

1. Militares, Gobierno y Sociedad Civil, en Israel

Mario SZNAJDER

Departamento de Ciencias Políticas – Instituto Truman
Universidad Hebrea de Jerusalem – Israel
msmarios@huji.ac.il

Resumen - Este trabajo trata acerca de las cambiantes relaciones entre las fuerzas armadas, el gobierno y la sociedad civil en Israel. A pesar de que Israel cuenta con una democracia bien establecida, una sociedad civil activa e históricamente las fuerzas armadas han mostrado una subordinación a los gobiernos electos, los cambios que afectan los distintos niveles de la democracia en el país, los desarrollos sociales y la naturaleza evolutiva de sus fuerzas armadas presentan un desafío para el análisis. El marco de este tema es lo que generalmente es conocido como el conflicto Árabe-Israelí, en sus diversas fases. La larga duración de los conflictos en los que Israel ha estado involucrado desde su establecimiento como un estado independiente en 1948, sus múltiples y cambiantes características, ambos generan presiones sobre los distintos actores – fuerzas armadas, sociedad y gobierno – y sirven como un recurso para la legitimación y deslegitimación de iniciativas, actitudes y políticas.

Abstract - The Military, Government and Civil Society in Israel

This article deals with a complex subject: the changing relations between the armed forces, the government and civil society in Israel. Although Israel is a well established democracy with a vibrant civil society and historically the armed forces have shown the due subordination to the elected governments, the changes affecting the levels of democracy in the country, social developments and the evolving nature of its armed forces present an analytical challenge. The framework of the above stated issue is what is generally known as the Israeli-Arab conflict in its various parts. The long duration of the conflicts in which Israel is involved since its establishment as an independent state in 1948, their multiplicity and changing features, both generate pressures upon the different actors – armed forces, society and government – and serve as sources of legitimization and de-legitimization for initiatives, attitudes and policies.-

Palabras clave: Militares. Gobierno, Sociedad Civil, Israel

Key words: Military. Government, Civil Society, Israel

Este trabajo trata acerca de las cambiantes relaciones entre las fuerzas armadas, el gobierno y la sociedad civil en Israel. A pesar de que Israel cuenta con una democracia bien establecida, una sociedad civil activa e históricamente las fuerzas armadas han mostrado una subordinación a los gobiernos electos, los cambios que afectan los distintos niveles de la democracia en el país, los desarrollos sociales y la naturaleza evolutiva de sus fuerzas armadas presentan un desafío para el análisis. El marco de este tema es lo que generalmente es conocido como el conflicto Árabe-Israelí, en sus diversas fases. La larga duración de los conflictos en los que Israel ha estado involucrado desde su establecimiento como un estado independiente en 1948, sus múltiples y cambiantes características, ambos generan presiones sobre los distintos actores –fuerzas armadas, sociedad y gobierno – y sirven como un recurso para la legitimización y deslegitimización de iniciativas, actitudes y políticas.

El conflictivo marco está compuesto por el efecto del conflicto Árabe-Israelí en la sociedad israelí misma y en el escenario político del país. Su crisis, en la forma de un conflicto inter-comunitario – entre israelíes y palestinos; guerras internacionales – entre Israel y los países árabes; y una especie de 'guerra de religión' entre el islamismo radical e Israel; así como también el rol de Israel en la Guerra Fría, agrega mucha complejidad al panorama. Todas estas dimensiones han galardonado con un alto nivel de legitimidad al Ejército de Defensa Israelí y al establishment de la seguridad Israelí en su conjunto, ya que creció con el objetivo de responder a los desafíos que se le presentan al país en todas las dimensiones mencionadas. En cuanto los diferentes componentes principales del conflicto presentan distintos desafíos, los roles asumidos por el Ejército de Defensa Israelí y fuerzas de seguridad han evolucionado de acuerdo a estos desafíos, esparciéndose detrás de las esferas de acción tradicionales y profesionales de las fuerzas armadas, y desde sus comienzos fragmentando las líneas de división separando a la sociedad del ejército y del gobierno civil. Al mismo tiempo, el crecimiento del Ejército de Defensa de Israel y los sectores de seguridad relacionados han generado tensiones con los gobiernos correspondientes y entre los gobiernos, y, por otro lado, ha incrementado los niveles de tensión entre esos sectores y varios grupos de la sociedad civil Israelí. Todo este fenómeno ha pasado a primera plana en la esfera pública israelí, transformada hoy en un escenario de debate de problemas de seguridad cuya mención pública hubiera sido impensable una generación atrás. Aquí argumentaremos que desde la guerra en Líbano de 1982, los sectores militares y de seguridad en Israel se han visto crecientemente controlados, dándose un incremento de las limitaciones que les impone la sociedad civil, mientras que los sucesivos gobiernos han infructuosamente intentado guiar estos procesos basándose de los parámetros del pasado.

Mirando desde otro ángulo, los altos niveles de uniformidad dentro de las fuerzas armadas han sido reducidos en la medida en que los requerimientos de especialización relacionados con la naturaleza de los desafíos de seguridad enfrentados por el país, se han vuelto más exigentes. Por lo tanto, una situación en la cual más control público y parlamentario es ejercido sobre el Ejército de Defensa Israelí y el establishment de seguridad, se ha desarrollado en paralelo a altos grados de secretismo y autonomía alcanzado por los sectores militares y líderes de seguridad que enfrentan las principales responsabilidades en términos de amenazas directas al país. Por lo tanto, en tiempos de crisis, el gobierno ha visto su abanico de posibles acciones limitado por un proceso en el cual los sectores militares y líderes de seguridad presentan alternativas de una naturaleza tan especializada que aminora la capacidad del gobierno civil de tomar decisiones propias. En Israel, aún teniendo una democracia en funcionamiento, el costo de cualquier fracaso profesional, será pagado por aquellos que han tomado las decisiones, primero y principalmente el gobierno civil – primer ministro, ministro de defensa – y por los jefes del ejército. En este punto, deberíamos preguntarnos como la sociedad civil ve y actúa desde su lugar en relación al vínculo ejército-gobierno. Aquí no podemos evitar observar que el Ejército de Israel, designado y construido en los años 50 como un 'ejército ciudadano' esta viviendo un proceso de relativa reducción de tamaño, fuertes controles presupuestarios y públicos, tercerización y, paralelamente, profesionalización que ha fundamentalmente cambiado sus características básicas y su rol en relación a la sociedad israelí.¹ En función de evaluar la hipótesis de este trabajo, vamos a examinar algunos enfoques teóricos, intentando probar su validez y luego plantear las conclusiones.

