

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Tesis de Grado

**Las relaciones entre Estados Unidos e Israel en un período explosivo. Una aproximación desde los modelos Patrón - Cliente y Relaciones Especiales entre 1961 y 1973.**

Alumno: Mauro Ezequiel Enbe

Tutor: Francisco Corigliano

Agosto, 2020

**Abstract:** las relaciones entre Estados Unidos e Israel han captado la atención del mundo desde la creación del Estado judío en el año 1948. Sin embargo, lo que parece una relación incondicional y uniforme a lo largo de la historia, dista ampliamente de la realidad. Durante un poco más de dos décadas, la relación entre ambos Estados no logró consolidarse y estuvo definida por diferentes acontecimientos tanto regionales como bilaterales. Por lo tanto, con el fin de comprender los motivos de tales diferencias y el momento de cambio que cimentó el alto grado de cooperación que ambos Estados mantienen hoy en día, se planteará la cuestión dentro de dos modelos de relaciones bilaterales a nivel estatal que expliquen el fenómeno tratado. Se analizará, por un lado, la cuestión dentro del modelo patrón-cliente a nivel estatal entre los años 1961-1970 y, por el otro, dentro del modelo de “relaciones especiales” entre 1970-1973. De esta manera, se logrará un mejor entendimiento del asunto y la predictibilidad de resultados en una década -cuanto menos- explosiva. Mediante un análisis detallado de fuentes primarias y secundarias durante todo el período, se argumentará que la cuestión nuclear israelí fue el principal condicionante en el modelo relacional patrón-cliente entre Estados Unidos e Israel en el período comprendido entre 1961 y 1970. Asimismo, se demostrará que fue durante los acontecimientos conocidos como “Septiembre Negro” en 1970 cuando el posicionamiento estratégico del Estado judío en Medio Oriente para el país norteamericano se volvió fundamental. Esto fue lo que definió, de una vez por todas, el inicio de las relaciones especiales que los dos países mantienen hoy en día.

*"The United States has a special relationship with Israel in the Middle East, really comparable only to that which it has with Britain over a wide range of world affairs." El presidente estadounidense John Fitzgerald Kennedy a la Ministra de Relaciones Exteriores de Israel, Golda Meir, en 1962 (Bar-Siman-Tov, 1998, pág. 231).*

## Índice

Introducción.....	1
Estado del Arte .....	5
Marco Teórico .....	7
Teoría patrón-cliente.....	7
Relaciones especiales.....	9
Conceptualización.....	11
Encuentros y desencuentros para la conformación de la dinámica patrón-cliente (1961-1963).....	14
Dinámica patrón-cliente: la consolidación (1963-1967) .....	21
De la Guerra de los Seis Días al final de la administración Johnson: un retraso por recelos (1967-1969) .....	27
Una nueva administración republicana ¿un nuevo cambio de estrategia? (1969-1970) .....	32
Inicio y consolidación de las relaciones especiales: ¿obligación, estrategia o convicción? (1970) .....	38
Una nueva relación y un nuevo desafío (1970-1973).....	42
Conclusiones.....	47
Bibliografía.....	51

## Introducción

Los Estados han tenido, a lo largo de la historia, relaciones bilaterales que los conectaban unos con otros. Estas relaciones variaban -y varían- en cuanto a proximidad, poder, recursos y culturas. No obstante, hay algunas relaciones bilaterales estatales que se destacan por sobre otras, ya sea por lo fructífero de sus resultados o por lo importantes que han sido a lo largo de los años. El caso de los Estados Unidos con el Estado de Israel forma parte, sin dudas, de la no tan larga lista de relaciones bilaterales que han alcanzado un alto grado de cooperación y resultados positivos. Como evidencia aparentemente convincente de lo que a simple vista parece ser una relación especial sin interrupciones, los flujos de financiamiento de los Estados Unidos hacia Israel han sido de 142.382.000 dólares desde 1946<sup>1</sup> hasta la fecha (Congressional Research Service, 2019). Sin embargo, esto no siempre ha sido así.

Parecería claro un alineamiento si se menciona el hecho que habría dado comienzo a tamaña alianza: el presidente de los Estados Unidos Harry Truman reconocería al naciente Estado judío solo once minutos después de su declaración de independencia. Toda una epopeya histórica reconocida por la gran nación victoriosa en la Segunda Guerra Mundial y el aparente despertar de una relación idílica y armoniosa. Por supuesto, demás está decir, este primer acercamiento no implicó de ninguna manera la consolidación de una relación “especial”. Luchas políticas internas y externas en ambos países, la cuestión nuclear siempre latente y la sensación de Israel como hijo rebelde que enfrenta a su benefactor en cuestiones sensibles y peligrosas para el “equilibrio mundial” marcaron los primeros tiempos de las relaciones bilaterales.

El análisis que se hará en este trabajo sobre el caso tomará, como punto inicial, el modelo relacional estatal patrón-cliente. Ahora bien, se puede argumentar que esta teoría solo aplica de manera correcta desde 1961 hasta 1970, ya que la dinámica de premios y castigos propia de la teoría patrón–cliente se desarma en el período siguiente y se conforma una nueva, diferenciada y conceptualizada aquí como “relaciones especiales”. Esta etapa se caracterizó

---

<sup>1</sup> Si bien el Estado de Israel fue creado el 14 de mayo de 1948, el financiamiento estadounidense se toma en cuenta desde el año 1946. En ese momento, el destino del financiamiento era al asentamiento judío en el Mandato Británico de Palestina.

por el aumento sustancial y repentino del financiamiento estadounidense al Estado judío (649,21%) con la consecuente desaparición del castigo por una acción israelí contraria a los deseos estadounidenses, como hubiese sucedido en el período anterior (Congressional Research Service, 2019). Por lo tanto, lo que se busca estudiar es qué fue lo que causó la dinámica patrón-cliente del período 1961-1970 y cuál o cuáles son los elementos explicativos del gran cambio en las dinámicas relacionales de ambos países luego de 1970 hasta 1973, además del consecuente giro en el comportamiento del patrón (Estados Unidos) frente a las acciones israelíes que, otrora, hubiesen sido castigadas.

Así, fue luego de las administraciones Truman y Eisenhower cuando se produjo el primer acercamiento real, durante la presidencia John F. Kennedy. Aquí se conceptualizará este período, al igual que lo hace Bar Siman Tov (1998), como una etapa en la que se plantearon las bases de la dinámica patrón-cliente que seguirían las relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Israel por los próximos años. Tal es así, que la consolidación de las mismas se produciría con la llegada de Lyndon Johnson al poder tras la muerte de Kennedy en 1963 y que, tras intrigas nucleares y un conflicto bélico a gran escala (la Guerra de los Seis Días en 1967), se produjo la cimentación de un modelo que seguiría activo hasta 1970.

Por otro lado, las disputas políticas dentro de la Knesset (Parlamento israelí) y las diferentes posturas sobre cuál debía ser la forma de garantizar la seguridad del Estado judío (desarrollo armamentístico nuclear o desarrollo militar convencional) influyeron notablemente en el acercamiento o alejamiento de su principal aliado: los Estados Unidos. Dos bandos opuestos de grandes líderes políticos israelíes se enfrentaron en los discursos y estrategias frente a los que el gigante norteamericano prestaba suma atención. De un lado, David Ben Gurión<sup>2</sup>, Shimon Peres<sup>3</sup> y Moshé Dayán<sup>4</sup> eran los voceros del desarrollo

---

<sup>2</sup> David Ben Gurión fue Primer Ministro de Israel en dos períodos: 1948-1953 y 1955-1963.

<sup>3</sup> Shimon Peres fue parlamentario por el partido Mapai, líder del Partido Laborista (Havodá) entre 1977 y 1992 y Primer Ministro entre 1984-1986 y 1995-1996.

<sup>4</sup> Moshé Dayán fue Ministro de Agricultura de Israel (1958-1964), Ministro de Defensa (1967-1973) y Ministro de Relaciones Exteriores (1977-1979).

armamentístico nuclear, mientras que Levi Eshkol<sup>5</sup> e Yigal Allón<sup>6</sup> estaban en la vereda opuesta. En este caso, las disputas al interior de Israel podían tensionar o acercar los lazos que lo unían con el país norteamericano, siguiendo las dinámicas del modelo patrón-cliente que comenzó en el final de la segunda administración Ben Gurión (1955-1963) y se consolidó con el Primer Ministro Levi Eshkol (1963-1969).

Dicho lo anterior, la hipótesis del estudio se centrará en estudiar las relaciones entre Estados Unidos e Israel mediante dos variables independientes principales: el desarrollo nuclear israelí y el posicionamiento estratégico del Estado judío para los Estados Unidos en Medio Oriente. Se observará que la variación en el financiamiento estadounidense entre 1961 y 1970 fue influenciada en gran parte por la ambigüedad nuclear israelí y que Israel no era fundamental en la concepción geopolítica norteamericana del momento en Medio Oriente; mientras que luego de septiembre de 1970 los flujos de financiamiento no presentan variaciones pese a la ambigüedad nuclear israelí y el Estado judío se convertiría en un pilar de Estados Unidos para mantener la hegemonía norteamericana en la región. En consecuencia, la relación entró en un período de características distintas que no se corresponde de manera precisa con el modelo relacional patrón-cliente (1961-1970). Así, el modelo resultante se conceptualizará en este trabajo como “relaciones especiales” (1970-1973).

Como se mencionó, se explorará sobre la cuestión de discordia que llevó a una dinámica de premios y castigos propia de la relación patrón – cliente desde 1961 hasta 1970: el desarrollo nuclear en Israel. También, se argumentará que la verdadera entrada en las “relaciones especiales” se dio luego de los sucesos del “Septiembre Negro” en Jordania en 1970, dando lugar al nuevo posicionamiento estratégico de Israel en Medio Oriente para los Estados Unidos. De esta manera, la relación idílica será puesta en discusión y asomarán las conflictivas dinámicas del poder en el orden internacional y su efecto irrefrenable e imponente sobre los actores que llevaron a cabo el juego de la supervivencia en un mundo

---

<sup>5</sup> Levi Eshkol fue Ministro de Finanzas (1952-1963), Ministro de Defensa (1963-1967) y Primer Ministro de Israel (1963-1969).

<sup>6</sup> Yigal Allón fue Ministro de Trabajo de Israel (1961-1967), Vice Primer Ministro (1967-1974), Ministro de Inmigración y Absorción (1967-1969), Ministro de Educación y Cultura (1969-1974) y Ministro de Relaciones Exteriores (1974-1977).

hostil y cubierto de incertidumbre como la Guerra Fría. Tal como argumentó el ex Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger, las relaciones entre Estados Unidos e Israel han sido extremadamente particulares, interesantes y -sin dudas- extraordinarias:

Israel sees in intransigence the sole hope for preserving its dignity in a one-sided relationship. It feels instinctively that one admission of weakness, one concession granted without a struggle, will lead to an endless catalogue of demands as every country seeks to escape its problems at Israel's expense. It takes a special brand of heroism to turn total dependence into defiance; to insist on support as a matter of right rather than as a favor; to turn every American deviation from an Israeli cabinet consensus into a betrayal to be punished rather than a disagreement to be negotiated (Kissinger, 1994, pág. 351).

Asimismo, se propondrá aquí un abordaje tanto desde de la teoría patrón-cliente como de “relaciones especiales”, brindando un nuevo entendimiento a las relaciones entre Estados Unidos e Israel en el período que abarca tres administraciones en Estados Unidos -John F. Kennedy (1961-1963), Lyndon Johnson (1963-1969) y Richard Nixon (1969-1974)- y otras tres en Israel: David Ben Gurión (1955-1963), Levi Eshkol (1963-1969) y Golda Meir (1969-1974). De este modo, el estudio proveerá nuevas variaciones de la teoría patrón-cliente que pueden aportar a lo que la academia ha desarrollado hasta el momento en esta temática y planteará una conceptualización concreta del modelo de relacionamiento estatal de “relaciones especiales” -que hasta ahora se caracteriza por la ausencia de una definición clara del concepto-. Además, este trabajo aportará un estudio de cambio de modelo en una relación bilateral estatal en un período de tiempo determinado, lo que acrecentará los conocimientos de la academia en la materia y podrá ser aplicado a otros casos a lo largo de la historia.

Al ser un estudio de caso, se pretende averiguar cuál fue el mecanismo causal que definió la relación bilateral entre Estados Unidos e Israel, haciendo un análisis meticuloso gracias a la gran disponibilidad de fuentes tanto primarias como secundarias. Así, se utilizará el método *process tracing* o rastreo de procesos para poder deconstruir lo más minuciosamente posible las redes de interconexiones entre las variables independientes y la variable dependiente. De esta manera, se podrá comprender mejor el proceso de toma de decisiones que llevó a una determinación de política exterior de ambos países y que, en consecuencia, marcó la relación entre Estados Unidos e Israel en el período de estudio.

## Estado del Arte

Las relaciones entre Estados Unidos e Israel, caracterizadas como “especiales” por John F. Kennedy en 1962, han distado de ser ideales (Bar-Siman-Tov, 1998). Tal como señaló el citado autor, se trató de una relación especial que tenía como característica las perspectivas -a simple vista compartidas por ambos Estados- en materia política, ideológica y de seguridad. Sin embargo, otros autores sostuvieron que la alianza entre Estados Unidos e Israel no se dio por factores ideológicos sino, más bien, por una cuestión estratégica geopolítica frente a la influencia de la Unión Soviética en los países árabes de la región como Siria o Egipto (Bass, 1998; Herring, 2008).

La literatura sobre las relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Israel se divide, entonces, entre un sector que entiende el vínculo entre ambos Estados desde una perspectiva moral con características culturales comunes y otra parte que identifica a las cuestiones estratégicas geopolíticas como los principales lineamientos a tener en cuenta a la hora de investigar esta temática. En el primer caso, Mart (1996) argumentó que las relaciones bilaterales entre los dos Estados en cuestión fueron influenciadas por valores culturales compartidos y retóricas similares de los gobiernos de ambos países que crearon una admiración especial por Israel en el pensamiento norteamericano. Asimismo, Troen (1994) identificó que las conexiones a nivel académico y cultural entre Estados Unidos e Israel lograron formar una percepción muy similar del mundo que se trasladó a la sociedad y a los gobiernos de ambos países.

Por último, Waxman (2007) propuso que hay una congruencia en cuanto al *sistema de valores* que ambos países poseen. En este sentido, a la hora de comparar las relaciones que Estados Unidos tiene y ha tenido con Israel con las relaciones bilaterales con -por ejemplo- Gran Bretaña, la diferencia es notoria. El autor argumentó que la *realpolitik* no podía ser el único factor explicativo de la cuestión si se tiene en cuenta las acciones diplomáticas y financiamiento sin precedentes desde el Estado norteamericano hacia el Estado judío. Así, Waxman (2007) aduce los resultados de esta cooperación mutua a la identificación de los Estados Unidos e Israel como naciones similares, la devoción cristiana religiosa hacia el Estado y hogar del pueblo judío y la percepción de Israel como la única democracia real de Medio Oriente.

Por el otro lado, gran parte de la bibliografía es más escéptica en las explicaciones que se podrían brindar a las relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Israel, haciendo un mayor énfasis en la cuestión geopolítica y estratégica. Little (2008) argumentó que las relaciones “especiales” entre Estados Unidos e Israel han sido dispares a lo largo de los años, acentuándose la cooperación durante la década de 1960 para asentarse definitivamente en el decenio de 1970 a 1980<sup>7</sup>. Además, hizo referencia a que muchos críticos de la relación entre ambos países sostienen que los vaivenes de la misma se debieron a disidencias en las políticas domésticas de ambos Estados y a las suposiciones aritméticas para las elecciones que los candidatos estadounidenses hacían para atraer a los votantes judíos norteamericanos. No obstante, comentó que la mayoría de la academia insiste en que fueron los cálculos de la Guerra Fría y la geopolítica la que siempre estuvo detrás de las relaciones bilaterales de ambos países.

En la misma línea, Ben-Zvi (1993) sostuvo que las relaciones entre Estados Unidos e Israel se han tratado de explicar mediante el análisis de cómo el gobierno norteamericano intentó moldear la política israelí de acuerdo con sus preferencias, predilecciones y objetivos. No comentó necesariamente sobre una relación bilateral recíproca y simétrica, sino que elaboró su escrito tomando la premisa de que Estados Unidos intentó modificar el comportamiento de Israel. En este caso, explica que los dos Estados tienen intereses en común y que la relación entre ambos se trató de una *consensual* con premios y castigos dependiendo de los objetivos de la política exterior norteamericana y el comportamiento del Estado judío al respecto.