1. Aproximaciones a las relaciones cívico-militares: El caso Israelí

Yagil Levy y Shlomo Mizrachi han explorado esta relación usando modelos de participación política y estudio social. Ellos alegan que lo que

¹ Véase BESA, Bar-Ilan University Conference en, "The Decline of Citizen Armies in Democratic States: Processes and Implications", Junio 18-19, 2008, Ramat Gan, Israel. En relación a la complejidad del argumento, véase Stuart A. Cohen, "The False "Crisis" in Military Recruitment: An IDF Red Herring," *Perspective Papers on Current Affairs*. BESA, 33, 23.7.2007. Aquí, Cohen plantea que mientras el Ejército de Defensa Israelí expresa que el 25% de los hombres jóvenes israelíes están eludiendo el servicio militar, esta es una presentación simplista para obtener un aumento de presupuesto. Utilizamos el término 'ejército ciudadano' como fue presentado en Fritz Stern, *The Citizen Army, Key to Defense in the Atomic Age* (New York: St. Martin Press, 1970)

resta del 'contrato republicano' en el cual, en el marco de un 'ejército ciudadano', el intercambio entre contribuciones de ciudadanos militares – y hasta sacrificios – y los derechos y premios que el estado les otorga, puede producir altos niveles de insatisfacción colectiva. Esto mismo puede provocar el uso de políticas alternativas, en su forma extra-parlamentaria, y exacerbar tensiones ya existentes en las relaciones civico-militares. Levy y Mizrachi usan, para el caso israelí, los ejemplos de objeción de conciencia, "rechazo gris", rebeliones de reserva y una forma directa de control civil del ejército.² Políticas alternativas se han convertido en otro rasgo de la democracia israelí, desde hace mucho tiempo y no sólo en las relaciones civico-militares. Tal vez, el más llamativo ejemplo de políticas extra-parlamentarias han sido las quasi-rebeliones de Wadi Salib (Haifa, 1959) y Black Panthers (Jerusalem, 1971) que comenzaron como quasi-rebeliones locales de grupos de condición socio-económica baja, que tuvo connotaciones étnicas y su impacto fue bien esparcido mas allá de los lugares de origen. Es cierto que la Guerra en el Líbano (1982) produjo los primeros movimientos de objeción de conciencia en Israel (*Yesh Gvul* – Hay un límite) en el trasfondo de lo que fue percibido como una 'guerra de elección' (diferente de una forzada guerra de autodefensa) pero la objeción de conciencia fue presentada en Israel desde 1948 y también desde antes. Los casos de Joseph Abileah y Uri Davis son bastante famosos y ya en 1970 más de cien resistentes a la conscripción, objetores conscientes al servicio militar fueron registrados.³

El argumento sobre "rechazo gris" es muy interesante ya que refleja el fenómeno universal de la contradicción entre intereses privados y públicos a la luz de los valores prevalecientes. Aquí, no hay un rechazo explícito al servicio en el ejército, pero un intento para no ser llamados para servicios o misiones controversiales. Negociar este tipo de acuerdos tácitos se ha convertido en una práctica común desde la primera Intifada (1987-1993) y hay una alegación de que este fenómeno puede ayudar a moderar políticas militares, especialmente en el trato de los civiles palestinos.⁴

Discusiones internas en las unidades elite del ejército y entre oficiales, han encontrado eco en los más altos escalones políticos y podemos inferir que protestas internas y públicas de los pilotos de la Fuerza Aérea en contra de ataques aéreos que tienen a inocentes como víctimas, así como

² Yagil Levy, Shlomo Mizrachi, "Alternative Politics and the Transformation of Society-Military Relations. The Israeli Experience," *Administration and Society* 40 (1) 2008, 25-53.

³ Jon Jay Tilsen, "Conscientious Objection to Military Service in Israel" en <http://www.beki.org/conscientious.html> 7.6.2008.

⁴ Sam N. Lehman-Wilzig, *Wildfire: Grassroots revolts in Israel in the post-socialist era* (Albany, NY: SUNY Press, 1992) 143.

también protestas en contra del plan de Desconexión de Gaza en 2005, influenciaron las políticas del Primer Ministro Sharon en el área mencionada.⁵ El tema de rebeliones de reservistas claramente fortalece el caso para políticas alternativas. Las acciones de pilotos reservistas en 1999, en relación a temas de seguros durante su servicio, protestas de reservistas drusos debido al tipo de discriminación civil que sufren mientras ejecutan todo tipo de obligaciones militares, protestas de esposas de personal policial en relación a los salarios y condiciones de los servicios de sus maridos, o las acciones del Foro de Comandantes de Batallón, sostienen el reclamo de políticas alternativas. Pero aquí es necesario mencionar que mientras no propiamente una rebelión, la primera instancia de acción de políticas alternativas de reservistas fue la huelga de Moti Ashkenazi luego de Octubre de 1973, frente a la oficina del Primer Ministro en Jerusalén, convirtiéndose en el mayor evento extra-parlamentario, y hasta en un divisorio de aguas en la política israelí y en las relaciones civico-militares. El impacto de *Machsom Watch* (Puesto de Control) en las actitudes y políticas del ejército al mismo tiempo que el control de la población Palestina constituye un ejemplo extraordinario, pero no de políticas alternativas. Es cierto que el trabajo de mujeres voluntarias Israelíes que 'observan' cómo el ejército trata a la población palestina en los puestos de control ha moderado y civilizado a los soldados y actitudes de los oficiales, para el beneficio de ambas partes, limitando actos arbitrarios y usos de la fuerza no reportados e innecesarios en contra de civiles. Pero esta es una nueva forma de control civil que no refleja cambios que se originen dentro de las fuerzas armadas sino en la sociedad civil. *Machsom Watch* es similar a B'Tselem y otras organizaciones de derechos humanos Israelíes que monitorean y publican abusos cometidos como resultado de la ocupación militar. Es cierto que ellos constituyen un actor central en las relaciones civico-militares pero no en la esfera de políticas alternativas.

ONGs y especialmente ONGs que se ocupan de derechos humanos y civiles son vistas como partes normales de las democracias, y en este sentido, Israel no es una excepción. Este enfoque teórico, basado en el concepto de exit-voice (salida-protesta) de Alberto O. Hirschman⁶ sitúa a las relaciones civiles-militares Israelíes y la influencia mutua entre los sectores, como parte de un gran fenómeno universal, pero no explica porque este fenómeno, si bien está presente en Israel desde el establecimiento del país, se ha vuelto prominente en las últimas décadas. Esto es así, en tanto que el reclamo de rigidez interna y restricciones en el

⁵ Levy, Mizrachi, *op. cit.*, 44-45.

⁶ Albert O. Hirschman, *Exit, voice and loyalty* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970).

ejército, en diversos grados, es válido para todo el periodo. Yagil presentó también una visión crítica de la capacidad de movilidad social del ejército de los ciudadanos, en una base de diferenciación étnica y socio-económica. Mientras que teóricamente el Ejército de Defensa Israelí opera en una base de mérito igualitario, los niveles previamente adquiridos de desigualdad que deberían ser atenuados durante el servicio militar es poco probable que se conviertan en ganancias al momento de volver a la vida civil. Así como grupos privilegiados y subordinados por igual consiguen movilidad ascendente, sus posiciones pueden ser cambiadas, pero no el poder de relaciones entre ellos en tanto que la movilidad ocurra dentro de los confines construidos previamente y los puntos de partida de cada grupo. Aquí hay una génesis del síndrome en el cual grupos subordinados se encuentran a sí mismos "subiendo una escalera mecánica descendiente"...

"Una organización militar es comparable a una firma de negocios en el sentido de que grupos dominantes se benefician de rentas que fluyen de la producción de grupos subordinados. Prestigio militar y beneficios acumulados fuera del ejército vienen a representar (tanto como para ser convertido a) mercancías y dinero."⁷

Estas conclusiones de Levy apuntan a una de las principales disonancias del concepto de ejército de los ciudadanos en relación al Ejército de Defensa Israelí. Mientras que el tempranamente mencionado enfoque asume que altos niveles de legitimidad patriótica sostienen los deberes en intercambio por un modelo de derechos, si el mismo modelo perpetrara, al menos en apariencia, desigualdades sociales previamente adquiridas al momento de volver a la vida civil, y luego de haber practicado altos niveles de movilidad interna – menos diferenciación étnica y socio-económica – se muestra no sólo altamente dependiente de la sociedad, pero también incapaz de sobrellevar sus propias contradicciones internas.

La pregunta sobre un ejército de los ciudadanos socialmente igualizador o socialmente diferenciador proyecta una seria duda en el ethos histórico del Ejército de Defensa Israelí, visto por largos segmentos de la población israelí como un canal de movilidad social e integración. Esto fue especialmente importante en el proceso de construcción del estado, en un país donde mitad de la mayoría – la población judía, - eran inmigrantes, las diferenciaciones socio-económicas y étnicas también estaban relacionadas con las corrientes migratorias y la estructura del estado fue

⁷ Yagil Levy, "Military inequality: a conceptual framework," *Theory and Society* 27, 1998, 898.

designada antes de la independencia y yuxtapuesta a la población, sin un proceso constitucional adecuado.

Enfoques institucionales y formales sobre el tema de relaciones gubernamentales-cívico-militares son incapaces de llenar el hueco o explicar la evolución. Está claro que el sistema israelí, sin ser una excepción completa, no permite el uso de un criterio estructural-formal de separación entre el ejército y sectores civiles y político-institucionales. Ninguno de los sectores – hasta tampoco los sectores de seguridad militar – está absolutamente y claramente limitado en su propia esfera. Aquellos que se ponen de parte de este enfoque usaron el concepto de Israel como una nación en armas – que es diferente de una 'sociedad militarizada' y lleva en consideración la exclusión del sector árabe de la sociedad israelí – y el reclamo de que ambos gobierno y sectores militares y de seguridad se tornen más civiles.⁸ Para aquellos que están a favor de este enfoque, el sector civil fue preponderante; el ejército fue subordinado al gobierno y la intensidad de las crisis y la larga duración de los conflictos en que Israel estuvo involucrado produjo una fragmentación de los límites entre los dos sectores, mientras ciertos grados de superposición tuvo lugar, así como el involucramiento del ejército en proyectos de asentamiento y agricultura, educación, desarrollo comunitario y otros, así como una fuerte influencia en el desarrollo de seguridad policial, pero siempre permaneciendo subordinados al gobierno civil.

Este enfoque no distingue claramente entre gobierno y sociedad civil como actores que pueden oponerse o cooperar entre ellos, sino como claramente diferentes. Además, no lleva en consideración que la dinámica de fragmentación, operando en distintas direcciones puede no sólo permitir que figuras militares 'salten' directamente al liderazgo político del país, sino también hacia roles centrales en la economía y la administración, borrando gran parte del efecto de separación formal entre los diferentes sectores. En cierto sentido, la intensidad y duración de los conflictos en que Israel está activamente involucrado ha fortalecido al ejército y sectores de seguridad de tal manera que la pregunta finalmente no es quién toma las decisiones vitales en dichas áreas sino cómo es que son tomadas.

⁸ Veá, Shmuel Noah Eisenstadt, *Israeli Society* (New York: Basic Books, 1967) y su propia reevaluación en Eisenstadt, *The Transformation of Israeli Society* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1985) y especialmente Dan Horowitz, "The Israel Defense Forces: A Civilianized Military in a Partially Militarized Society," en Roman Kolkowicz, Andrzej Korkonski (eds.) *Soldiers, Peasants and Bureaucrats* (London: Allen & Unwin, 1982) 77-106; y Dan Horowitz, Moshe Lissak, *Trouble in Utopia* (Albany, NY: SUNY Press, 1989).