Schoenbaum (1993), por su parte, propuso que las relaciones entre Estados Unidos e Israel no han sido siempre estables, pero que sin dudas representa la mayor cooperación en la historia entre un Estado patrón (Estados Unidos) y un cliente (Israel). El autor así recuerda una frase de Tucídides en *Las Guerras del Peloponeso*: “los fuertes hacen lo que deben con su poder y los débiles aceptan lo que tienen que aceptar” (Schoenbaum, 1993, pág. 9). Sin embargo, el contenido de la misma no expresa las relaciones entre el gigante norteamericano y el Estado Judío, sino todo lo contrario. En su relato cuasi epopéyico de la cuestión, el citado

---

<sup>7</sup> En esta última cuestión, el rol del lobby judío norteamericano para que Estados Unidos apoyase a Israel es y fue crucial (Spiegel, 1985; Mearsheimer & Walt, 2007).

autor enmarcó las relaciones entre Estados Unidos e Israel como una pura identificación de objetivos comunes, donde la supervivencia del más débil -Israel- era fundamental para garantizar los intereses estadounidenses.

Dentro de la misma lógica patrón-cliente, tanto Bar Siman Tov (1998) como Helman (2002) plantearon que ese fue y es el modelo en el que ambos países se encuentran inmiscuidos. En cuanto al primero, explicó que la relación patrón-cliente entre ambos países comenzó a construirse en la década de 1960 y se consolidó cuando Estados Unidos compatibilizó sus objetivos estratégicos y políticos con Israel en Medio Oriente en la década de 1970, incrementando la ayuda financiera y militar al Estado judío. Así, esta relación patrón-cliente se convirtió en una de carácter *especial* (Bar-Siman-Tov, 1998). Sin embargo, el citado autor no explicó cuáles son las características propias del carácter *especial* de la relación.

Helman (2002), por su parte, también se centró en aplicar la teoría patrón-cliente al analizar las relaciones bilaterales entre el Estado Judío y el país norteamericano. Empero, no ofrece explicaciones sobre las implicancias de este modelo teórico sobre la realidad empírica, sino que desarrolló relatos históricos detallados. Por lo tanto, las aproximaciones a las relaciones entre Estados Unidos e Israel que lo hacen desde la perspectiva patrón-cliente contienen algunas cuestiones difusas y vagas que -sin ir más lejos- este estudio se propone solucionar.

## **Marco Teórico**

### ***Teoría patrón-cliente***

La teoría patrón-cliente es utilizada tanto para el análisis de cuestiones de agencia al nivel individual como a nivel estatal. Sin embargo, hay algunos componentes compartidos entre ambos modelos. Por un lado, la relación patrón-cliente ocurre siempre entre actores cuya relación de poder y status son *asimétricas* (Kaufman, 1974). Por el otro, la teoría patrón-cliente se basa en el principio de *reciprocidad*: el mantenimiento de este tipo de relación implica la dependencia de cada actor de los beneficios que cada uno espera obtener. Por lo tanto, si los beneficios obtenidos no son los esperados por ambas partes, la relación podría entrar en tensión.

No obstante, no se debe confundir una relación patrón-cliente con una relación de dependencia entre actores (Carney, 1989). Mientras que la primera es una relación voluntaria, menos vinculante y comprende los diferenciales de poder, una relación de dependencia es coercitiva intrínsecamente. Además, en una relación patrón-cliente el objetivo incluye aspectos militares, económicos, políticos y culturales. Por el contrario, las relaciones de dependencia se limitan a aspectos económicos y culturales, por lo que la dimensión militar no es esencial (Carney, 1989). Entonces, el primer punto a tener en cuenta a la hora del establecimiento de una relación patrón-cliente a nivel estatal es que necesariamente el Estado cliente debe ser inferior militarmente al Estado que será el patrón (Do, 2018). Así, será el patrón el que propiciará la presencia de incentivos en la forma de incrementos de asistencia económica y militar para lograr un comportamiento sumiso del cliente.

Por otro lado, las relaciones patrón-cliente comprenden necesariamente la opción de *salida* por alguna de las partes, en tanto es una relación voluntaria. Así, mientras que la relación se mantuviese estable, el patrón esperará que el cliente brinde obediencia en asuntos cruciales para sus intereses (Carney, 1989). Ahora bien, las acciones del cliente en estos aspectos son las que definirán que tan fuerte será la relación: cuanto más se adecúe a los intereses del patrón, la relación será más fuerte. Por el contrario, cuanto más desafíe al patrón, la relación se tensionará y podría llevar a castigos por parte del más poderoso.

Shoemaker y Spanier (1984), por su parte, proponen algunos elementos centrales que deben estar presentes en las dinámicas patrón-cliente a nivel estatal. En primer lugar, como ya se mencionó, debe haber una asimetría notable entre las capacidades militares de los Estados envueltos en la relación. En general, la asimetría se da entre los Estados con gran poderío militar y aquellos *Small Powers* o Estados débiles, caracterizados por su falta de poder y su continua preocupación por sobrevivir (Handel, 1981). Por lo tanto, dado que el cliente no podrá garantizar su supervivencia sin la ayuda del patrón, las transferencias en materia de seguridad tenderán a ser unidireccionales: del patrón hacia el cliente (Shoemaker & Spanier, 1984).

Asimismo, el cliente debe jugar un rol importante en los intereses del actor más poderoso: cuanta mayor ventaja obtenga el patrón por la obediencia del cliente, más valorará la asociación, incluso cuando suponga una contradicción en sus beneficios. De esta manera,

el cliente podría ganar cierto grado de movilidad, evitando ser castigado por alguna acción que no vaya directamente en línea con los intereses del más poderoso de la relación o calculando los posibles costos de una acción unilateral. Además, Shoemaker y Spanier (1984) sostienen que la relación patrón-cliente debe ser percibida como tal por el resto de los Estados, ya que la percepción de este tipo de relacionamiento por parte de otros actores puede actuar como *disuasión* frente a potenciales enemigos.

Por último, la relación patrón-cliente a nivel estatal está caracterizada principalmente por su *informalidad*: no suele estar explícitamente especificada en tratados bilaterales (pese a que pueda haber acuerdos de ayuda mutua) y no está tan condicionada como las alianzas formales (Handel, 1981). En su gran mayoría, las relaciones patrón-cliente en la arena internacional se basan en el entendimiento *tácito* del Estado cliente, que conoce lo que el poder mayor espera de él y ajusta su política a esos propósitos.

Los beneficios son, por supuesto, distintos según un Estado sea el patrón o el cliente. En cuanto al último, se verá beneficiado con el mejoramiento de su posición económica y estratégica -generalmente por la ayuda militar- frente al resto de los Estados vecinos. En el caso de los patrones, entrarán en este modelo relacional no porque esperan ser retribuidos de manera material, sino porque buscan que el Estado más pequeño -el cliente- les provea alguna ventaja estratégica o ideológica en una región en conflicto con otras potencias (Carney, 1989). Así, Shoemaker y Spanier (1984) plantean que los beneficios del patrón pueden dividirse en convergencia ideológica, solidaridad internacional o ventaja estratégica<sup>8</sup>.

### ***Relaciones especiales***

El término de “relaciones especiales” ha sido ampliamente utilizado en los diferentes escritos sobre relaciones internacionales, aunque nunca fue un concepto bien definido (Hahn, 1998). En este sentido, Lily Gardner Feldman (1984) fue una de las primeras autoras en intentar sistematizar este término tan disputado. En primer lugar, señaló que el modelo “relaciones especiales” solo podía ser aplicado a relaciones bilaterales entre Estados. Los dos poderes en la relación deben, por tanto, colaborar entre sí y promover intereses comunes y

---

<sup>8</sup> Los patrones, a través de los clientes, buscan controlar el territorio, los recursos y todo espacio estratégico que sea vital para obtener una ventaja frente a sus adversarios (Carney, 1989).

objetivos en diversas áreas (defensa, economía, cultura y diplomacia). Además, los ciudadanos de ambos países deben percibir la importancia de la relación en tanto el otro poder es vital, ya que satisface la completitud de los objetivos nacionales.

Ahora bien, partiendo de los atributos conceptuales citados en el párrafo anterior, es menester encontrar una buena definición de “relaciones especiales” que cumpla con dos objetivos: diferenciarse de la relación patrón-cliente y que brinde una certera aproximación del término. Siguiendo esta línea, Wendt (1999) argumentó que una relación de amistad entre Estados tiene dos simples reglas. En primer lugar, las disputas serán dirimidas sin la posibilidad de intervención armada y sin amenazas de represalias. En segundo lugar, los dos Estados lucharán juntos si la seguridad de uno es amenazada por una tercera parte. Adaptando estas concepciones al estudio en cuestión, se argumentará que las “relaciones especiales” entre dos Estados deben tener como atributos la ausencia de represalias (económicas o militares) en caso de una disputa y acción conjunta en caso de una amenaza externa. Sin embargo, teniendo en cuenta la asimetría de poder entre Estados Unidos e Israel, las “relaciones especiales” aquí definidas implicarán una ayuda económica y militar del Estado más poderoso al más pequeño, en tanto se comprende que los objetivos militares de ambos son compatibles y complementarios.

Asimismo, la construcción del concepto “relaciones especiales” también comprenderá las afirmaciones que Kacowicz y Bar-Siman-Tov (2000) han hecho sobre su concepción de amistad internacional. Por lo tanto, el concepto utilizado en este trabajo tendrá como atributos la satisfacción de los términos de status quo entre los dos Estados, la predictibilidad de comportamiento y los mecanismos de resolución de problemas, canales de comunicación abiertos entre los dos países junto con confianza mutua y respeto entre los líderes de los dos Estados en cuestión (Kacowicz & Bar-Siman-Tov, 2000).

Así, el concepto de “relaciones especiales” que se implementará se diferencia del modelo patrón-cliente en tanto algunas características de este último desaparecen. En primer lugar, la existencia del Estado más débil será crucial para garantizar los intereses del más poderoso en la región. En el modelo patrón-cliente la esencialidad de la existencia del cliente podría no ser así para el patrón. En segundo lugar, la relación inestable propia de la teoría patrón-cliente se desvanecerá y pasará a ser una relación estable, predecible y carente de

amenazas o represalias militares o económicas en caso de incumplimiento del Estado más débil. Además, el Estado más pequeño no desafiará al más grande, al menos de manera explícita, y se mantendrá el status-quo entre ambos. Por último, mientras en el modelo patrón-cliente la relación bilateral debe ser obligatoriamente informal, en el modelo de “relaciones especiales” es plausible la sanción de un tratado que formalice la relación.

No obstante, el modelo de “relaciones especiales” también comparte ciertos atributos de las relaciones patrón-cliente, por lo que se observa un área compartida por ambos conceptos. En este caso, la reciprocidad y la asimetría de poder entre los dos Estados se mantendrán como elementos constantes.

### ***Conceptualización***

El presente estudio abordará las relaciones entre Estados Unidos e Israel en dos grandes períodos notoriamente diferenciados y mediante dos modelos de análisis: la perspectiva de la teoría patrón-cliente a nivel estatal para los años 1963-1970 y el modelo de “relaciones especiales” entre los años 1970-1973. Particularmente, se argumentará que la relación bilateral entre el Estado judío y el Estado norteamericano siguió el modelo de la teoría patrón-cliente en el período 1963-1970, siendo este un elemento compartido por la mayoría de los autores aquí presentados (Schoenbaum, 1993; Bar-Siman-Tov, 1998; Helman, 2002). Por el otro lado, con respecto a las relaciones entre Estados Unidos e Israel entre los años 1970 y 1973, se argumentará que siguieron los lineamientos del modelo de “relaciones especiales” propuesto y conceptualizado en este trabajo.

La variable dependiente será la relación entre Estados Unidos e Israel y sus indicadores serán: la estabilidad o inestabilidad de los flujos de financiamiento anual que Estados Unidos destinó al Estado judío, transferencia de material militar con tecnología, existencia o no de tratados bilaterales, existencia o no de sanciones por parte de Estados Unidos, visitas de cabezas de Estado, convergencia o no en la votación de la Asamblea General de la ONU, declaraciones conjuntas, declaraciones de apoyo o repudio en controversias internacionales, telegramas entre los servicios exteriores de cada país y entre los poderes ejecutivos, veto o no de los Estados Unidos en resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU que condenen a Israel. Por el otro lado, las variables independientes

serán dos: desarrollo nuclear israelí<sup>9</sup> (dos valores: bélico o pacífico) y el posicionamiento estratégico de Israel en Medio Oriente para Estados Unidos<sup>10</sup> (dicotómica: crucial o no crucial).

Patrón-Cliente	Relaciones Especiales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación voluntaria informal.</li> <li>• Relación inestable entre los dos Estados.</li> <li>• Posibilidad de desafíos al <u>status-quo</u>.</li> <li>• La existencia del cliente puede no ser fundamental para el patrón.</li> <li>• Castigos, amenazas de castigos o beneficios económicos o militares según el comportamiento del cliente.</li> <li>• Relación potencialmente impredecible entre los dos Estados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación voluntaria formal o informal.</li> <li>• Relación estable entre los dos Estados.</li> <li>• Mantenimiento del <u>status-quo</u>.</li> <li>• La existencia de ambos Estados es vital para la relación.</li> <li>• Ausencia de castigos o amenazas económicas o militares.</li> <li>• Predictibilidad del comportamiento de los dos Estados en la relación.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reciprocidad.</li> <li>• Asimetría de poder.</li> </ul>	

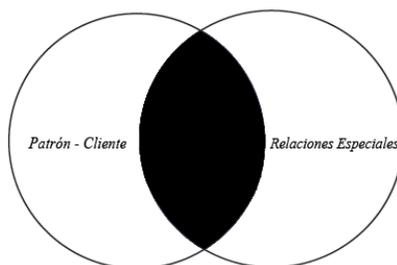
*Tabla 1.* Modelo de Patrón-Cliente y modelo de Relaciones Especiales. Fuente: elaboración propia en base a datos tomados de Kaufman (1974), Handel (1981), Shoemaker y Spanier (1984), Lily Gardner Feldman (1984), Carney (1989), Wendt (1999), Kacowicz y Bar Siman Tov (2000).

<sup>9</sup> Los indicadores serán: las posiciones de la dirigencia israelí en torno al desarrollo nuclear, los distintos informes de la Agencia de Energía Atómica de los Estados Unidos y los informes desclasificados del Departamento de Estado de Estados Unidos.

<sup>10</sup> Los indicadores serán: la estrategia de contención que Estados Unidos haría a la Unión Soviética durante la Guerra Fría y el sistema de pilares aliados de Estados Unidos en Medio Oriente.

Patrón-Cliente	Relaciones Especiales	Indicadores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación voluntaria informal.</li> <li>• Relación inestable e impredecible entre los dos Estados.</li> <li>• Posibilidad de desafíos al <i>status-quo</i>.</li> <li>• La existencia del cliente puede no ser fundamental para el patrón.</li> <li>• Castigos según el comportamiento del cliente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación voluntaria formal o informal.</li> <li>• Relación estable y predecible entre los dos Estados.</li> <li>• Mantenimiento del <i>status-quo</i>.</li> <li>• La existencia de ambos Estados es vital para la relación.</li> <li>• Ausencia de castigos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia o no de tratados bilaterales.</li> <li>• Declaraciones de apoyo o repudio; convergencia o no en la votación en Naciones Unidas; visitas de cabezas de Estado; telegramas entre los servicios exteriores.</li> <li>• Veto o no de los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la ONU frente a una acción unilateral de Israel.</li> <li>• Declaraciones conjuntas; estabilidad o inestabilidad de los flujos de financiamiento; aumento o reducción de las transferencias de material militar con tecnología.</li> <li>• Existencia o no de sanciones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reciprocidad.</li> <li>• Asimetría de poder.</li> </ul>		

*Tabla 2.* Modelo de Patrón-Cliente y modelo de Relaciones Especiales con indicadores por atributos. Fuente: elaboración propia en base a datos tomados de Kaufman (1974), Handel (1981), Shoemaker y Spanier (1984), Lily Gardner Feldman (1984), Carney (1989), Wendt (1999), Kacowicz y Bar Siman Tov (2000).



*Figura 1.* Intersección entre el modelo Patrón-Cliente y el de Relaciones Especiales. Fuente: elaboración propia.

## **Encuentros y desencuentros para la conformación de la dinámica patrón-cliente (1961-1963)**

Tras la creación del Estado de Israel en 1948 y los gobiernos de Harry Truman y -principalmente- de Dwight Eisenhower, la relación entre el gigante norteamericano y el nuevo Estado israelí había sido distante. El nacimiento de un nuevo Estado en una región álgida como Medio Oriente y el reacomodamiento del sistema internacional tras la Segunda Guerra Mundial planteaban desafíos e incertidumbres. Estados Unidos, que en un primer momento se mostró aliado de Israel, se distanciaría notablemente entre los años 1953-1961, durante la presidencia de Eisenhower. Por el lado israelí, la presencia en el puesto de Primer Ministro de David Ben Gurión y su intención implícita de sostener la seguridad de Israel mediante el desarrollo de armamento nuclear había causado recelos en Washington<sup>11</sup> (Department of State, 1961). La posible presencia de Israel como potencia nuclear podría haber traído no solo problemas con los países árabes, sino también haber tensionado las relaciones estadounidenses con la Unión Soviética.

La Crisis de Suez en 1956<sup>12</sup> y las consecuencias para la estrategia de política exterior norteamericana “New Look”<sup>13</sup> que acarrearía la posesión de un arma nuclear por parte de

---

<sup>11</sup> Desde la llamada “Guerra de Independencia” entre 1948 y 1949, Israel buscó disuadir dos tipos de amenazas militares en particular. Por un lado, infiltraciones, sabotajes o enfrentamientos entre tropas regulares de baja intensidad. Por el otro, guerras a gran escala con los países árabes de la región (Evron, 1994). La principal cuestión, por su parte, era cuál debía ser la forma de garantizar la supervivencia del Estado: desarrollo nuclear o desarrollo de armamento bélico convencional.

<sup>12</sup> La Crisis de Suez o Guerra del Sinaí de 1956 fue un conflicto bélico que enfrentó a Israel (con apoyo de Francia y Gran Bretaña) y a Egipto. Tras que Gamal Abdel Nasser nacionalizara el Canal de Suez, bloqueara los estrechos de Tirán (principal salida marítima al sur de Israel) y brindara apoyo a las recién nacidas organizaciones terroristas palestinas, Israel intervino con un avance militar sobre la península del Sinaí. Sin embargo, tras presiones de la Unión Soviética y de Estados Unidos, el ejército del Estado judío se vio obligado a retirarse.

<sup>13</sup> La estrategia de contención frente a la Unión Soviética que adoptó la administración Eisenhower se basaba en distintos ejes, pero principalmente en reducir el gasto de defensa y emparejar de alguna manera la ventaja militar convencional que tenía la URSS. En primer lugar, el alto presupuesto que la administración Truman había dedicado a la defensa convencional debía reducirse y pasar a una estrategia de respuesta basada en la amenaza del uso de armas nucleares frente a un ataque soviético (Gaddis, 2005). En segundo lugar, el Estado norteamericano protegería a sus aliados mediante acuerdos militares y provisión de armamento, como la SEATO en 1954 o el Pacto de Bagdad (CENTO) en 1955, además de fortalecer a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Así, pese a que la estrategia implicaba el peligro inminente de que comenzara una guerra nuclear, el New Look logró consolidarse durante toda la presidencia de Eisenhower como la estrategia de contención estadounidense.

Israel, sumaron más obstáculos a una relación que en un primer momento se había mostrado prometedora pero que -sin embargo- no había prosperado durante los ocho años del gobierno republicano de Eisenhower (Herring, 2008). Si bien el foco del ex general de la OTAN estaba puesto en gran medida en Medio Oriente<sup>14</sup> por ser un terreno de lucha de influencias con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), el apoyo estadounidense hacia Israel que se esperaba desde 1948 nunca llegó y, si lo hizo, no fue de una manera significativa<sup>15</sup>.

El Secretario de Estado durante la administración Eisenhower, John Foster Dulles, estaba convencido de que el apoyo político del presidente Truman a Israel desde su creación había socavado las relaciones de los Estados Unidos con los países árabes y que, en consecuencia, la presencia e influencia de la URSS en la región sería inevitable<sup>16</sup> (Bar-Siman-Tov, 1998). Además, el vínculo del partido republicano con los intereses petroleros en los países árabes fue una condición que bien pudo haber limitado las relaciones con el Estado judío (Herring, 2008).

John F. Kennedy, por su parte, no pareció en un primer momento haber cambiado demasiado la estrategia de su antecesor con respecto a Medio Oriente. Sin ir más lejos, propuso un acercamiento al presidente egipcio y enemigo de Israel, Gamal Abdel Nasser (Herring, 2008). Sin embargo, tras una serie de diferencias<sup>17</sup> con sus pares árabes, Kennedy

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, la ayuda económica al rey Hussein de Jordania en 1957 (enemigo de Israel desde 1948) y el traslado de la Sexta Flota de la Armada hacia el Mediterráneo oriental, trajo aparejado un aumento de las tensiones con Israel (Herring, 2008).

<sup>15</sup> El total de ayuda de los Estados Unidos hacia Israel durante la administración Eisenhower fue de 615,47 millones de dólares (dólares corrientes del año 1963) (Congressional Research Service, 2019). Este monto es, por ejemplo, menor a los 740,14 millones de dólares (dólares corrientes de 1963) en asistencia que Estados Unidos dio a Israel en las administraciones Kennedy (1961-1963) y Johnson (1963-1969).

<sup>16</sup> Nadelmann (1982) argumenta que Estados Unidos tenía tres objetivos primordiales en Medio Oriente: mantener el balance de poder entre los países árabes e Israel y entre los árabes radicales y los moderados, evitar la agresión entre los países árabes e Israel y entre árabes moderados y radicales, que la estrategia estadounidense en Medio Oriente fuese funcional a la estrategia de contención a la Unión Soviética durante la Guerra Fría.

<sup>17</sup> Kennedy, al asumir como presidente en 1961, simpatizaba con el nacionalismo árabe (panarabismo) que Nasser impulsaba desde Egipto. Pensaba que la mejor manera de acercarse al líder egipcio y alejarlo de la órbita de la Unión Soviética era con un contacto personal y apoyo financiero de los Estados Unidos. Sin embargo, tras las presiones del gobierno británico, de Arabia Saudita y de Israel para que Estados Unidos no respaldase a Nasser en la guerra civil de Yemen en 1961, Kennedy se plegó hacia Israel y le brindó su apoyo. Por su parte, Egipto recibió tanques de última generación provistos por la Unión Soviética (Herring, 2008).

viró hacia Israel y dio comienzo a lo que tanto aquí como otros autores han llamado una relación “patrón-cliente” (Schoenbaum, 1993; Bar-Siman-Tov, 1998; Helman, 2002).

Es preciso aclarar, antes de comenzar con el período relevante del estudio, el estado en el cual se encontraban las dos variables independientes propuestas. En otras palabras, dejar planteado el primer momento de análisis de las variables en las que este trabajo se propone indagar. Así, el posicionamiento estratégico que Estados Unidos haría de Israel respondía directamente al modelo de política exterior que el país norteamericano tenía en los diferentes momentos de la Guerra Fría. En consecuencia, el modelo “New Look” de Eisenhower basado en una respuesta *asimétrica* (amenaza o uso de armas nucleares) en caso de ataque soviético sería sustituida a partir de la presidencia de Kennedy (doctrina mantenida también durante la administración Johnson) por un modelo de respuesta *simétrica* (respuesta militar convencional) (Gaddis, 2005). Como corolario, la respuesta asimétrica tomaría como premisa el uso de armas nucleares y no una defensa férrea convencional de los países aliados de Estados Unidos, mientras que la respuesta simétrica velaría por la seguridad de todos los Estados dentro del bloque capitalista.

Por el otro lado, la cuestión nuclear en Israel tenía lineamientos definidos y claros. El gobierno de Ben Gurión estaba dispuesto a desarrollar armamento nuclear como forma de garantizar, en última instancia, la supervivencia del Estado judío rodeado por un ambiente árabe hostil que buscaba su desaparición (Aronson, 1992; Zaman, 2016; Manor, 2017). Además, Ben Gurión era consciente de que el apoyo de los Estados Unidos a Israel tanto política como económicamente se debía a una combinación única de circunstancias, incluyendo la presión de los votantes judíos al partido demócrata desde 1948. Así, los contrapuntos en la relación entre ambos países durante la administración Eisenhower probaron, en parte, aquellas dudas que la dirigencia política israelí tenía sobre el acercamiento bilateral inicial. Al no ser un Estado *pariah* o -en otras palabras- no ser totalmente aislado por los Estados Unidos, Israel tenía en sus manos la posibilidad de desarrollar herramientas, como un arma nuclear, que le permitiese desprenderse de la dependencia militar hacia el gigante norteamericano y disuadir al mismo tiempo a los países árabes enemigos (Aronson, 1992).

Estados Unidos fue receloso desde un principio del plan nuclear israelí por varios factores. En primer lugar, el hecho de que Israel tuviese un arma nuclear implicaría, sin lugar a dudas, que el Estado judío podría haberla usado tanto como método disuasorio contra sus enemigos como para hacer uso discrecional de ella en un posible conflicto con los países árabes de la región. En segundo lugar, la posibilidad de poseer -y usar- un arma nuclear por parte de Israel implicaba necesariamente que Estados Unidos no tendría control sobre uno de los Estados que no se había plegado a la Unión Soviética y que era uno de los más poderosos de Medio Oriente, además de ser un potencial aliado. En tercer y último lugar, los antecedentes de acciones unilaterales inconsultas de Israel durante la Crisis de Suez en 1956 con la complicidad de Francia y Gran Bretaña brindaban un escenario de total incertidumbre para el país norteamericano, que había cambiado su política exterior a una defensa del bloque occidental a toda costa. Las sospechas, por supuesto, estaban bien fundadas y serían una de las claves para el comienzo de la relación patrón-cliente entre Estados Unidos e Israel que será analizada en el presente trabajo.

Los años de la administración Kennedy quedaron marcados por un acercamiento a Israel que daría inicio al modelo de relación patrón-cliente y un marco general de viraje en la política exterior que se mantendría luego, en la administración Johnson: el país norteamericano protegería a todos sus aliados, sin importar su jerarquía estratégica, contra cualquier avance de la Unión Soviética. En otras palabras, la estrategia de contención a la URSS sería convencional en términos militares, sin recurrir a la amenaza de uso de armas nucleares como había sucedido durante el período Eisenhower (Gaddis, 2005). Además, al tomar la presidencia en enero de 1961, Kennedy tenía la convicción personal de que la proliferación de armas nucleares crearía un mundo peligroso que -como consecuencia- debilitaría la consecución de los intereses estadounidenses en el mundo (Cohen, 1995). Por lo tanto, sería el deber de Estados Unidos evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, empezando por sus países aliados.

La administración demócrata había adoptado una estrategia cuyos objetivos se basaban en mejorar las relaciones con el mundo árabe<sup>18</sup>, al mismo tiempo que se apoyaba

---

<sup>18</sup> En busca de lograr un apaciguamiento de las tensiones en Medio Oriente y reducir la influencia de la Unión Soviética sobre la República Árabe Unida (Estado que contuvo a Siria y Egipto desde 1958 a 1961), Kennedy buscó un acercamiento hacia el presidente egipcio Gamal Abdel Nasser. Según el

abiertamente a Israel (Ben-Zvi, 1993). El fin último era reestablecer el balance militar en Oriente Medio tras la entrega de armamento por parte de la Unión Soviética hacia Egipto, Siria e Irak. En un triángulo de latente explosividad, Kennedy buscó mantener en el bloque occidental tanto a los regímenes pro-estadounidenses de Jordania y Arabia Saudita, como también a Israel.

En cuanto a la cuestión nuclear, en reiteradas reuniones entre representantes de la Embajada estadounidense en Tel Aviv y Ben Gurión, el primer mandatario israelí aseguró que el desarrollo nuclear del reactor situado en la ciudad de Dimona tenía fines pacíficos. Tras el descubrimiento de las instalaciones nucleares israelíes en 1960 por el diario *New York Times* de los Estados Unidos, Ben Gurión admitió el 21 de diciembre de 1960 en la Knesset que, cerca de la ciudad de Dimona, Israel estaba construyendo un centro de nuclear de investigación científica similar a los proyectos que tenían otros países como Canadá o la India (Manor, 2017).

Las condiciones eran, entonces, que Estados Unidos garantizaría las fronteras de Israel y proveería al Estado judío con armamento convencional defensivo en tanto éste no siguiese con su plan nuclear (Aronson, 1992). En otras palabras, en retorno a la ayuda estadounidense, Israel debía auto constreñirse no solo frente a los países vecinos por el desbalance de poder que implicaría la adquisición de armamento nuclear, sino también acatar las decisiones de los Estados Unidos para con la región (Schoenbaum, 1993). Al fin y al cabo, los misiles *Hawk SAM* ofrecidos y entregados por el gobierno norteamericano debían ser aceptados por el Estado judío para proteger las instalaciones nucleares de la ciudad de Dimona.

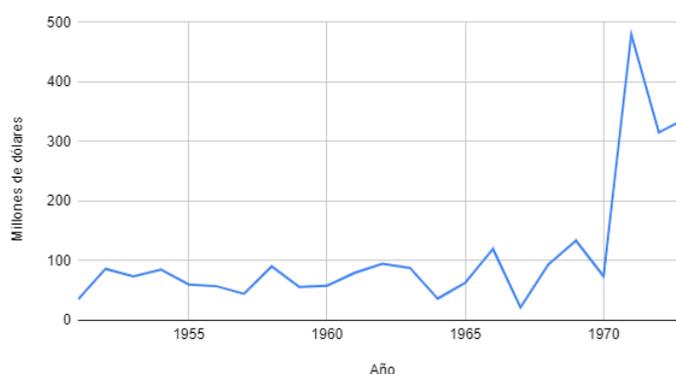
Las dudas norteamericanas iban en aumento tras las reiteradas negativas del Primer Ministro a que una delegación de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) visitara las instalaciones en el sur de Israel. En su argumento, Ben Gurión aseguraba que la

---

presidente norteamericano, la distensión no se lograría solo apoyando el balance regional militar proveyendo los misiles *Hawk* a Israel, sino también gracias a acuerdos comprensivos con los líderes árabes. Por tal motivo, bajo la promesa de Nasser de relajar las tensiones con Israel, Estados Unidos ofreció a la República Árabe Unida en 1961 -pese a la secesión de Siria- asistencia técnica para el plan de desarrollo de cinco años que llevaba a cabo y un préstamo de 500 millones de dólares (Little, 1993).

presencia de científicos soviéticos sesgaría la investigación y culparía a Israel de estar desarrollando armamento nuclear (Department of State, 1961). No obstante, el premier permitió que varias delegaciones de la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos visitaran las instalaciones de Dimona con la estrategia de evitar que los recelos del gobierno norteamericano en su lucha por la no proliferación nuclear pusieran en riesgo la relación bilateral (Cohen & Burr, 2016). Por lo tanto, como se puede apreciar en el gráfico 1, la ayuda económica a Israel por parte de Estados Unidos comenzó a partir de la administración Kennedy a responder directamente al modelo patrón-cliente, aumentando su flujo o disminuyendo según Israel siguiese o no las directivas del país norteamericano.

El modelo de relacionamiento patrón-cliente presenta -como se mencionó en el comienzo- ciertas características. En resumidas cuentas, además de la relación informal entre ambos países, Israel podría desafiar el status-quo de la relación al continuar con el desarrollo nuclear de Dimona -como de hecho hizo- y recibir las sanciones correspondientes en materia de flujo económico y militar por parte de Estados Unidos. Sin embargo, la muerte repentina de Kennedy en noviembre de 1963 y un cambio de administración y de perfil de los líderes políticos israelíes en el mismo año agregarían nuevos desafíos a la relación bilateral.



*Gráfico 1.* Financiamiento de los Estados Unidos a Israel entre 1948 y 1973 (ajustado por inflación a dólares corrientes de 1963). Fuente: elaboración propia basada en Congressional Research Service.

Por su parte, David Ben Gurión renunció como Primer Ministro de Israel el 16 de junio de 1963, asumiendo el cargo quien hasta entonces se desempeñaba como ministro de finanzas: Levi Eshkol. Tras el triunfo de las ideas de Ben Gurión en cuanto a garantizar la seguridad de Israel con el desarrollo de armas nucleares (postura que era apoyada por el

Ministro de Agricultura y futuro Ministro de Defensa Moshé Dayán y por el Viceministro de Defensa y futuro Primer Ministro Shimon Peres), todo parecía indicar que la política nuclear seguiría su rumbo. Sin embargo, pese a pertenecer al partido Mapai -mismo partido de Ben Gurión- Eshkol argumentaba que la defensa de Israel debía garantizarse de manera convencional (Manor, 2017). Además, sostuvo que Israel no sería el primer país en introducir armas nucleares en Oriente Medio (Cohen & Frankel, 1987).

Se trataba, entonces, de dos escuelas enfrentadas entre sí. Por un lado, Ben Gurión, Peres y Dayán argumentaban que la única manera en la que Israel podría sobrevivir sería desarrollando armamento nuclear, desconfiando de los Estados Unidos y buscando vías mediante las cuales defenderse sin depender de apoyo externo. Por el otro lado, el Primer Ministro Eshkol y el Ministro de Trabajo -y futuro Viceprimer Ministro- Yigal Allón sostenían que introducir armas de destrucción masiva en la región no solo perjudicaría a Israel, sino que no impediría una futura guerra con los países árabes. Por lo tanto, favorecían la idea de reforzar al Estado judío con armamento convencional para balancear las mejoras militares que la Unión Soviética entregaba a los enemigos de Israel.