El enfoque crítico que fue desarrollado en 1980, si bien todavía afirma que la separación entre el ejército y el sistema de actores civiles existe, sostiene que una asociación político militar se ha desarrollado y existe en ciertas esferas. No sólo partidos políticos interfirieron en el funcionamiento del ejército, especialmente MAPAI en el período de Ben Gurión, sino también el ejército, especialmente desde 1967, ha ganado influencia en la política. El hecho de que Cisjordania (1967-), Gaza (1967-2005), Sinai (1967-1982) y por un cierto período el Golán (1967- anexo a Israel el 14 de Diciembre de 1981), fue administrado por el Ejército de Defensa Israelí, y también la intervención militar en el sur del Líbano (1982-2000), da fuerza a esta postura. Aquí, el concepto de una 'nación en armas' es presentada en una forma crítica. No es más el sistema preponderante controlado por civiles que creció para lidiar con las amenazas externas al mismo tiempo de evitar una militarización social y una pérdida de democracia, pero más que nada un modelo compuesto por elementos racionales y emocionales que desdibujan las diferencias entre las instituciones civiles y militares. De acuerdo a esta postura la guerra se convierte en tema central y en una parte 'natural' de la vida. La presencia de colonos civiles armados en Cisjordania, una radio militar – actualmente con un sitio de Internet – que atrae a gran parte de la audiencia, la administración civil en los territorios Palestinos, funcionando bajo el control del ejército, el control de la tierra y sus usos militares, el funcionamiento de la Sociedad de Preservación de la Naturaleza, y otras instituciones que sirven tanto para tareas civiles como de seguridad, son traídos como ejemplos.⁹ Este estilo de nación en armas se convierte en sinónimo de una 'nación en guerra', que es una nación en cuyo horizonte, la sombra de una próxima confrontación militar está siempre presente.

El enfoque crítico comienza señalando al incrementado peso de los intereses corporativos desarrollados – en relación a personal, recursos, instituciones e influencia– por los sectores militares y de seguridad Israelíes y también por la influencia y prominencia de un grupo grande de oficiales retirados en el mundo de la política¹⁰. Esta visión fue desarrollada por varios expertos y uno de los mejores ejemplos es el de Yoram Peri que sostiene que bastante tiempo atrás, luego de 1967, en tanto los

⁹ El principal proponente de este modelo es Uri Ben Eliezer, quien también percibe a Israel como una democracia no liberal, en el cual un modelo de este tipo es activado. Vea, Uri Ben-Eliezer, "The Meaning of Political Participation in a Non-Liberal Democracy: The Israeli Example," *Comparative Politics*, 24 (4) 1983 y idem, "A Nation-in-Arms: State, Nation, and Militarism in Israel's First years," *Comparative Studies in society and History* 37 (2) 1995, 283-285.

¹⁰ Oren Barak, Gabriel Sheffer, "The Study of Civil-Military Relations in Israel: A New Perspective" *Israel Studies*, Guest Editors Gabriel Sheffer, Oren Barak, Special Issue, "An Army that has a State?," 12 (1) 2007, 4-5.

gobiernos civiles se tornaban más débiles, la autoridad política civil era cuestionada a medida que la intensidad del conflicto se incrementaba. Así el Ejército de Defensa de Israel adquirió mas roles políticos, especialmente a través del establecimiento de un gobierno militar en los territorios ocupados. Esto ha generado una asociación político-militar que ha afectado la legitimidad casi incuestionable que el Ejército de Defensa de Israel tenía en los ojos de la opinión pública, y se hizo un foco, junto con toda la estructura de seguridad, de controversia pública.¹¹

Barak y Sheffer presentaron un nuevo enfoque a las relaciones cívico-militares en Israel, en su intento de conceptualizar la 'Red de Seguridad de Israel'. Esto lo hicieron por medio de tratar de identificar a los miembros de la red y la forma en que se organizan para avanzar en sus percepciones y cumplir sus objetivos; la definición de esas percepciones y el sistema de valores en el cual están basados así como su aceptación por la sociedad Israelí; y, la identificación de las fuentes de poder de la red, los recursos que utiliza y que hace su existencia sea posible.¹² Una visión mas optimista en este tema, pero aún crítica, es presentada por Yehuda Ben Meir, un previo viceministro de relaciones exteriores y miembro de la Knesset (Parlamento de Israel) quien afirma que mientras el ejército no representa ninguna amenaza formal para la democracia israelí, ha adquirido una influencia demasiado fuerte en el planeamiento de la seguridad nacional, las relaciones exteriores y la exportación de armas. Ben Meir propone una reorganización de la red de comando, acentuando el control civil y mayor involucramiento de expertos civiles en el asesoramiento del gobierno en materia de seguridad.¹³

Interacciones entre el ejército y civiles ocurren en diferentes áreas, y en forma creciente. Sheffer y Barak mencionan un par de ejemplos – en la esfera académica y en una asociación de veteranos – pero es indudable que una interacción creciente está teniendo lugar en los medios, la cultura, economía, educación y muchas otras esferas. En el área de los valores y percepciones, la expansión del concepto de seguridad es mencionada a una multiplicidad de áreas. Aquí, la idea de 'comunidades epistémicas' de expertos que comparten un alto nivel de entendimiento conceptual de una cierta área es mencionado, en relación a que constituye seguridad. Estos 'expertos' o autoridades de cierta área deberían – al menos teóricamente, compartir sus conocimientos con los que toman las decisiones y tal vez, hacer sus decisiones mejores, por

¹¹ Yoram Peri, "Political-Military Partnership in Israel," *International Political Science Review* 2 (3) 1981, 303-315.

¹² Oren Barak, Gabriel Sheffer, *op. cit.*, 19.

¹³ Yehuda Ben Meir, *Civil-Military Relations in Israel* (New York: Columbia University Press, 1995).

medio de la contribución de los resultados de especialización, estudio e investigación. Barak y Sheffer llegan a preguntarse a sí mismos si la red de seguridad israelí no se ha convertido en una comunidad epistemológica en sí misma. Si esto fuera cierto, la pregunta es como evitar una monopolización corporativa del tema creando una comunidad epistemológica civil para reflejar un sistema de intereses puramente civil que permitiría “des-securitizar” o abiertamente discutir los temas mencionados que influyen el futuro de todo el país y no solo de los sectores militares y de seguridad.