Al asumir como Primer Ministro, Eshkol se encontró con la cuestión de Dimona (que había significado un éxito para la escuela de Ben Gurión) y un presidente Kennedy que todavía se era receloso del desarrollo nuclear israelí. En busca de demostrar un cambio de paradigma, Eshkol solicitó a los Estados Unidos asistencia militar directa en la modernización de la fuerza de tanques de las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI), además de lograr una compra a bajo costo de tanques norteamericanos M-48 (Cohen, 1995). Así, según el citado autor, mientras el objetivo de Ben Gurión era lograr garantías propias de seguridad (apoyándose en el desarrollo nuclear), Eshkol iba tras la obtención de una fuerza convencional que le permitiese disuadir a sus enemigos y acercarse aún más a los Estados Unidos. A cambio de dejar atrás el desarrollo de armas nucleares, Kennedy prometió que el país norteamericano defendería a Israel en caso de ataque (Little, 1993).

En conclusión, el breve -pero intenso- período de la administración Kennedy significó el comienzo de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Israel bajo el modelo patrón-cliente. El gigante norteamericano había virado en su política hacia el Estado judío con respecto a la administración Eisenhower: veía a Israel no como un elemento molesto y

desafiante del status quo regional como había sucedido en 1956, sino como un potencial aliado principal en una zona del mundo donde la Unión Soviética estaba avanzando lentamente en su acercamiento a los países árabes.

Kennedy buscaba afianzar los lazos con Israel, pero también intentó promover el diálogo y las relaciones con los países árabes que el bloque occidental podía considerar como aliados (Jordania, Arabia Saudita y el impredecible Egipto presidido por Nasser). Por este motivo, teniendo en cuenta la estrategia de política exterior estadounidense de respuesta sensible y simétrica a cualquier avance o ataque de la Unión Soviética junto con la política de no proliferación de armas nucleares, las relaciones con Israel -en la versión patrón-cliente- respondieron a intereses y necesidades de ambas partes. En este sentido, Estados Unidos ayudaría de manera informal a Israel con material militar y financiero, frente a lo cual el Estado judío debía acatar los designios norteamericanos para la región, no entrar en altercados con los países árabes y desactivar su programa nuclear de carácter bélico. No obstante, Israel siempre retuvo la capacidad de unilateralidad en un contexto hostil, frente al que Estados Unidos no castigó a su cliente de la manera que se hubiera esperado. En fin, la relación patrón-cliente recién había comenzado y fue durante la presidencia de Lyndon B. Johnson cuando -sin dudas- se consolidó.

### **Dinámica patrón-cliente: la consolidación (1963-1967)**

Tras la muerte de Kennedy el 22 de noviembre de 1963, asumió como presidente de los Estados Unidos Lyndon B. Johnson. Las intenciones del nuevo gobierno para con Israel quedarían marcadas por la frase que el nuevo presidente le había dicho a la Embajadora israelí Golda Meir durante el funeral del asesinado Kennedy: *“Israel can count on this”* (Little, 1993). Por el lado israelí, Levi Eshkol había asumido como Primer Ministro y como Ministro de Defensa en el mismo año, mostrándose dispuesto a ampliar las relaciones con el país norteamericano mediante dos estrategias: detener el desarrollo nuclear israelí en Dimona<sup>19</sup> y plegarse a las decisiones estadounidenses en busca de conseguir financiamiento y armamento

---

<sup>19</sup> Uno de los gestos del Primer Ministro fue invitar a inspectores estadounidenses al reactor nuclear de Dimona para que corroboraran las intenciones de desarrollo nuclear civil que tendría su gobierno (Cohen, 1998).

convencional. Como se puede observar en el gráfico 2, el flujo de financiamiento comenzó a aumentar tras el ascenso del nuevo presidente norteamericano.

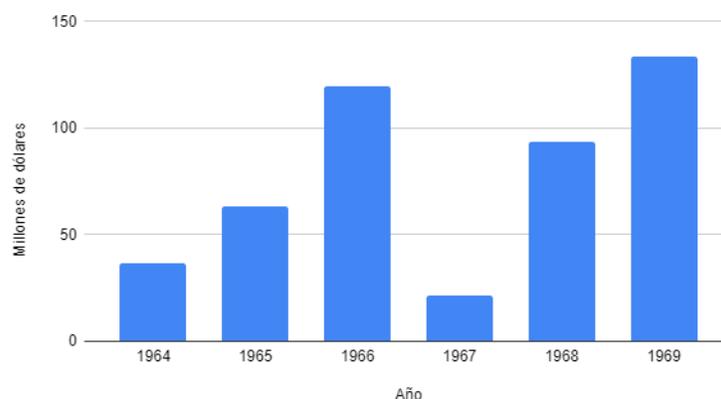


Gráfico 2. Financiamiento de los Estados Unidos a Israel entre 1964 y 1969 (ajustado por inflación a dólares corrientes de 1963). Fuente: elaboración propia basada en Congressional Research Service.

La política exterior de Lyndon Johnson con respecto a Medio Oriente no varió demasiado respecto a la de su antecesor (Gaddis, 2005; Ross, 2015). En primer lugar, continuó con la doctrina de respuesta sensible o simétrica a cualquier avance o ataque de la Unión Soviética, asegurando que Estados Unidos defendería y proveería de material militar convencional a sus aliados donde sea que se encontrasen, incluida -por supuesto- la región de Medio Oriente. Al igual que Kennedy, buscó afianzar y reforzar las relaciones norteamericanas con Israel, y al mismo tiempo promover las relaciones con los países árabes<sup>20</sup>.

Así, quedó de manifiesto no solo la consolidación de la dinámica patrón-cliente, sino también hasta dónde los requerimientos del cliente (Israel) podían influir en los diseños del patrón norteamericano. Sin ir más lejos, el *National Security Adviser* tanto de Kennedy como de Johnson, McGeorge Bundy, estableció las condiciones para el afianzamiento de las relaciones entre Estados Unidos e Israel: el país norteamericano proveería de financiamiento

---

<sup>20</sup> El hecho de enviar ayuda militar y financiera a los países árabes enemigos de Israel -pero cercanos a Washington- implicó una necesaria ayuda al Estado judío para mantener el balance de poder regional. De hecho, tras reducir el financiamiento al Egipto de Nasser (cada vez se hallaba más cercano a la Unión Soviética), la ayuda militar al rey Hussein de Jordania implicó -indefectiblemente- recelos en el gobierno de Israel (Ross, 2015).

y ayuda militar a Israel si éste dejaba atrás el desarrollo de armas nucleares en Dimona. Esto era, a todas luces, el requerimiento de reciprocidad propio de la dinámica patrón-cliente. Johnson sabía, empero, que un apoyo abierto y directo a Israel hubiera supuesto desacuerdos y rupturas de las relaciones con los países árabes: si no recibían el apoyo estadounidense, hubieran llevado a cabo ataques contra Israel. En consecuencia, hubiesen crecido las posiciones en la dirigencia israelí sobre continuar el desarrollo de armas nucleares que había iniciado Ben Gurión (Little, 1993).

Las primeras acciones de la nueva administración estadounidense, en su plan de afianzar las relaciones del país norteamericano con Israel y -a la vez- promover el diálogo con los países árabes pro-occidentales (enemigos de Israel) trajeron los primeros cortocircuitos con la administración Eshkol. En este sentido, el gobierno de Johnson decidió enviar tanques *Patton* al gobierno jordano para evitar la caída del rey Hussein y también impedir que la Unión Soviética ejerciera aún más la influencia sobre Medio Oriente (Bar-Siman-Tov, 1998). Como consecuencia, el gobierno israelí se mostró receloso de la acción unilateral norteamericana, por lo que cuestionó el desbalance de poder que la entrega de armas a Jordania implicaría para la región. En mayo de 1964, el gobierno de los Estados Unidos decidió transferir tanques M-48 a Israel a través de Alemania Federal<sup>21</sup>. Sin embargo, por los problemas que causaría el reconocimiento por parte de los países árabes a la República Democrática Alemana, el cargamento se detuvo. En consecuencia, pese a las críticas que podría traer en el contexto doméstico, Estados Unidos envió directamente ayuda militar y económica a Israel bajo la premisa de que este no continuaría con el plan nuclear y se mantendría alejado de altercados regionales.

En este último caso, se pudo verificar una tendencia clara y visible de la dinámica patrón-cliente. En primer lugar, el Estado más poderoso no iba a enviar ayuda militar directa al cliente -pese a las quejas israelíes- demostrando un patrón de inestabilidad propio de este tipo de relaciones bilaterales. En segundo lugar, al menos desde la perspectiva israelí, la ayuda a un enemigo supuso la evidencia de que Estados Unidos -si bien había prometido ayuda militar de manera informal en caso de ataque- estaba armando a Jordania, enemigo de

---

<sup>21</sup> Como muestra de reciprocidad, Eshkol aseguró que Israel no lideraría un escalamiento en el desarrollo de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, además de permitir la visita de inspectores norteamericanos al reactor nuclear de Dimona (Little, 1993).

Israel desde 1948. Por último, si bien tanto Eshkol como Allón tenían una postura clara, la continuación del desarrollo nuclear de Dimona y que no hubiera un claro compromiso en esta materia suponían un desafío al status-quo que Estados Unidos no toleraría. De todas maneras, la discrecionalidad que demostró Israel en esta materia fue una clara muestra de no sometimiento y, en otras palabras, la desobediencia del cliente. Así, Israel logró que Estados Unidos le transfiriese 210 tanques M-48 en 1965 y una promesa de enviar 100 aviones *Skyhawk* para 1966-1967 solo aceptando las visitas a la central nuclear. Pese a que nunca se comprometió a no desarrollar armas de destrucción masiva y solo aseguró que no sería el primer país en introducirlas en la región, logró su cometido de aumentar el arsenal militar convencional (Bar-Siman-Tov, 1998).

A todas luces, el poder de chantaje que Israel empezaba a tener sobre Estados Unidos se hacía evidente: la administración Johnson sabía que la única manera de evitar que Israel continuase con el desarrollo nuclear era proveer a este último de armamento convencional. Además, resultaba vital para los Estados Unidos mantener las relaciones bilaterales con Israel en un carácter informal, ya que hacerlas oficiales mediante un tratado podría haber significado una ruptura con los países árabes junto con el consecuente avance de la influencia soviética en Medio Oriente. En conclusión, la relación informal forzada por los Estados Unidos fue otro indicador de que la relación patrón-cliente se había consolidado.

Ahora bien, las diferentes posturas sobre el desarrollo nuclear israelí dentro del arco político del Estado judío se han planteado en el capítulo anterior en dos corrientes que quedarían bien marcadas frente a las elecciones parlamentarias del año 1965: desarrollo nuclear como garantía de la seguridad -con especial énfasis en la disuasión de los países vecinos hostiles- o un desarrollo armamentístico convencional que, por un lado, no construyese el arma más destructiva de la historia de la humanidad y que, a la vez, permitiese un mayor acercamiento con los Estados Unidos (Manor, 2017). Las diferencias dentro de la izquierda israelí entre el partido *Rafi* de David Ben Gurión, Moshé Dayan y Shimon Peres (desarrollo nuclear) y el partido *Alineamiento* de Levi Eshkol e Yigal Allon (desarrollo convencional) tuvieron su pico de ebullición en este sufragio, poniendo en competencia dos ideas que marcarían para siempre la historia israelí. A partir de la victoria y continuación de Eshkol como Primer Ministro, la cuestión nuclear en Israel adquirió un carácter secreto o de

*opacidad*. Según el Primer Ministro y su mano derecha, Yigal Allón, dado el pequeño tamaño de Israel y que -como consecuencia- no poseía capacidad de segundo golpe en caso de un ataque nuclear, la necesidad de desarrollar armas de destrucción masiva era menor comparándola con la de fortalecerse convencionalmente, al menos en un primer momento (Aronson, 1992).

Pese a la victoria de la corriente que buscaba el armamento convencional, las dudas sobre el desarrollo nuclear israelí nunca se disiparon en la Casa Blanca<sup>22</sup> (Department of State, 1964). Por lo tanto, la firma de un Memorandum de Entendimiento con el gobierno de Lyndon Johnson el 10 de marzo de 1965, en el que se especificaba que Estados Unidos respaldaría la política de seguridad de Israel siempre y cuando este último no introdujese armas de destrucción masiva en la región, pareció ser garantía suficiente de que Israel no desafiaría la hegemonía proyectada por el país norteamericano y seguiría siendo fiel a los deseos de su patrón (Manor, 2017). No obstante, exactamente dos meses después, Dean Rusk (Secretario de Estado) envió un memorándum al presidente Johnson asegurando que la estrategia del gobierno de Eshkol -pese a sostener oficialmente que el desarrollo nuclear de Israel sería pacífico- comprendía que no podía ni debía impedir en el largo plazo el desarrollo de armas nucleares si las garantías de seguridad del Estado judío seguían ausentes (Department of State, 1965). En consecuencia, aseveraba al presidente que la credibilidad de la campaña de no proliferación nuclear en el mundo quedaría en duda por las relaciones bilaterales cercanas entre los Estados Unidos e Israel. Por lo tanto, recomendó continuar con la venta de armas convencionales y con la presión al gobierno de Eshkol para que aceptase las visitas de la Organización Internacional de Energía Atómica al reactor nuclear de

---

<sup>22</sup> En febrero de 1963, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos estudió cuáles eran los ocho países capaces de adquirir armas nucleares en la década siguiente. Como en los casos anteriores, Israel se encontraba junto con China en el tope de la lista. Según los expertos estadounidenses, el Estado judío podría haber realizado un test de un arma de destrucción masiva para 1965 o 1966 (Cohen, 1998).

Dimona<sup>23</sup>. Al hacerlo, esperaba que la República Árabe Unida<sup>24</sup> redujera las tensiones con Israel y no se plegase definitivamente a la influencia soviética.

Al año siguiente, en un telegrama enviado por el Departamento de Estado a la Embajada estadounidense en Israel, Rusk se mostraba aún receloso de las intenciones de desarrollo nuclear por parte del gobierno de Eshkol. Al igual que el año anterior, el gobierno de los Estados Unidos buscó que Israel se atuviera a las inspecciones de la OIEA y no solo de la Agencia de Energía Atómica de los Estados Unidos. La respuesta del gobierno israelí fue, por su parte, que permitir a científicos soviéticos inspeccionar el reactor nuclear de Dimona implicaría entrar en tensiones por el armamento convencional de Israel. De una manera clara y precisa, Dean Rusk agregó en el telegrama:

Secretary noted our assumption Government of Israel does not wish go nuclear, and added: If you do, you will lose US support. If on the other hand, you accepted nuclear ban, he continued, your neighbors would follow you and that would be first step toward reduction of tensions. Secretary said we cannot guarantee USSR interested in conventional arms limitation, but nuclear question can be separated out and that consideration is fundamental to US position (Department of State, 1966, pág. 1).

Así, las posiciones tomadas por el gobierno estadounidense estaban fuera de discusión: si Israel continuaba con su plan de desarrollo nuclear, perdería el apoyo del país norteamericano. Por el otro lado, si se atenía a las inspecciones de la OIEA y aceptaba la prohibición del desarrollo de armas de destrucción masiva, Rusk aseguraba que los países árabes enemigos de Israel reducirían las tensiones en Medio Oriente y aclaró que la cuestión nuclear no solo era importante, sino fundamental para los Estados Unidos.

Tal y como estaba planeada la estrategia de *opacidad* nuclear, el gobierno de Eshkol diría abiertamente que estaba en contra del desarrollo de armas de destrucción masiva, aunque hubiera voces opositoras en la Knesset (Ben Gurión, Dayan y Peres) que proponían una posición más dura en la materia. En conclusión, Estados Unidos dejaba en claro que las relaciones con Israel quedarían mayormente atadas a la cuestión nuclear y que, si Israel no cumplía con lo prometido tanto en el memorándum de 1965 como en las conversaciones

---

<sup>23</sup> Israel se había adherido a la OIEA y aceptó las inspecciones del organismo solo en un pequeño reactor nuclear de investigaciones provisto por los Estados Unidos, negándose a que se inspeccionasen el resto de las instalaciones de Dimona (Department of State, 1965).

<sup>24</sup> Nombre oficial de Egipto hasta desde 1958 hasta 1971 pese a la salida de Siria en 1961 (se había unido en 1958).

intergubernamentales (no había un acuerdo formal), el gobierno norteamericano le quitaría la ayuda al Estado judío.

Tal como se puede observar en el gráfico 2, tras la firma del memorándum hasta el año 1966, los flujos de financiamiento hacia Israel fueron en aumento. Sin embargo, ese mismo año, los dirigentes del partido *Rafi* partidarios del desarrollo nuclear bélico acusaron al Primer Ministro de haber cometido un gran error -más bien una traición- al firmar el documento y demostrar así la debilidad de la dirigencia israelí en la cuestión nuclear (Manor, 2017). Por lo tanto, las acusaciones tuvieron eco en las oficinas del Departamento de Estado y pusieron en duda las reales intenciones del Estado judío. Asimismo, las presiones infructuosas del presidente Johnson hacia el premier Eshkol para que Israel se plegara a las inspecciones de la Organización Internacional de Energía Atómica influyeron en el tensionamiento de los dos países para los años 1965 y 1966 (Cohen, 1998).

En conclusión, el período que comprende el final abrupto del gobierno de Kennedy y el comienzo de la administración Johnson hasta la Guerra de los Seis días se caracterizó por la consolidación de la dinámica patrón-cliente que se había planteado desde 1961. Israel haría uso de su capacidad de decisiones discrecionales y unilaterales utilizando la estrategia de *opacidad* nuclear del gobierno de Eshkol, mientras que Johnson y Dean Rusk en los Estados Unidos lograron -empero- imponer la voluntad del Estado más poderoso. De esta manera, la relación continuaría siendo impredecible y, frente a la amenaza de Rusk de que el gobierno estadounidense le quitaría el apoyo a Israel si continuaba con el desarrollo nuclear no civil, se plantearon posibles desafíos al status quo. La transferencia de recursos financieros y material militar convencional continuaría siendo la moneda de cambio en un “*toma y daca*” que buscaba evitar que Israel introdujese armas nucleares en Medio Oriente.

### **De la Guerra de los Seis Días al final de la administración Johnson: un retraso por recelos (1967-1969)**

El año 1967 estuvo marcado, principalmente, por la Guerra de los Seis Días. Desde luego, este conflicto bélico de breve duración no solo fue relevante en el contexto de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Israel, sino que implicó un acontecimiento fundamental en la historia de Medio Oriente. Más específicamente, Israel se convirtió en un corto tiempo en el Estado más poderoso de la región, venciendo a Siria, la República Árabe

Unida (Egipto), Jordania e Irak. Además, logró hacerse con los territorios de los Altos del Golán que pertenecían a Siria, la Franja de Gaza y a la Península del Sinaí, pertenecientes a la República Árabe Unida, el West Bank (hoy Cisjordania) y la parte oriental de Jerusalén, pertenecientes a Jordania desde 1948.

La guerra, iniciada por Israel en un ataque preventivo, sucedió luego de veintiún días exactos de intrigas estratégicas del líder egipcio Gamal Abdel Nasser hacia el Estado judío (Manor, 2017). El 15 de mayo de 1967, Nasser ordenó a su ejército cruzar el Canal de Suez (controlado por la ONU desde 1956) y asentarse en la Península del Sinaí. Además, dio la orden al ejército egipcio que estaba luchando en Yemen de que se dirigiera al Sinaí, para incrementar las fuerzas en la frontera con Israel. Ese mismo día, 20 de mayo de 1967, las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) hicieron lo propio llevando tropas a la frontera sur. El 23 de mayo, Nasser bloqueó los Estrechos de Tirán (sur del Golfo de Áqaba) desde la ciudad de Sharm El-Sheij para impedir el paso de barcos tanto israelíes como extranjeros hacia el Océano Índico. En este escenario y frente a los resultados infructuosos de la mediación del Consejo de Seguridad de la ONU, solo el presidente Lyndon B. Johnson podía interceder para evitar un nuevo conflicto bélico (Manor, 2017). Para lograrlo, el presidente norteamericano solicitó a Israel que no actuara de manera unilateral e inconsulta y así evitar un escenario similar al de la Crisis de Suez en 1956 (Bar-Siman-Tov, 1998).

Los objetivos de la Casa Blanca eran evitar, a toda costa, que Israel disparase primero en una contienda en la que podía inmiscuirse la Unión Soviética. Sin embargo, el Estado judío había movilizado a 200.000 ciudadanos (cerca del 10% de su población) y no estaba dispuesto a tolerar tantas provocaciones de Nasser<sup>25</sup>. En el plano interno, la población pedía que los líderes de *Rafi* (Ben Gurión, Peres y Dayan) tomaran el gobierno de un débil Eshkol que no había reaccionado frente a la amenaza. Por supuesto, los planes de *Rafi*, y en especial de Shimon Peres, eran detonar un artefacto nuclear para disuadir a los enemigos de Israel y evitar la contienda bélica. Sin embargo, esta opción jamás sería aceptada por Eshkol y Allón,

---

<sup>25</sup> El motivo oficial presentado por Israel para iniciar la guerra fue, como se mencionó, el cierre de los Estrechos de Tirán desde la ciudad de Sharm El-Sheikh por parte de Nasser. Además, la introducción de tropas árabes extranjeras en Jordania y la zona del *West Bank* comprometían seriamente las fronteras israelíes en caso de ataque sorpresivo. Por último, la concentración de tropas egipcias en la Península del Sinaí y la intensificación de actividades de guerrillas árabes en la frontera propiciaron la decisión bélica israelí (Evron, 1994).

partidarios del fortalecimiento militar convencional y artífices de la política de *opacidad nuclear*.

De esta manera, luego de ceder a las presiones de la sociedad civil israelí, se conformó un gobierno de Unidad Nacional entre miembros del oficialismo y de *Rafi*, permaneciendo Eshkol como Primer Ministro y asumiendo Moshé Dayán como Ministro de Defensa. Finalmente, el 5 de junio de 1967, Israel atacó por sorpresa a la fuerza aérea egipcia estacionada y para el 10 de junio ya había multiplicado enormemente su territorio, poderío e influencia en Oriente Medio. En este caso, el Estado judío estaba cumpliendo -por un lado- con el plan de Yigal Allón de poseer fronteras defendibles<sup>26</sup> de los países árabes que se podrían utilizar en un futuro como moneda de cambio para acuerdos de paz. Por el otro, el Ministro de Defensa, Moshé Dayán, se había destacado como el gran estratega de la guerra. No obstante, la popularidad y éxito de Dayán implicaban que las presiones por el desarrollo nuclear no civil irían en aumento.

Los Estados Unidos se encontraban, por su parte, ante un gran dilema. Por un lado, la victoria de Israel implicaba que el mayor aliado estadounidense en Medio Oriente se había fortalecido. Sin embargo, ese fortalecimiento podría llevar a un desafío al status quo que rompiera la relación patrón-cliente que venía desarrollándose desde 1961, podía tensionar las relaciones con la Unión Soviética y -además- los partidarios del desarrollo de armas de destrucción masiva habían vuelto al gobierno israelí. En definitiva, el camino a seguir por los Estados Unidos fue castigar y recompensar, mientras trataba de mantener en calma al nuevo gigante.

Como premio, el gobierno estadounidense nunca emitió una queja por el USS Liberty, barco de la armada estadounidense que había sido hundido por Israel durante la Guerra de los Seis Días (Herring, 2008). Sin embargo, decidió castigar a Israel al no vetar la resolución 242<sup>27</sup> del Consejo de Seguridad en la Organización de las Naciones Unidas, en la que se

---

<sup>26</sup> Una de las principales preocupaciones de Yigal Allón era proveer a Israel de fronteras *defendibles* que le permitieran la supervivencia. Compartiendo el diagnóstico con la escuela de Ben Gurión (Israel corría peligro de desaparecer) no optaba por la vía nuclear para disuadir a sus enemigos, sino en ampliar las fuerzas israelíes y conquistar el territorio suficiente que le permitiese sobrevivir (Allon, 1976).

<sup>27</sup> La resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contenía los siguientes elementos: retiro de las Fuerzas Armadas de Israel de los territorios ocupados en la Guerra de los Seis

instaba a Israel a retirarse de los territorios conquistados. Pues bien, la dinámica patrón-cliente seguía su curso, e Israel sufriría las consecuencias de realizar una nueva guerra en Medio Oriente y de seguir adelante con la estrategia de *opacidad nuclear*.

En un documento del Departamento de Defensa fechado el 31 de diciembre de 1967, se aseguraba que Estados Unidos aún tenía dudas sobre el desarrollo nuclear de Dimona por las visitas irregulares a las instalaciones que Israel permitía. En este sentido, se urgía al gobierno estadounidense a reafirmar la posición de no proliferación nuclear y a aclararle a Eshkol que Israel perdería el apoyo estadounidense si Israel era el primer país en introducir armas de destrucción masiva en Medio Oriente (Department of Defense, 1968). En consecuencia, en un documento del Departamento de Estado se recomendó a Dean Rusk que aclarase en las negociaciones con el embajador israelí Rabin que la venta de los F-4 Phantoms debían ser parte inherente de la reciprocidad que existía entre Estados Unidos e Israel, por lo que el Estado judío debía ceder en otras cuestiones de interés para el país norteamericano. Los objetivos eran dos: lograr la cooperación de Israel en un acuerdo de paz con los países árabes y cuestionar al embajador sobre el desarrollo de armas nucleares por parte del Estado Judío (Department of State, 1968). En respuesta, Rabin aseveró que el gobierno de Israel haría valer lo establecido en el Memorandum de Entendimiento entre Estados Unidos y el Estado judío del 10 de marzo de 1965: Israel no sería el primer país en introducir armas nucleares en Oriente Medio (Department of Defense, 1968). Sin embargo, Rabin no mencionó la cuestión relativa al retiro de Israel de los territorios conquistados en la Guerra de los Seis Días.

En una visita que el Primer Ministro israelí Levi Eshkol hiciera a los Estados Unidos en enero de 1968, solicitó al gobierno de Johnson la venta de treinta A-4 Skyhawks y cincuenta F-4 Phantoms para fortalecer a las FDI. Este pedido se debía a dos motivos. Por un lado, buscaba contrarrestar la provisión de material militar que la Unión Soviética había hecho tanto a Egipto como Siria<sup>28</sup>. Por el otro, intentaba hacer frente a la beligerancia árabe que había quedado demostrada en la Conferencia de Jartum de la Liga Árabe en septiembre

---

Días y terminar con todos los reclamos de soberanía por parte de Israel de los territorios ocupados (UN Security Council, 1967).

<sup>28</sup> Frente a la entrega de material militar de la Unión Soviética, Estados Unidos hizo lo propio con Jordania (enemigo de Israel), Arabia Saudita, Marruecos, Libia y Túnez (Ben-Zvi, 1993).

de 1967<sup>29</sup> (Little, 1993). En una clara maniobra plausible dentro del modelo patrón-cliente, Johnson aseguró que la venta se haría efectiva si Israel adhería a la resolución 242 (cediendo territorios en busca de la paz) y si reforzaba su iniciativa de no volverse un país con armas nucleares. En definitiva, según la lógica de Johnson, frente a una gran victoria militar convencional en la Guerra de los Seis Días, Israel tendría plenas garantías de su seguridad y no debería continuar con el desarrollo nuclear no civil de Dimona.

El compromiso de Israel sobre su desarrollo nuclear -Johnson insistía- debía demostrarse con la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) sancionado en julio de 1968. Empero, el Estado Judío nunca se adhirió. Tal como había sucedido en una conversación entre el Secretario de Estado Dean Rusk y el Ministro de Relaciones Exteriores israelí Abba Evan, frente a la afirmación del primero de que Israel no debía ser el primer país que introdujese armas nucleares en Medio Oriente, el funcionario israelí mencionó que no lo serían, pero tampoco habrían de ser los segundos (Little, 1993). Finalmente, tras las infructuosas negociaciones con la Unión Soviética para limitar el material militar convencional en Medio Oriente y pese a los recelos de varios miembros del Departamento de Defensa, Johnson autorizó la venta de los F-4 Phantoms a Israel<sup>30</sup> que llegarían en los años 1969 y 1970 (Bar-Siman-Tov, 1998).

Los últimos acontecimientos acaecidos en la relación entre Estados Unidos e Israel durante el final de la presidencia de Lyndon Johnson implicaron un cambio de flujo, pero no de dinámica, en el modelo patrón-cliente. Estados Unidos -el patrón- cedió mucho más de lo que años anteriores frente a las peticiones israelíes, y no solo eso, sino que tampoco castigó la unilateralidad de Israel en la Guerra de los Seis Días como había sucedido en la Crisis de Suez de 1956. Sin dudas, el status quo había virado hacia el cliente -Israel- y la victoria aplastante sobre los países árabes suponía que el nuevo gigante militar de Medio Oriente tendría una hegemonía indiscutida. Además, la relación bilateral se volvía cada vez más predecible e Israel estaba dispuesto a desafiar aún más el status-quo: continuaría con la

---

<sup>29</sup> Cinco meses antes, el presidente egipcio Nasser pronunció los tres “no” contra Israel: no al reconocimiento de Israel, no a las negociaciones con Israel y no a la paz con Israel (Ross, 2015).

<sup>30</sup> El embajador israelí en Estados Unidos, Itzjak Rabin, logró que AIPAC (American Israel Public Affairs Committee) persuadiera a setenta senadores de los Estados Unidos para firmar una carta en la que apoyasen la venta de los F-4 Phantoms a Israel (Little, 1993).

*opacidad nuclear* y no retiraría sus tropas de los territorios conquistados como parte del plan de Allón. Sin embargo, el cambio de administración demócrata a una republicana en 1969 en los Estados Unidos con la victoria de Richard Nixon pondría frenos -o no- a la estrategia israelí.

### **Una nueva administración republicana ¿un nuevo cambio de estrategia? (1969-1970)**

Al momento de asumir Nixon el 20 de enero de 1969, se tenía la sensación en el nuevo gabinete de que era hora de hacer una revaluación de la política exterior norteamericana, justo en el fin de la época del predominio estadounidense sobre el escenario mundial (Kissinger, 1995). El poderío nuclear de los Estados Unidos era cada vez más reducido y el acelerado crecimiento económico de Japón y Europa (ambos resguardados por créditos norteamericanos) competía con el estadounidense. Además, la cuestión de la Guerra de Vietnam implicaba encontrar una tercera opción entre la retirada y la total expansión, que más tarde se conocería como “paz con honor”. Asimismo, junto a la inflación y el desempleo, la economía se detuvo y para fines de 1969 estaba en recesión. Los problemas más serios al momento de asumir Nixon eran -entonces- políticos, sociales y económicos, simbolizados por las protestas y los arrestos durante la asunción del nuevo presidente<sup>31</sup> (Herring, 2008).

La Doctrina Nixon, por su parte, fue pronunciada primero y más informalmente en la isla de Guam el 25 de julio de 1969 y luego en 1970 y de manera más formal en el primer informe anual sobre política exterior del presidente. Como argumenta Kissinger (1995), la Doctrina Nixon intentó mantener un camino intermedio entre la expansión excesiva y la retirada. Tres eran las normas principales. En primer lugar, Estados Unidos cumpliría los compromisos de sus tratados. En segundo lugar, Estados Unidos ofrecería protección a cualquiera de sus naciones aliadas o a cualquier otra que fuese considerada como de vital importancia para la seguridad norteamericana si una potencia nuclear amenazara su libertad. En tercer lugar, y quizás lo más importante, en caso de una agresión no nuclear, Estados

---

<sup>31</sup> El movimiento de la militancia negra en Estados Unidos estaba en aumento y esto provocó un revés de la población blanca conservadora, logrando que muchos norteamericanos creyeran que el país nunca había estado más dividido desde la Guerra de Secesión. Las protestas anti-guerra de Vietnam, el movimiento feminista y la contracultura provocaba enojo en la clase media norteamericana que le exigía al nuevo gobierno respuestas rápidas para estas cuestiones.

Unidos esperaba que la nación amenazada asumiera la responsabilidad básica de aportar hombres para su defensa.

La cuestión clave sería, por supuesto, cómo Estados Unidos interpretaría las amenazas y cuáles serían los compromisos que respetaría. Además, la Doctrina Nixon no presentaba ningún indicio de cuál sería la respuesta que daría los Estados Unidos a una agresión de una potencia nuclear. Justamente, en ese espacio a la duda radicaba la capacidad política y la cintura que tenían tanto Nixon como el *National Security Adviser* (NSA) Kissinger en el manejo de las cuestiones de política exterior: al no amenazar directamente a la primera afrenta, tenían la capacidad de sacar el mayor provecho para los Estados Unidos en cualquier situación y todo gracias a la incertidumbre del rival en cuanto al resultado final y al método del país norteamericano para el desarrollo del conflicto.

Para Kissinger, existía la posibilidad de un mundo multipolar en equilibrio, incluso con poder desproporcional entre los países que lo mantuvieran. El interés de los Estados Unidos sería preservar ese balance incluso si era necesario alguna acción arriesgada para mantenerlo, ya que el balance de poder multipolar era para el NSA más seguro que el puramente bipolar de la década de 1950. Al mismo tiempo, era necesario ver y moverse más allá del balance de poder hacia un nuevo orden mundial en donde la estabilidad no resultara de los intereses nacionales en disputa, sino de la evolución de los hábitos de la mutua restricción, la coexistencia y, muy en el largo plazo, la cooperación (Gaddis, 2005). Así, este pensamiento y doctrina de política exterior fue conocida como *Détente*.