En relación a las fuentes de poder y los recursos de la red de seguridad israelí, está claro que dar vuelta las tendencias que han estado activas hasta ahora no es una cuestión simple. Presupuestos, inversiones en seguridad, personal y veteranos, la intensidad de las crisis de seguridad que fortalece la centralidad del sector de seguridad, la falta de estabilidad, paz y fronteras claras, juegan a favor de la red de seguridad israelí.¹⁴ Cambiar todo esto, parecería ser una de las tareas de Hércules.

Este modelo tiene la ventaja de explicar los cambios como resultado de sus propias dinámicas internas – cambiantes combinaciones de intereses, roles cambiantes de los miembros de la élite (a pesar de que es principalmente unidireccional desde el ejército y sectores de seguridad hacia el gobierno y la sociedad civil) y la formación de coaliciones para dominar los recursos y el poder. Pero esto falla en explicar en que sentido los miembros de la red se convierten en una ‘comunidad epistemológica’. Primero, permitámonos preguntarnos a nosotros mismos acerca de la validez del concepto de comunidad epistemológica en relación a temas de seguridad. Tanto la expansión de las necesidades de seguridad hacia otras áreas, y la especialización requerida para confrontar problemas altamente focalizados – como la cuestión del terror, ó el programa nuclear de Irán – presenta una seria duda sobre el posible carácter comunitario del vínculo epistémico. ¿Hay expertos generales en seguridad como un concepto amplio detrás de aquellos que adquirieron el tipo de experiencia que les permite tratar con un abanico de problemas de seguridad para los cuales no hay teorías acordadas o soluciones técnicas? ¿Hay expertos especializados en problemas muy específicos – como los mencionados anteriormente ó otros similares – que funcionan por fuera de las agencias especializadas que se encargan de este tipo de cuestiones? La respuesta a las dos preguntas parece ser negativa, al menos en Israel. Las agencias de seguridad y militares han funcionado no sólo como reclutadores de personal sino también, través de sus escuelas, en las cuales hay una combinación de práctica, entrenamiento, educación en varios niveles, investigación y distintos niveles de mecanismos de staff, en la elaboración

de respuestas estratégicas y tácticas a las interrogaciones presentadas. En las áreas que se requieren altos niveles de especialización, secretismo y compartimentalización parecen ser los mecanismos que han hecho casi imposible la existencia de una comunidad epistemológica. En este caso, inteligencia e información interna no son menos importantes que el conocimiento teórico y científico y el entendimiento de los problemas. Es difícil imaginar una comunidad epistemológica que, rompiendo toda regla de seguridad, comparta y discuta abiertamente cualquier hipótesis acerca de que es percibido como reales amenazas, en la base de información empírica real, sin importar la forma en que fue obtenida y, en consecuencia, revelando las fuentes de información, estructuras de encuentro de inteligencia, capacidades analíticas y otras características que los sistemas militares y de seguridad prefieren guardar para sí mismos. Esto es cierto a menos que por comunidad epistémico entendamos grupos unidos por creencias ideológicas que intentarán llevar adelante sus objetivos por cualquier medio posible.

Tal vez la red de seguridad en Israel se ha dado en una manera diferente. Tal vez el problema no está solo en el esparcimiento de la influencia militar. Tal vez sea una sociedad civil que, por detrás del comando gubernamental y el control de los sectores militares y de seguridad, se ha incorporado a la discusión.

2. La Sociedad Civil, el Ejército y el Gobierno

Si examinamos el período entre 1967 y 1982, podemos ver claramente la emergencia de la sociedad civil israelí como una voz a ser escuchada con respecto a las relaciones entre el ejército y el gobierno. Diferentes individuos y organizaciones, claramente cruzando los límites del consenso nacional sobre temas de seguridad, comenzaron a expresar críticas sobre el ejército, las políticas de seguridad del gobierno y las relaciones entre estos actores. Esto no es sólo una cuestión de ideología política, sino de una examinación más cercana sobre el impacto de los varios niveles del conflicto Árabe-Israelí en la sociedad israelí. El prominente intelectual y filósofo Yeshayahu Leibowitz, siguiendo la Guerra de 1967 se opuso incondicionalmente a mantener cualquier territorio Árabe ganado en 1967, argumentando que la ocupación destruye moralmente al conquistador. El respaldó la objeción de conciencia para servir en los territorios y en Libano, y fue ampliamente ser el vocero de las visiones de izquierda que lo hizo una figura tan controversial. Pero su ejemplo fue seguido por otros y la crítica a políticas Israelíes y la influencia militar sobre ellas se volvió común en la esfera pública israelí de tres décadas atrás. El proceso de desideologización por el cual Israel estaba pasando tuvo mucho que ver

¹⁴ Barak, Sheffer, *op. cit.*, p. 20.

con estas tendencias, y probablemente permita el refloreamiento de una vibrante sociedad civil.¹⁵

Además de ello, el crecimiento de la calidad de vida fortaleció intereses individuales en contra del previo prevaeciente ethos colectivo, permitiendo la legitimización de aspiraciones individuales y grupales mas allá del consenso nacional – incluyendo el consenso de seguridad – de ser expresado abiertamente en la esfera pública israelí. El consenso sobre temas de seguridad nacional recibió un empujón en 1973 cuando como resultado de la guerra de Octubre, protestas masivas de reservistas del ejército trajo el establecimiento de la Comisión Agranat de Investigación para ocuparse de las causas de la guerra de 1973. El informe de la comisión fue muy crítico de los comandantes de las fuerzas armadas pero absolvió a las cabezas del gobierno. La sociedad civil israelí reaccionó con más y más protesta, que llevó a la dimisión de Golda Meir un mes después de la publicación del informe, en Abril de 1974. La Guerra del Líbano de 1982 vio la quiebra total del consenso de seguridad como ‘guerra de elección’ – en vez de una guerra defensiva – pasando a primera plana ya desde Junio de 1982. Además, los eventos en Sabra y Shatila, del 16 al 18 de septiembre de 1982, no solo aumentaron las tensiones dentro del gobierno y entre el gobierno y el ejército, sino también produjeron la manifestación en contra de la guerra más grande en la historia de Israel, en Tel Aviv, el 24 de septiembre de 1982.¹⁶ El impacto interno e internacional de la masacre, llevó al establecimiento de la Comisión Kahan de Investigación, para examinar la masacre en los campos de refugiados de Sabra y Shatila del 28 de septiembre de 1982, y la presentación de su informe, en febrero de 1983.