En este contexto de nueva mirada del panorama internacional por parte de la administración republicana entrante, las relaciones entre Estados Unidos e Israel entrarían en el último año de la relación patrón-cliente para ingresar luego, en septiembre de 1970, en lo que se denomina aquí “relaciones especiales”. Así, el financiamiento del Estado norteamericano hacia Israel se mantuvo, aunque los recelos por el desarrollo nuclear y las repercusiones de la Guerra de los Seis Días seguirían resonando en las paredes tanto de la Casa Blanca como del Departamento de Estado. Por el lado israelí, tras la muerte de Levi Eshkol el 26 de febrero de 1969 y un breve interinato de Yigal Allón, asumió como Primera Ministra Golda Meir el 17 de marzo del mismo año (Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel, 1970). En este caso, la ex-embajadora en los Estados Unidos contaba con el apoyo del

nuevo partido *Havodá* (Laborista), conformado por la unión del *Mapai*, *Rafi* y *Hajdut Havodá*, otrora partidos de izquierda contrincantes en la Knesset. Teniendo en cuenta la fusión de estas fuerzas políticas, la presencia de Moshé Dayán en el Ministerio de Defensa hacía creer que la estrategia israelí en materia nuclear continuaría siendo la *opacidad*, aunque nunca dejó de contemplar la posibilidad del desarrollo de armas de destrucción masiva.

Dentro del gabinete de Richard Nixon había dos posturas definidas con respecto al conflicto en Medio Oriente y, por supuesto, sobre cuál era la relación que éste tenía con la Guerra Fría. Por un lado, el Secretario de Estado William P. Rogers argüía todo el conflicto en Oriente Medio -así como la intromisión soviética en ayuda a Egipto y Siria- como producto directo del conflicto árabe israelí (Bar Siman Tov, 1998; Ross, 2015). En esta línea, percibía que la ocupación israelí de territorios árabes desde 1967 era la causa principal de los conflictos en la región. Sostenía que la intransigencia de Israel no solo había provocado la Guerra de los Seis Días, sino que también había producido el aumento de la influencia soviética en la región y que fuese más plausible la confrontación de las dos superpotencias del mundo. Por lo tanto, proponía presiones hacia Israel que lo hicieran retroceder y firmar un acuerdo de paz en el cual devolviera territorios ocupados, promoviendo de este modo las buenas relaciones de Estados Unidos con los países árabes. Teniendo en cuenta la futura entrega de los Phantoms F-4 hacia Israel, Rogers se mostraba profundamente en contra y seguro de usar esta cuestión como elemento de presión hacia el Estado judío.

Por el otro lado, el NSA Henry Kissinger sostenía que el radicalismo árabe -principalmente impulsado por Egipto<sup>32</sup>- junto con la influencia soviética en la región eran problemas fundamentales a resolver para los Estados Unidos, además de garantizar la seguridad de Israel (Bar-Siman-Tov, 1998). Que Estados Unidos fuese aquel que proporcionara poder militar a Israel sería la clave para demostrar que solo el gigante norteamericano era el único capaz de controlar al Estado que había salido victorioso en la Guerra de los Seis Días. En definitiva, la estrategia de *Deténte* imponía una distensión cuasi

---

<sup>32</sup> Desde marzo de 1968 y agosto de 1970 se produjeron numerosos conflictos y ataques con víctimas mortales en la frontera entre Egipto e Israel: la Península del Sinaí. Desde la Guerra de los Seis Días, Egipto llevó a cabo una guerra de desgaste en la que se proponía bombardear constantemente a las fuerzas israelíes apostadas en la frontera, argumentando que el Estado judío no resistiría (Manor, 2017).

obligatoria en todas las zonas álgidas del mundo, como Medio Oriente. Por lo tanto, el empoderamiento de Israel<sup>33</sup> a expensas de los Estados Unidos y el rol que el país norteamericano podía tomar en las negociaciones de paz como mediador fundamental - mostrando las incapacidades soviéticas de lograr progresos- podría haber significado el único camino para apaciguar el conflicto árabe israelí dentro de la estrategia estadounidense a llevar a cabo en la Guerra Fría (Kissinger, 1979).

Es curioso, no obstante, que la política exterior de Nixon hacia Israel haya sido marcadamente diferente de la que otrora llevase a cabo la anterior administración republicana<sup>34</sup> de Dwight Eisenhower. Ambos compartían el interés en reducir el papel -y el gasto- que los Estados Unidos se habían auto impuesto en la Guerra Fría. Sin embargo, la mirada con respecto al Estado judío sería distinta. Mientras Eisenhower se volcó en favor de lograr una buena relación con los países árabes y aislar a Israel, Nixon vio en este último a un potencial aliado estratégico que finalmente se volvería fundamental en 1970. Sin dudas, fue primordial la diferencia de circunstancias de ambas administraciones: Eisenhower implementó la política del “New Look” planteando una nueva era de la Guerra Fría que tendría al mundo en vilo por el peligro de una escalada nuclear y, por el contrario, Nixon llegó al gobierno con la intención de reducir la tensión que había generado la Guerra de Vietnam, un peligro inminente de recesión económica y el aumento de la influencia europea y japonesa que obligaba a los Estados Unidos a retroceder de una manera ordenada y sin perder el control de Occidente.

Sumado a esto, el proceso de conformación de la dinámica patrón-cliente entre Estados Unidos e Israel iniciado durante el gobierno de Kennedy y continuado durante la administración Johnson brindó a Nixon la posibilidad de decidir cuál era y debía ser la relación bilateral con el Estado judío. El nuevo presidente contaba con un compromiso tácito

---

<sup>33</sup> El 31 de enero de 1970, el embajador soviético en los Estados Unidos, Anatoli Dobrynin, entregó en la Casa Blanca una carta de Aleksei Kosygin (Presidente del Consejo de Ministros de la URSS) dirigida al presidente Nixon. Allí, planteaba que la Unión Soviética estaba estudiando hasta dónde llegaba la influencia de actores extranjeros (Estados Unidos) en las acciones militares contra los países árabes retomadas por Israel. También, se anunciaba que, si esta situación continuaba, la URSS entregaría a sus aliados árabes todo el material militar necesario para repeler los ataques (Kissinger, 1979).

<sup>34</sup> Richard M. Nixon fue vicepresidente de Dwight D. Eisenhower durante toda su gestión (1953-1961).

de garantizar la seguridad israelí que Eisenhower no tenía: la Guerra de los Seis Días había configurado a Israel como el mayor poder en Medio Oriente y, aún más importante e imprescindible, el rol de mediador de paz que la nueva administración republicana podría brindar en la región garantizaría una victoria en la lucha por el control hegemónico de la región frente a la Unión Soviética. Nixon estaba convencido de que Israel era un actor fundamental en contener la influencia de la URSS y, por primera vez en las relaciones entre ambos países, un presidente estadounidense aseguraba la importancia estratégica del Estado judío -aunque no todavía su carácter crucial- para los intereses norteamericanos (Bar-Siman-Tov, 1998).

La postura de Estados Unidos tomaría en un primer momento, entonces, una posición ambivalente con respecto a las relaciones con Israel. Por un lado, en la política oficial del Departamento de Estado, William Rogers presionaría al Estado judío con una retirada de los territorios conquistados en 1967 como moneda de cambio para la entrega de material militar. Por el otro lado, el *back channel*<sup>35</sup> de Kissinger no dejaría que Israel se debilitase frente a los enemigos armados por la Unión Soviética, ya que, según la Doctrina Nixon, un Israel fuerte debería haber sido capaz de pelear sus guerras sin la intervención estadounidense.

Así, el primer año de la administración republicana no mostró demasiadas variaciones con respecto a la política implementada por Lyndon Johnson, ya que la dinámica de relacionamiento patrón-cliente seguía su curso: el patrón Estados Unidos y el cliente Israel tendrían objetivos conjuntos (supervivencia del último e influencia del primero) y negociarían constantemente en materia militar. Sin embargo, la cuestión nuclear todavía resonaba en los pasillos de la casa blanca porque, aunque hubiese una nueva administración en Israel, el Estado judío no había firmado el TNP y no había cesado las actividades del reactor nuclear de Dimona.

En documentos desclasificados del Departamento de Estado del año 1969, el Secretario Rogers sostenía que Israel debía ser presionado para firmar el TNP antes de que

---

<sup>35</sup> Se trataba de un canal de negociaciones paralelo al oficial y mediante el cual Kissinger en persona o el mismo Nixon tomaban las decisiones y negociaban directamente con los líderes de los Estados con los que se estuviese dialogando. El *back channel* debía ocurrir en el máximo de los secretos para evitar filtraciones a la prensa o incluso a otros miembros del gobierno que pudiesen poner en riesgo las negociaciones.

finalizara el año y para que el Estado judío reafirmase su promesa de no ser el primer país que introdujera armas de destrucción masiva en Medio Oriente (Department of State, 1969). En este sentido, Rogers le recomendó al presidente Nixon que para la visita de la Primera Ministra Golda Meir a los Estados Unidos, insistiera con la cuestión nuclear israelí<sup>36</sup> y que utilizara la provisión de material militar como moneda de cambio para garantías en esta cuestión (Department of State, 1969). Además, y esta es la cuestión a la que Rogers le prestaría más atención, sugirió que en todas las negociaciones Estados Unidos tuviera como objetivo que Israel firmase un acuerdo de paz con los países árabes<sup>37</sup>, argumentando que las estimaciones de material militar israelí aseguraban que tenía lo suficiente para defenderse en caso de agresión.

Por el otro lado, la estrategia del NSA Henry Kissinger difería en varias cuestiones con respecto a las maniobras de Rogers. Por un lado, como se mencionó, consideraba que Estados Unidos debía garantizar la seguridad de Israel en tanto era un gran aliado en Oriente Medio. Asimismo, asegurar la provisión de material militar podía servir como herramienta para las negociaciones con los países árabes y con la Unión Soviética. Sin embargo, el hecho de que Israel poseyera armas nucleares hubiese implicado la independencia del Estado judío de las armas norteamericanas y, aún más grave, que podría tomar decisiones unilaterales que implicasen -en definitiva- conflictos de alcance global. Por lo tanto, mantener a Israel en la órbita estadounidense y, al mismo tiempo, evitar que se volviese un Estado nuclear eran las prioridades que debía tener Estados Unidos antes de llegar a un acuerdo de paz. En las reiteradas conversaciones con el embajador israelí en Washington, Itzjak Rabin, Kissinger llegó a la conclusión de que la ambigüedad israelí en materia nuclear era clara: si bien había prometido no ser el primero en introducir armas nucleares en la región (acuerdo por los

---

<sup>36</sup> En un memorándum de conversación del Departamento de Estado del 13 de agosto de 1969, los agentes responsables de las inspecciones estadounidenses a Dimona argumentaban que las autoridades israelíes no habían permitido el correcto desarrollo de su trabajo y que continuar con las inspecciones no podría garantizar que Israel no estuviese construyendo armas de destrucción masiva (Department of State, 1969).

<sup>37</sup> En el año 1970, el Secretario de Estado William Rogers presentó un plan de paz para solucionar el conflicto árabe israelí. El “Plan Rogers” incluía que Israel se retirase de los territorios conquistados a Egipto en la Guerra de los Seis Días, que se firmase definitivamente la paz entre ambos Estados y que quedara garantizada la seguridad de la Franja de Gaza (perteneciente a Israel desde 1967). Sin embargo, el plan fue desestimado y la paz entre Egipto e Israel se dio finalmente con los Acuerdos de Camp David en 1979, bajo la presidencia de James Carter.

Phantom F4 en 1968), no garantizaba la firma del TNP (Rabin dijo que un futuro gobierno israelí podría llegar a analizarlo<sup>38</sup>) y tampoco podía asegurar que no desplegaría misiles estratégicos con cabezas nucleares antes de 1972<sup>39</sup> (The White House, 1969).

Finalmente, el período que comprende el primer año de la administración Nixon puede ser visto como una continuación de las relaciones bilaterales que hubo durante el gobierno de Johnson. Si bien se produjo un cambio de estrategia -Doctrina Nixon- la cuestión nuclear siguió siendo un determinante a la hora de llevar adelante el vínculo con Israel. La presencia de un Estado nuclear en Medio Oriente hubiera desestabilizado el conflicto con los países árabes y la Guerra Fría en un contexto más amplio, por lo que era una cuestión a la que el gobierno de Nixon trató con mucha cautela. Si bien los planes de Rogers parecían ser directos e invariables, en definitiva, la estrategia que adoptó Estados Unidos en 1969 fue la que diseñó el NSA Henry Kissinger. En consecuencia, los flujos de ayuda financiera y militar a Israel no variaron demasiado con respecto a los años anteriores (ver gráfico 2) y la relación patrón-cliente que se había desarrollado desde la presidencia de Kennedy seguía su curso. Será en 1970 cuando la cuestión cambie drásticamente y las relaciones entre Estados Unidos e Israel se vuelvan, como se propone en este trabajo, un modelo de relaciones especiales que existe hasta la actualidad.

### **Inicio y consolidación de las relaciones especiales: ¿obligación, estrategia o convicción? (1970)**

Hasta aquí, la relación patrón-cliente ha sido la norma a la hora de explicar las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos e Israel. Iniciado durante la presidencia de John F. Kennedy, el modelo patrón-cliente se consolidó con Lyndon B. Johnson y continuó por un año durante la presidencia de Richard M. Nixon. No obstante, en septiembre del año 1970 la situación cambió drásticamente. Si bien el “Septiembre Negro” no fue un hecho de

---

<sup>38</sup> Kissinger llegó a la conclusión de que la presencia de miembros en el gabinete que preferían la opción nuclear como Moshé Dayán harían inviable la opción de desarrollo pacífico o desnuclearización. Además, Kissinger sostenía que los israelíes hubiesen considerado la firma del TNP como un signo de debilidad frente a sus enemigos árabes (The White House, 1969).

<sup>39</sup> Si bien Kissinger consideraba que la posibilidad existía, estaba seguro de que los israelíes aceptarían las condiciones de Estados Unidos (no desplegar los misiles).

trascendencia demasiado grande comparado con las guerras árabes israelíes, sí lo fue en cuanto a la relación bilateral que mantenían -y la nueva que tendrán- Estados Unidos e Israel.

La conducción del patrón (Estados Unidos) en la relación con Israel a partir de la asunción de Nixon había tenido un carácter ambivalente, como se mencionó. Por un lado, el NSA Henry Kissinger intentaba que el gigante norteamericano mantuviese fuerte a Israel para iniciar las negociaciones de paz, mientras que el Secretario de Estado William Rogers presionaba al Estado judío para que se retirase de los territorios conquistados en 1967. En definitiva, la decisión recaía en el presidente estadounidense, que buscaba afianzar su poder al poner en disputa al Departamento de Estado con el Consejo de Seguridad Nacional (Kissinger, 1979).

La política de los Estados Unidos hacia Israel no había cambiado demasiado con respecto a la que implementó la administración anterior, por lo que la cuestión nuclear siguió siendo un determinante y el flujo de financiamiento -incluido el material militar- no había variado en gran manera. El juego de toma y daca junto con desafíos constantes al status quo por parte del cliente (Israel) se mantenían, al mismo tiempo que la Unión Soviética hacía lo propio con sus aliados árabes<sup>40</sup>. Sin embargo, el punto cúlmine que dio la posibilidad de que el gobierno norteamericano se volcase a la estrategia de Henry Kissinger y que el modelo de relacionamiento se convirtiera en “relaciones especiales” fue, sin duda alguna, los eventos englobados en el llamado “Septiembre Negro” de 1970 (Schoenbaum, 1993; Bar Siman Tov, 1998; Herring, 2008).

El territorio de Cisjordania había sido conquistado por Israel en la Guerra de los Seis Días y era una región fundamental para el Plan Allón de fronteras defendibles que había llevado a cabo el gobierno de Eshkol, y que continuaría la administración de Golda Meir. Dentro de la población palestina de la zona, las posiciones comenzaron a dividirse entre un

---

<sup>40</sup> Luego de la Guerra de los Seis Días, la Unión Soviética proveyó de material militar avanzado a sus aliados Siria, Irak y Egipto. Para finales de 1968, Egipto había recibido material militar soviético de última generación por un valor de 500 millones de dólares. Además, para inicios de 1973, el ejército egipcio contaba con 2100 nuevos tanques, mientras que los tanques sirios provistos por la URSS llegaban a 1700 unidades. Por el lado de la aviación, la fuerza aérea egipcia (prácticamente destruida en la Guerra de los Seis Días) contaba con 650 MIG cazas y bombarderos Sukhoi-7. Por último, la Unión Soviética entregó a Egipto misiles SAM antiaéreos para evitar un ataque masivo de la fuerza aérea israelí como el que había sufrido en 1967 (Barker, 1974).

apoyo al rey Hussein de Jordania (aliado de Estados Unidos) y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) fundada en El Cairo en 1964 (Manor, 2017). El enfoque del gobierno israelí no estaba claro, ya que por un lado el Ministro de Defensa Moshé Dayán prefería la presencia terrorista de la OLP en Cisjordania para mantener el status quo con Jordania, mientras que otra gran parte del gabinete sostenía que el apoyo al rey Hussein lograría un probable acuerdo de paz bilateral con la monarquía Hashemita. En otras palabras, excepto Dayán, lo que el gobierno de Golda Meir buscaba no era entregar territorios sin sentido, sino que al apoyar al rey jordano se podría llevar a la conformación de una administración palestino-jordana en Cisjordania que buscara la paz con Israel, siguiendo abiertamente el Plan Allon<sup>41</sup> (Manor, 2017).

Así, a la hora de entender el momento en el que la relación bilateral de los Estados Unidos e Israel cambió hasta el presente, tres cuestiones deben ser tenidas en cuenta. En primer lugar, la dirigencia política israelí estaba dividida entre los seguidores de Dayán (favorecer el status quo) y aquellos que veían en el rey Hussein la vía para llegar a un acuerdo de paz entre Jordania e Israel, repartiéndose el territorio de Cisjordania y sin poner en peligro la seguridad israelí. En segundo lugar, el rey jordano aliado de Estados Unidos y proclive a un acuerdo pacífico con Israel tenía en su territorio un vasto conjunto de militantes y guerrilleros de la OLP que realizaban continuamente incursiones contra Israel y, en la frontera oriental, la presencia de 17000 soldados iraquíes que presionaban al gobierno jordano para que continuase la beligerancia con el Estado judío. Hussein, por su parte, no podía expulsar a ninguno de los dos grupos porque eso hubiese sido entendido como una traición a la “solidaridad árabe” (Kissinger, 1979). En tercer lugar, Estados Unidos observaba expectante el desarrollo de los acontecimientos sin una posición clara del presidente Nixon: si bien deseaba un Israel fuerte que pelease sus propias guerras, tampoco negaba el accionar abiertamente crítico del Estado judío del Secretario de Estado Rogers.

---

<sup>41</sup> El Plan Allón en este caso proponía que, si bien no podían ser entregados los territorios de Judea y Samaria (Cisjordania) junto con el valle del Río Jordán porque eso implicaría poner en peligro la seguridad de Israel, la escasa presencia de asentamientos israelíes y el desarrollo económico de la región podían llevar en un futuro a un probable acuerdo de paz con el rey Hussein. Además, la lucha contra la OLP intransigente debía llevarse a cabo de manera total, ya que estarían en contra de cualquier iniciativa de paz israelí.

Para el líder de la OLP, Yaser Arafat, el territorio del futuro Estado palestino debía ser tanto el de Israel como el de Jordania, mientras que para los dos Estados mencionados el acuerdo de paz debía garantizar la seguridad del territorio israelí (reconociendo el derecho de autodeterminación del pueblo judío en ese territorio) y las fronteras de un futuro Estado jordano-palestino. Por supuesto, las diferentes visiones con respecto a la cuestión -sumado al modus operandi de la OLP- llevaron a que el poder de Arafat creciera hasta formar un “Estado dentro del Estado” en Jordania, contando con el apoyo de miles de palestinos desplazados por las guerras árabes israelíes (Manor, 2017). Empero, el líder de la OLP confiaba en que el rey Hussein no iría contra su organización, ya que sería acusado de traición por la Liga Árabe. Sin embargo, tras varios intentos de asesinato hacia el primer mandatario jordano y el avance constante de la OLP para dominar el territorio, Hussein decidió poner fin a las acciones terroristas en su país. En consecuencia, en septiembre de 1970, el Estado jordano inició acciones militares contra las unidades guerrilleras de Arafat, ganando finalmente la batalla.

La OLP, por su parte, contaba con el apoyo militar de Siria desde el norte, por lo que el ejército sirio comenzó a movilizarse hacia el sur. Por su parte, el presidente Nixon tomó el consejo del NSA Kissinger y solicitó ayuda a Israel para estabilizar los enfrentamientos en Jordania e impedir que Siria se inmiscuyese (Bar-Siman-Tov, 1998). Este acontecimiento, entendido como la primera vez que Estados Unidos solicitaba a Israel el apoyo necesario para solucionar un conflicto en Medio Oriente ajeno a su territorio implicó un cambio fundamental que se perpetúa hasta el día de hoy. El apoyo israelí al rey Hussein para que terminase de derrotar a la OLP en Jordania fue el momento fundamental en el que las relaciones entre Estados Unidos y el Estado judío adquirieron un carácter “especial”. En otras palabras, Estados Unidos estaba reconociendo el rol de Israel como el Estado más poderoso de la región, lo erguía como su principal aliado y, además, estaba reconociendo tácitamente todas las maniobras que Israel había realizado hasta entonces. En definitiva, las acciones de las FDI para detener el avance sirio en los Altos del Golán y las presiones estadounidenses hacia Egipto -e indirectamente a la Unión Soviética- para que no se entrometiera en la cuestión jordana fueron determinantes para el inicio de una nueva relación.

A partir de ese momento, el reconocimiento de Israel como el principal aliado estadounidense en Oriente Medio implicó también el hecho de que el Estado judío fuese vital

para los intereses estadounidenses. El status quo entre ambos países, que antes era desafiado constantemente, había cambiado: las acciones que tomase Israel ya no serían castigadas como otrora lo hiciera Estados Unidos, sino que el Estado judío ganaba un margen de maniobrabilidad tal que le permitía asegurarse el apoyo estadounidense desde ese momento y en el futuro. Así, la postura que el gobierno estadounidense tomaría para las relaciones con Israel seguiría definitivamente los lineamientos del NSA Henry Kissinger, manteniendo un Israel fuerte que pudiese imponer a su aliado y garante fundamental, Estados Unidos, como un mediador válido para el conflicto árabe israelí. En definitiva, Jordania era -para el NSA y para el presidente Nixon- una prueba de la capacidad de control que Estados Unidos tenía sobre los acontecimientos de Medio Oriente (Kissinger, 1979).

La cooperación estadounidense-israelí en el “Septiembre Negro” implicó no solo el inicio de las relaciones especiales (véase en el *gráfico 1* el aumento del financiamiento para 1970 de 649,21%), sino también un cambio en las reglas de juego. Israel, antes criticado y presionado por los Estados Unidos para que dejara atrás su plan nuclear, se había convertido en el tercer pilar del gigante norteamericano en Oriente Medio (sumado a Arabia Saudita e Irán) y el trato entre ambos Estados ya no podía ser un juego de toma y daca constante en el cual el cliente desafiara el status quo y el patrón lo castigara por ello. En este caso, Israel ganaría poder de discreción (incluida la decisión de continuar con su plan nuclear) y Estados Unidos, si bien podía poner reparos, no podía sancionar al Estado judío como antes lo había hecho.

Los acontecimientos del “Septiembre Negro” marcaron, sin duda alguna, un punto de inflexión del que ya no se podría volver atrás: Israel sería el aliado por excelencia de los Estados Unidos -por encima de los países árabes-, se garantizaría su supervivencia y la relación sería estable y sin sobresaltos. El patrón había dado un paso hacia adelante al reconocer a Israel como el Estado más poderoso y el Estado judío, lejos de desaprovechar la oportunidad, consiguió definitivamente el rol y las condiciones que tanto había buscado: apoyo incondicional, vital y estratégico de los Estados Unidos.

### **Una nueva relación y un nuevo desafío (1970-1973)**

El modelo de relaciones especiales parecía cada vez más consolidado al iniciar la década de 1970. Los acontecimientos del “Septiembre Negro” habían marcado una nueva era

en el vínculo entre los dos países, convirtiendo a Israel en el tercer pilar estratégico que el gigante norteamericano tenía en Medio Oriente. Los flujos militares y financieros se habían mantenido altos desde 1970 comparándolos con los años anteriores a la “relación especial” (634,3 millones de dólares en 1971 y 430,9 millones de dólares en 1972) y no aparecieron mayores diferencias entre las administraciones Meir y Nixon (Congressional Research Service, 2019). Comportamientos predecibles y la estabilidad propia de las relaciones especiales fueron las características que signaron este bienio, justo antes de entrar en la antesala de la Guerra de Iom Kipur.

Por otra parte, Gamal Abdel Nasser murió el 28 de septiembre de 1970 y el nuevo líder egipcio Anwar El -Sadat logró el ascenso al poder. Durante el curso del año 1971 llevó a cabo una purga al interior del gobierno egipcio que buscó eliminar a todas las voces pro-soviéticas que habían sobrevivido tras la muerte de Nasser (Kissinger, 1979). Por el lado sirio, el acceso de Hafez Al-Asad al gobierno en el otoño de 1970 también marcó una nueva estabilidad política en Siria que no se veía hacía tiempo, presentándose como un presidente moderado y de coraje que marcaría el destino del país árabe por las próximas décadas.

Sadat estaba decidido a llevar a su país por la senda del desarrollo económico y social, por lo que consideró necesario que Egipto se alejara de la Unión Soviética y procurase un acercamiento a los Estados Unidos (Manor, 2017). El 18 de julio de 1972, el presidente egipcio solicitó a 15000 asesores soviéticos que abandonaran el país. Había culpado a la URSS de adoptar una postura de “no guerra” y “no paz” y la presionó para permitir que Egipto se equipara con material militar adecuado en caso de ataque (Ross, 2015). Al mismo tiempo, acorralado por los “tres no” de Jartum, Sadat reclamó los territorios ganados por Israel en 1967 y, si bien había abierto un canal secreto con Kissinger que podría haber llevado a conversaciones de paz<sup>42</sup>, la atención estadounidense a la Guerra de Vietnam y las elecciones en Israel a fines de 1973 obligaron al líder egipcio a tomar acción. Las maniobras militares en la frontera entre Egipto e Israel perduraron, entonces, desde mayo hasta agosto de 1973.

---

<sup>42</sup> Sadat estaba dispuesto a escuchar propuestas de los Estados Unidos en materia de conversaciones de paz con Israel, al mismo tiempo que aseguraba estar dispuesto a llegar a un acuerdo sobre la situación del Canal de Suez (Ross, 2015).

Así, el 6 de octubre de 1973, los ejércitos de Siria y Egipto atacaron por sorpresa a Israel el día de Iom Kipur (día del perdón en el judaísmo). El Estado judío había sido el gran victorioso en la Guerra de los Seis Días y confiaba plenamente en sus capacidades militares para dominar la contienda. Sin embargo, con más de 2500 bajas, fue la guerra más sangrienta que tuvo que enfrentar desde la Guerra de Independencia en 1948. Al igual que hiciera Shimon Peres en 1967, el Ministro de Defensa de Israel, Moshé Dayán, propuso responder a los ataques con una “señal atómica”. No se trataba necesariamente de un ataque nuclear hacia alguno de sus enemigos, sino más bien la detonación de un artefacto nuclear que generase disuasión en Siria y Egipto (Manor, 2017). Finalmente, la decisión de Golda Meir fue continuar por la vía militar convencional por dos principales motivos: no generar tensiones con Estados Unidos y favorecer la idea de *opacidad* nuclear vigente desde el gobierno de Levi Eshkol. En definitiva, Israel terminó ganando la guerra haciendo uso de esta estrategia, tal como otrora lo había hecho.

De esta manera, se analizará la evolución de la relación bilateral entre Estados Unidos e Israel conceptualizando la Guerra de Iom Kipur como lo que -en realidad- fue en este contexto: un desafío a las relaciones especiales. Tanto Nixon como Kissinger compartían la creencia y convicción que Estados Unidos debía ser el único mediador del conflicto árabe-israelí, dejando a la región fuera de la influencia soviética. En este sentido, el gobierno estadounidense tenía que lograr dos objetivos. En primer lugar, una victoria aplastante de Israel como en la Guerra de los Seis Días impediría que los países árabes confiaran en Estados Unidos como mediador, volcándose decididamente al bando soviético. En segundo lugar, la importancia de Israel era vital -como presume el modelo de relaciones especiales- y no podían dejarlo caer frente a los ejércitos árabes. El resultado, entonces, debía ser una victoria israelí que no fuera total como la de 1967 y que dejara margen de maniobra al gobierno norteamericano para interceder en conversaciones de paz<sup>43</sup> (Bar-Siman-Tov, 1998; Ross,

---

<sup>43</sup> En una conversación que mantuvieron en privado Henry Kissinger con Richard Nixon, el presidente dejó en claro que el objetivo de Estados Unidos no era la dominación de ningún otro país, sino lograr ser quien imponga la paz. Así, el Estado norteamericano debía retener la fuerza y legitimidad suficiente para jugar ese rol y poder dialogar -al final de la guerra- con ambos bandos de la contienda (The White House, 1973).

2015). Después de todo, un Israel fuerte como deseaba Nixon no era -empero- el deseo de un Israel todopoderoso.

En una de las maniobras más controvertidas que lideró Kissinger en cuanto a las relaciones con Israel, el NSA decidió que el envío de armas que el Estado judío había solicitado al inicio de la guerra se retrasara, permitiendo así el avance sirio y egipcio (Bar-Siman-Tov, 1998; Herring, 2008; Ross, 2015). Según la información que Kissinger había recibido a través de su *back channel*, tanto él como el presidente Nixon estaban seguros de que Sadat aceptaría un cese del fuego junto con conversaciones de paz si lograba restaurar la dignidad que Egipto había perdido en 1967. Si el envío de armamento se hubiese realizado en tiempo y forma, las posibilidades de futuras negociaciones de paz con Sadat se hubiesen extinguido por una nueva victoria abrumadora de Israel. Finalmente, una vez que la Unión Soviética denegó el aprovisionamiento de material militar a sus aliados árabes, Kissinger aprobó el *airlift* de armamento hacia el Estado judío<sup>44</sup>. Desde otro punto de vista, el hecho de que Israel no hubiese contraatacado tampoco entraba en los planes de Estados Unidos, ya que la supervivencia del primero como un Estado fuerte era también un objetivo primordial (Bar-Siman-Tov, 1998).

Asimismo, la auto constricción de Israel al no responder masivamente al ataque árabe al comienzo de la guerra fue producto del rol que cumplía en la relación con Estados Unidos. Un comportamiento acorde a los intereses norteamericanos que no desafiara el status quo era lo esperable y deseable en el modelo de relaciones especiales. Sin embargo, la dirigencia israelí ignoraba el objetivo estadounidense de lograr un acercamiento con Sadat, por lo que el retraso del *airlift* causó rispideces con el gobierno de Nixon. Ahora bien, esta situación no desafiaba -empero- las relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Israel que habían comenzado en septiembre de 1970. Sin ir más lejos, la dependencia del Estado judío hacia el

---

<sup>44</sup> Kissinger retrasó el envío de ayuda militar acusando al Departamento de Defensa por la demora y haciéndole prometer a Israel que a cambio de la ayuda se plegaría a un alto al fuego y no apoyaría ni alentaría a la comunidad judía estadounidense a que presionasen por la enmienda Jackson-Vanick sobre los judíos soviéticos (Herring, 2008). Esta enmienda fue un proyecto presentado en el Congreso estadounidense en diciembre de 1973 por los demócratas Jackson y Vanick para exhortar a la Unión Soviética a entregar visas para la partida de los judíos perseguidos en su territorio a cambio de un acuerdo comercial de nación más favorecida con los Estados Unidos. Al aprobarse, las relaciones entre la URSS y los Estados Unidos se tensaron y esto no era funcional a la *Détente* de Nixon y Kissinger.

país norteamericano se acentuó luego de la guerra en cuanto a financiamiento y provisión de material militar. La existencia de Israel no dejó de ser vital para Estados Unidos y el status quo no fue desarticulado, en tanto el patrón fue el que tomó la decisión de no proveer a tiempo al cliente, y no viceversa.

La enseñanza de la Guerra de Iom Kipur tanto para Israel como para Estados Unidos fue, por un lado, que las relaciones especiales no implicaban necesariamente un apoyo incondicional del gobierno estadounidense a las acciones israelíes. Por el otro, el gobierno israelí comprendió que los intereses del gigante norteamericano en Medio Oriente iban más allá de garantizar la supervivencia del Estado judío y que, además, el conflicto estaba inmerso en la dinámica inapelable de la Guerra Fría. Las relaciones especiales continuaron, y el producto de las estrategias de Kissinger en la Guerra de Iom Kipur se verán reflejadas en el acuerdo de paz que Israel y Egipto firmarán en 1979 bajo la presidencia de James Carter.

La guerra resultó -entonces- tal como lo preveía la estrategia llevada a cabo por Estados Unidos: los Estados árabes comenzaron a ver al país norteamericano como un posible y factible mediador para las disputas territoriales, políticas y militares del conflicto árabe israelí (Bar-Siman-Tov, 1998). Al fin y al cabo, la distensión del conflicto en Medio Oriente era funcional tanto con la *Détente* como con el aumento de la influencia estadounidense en la región. Además, el embargo petrolero que los países de la OPEP habían impuesto sobre todo aquel que hubiese apoyado a Israel en la guerra hacía imperiosa la necesidad de llegar a un acuerdo de paz. El gobierno de Golda Meir, por su parte, estaba dispuesto a entrar en conversaciones de paz siempre y cuando las concesiones tangibles de Israel en materia territorial se asemejaran a las concesiones -en definitiva- intangibles de los países árabes.