En forma parecida, la Primera Intifada, 1987-1993, la Segunda Guerra del Golfo – Junio-Febrero de 1991 – la Segunda Intifada, 2000-2005, y la Segunda Guerra del Líbano – Julio-Agosto 2006 – fueron seriamente y fuertemente debatidos en cada nivel de la esfera pública israelí. Es en este período, y especialmente luego de la Primera Guerra del Líbano que la sociedad civil israelí, así como grupos e individuos, reaccionaron a las crisis de seguridad de forma sumamente crítica y combativa. Problemas de recursos humanos se hicieron prominentes y conocidos. Falta de confianza en la esfera política se hizo evidente y se incrementó, así como la crítica de las actitudes y acciones de las fuerzas armadas.

¹⁵ Horowitz, Lissak, *op. cit.*, 7-8, 98-110.

¹⁶ La masacre de los campos de refugiados de Beirut, Sabra y Shatila, fueron precedidos por intensas discusiones públicas en Israel sobre la naturaleza y necesidad de la invasión del Líbano. La participación en la manifestación de protesta en contra de la masacre fue masiva y las personas mencionadas van entre los 300.000 a los 400.000 israelíes.

¿Han penetrado valores civiles en el ejército de tal forma – como sostiene Horowitz – que el ejército israelí se tornó más civil? ¿Ó es el ‘civil-militarismo’ de Kimmerling – elementos militares de pensamiento como una parte integral de la existencia israelí tanto en el nivel individual como institucional – una realidad?¹⁷ Ambos extremos parecen aceptar la teoría de límites fragmentados entre la dimensión militar y civil. Ambos autores no diferencian claramente entre un gobierno civil y la sociedad civil, un hecho que se presenta en contradicción con las teorías sobre democracia. La respuesta es probablemente una mezcla de las dos posiciones teniendo en consideración esos cambios fragmentados. Y sus cambios no sólo como resultado de un poder relativo – un más fuerte o más débil gobierno de coalición como resultado del apoyo popular, elecciones, liderazgo; un más débil o más fuerte ejército como resultado de éxitos, incremento o descenso de la legitimidad, más altos o más bajos presupuestos – pero también como consecuencia de las actividades de la sociedad civil. Aquí podemos afirmar que la sociedad civil, altamente dividida y preocupada en relación a un amplio espectro de problemas, enfoca su crítica general y sus demandas al gobierno. Es necesario decir que desde la década de 1970 la sociedad civil israelí se ha desarrollado tremendamente. Los patrones de organización estaban basados en la experiencia de movimientos sociales de Estados Unidos, y parte de los recursos también llegaron de ese país. Los contenidos eran israelíes y se referían a problemas de dicho país, empezando por sus dificultades en el área seguridad. A largo plazo, las actividades de grupos de la sociedad civil influenciaron al ejército pero principalmente produjeron cambios a través de la legislación y las políticas del gobierno. Luego la primera visita a Israel del presidente Anwar Sadat de Egipto en noviembre de 1977, 248 oficiales reservistas militares israelíes enviaron una carta pública al Primer Ministro israelí Menachem Begin insistiéndole que continúe con el proceso para la paz. Este pedido llevó a la creación de Paz Ahora, un movimiento de base dedicado a elevar el soporte público para el “proceso de paz”. El punto importante aquí es el uso público de rangos para apoyar una demanda social no asociada con ningún partido político, y claramente esparciéndola a lo largo de líneas étnicas, religiosas, socio-económicas y políticas. El ya mencionado movimiento Black Panthers, que comenzó en 1971, trajo a la esfera pública israelí un tema central de identidad colectiva, mientras que otros movimientos de la sociedad civil operaron en el área de otorgamiento de poderes social. Libertades civiles también se convirtieron en un tema central que finalmente resultó en la promulgación de 2 Leyes Básicas: Libertad de Ocupación (1994) y Libertad y Dignidad Humana (1994).

¹⁷ Baruch Kimmerling, "Militarism BaChevrah HaIsraelit (Militarism in Israeli Society)" *Teoría UBikoret (Theory and Criticism)*, 4, 1993, 123-140.

Organizaciones como The New Israel Fund –NIF- (El Nuevo Fondo Israelí), The Association of Civil Rights in Israel –ACRI- (la Asociación de Derechos Civiles en Israel), Shatil (sobre el otorgamiento de poderes), BTselem (sobre Derechos Humanos), la Sociedad de Protección de Derechos Personales para Lesbianas, Hombres Homosexuales y Bisexuales –SPPR- y Israel Women’s Network –IWN- (Red de Mujeres Israelíes) son buenos ejemplos del fortalecimiento y esparcimiento de la sociedad civil israelí.¹⁸ En tanto la fragmentación en Israel por un lado, y el escenario crítico que los temas de seguridad alcanzan en algunos tiempos, se ha convertido en parte de su vida y cultura; la crítica y las demandas son presentadas al ejército casi directamente. Defensa de derechos de los soldados, temas de derechos humanos, demandas por una distribución más igualitaria de la carga de seguridad, problemas de género, temas médicos, problemas de educación, discriminación étnica, demandas de padres y casi cualquier tema que nos podamos imaginar, aparece en la agenda de la sociedad civil en relación al ejército. La apertura pública y la prensa juegan un rol central en ubicar los temas en la esfera pública. Los políticos las sitúan de acuerdo a sus visiones e intereses. El ejército reacciona, y se ha abierto cada vez más y más al escrutinio público, en su conjunto. Los políticos, conscientes del potencial escándalo y los costos políticos de dejar los temas abiertos en al esfera pública, también intentan tratar los principales temas y algunas veces cambios y reformas de políticas ocurren así como sucedió con el caso de las quejas de reservistas y las presentaciones legales para mejorar su estatus, resultado en la experiencia de la Guerra del Líbano de 2006. Todo esto tiene que ver con el amplio uso – y abuso- de ‘seguridad’ como un concepto central de la vida israelí.

En otra dirección, ciertos temas percibidos tanto por el ejército y el gobierno como centrales para la seguridad, son mantenidos en secreto, cerrados al escrutinio público y altamente compartimentalizados hasta dentro del ejército y el gobierno. La guerra contra el terror, cooperación estratégica con poderes extranjeros, temas relacionados con Irán convirtiéndose en una potencia nuclear, confrontaciones y negociaciones con países enemigos y organizaciones enemigas, son manejadas por partes altamente especializadas del ejército y sectores de seguridad, y sólo los miembros del gabinete de seguridad en el gobierno, los miembros del Comité de Relaciones Exteriores y Seguridad de la Knesset y miembros de algunos de sus subcomités, así como también las fuerzas armadas y especialistas en seguridad en la Oficina del Contralor General del Estado, y el presidente del comité del Contralor de Estado de la

¹⁸ Michael M. Laskier, "Israeli Activism American Style: Civil Liberties, Environmental and Peace Organizations as Pressure Groups for Social Change," *Israel Studies*, 5 (1) 2000, 128-152.

Knesset tienen acceso a estos temas y exhaustivo conocimiento sobre ellos.¹⁹

Aquí, la cuestión de la toma de decisiones se torna central. ¿Quién decide que paso seguir? ¿Es el Primer Ministro, el Ministro de Defensa y el gabinete de seguridad quienes toman la decisión formal de cuando ir a la guerra y cuando hacer la paz – dos preguntas muy diferentes, por supuesto y casos extremos - en la manera formal en que debería ser hecho en una democracia? ¿O son esos sectores especializados del ejército y el establishment de seguridad que preparan esas alternativas complejas y extremadamente profesionales que pareciera que sólo ellos mismos podrían ser capaces de decidir? Pareciera estar claro que en relación a la mayoría de los temas que son públicamente debatidos la respuesta es que decisiones responsables son tomadas por el gobierno en una forma democrática. Decisiones sobre las amenazas existenciales o serias crisis de seguridad son otro tema y parece que en estos casos, es el establishment del ejército y de seguridad que dirige las decisiones en la dirección que ellos piensan que es mejor para el país.

La complejidad de estos temas y la necesidad de fortalecer la democracia lleva directamente a la conclusión y a un fuerte y autónomo cuerpo divisorio – un Consejo de Seguridad Nacional compuesto por expertos no-partidarios y no-ideológicos en lo posible, con acceso a información vital y fuentes suficientes para operar rápidamente – que es urgentemente necesitado, como forma de contrabalancear la ventaja de capacitación que poseen el ejército y altos escalones de seguridad.

Esto nos lleva al tema del control civil del ejército. Claramente, el tema no es subordinación pero la capacidad necesaria para entender las alternativas presentadas por el ejército, y para tomar una decisión sobre ellas luego de una seria evaluación. Históricamente, este problema fue confrontado por una combinación entre el Primer Ministro- Ministro de Defensa en el cual ambos de ellos, o al menos uno – disfrutando de la confianza del otro y el gobierno en su conjunto poseyendo un alto nivel de habilidad militar. Un caso excepcional es el de Ben Gurión, quien estudió temas militares en serio y tuvo la posibilidad de discutir con sus comandantes militares de confianza bajo un alto nivel de entendimiento en materias de seguridad. Levi Eshkol, luego de un período de relativa

¹⁹ El creciente control parlamentario sobre las fuerzas armadas y de seguridad son cambios relativamente recientes y han tenido lugar principalmente desde 2002 cuando la Ley General de Servicio de Seguridad fue promulgada.

Organizaciones como The New Israel Fund –NIF- (El Nuevo Fondo Israelí), The Association of Civil Rights in Israel –ACRI- (la Asociación de Derechos Civiles en Israel), Shatil (sobre el otorgamiento de poderes), B'Tselem (sobre Derechos Humanos), la Sociedad de Protección de Derechos Personales para Lesbianas, Hombres Homosexuales y Bisexuales –SPPR- y Israel Women's Network –IWN- (Red de Mujeres Israelíes) son buenos ejemplos del fortalecimiento y esparcimiento de la sociedad civil israelí.¹⁸ En tanto la fragmentación en Israel por un lado, y el escenario crítico que los temas de seguridad alcanzan en algunos tiempos, se ha convertido en parte de su vida y cultura; la crítica y las demandas son presentadas al ejército casi directamente. Defensa de derechos de los soldados, temas de derechos humanos, demandas por una distribución más igualitaria de la carga de seguridad, problemas de género, temas médicos, problemas de educación, discriminación étnica, demandas de padres y casi cualquier tema que nos podamos imaginar, aparece en la agenda de la sociedad civil en relación al ejército. La apertura pública y la prensa juegan un rol central en ubicar los temas en la esfera pública. Los políticos las sitúan de acuerdo a sus visiones e intereses. El ejército reacciona, y se ha abierto cada vez más y más al escrutinio público, en su conjunto. Los políticos, conscientes del potencial escándalo y los costos políticos de dejar los temas abiertos en la esfera pública, también intentan tratar los principales temas y algunas veces cambios y reformas de políticas ocurren así como sucedió con el caso de las quejas de reservistas y las presentaciones legales para mejorar su estatus, resultado en la experiencia de la Guerra del Líbano de 2006. Todo esto tiene que ver con el amplio uso – y abuso- de 'seguridad' como un concepto central de la vida israelí.