Una vez terminada la guerra, Kissinger tomó la iniciativa para firmar la paz en Medio Oriente personalmente y llegó a la conclusión de que, como ambas partes habían sufrido grandes bajas, no habría demasiados obstáculos para la paz. En lo que se conoció como “shuttle diplomacy”, el NSA viajó entre las distintas capitales de Oriente Medio para negociar y garantizar la paz, excluyendo deliberadamente a los soviéticos. Como resultado, logró el armisticio entre Egipto e Israel, Egipto restableció las relaciones diplomáticas con

Estados Unidos, consiguió que se levantara el embargo petrolero en 1974 y también negoció un -finalmente- infructuoso acuerdo de paz entre Siria y el Estado judío<sup>45</sup>.

## Conclusiones

El presente trabajo ha planteado que las relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Israel no han sido idílicas desde el comienzo -como un observador pudiese pensar hoy en día- sino que, empero, han pasado por diferentes períodos que moldearon y definieron los patrones relacionales de la actualidad. El foco analítico ha sido puesto desde las presidencias de John Fitzgerald Kennedy, Lyndon Johnson y Richard Nixon, dividiendo los períodos teniendo en cuenta los virajes y vicisitudes de una relación que en un principio no se consolidaba y que era afectada por los acontecimientos, en general bélicos, de la región.

Se ha procurado conceptualizar los dos términos aquí propuestos (dinámicas *patrón-cliente* y *relaciones especiales*) con el fin de poder dar un marco teórico convincente, claro y preciso sobre las relaciones entre Estados Unidos e Israel. Si bien habían sido ya estudiadas, carecían de un marco conceptual que ordenara aquellas características propuestas como fundamentales a la hora de este estudio de caso. Así, se han confeccionado aquí dos modelos distintos -aunque similares- que comprenden los atributos que habían sido propuestos por la academia y que ahora han sido conceptualizados y sistematizados (ver *Tabla 1* y *Tabla 2*).

Las principales cuestiones analizadas para poder determinar el modelo en el cual la relación bilateral entre Estados Unidos e Israel habrían de colocarse fueron dos: la cuestión nuclear israelí y el posicionamiento estratégico que el gigante norteamericano haría del Estado judío en el marco de la Guerra Fría. En el primer caso, el análisis tanto de las fuentes primarias como secundarias ha marcado a la cuestión del desarrollo nuclear israelí como el principal foco de conflicto de la relación entre Estados Unidos e Israel entre 1961 y 1970. Situados en un modelo relacional patrón-cliente, los desacuerdos (evidenciados o no en forma de castigo por parte del patrón Estados Unidos) estuvieron marcados principalmente por la posición israelí con respecto a la fabricación de armas de destrucción masiva. Por supuesto, el hecho de que Israel poseyera un arma nuclear hubiera implicado un desbalance notable en

---

<sup>45</sup> Gracias a la “shuttle diplomacy”, Nixon pudo visitar Egipto, Israel, Siria, Arabia Saudita y Jordania en el mismo viaje, siendo el primer presidente estadounidense en poder hacerlo (Herring, 2008).

Medio Oriente, uno de los focos de conflicto indirecto más fuerte entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

La cuestión nuclear israelí, por su parte, generó una gran división en el arco político del Estado judío. Por un lado, David Ben Gurión junto a Shimon Peres y Moshé Dayán pretendían el desarrollo de armas de destrucción masiva que le permitieran la supervivencia definitiva a Israel en una región árabe que era -cuanto menos- hostil. Por el otro, Levi Eshkol e Yigal Allón buscaron que Israel se recostase en las armas convencionales (promoviendo el apoyo estadounidense). No obstante, las fuentes estudiadas revelaron que, si bien esta fue la postura oficial durante años, el desarrollo nuclear israelí entró en un carácter de *opacidad* que seguía generando resquemores en los pasillos del Departamento de Estado. Israel no sería el primer país en introducir armas de destrucción masiva en la región, pero definitivamente no sería el último.

De esta manera, el inicio de la relación patrón-cliente durante los gobiernos de Kennedy en Estados Unidos y de Ben Gurión en Israel estuvo fuertemente condicionado, entre otras cuestiones, a la negativa del premier israelí a las visitas de la Organización Internacional de Energía Atómica frente a las presiones del gobierno norteamericano. El principal impulsor del desarrollo nuclear israelí no estaba dispuesto a dejar caer su proyecto de convertir a Israel en una potencia nuclear para garantizar su seguridad. Resulta extraño -sin embargo- que, pese a que la estrategia de contención de los Estados Unidos a la Unión Soviética fuese de un carácter total en cualquier punto del globo, Israel no resultase un aliado crucial en medio de *clientes* (países árabes) soviéticos. Esto se debió, sin dudas, a dos motivos: el interés inicial de Kennedy en mejorar las relaciones con el mundo árabe y, decididamente, al peligro para el status quo regional que hubiese implicado Israel como Estado nuclear.

Dos movimientos cuasi simultáneos, la asunción de Eshkol poco antes de que Kennedy fuera asesinado y la entrada de Lyndon B. Johnson en la Casa Blanca, prometían un acercamiento mayor y, en consecuencia, una posible consolidación de la dinámica patrón cliente. Una búsqueda segura de apoyo estadounidense por parte de Israel (volcarse al desarrollo armamentístico convencional y no desafiar al status quo) junto con una continuación de la política exterior de Kennedy parecía ser la combinación perfecta para afianzar la

relación bilateral. Incluso yendo más allá de lo esperado, ambos gobiernos firmaron un Memorandum de Entendimiento el 10 de marzo de 1965 en el que Estados Unidos aseguraba que respaldaría y apoyaría la política de seguridad de Israel siempre y cuando éste no introdujese armas de destrucción masiva. Así, los flujos económicos y de material bélico comenzaron a aumentar hasta 1967.

La Guerra de los Seis Días implicó, sin embargo, un nuevo desafío a una relación patrón-cliente que ya parecía afianzada. El ataque sorpresivo israelí y la adquisición de una enorme cantidad de territorio (Franja de Gaza, Península del Sinaí, Transjordania y los Altos del Golán) fueron la clara muestra tanto del poderío militar del Estado judío como del plan de fronteras defendibles de Yigal Allón. Así, la negativa israelí a aceptar la resolución 242 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas y las continuas dudas por el desarrollo nuclear en Dimona llevaron a un nuevo retroceso en la relación con Estados Unidos, propio de la dinámica cambiante del modelo patrón-cliente.

Por otra parte, la nueva administración republicana de Richard Nixon, la entrada de Golda Meir como Primera Ministra en Israel y, fundamentalmente, la presencia del NSA Henry Kissinger en el gobierno estadounidense dieron una nueva cara a la ya establecida dinámica relacional entre Israel y Estados Unidos. En el marco de una nueva doctrina norteamericana de política exterior (Doctrina Nixon), un giro inesperado de los acontecimientos en el que Israel apoyó la contraofensiva del rey Hussein contra la OLP en Jordania en septiembre de 1970 cambió el rumbo de la relación bilateral que Israel y Estados Unidos tendrían a partir de entonces. El nuevo modelo de relaciones especiales aquí propuesto reemplazó a la dinámica patrón-cliente. Fue en septiembre de 1970 que la posición estratégica de Israel se volvió crucial para los Estados Unidos, en tanto se convirtió en el tercer pilar (sumado a Irán y Arabia Saudita) del gigante norteamericano en Medio Oriente (Bar Siman Tov, 1998; Herring, 2008).

Las características propias de esta nueva dinámica contrastaban con el modelo patrón-cliente, ya que la existencia de Israel pasó a ser vital para los Estados Unidos y los desafíos al status quo, como el desarrollo nuclear en Dimona, debían pasar a un segundo plano. No obstante, pese a que el proyecto de *opacidad* continuó durante la administración de Meir, la nueva posición que Israel ocupaba en el radar estadounidense fue suficiente como para que

las conversaciones por el desarrollo de armas de destrucción masiva quedasen incluidas en discusiones más generales, usualmente llevadas a cabo por el NSA y futuro Secretario de Estado Henry Kissinger. Por supuesto, al igual que en el período anterior, la posible presencia de un Estado nuclear en Oriente Medio sería perjudicial para la política de apaciguamiento hacia la Unión Soviética y, aún más, minaría las intenciones de la administración Nixon de volverse la interlocutora en posibles negociaciones de paz.

La Guerra de Iom Kipur, por su parte, supuso un desafío al nuevo modelo implementado. El ataque sorpresivo del nuevo líder egipcio Anwar El-Sadat y del sirio Al-Asad produjo una enorme sorpresa en el -aparentemente todopoderoso- Estado de Israel. La negativa de Kissinger a enviar ayuda en un primer momento como la confianza desmedida israelí tras la Guerra de los Seis Días fueron dos características salientes de los límites con los que se encontraría la dinámica de relaciones especiales a partir de entonces. Si bien Israel continuaría siendo estratégicamente crucial para los Estados Unidos, la Guerra de Iom Kipur fue un testimonio ineludible de que por encima de la relación bilateral estaban los intereses primordiales de Estados Unidos y, en consecuencia, implicaba necesariamente una ponderación mayor de la Guerra Fría. Al ser un conflicto no tan desbalanceado como el anterior, el interés del país norteamericano estaba en que los Estados árabes e Israel se sentaran a negociar con Washington como mediadora, dejando fuera a la influencia soviética y garantizando una zona de paz que supusiera un problema menos para la administración republicana. En fin, las relaciones especiales continuaron, y la Guerra de Iom Kipur fue tanto prueba como límite para ello.

El estudio aquí propuesto, entonces, ha procurado dar una muestra fehaciente, clara y precisa sobre las relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Israel. Basado en fuentes primarias y secundarias mediante la técnica *process tracing*, se realizó un análisis ampliamente detallado de las circunstancias que comprenden el período 1961-1973 en esta cuestión. Además, se sistematizaron y conceptualizaron dos modelos de relaciones bilaterales entre Estados que bien podrían ser aplicados a este caso en particular, así como a otros en otro tiempo o lugar. Las conclusiones a las que este trabajo arribó podrían servir de ayuda o guía para futuras investigaciones ya sea de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Israel como de otros países, puesto que los modelos de relación patrón-cliente como de

relaciones especiales podrían explicar otros fenómenos a nivel mundial. Será tarea de la academia de historia y de las relaciones internacionales comprender y analizar las relaciones bilaterales estatales desde este u otro punto de vista, arribando a resultados estructurados dentro de modelos conceptualizados como los que aquí se proponen.

## **Bibliografía**

- Allon, Y. (1976). Israel: The Case for Defensible Borders. *Foreign Affairs*, 55(1), 38-53.
- Aronson, S. (1992). *The Politics and Strategy of Nuclear Weapons in the Middle East: Opacity, Theory, and Reality, 1960-1991 (An Israeli Perspective)*. New York: State University of New York Press.
- Barker, A. J. (1974). *The Yom Kippur War*. New York: Random House.
- Bar-Siman-Tov, Y. (1998, Abril). The United States and Israel since 1948: A “Special Relationship”? *Diplomatic History*, 2, 231-262.
- Bass, W. (2003). *Support any Friend: Kennedy's Middle East and the making of the U.S.-Israel alliance*. New York: Oxford University Press.
- Ben-Zvi, A. (1993). *The United States and Israel: The Limits of the Special Relationship*. New York: Columbia University Press.
- Carney, C. P. (1989). International Patron - Client Relationships: a conceptual framework. *Studies in Comparative International Development*, 42-55.
- Cohen, A. (1995). Israel's nuclear history: The untold Kennedy-Eshkol Dimona correspondence. *The Journal of Israeli History*, 16(2), 159-194.
- Cohen, A. (1998). *Israel and the Bomb*. New York: Columbia University Press.
- Cohen, A., & Burr, W. (2016, Abril 26). How the Israelis Hoodwinked JFK on Going Nuclear. *Foreign Policy*. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2016/04/26/how-the-israelis-hoodwinked-jfk-on-going-nuclear-dimona-atoms-for-peace/>

- Cohen, A., & Frankel, B. (1987). Israel's nuclear ambiguity. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 15-19.
- Congressional Research Service. (2019). *U.S. Foreign Aid to Israel*. Washington DC: US Congress.
- Department of Defense. (1968, December 31). *Israel: the nuclear issue and sophisticated weapons. Position Paper*. Recuperado de National Security Archives.
- Department of Defense. (1968, November 27). *Telegram to Ambassador Yitzhak Rabin*. Recuperado de National Security Archives.
- Department of State. (1961, January 11). *Telegram declassified from US Embassy in Vienna to the Secretary of State*. Recuperado de National Security Archives.
- Department of State. (1964, Noviembre 25). *Telegram From the Department of State to the Embassy in Israel*. Recuperado de Office of the Historian:  
<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v18/d109>
- Department of State. (1965, Mayo 10). *Memorandum From Secretary of State Rusk to President Johnson*. Recuperado de Office of the Historian:  
<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v18/d214>
- Department of State. (1966, Julio 28). *Telegram From the Department of State to the Embassy in Israel*. Recuperado de Office of the Historian:  
<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v18/d312>
- Department of State. (1968, October 15). *Issues to be considered in connection with negotiations with Israel for F-4 Phantom Aircraft*. Recuperado de National Security Archives.
- Department of State. (1969, Septiembre 18). *Memorandum for the President*. Recuperado de National Security Archives.
- Department of State. (1969, Agosto 13). *Memorandum of Conversation*. Recuperado de National Security Archives.

- Department of State. (1969, July 28). *Telegram from Joseph Sisco to the acting Secretary*. Recuperado de National Security Archives.
- Do, H. (2018). *Varieties of Patron-Client State Relationship: The U.S. and Southeast Asia*. Ewha Womans University.
- Evron, Y. (1994). *Israel's nuclear dilemma*. London: Routledge.
- Feldman, L. G. (1984). *The Special Relationship between West Germany and Israel*. Crows Nest (Australia): Allen & Unwin.
- Gaddis, J. L. (2005). *Strategies of containment: a critical appraisal of postwar american national security policy* (Revised and expanded edition ed.). New York: Oxford University.
- Hahn, P. L. (1998). Commentary: Special Relationships. *Diplomatic History*, 263-272.
- Handel, M. I. (1981). *Weak States in the International System*. New York: Routledge.
- Helman, J. J. (2002). *The Politics of Patron-Client State Relationships: The United States and Israel, 1948-1992*. Washington: George Washington University.
- Herring, G. C. (2008). *From colony to superpower. U.S. Foreign Relations Since 1776*. Oxford University Press.
- Kacowicz, A. M., & Bar-Siman-Tov, Y. (2000). *Stable Peace among Nations*. Maryland (United States): Rowman & Littlefield Publishers.
- Kaufman, R. R. (1974). The Patron-Client Concept and Macro Politics: Prospects and Problems. *Comparative Studies in Society and History*, 284-308.
- Kissinger, H. (1979). *Mis Memorias*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.
- Kissinger, H. (1994). *Years of Upheaval*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Kissinger, H. (1995). *La Diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Little, D. (1993). The Making of a Special Relationship: The United States and Israel, 1957-68. *International Journal of Middle East Studies*, 563-585.

- Little, D. (2008). *American Orientalism: The United States and the Middle East since 1945*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Manor, U. (2017). *1967: la Guerra de los Seis Días en su contexto político. Una revisión histórica 1957-1977*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Autores de Argentina.
- Mart, M. (1996). Tough Guys and American Cold War Policy. *Diplomatic History*, 357-380.
- Mearsheimer, J. J., & Walt, S. M. (2007). *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel. (1970). *Hechos de Israel 1970*. Jerusalem: Keter Books.
- Nadelmann, E. (1982). Setting the Stage: American Policy toward the Middle East, 1961-1966. *International Journal of Middle East Studies*, 435-457.
- Ross, D. (2015). *Doomed to Succeed: The US - Israel Relationship from Truman to Obama*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Schoenbaum, D. (1993). *The United States and the State of Israel*. New York: Oxford University Press.
- Shoemaker, C. C., & Spanier, J. (1984). *Patron-client State Relationships: Multilateral Crises in the Nuclear Age*. New York: Praeger.
- Spiegel, S. L. (1985). *The Other Arab-Israeli Conflict: Making America's Middle East Policy, from Truman to Reagan*. London: University of Chicago Press.
- The White House. (1969, October 8). *Mmeorandum for the President form Henry Kissinger*. Recuperado de National Security Archives.
- The White House. (1973, October 10). *Memorandum of Conversation*. Recuperado de Office of the Historian: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v25/d143>

- Troen, S. I. (1994). The Discovery of America in the Israeli University: Historical, Cultural, and Methodological Perspectives. *The Journal of American History*, 164-182.
- UN Security Council. (1967, Noviembre 22). Resolution 242. Recuperado de:  
<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/7D35E1F729DF491C85256EE700686136>
- Waxman, D. (2007). Beyond Realpolitik: The Israel Lobby and US Support for Israel. *Israel Studies Forum*, 97-114.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Zaman, S. u. (2016). Evolution of Israel's Nuclear Programme: Implications in Post-Iran Nuclear. *Regional Studies*, 75-98.