En otra dirección, ciertos temas percibidos tanto por el ejército y el gobierno como centrales para la seguridad, son mantenidos en secreto, cerrados al escrutinio público y altamente compartimentalizados hasta dentro del ejército y el gobierno. La guerra contra el terror, cooperación estratégica con poderes extranjeros, temas relacionados con Irán convirtiéndose en una potencia nuclear, confrontaciones y negociaciones con países enemigos y organizaciones enemigas, son manejadas por partes altamente especializadas del ejército y sectores de seguridad, y sólo los miembros del gabinete de seguridad en el gobierno, los miembros del Comité de Relaciones Exteriores y Seguridad de la Knesset y miembros de algunos de sus subcomités, así como también las fuerzas armadas y especialistas en seguridad en la Oficina del Contralor General del Estado, y el presidente del comité del Contralor de Estado de la

¹⁸ Michael M. Laskier, "Israeli Activism American Style: Civil Liberties, Environmental and Peace Organizations as Pressure Groups for Social Change," *Israel Studies*, 5 (1) 2000, 128-152.

Knesset tienen acceso a estos temas y exhaustivo conocimiento sobre ellos.¹⁹

Aquí, la cuestión de la toma de decisiones se torna central. ¿Quién decide que paso seguir? ¿Es el Primer Ministro, el Ministro de Defensa y el gabinete de seguridad quienes toman la decisión formal de cuando ir a la guerra y cuando hacer la paz – dos preguntas muy diferentes, por supuesto y casos extremos - en la manera formal en que debería ser hecho en una democracia? ¿O son esos sectores especializados del ejército y el establishment de seguridad que preparan esas alternativas complejas y extremadamente profesionales que pareciera que sólo ellos mismos podrían ser capaces de decidir? Pareciera estar claro que en relación a la mayoría de los temas que son públicamente debatidos la respuesta es que decisiones responsables son tomadas por el gobierno en una forma democrática. Decisiones sobre las amenazas existenciales o serias crisis de seguridad son otro tema y parece que en estos casos, es el establishment del ejército y de seguridad que dirige las decisiones en la dirección que ellos piensan que es mejor para el país.

La complejidad de estos temas y la necesidad de fortalecer la democracia lleva directamente a la conclusión y a un fuerte y autónomo cuerpo divisorio – un Consejo de Seguridad Nacional compuesto por expertos no-partidarios y no-ideológicos en lo posible, con acceso a información vital y fuentes suficientes para operar rápidamente – que es urgentemente necesitado, como forma de contrabalancear la ventaja de capacitación que poseen el ejército y altos escalones de seguridad.

Esto nos lleva al tema del control civil del ejército. Claramente, el tema no es subordinación pero la capacidad necesaria para entender las alternativas presentadas por el ejército, y para tomar una decisión sobre ellas luego de una seria evaluación. Históricamente, este problema fue confrontado por una combinación entre el Primer Ministro- Ministro de Defensa en el cual ambos de ellos, o al menos uno – disfrutando de la confianza del otro y el gobierno en su conjunto poseyendo un alto nivel de habilidad militar. Un caso excepcional es el de Ben Gurión, quien estudió temas militares en serio y tuvo la posibilidad de discutir con sus comandantes militares de confianza bajo un alto nivel de entendimiento en materias de seguridad. Levi Eshkol, luego de un período de relativa

¹⁹ El creciente control parlamentario sobre las fuerzas armadas y de seguridad son cambios relativamente recientes y han tenido lugar principalmente desde 2002 cuando la Ley General de Servicio de Seguridad fue promulgada.

calma en el que sirvió tanto como Primer Ministro como Ministro de Defensa, fue seguido por Moshe Dayan en 1967. Dayan duró hasta el final del gobierno de Golda Meir en 1974, pero luego Yitzhak Rabin se convirtió en Primer Ministro. Yitzhak Mordechai sirvió como ministro de defensa en el gobierno de Netanyahu. Esta tendencia continuó, con pocas excepciones –Shamir-Arens – hasta el gobierno de Ariel Sharon en 2001-2006. De todos modos, los problemas de la guerra de 1973, alrededor de la concepción de Dayan, resultaron en el establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional, pero sólo en 1999. Desde entonces, su funcionamiento no ha sido efectivo y ello es debido a varias razones, siendo la principal que sus recomendaciones al Primer Ministro no tiene ningún carácter mandatario u obligatorio. La composición del consejo de Seguridad Nacional eleva el obstáculo de el nombramiento de expertos que no son parte de lo que Sheffer y Oren denominan la Red de Seguridad. Cómo neutralizar la influencia corporativa del ejército y los sectores de seguridad para poder crear un cuerpo realmente autónomo es aún un problema. Es difícil de resolver de dónde deberían provenir los expertos para que sean confiables y entendidos en el tema. El funcionamiento de otro mecanismo de control como comités parlamentarios, revisiones periódicas por el Contralor del Estado, discusiones públicas en la academia, los medios y otros foros pueden proveer pero no remplazar la necesidad de un cuerpo central que efectivamente pueda contrabalancear el peso de los sectores militares y de seguridad en decisiones que son vistas como vitales o existenciales.

3. Conclusiones

La modernización de Israel ha sido testigo de un debilitamiento del Estado que se refleja no solo en los escándalos y la creciente falta de confianza pública en las instituciones, sino también en las demandas crecientes y control por parte de la sociedad civil. El ejército que, por décadas disfrutó de altos niveles de confianza ha perdido parte de ella como resultado de una larga confrontación con organizaciones armadas Palestinas y la población civil Palestina.

A esto debe agregarse una serie de guerras inconclusas, desde 1973, y especialmente la última guerra en el Líbano. El debilitamiento del funcionamiento del gobierno y del Estado, en paralelo con el fortalecimiento de demandas civiles, protestas y control, han ido conjuntamente, en términos de modernización, con la apertura de gran parte del ejército a escrutinio público, subcontrataciones en partes del ejército y de la estructura de seguridad, y al mismo tiempo la profesionalización, compartimentalización y clausura de las partes del ejército y del aparato de seguridad que tratan con lo que ellos mismos y el

gobierno perciben como los peligros centrales de seguridad y amenazas existenciales contra Israel.

En estas áreas, la autonomía militar es muy alta e influencia fuertemente las decisiones gubernamentales, desde que las secciones militares y de seguridad 'controlan el juego' sobre la base de su monopolio de las correspondientes capacidades profesionales. Regular este modelo por medio del establecimiento de un mejor sistema de controles y equilibrios es el gran desafío de la sociedad civil, el estado y del ejército mismos.*

* Este artículo ha sido traducido del inglés por Orly Haimovich.