

Reflejos

Revista del Departamento de Estudios Españoles y Latinoamericanos

Facultad de Humanidades, Universidad Hebrea de Jerusalén

Número 4, Diciembre 1995

El aspecto territorial del conflicto árabe-israelí: Una perspectiva comparada

Arie M. Kacowicz

pp. 92-100

El aspecto territorial del conflicto árabe-israelí: Una perspectiva comparada

Arie M. Kacowicz



LAS cesiones territoriales que Israel ha concedido en el pasado a Egipto, y su presente disposición a negociar la entrega (o devolución) de territorios adicionales, a Siria y a los palestinos, han sido consideradas como un caso único de transformaciones territoriales por la vía pacífica en la historia de las relaciones in-

ternacionales. En este artículo analizo este argumento de particularidad, comparando el proceso de paz en el contexto árabe-israelí con otros cambios territoriales pacíficos que tuvieron lugar en el pasado. Examinó dos cuestiones principales: ¿En qué medida uno puede aprender de otros casos históricos sobre los vericuetos del conflicto

*Argentina, 1959. Reside en Israel desde 1979; obtuvo su MA (1985) en Relaciones Internacionales en la Universidad Hebrea de Jerusalén, y el Ph.D. en Ciencias Políticas en la Universidad de Princeton. Es autor de **Peaceful Territorial Change** (1994). Desde 1993 es Lecturer en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Hebrea. Este artículo es parte de un proyecto de investigación sobre cambios territoriales pacíficos y el conflicto árabe-israelí.*

árabe-israelí? ¿Qué es único y qué es común en el proceso de paz del Medio Oriente, comparado con otros episodios de resolución de conflictos internacionales que incluyeron también transferencia de territorios?

A pesar de que disputas territoriales son en general consideradas como un fenómeno de "suma-cero" (sólo una de las partes puede controlar un pedazo de territorio), el número de cambios territoriales pacíficos ha sido notablemente alto.¹ Los casos exitosos de transformaciones territoriales pacíficas han sido caracterizados por una revisión del *status quo* territorial emprendido a través de un acuerdo voluntario entre las partes, involucrando un proceso de negociación que implica un *quid pro quo*. Al mismo tiempo, este proceso de negociaciones incorpora el impacto de las relaciones de poder y de amenazas coercitivas, e incluso una animosidad belicosa entre las partes, o con referencia a una tercera parte. De esta manera, podemos reconocer claramente un proceso de cambio territorial pacífico, al cual pertenecen los ejemplos de Sinaí y Taba (con respecto a Egipto), y la probable cesión territorial de la mayor parte (si no la totalidad) de la meseta del Golán a Siria en el futuro próximo.

La aparente particularidad del caso árabe-israelí es bien notoria cuando se examinan sus dos principales componentes: la complejidad del paquete de las negociaciones y las dimensiones de las concesiones territoriales en relación al tamaño del país en posesión del territorio (Israel). En cuanto al primero, la complejidad del proceso de paz entre Israel y Siria, por ejemplo, está directamente relacionada con el paquete de negociaciones sugerido. Tal como en las negociaciones de Camp David con Egipto en septiembre de 1978, la retirada territorial y la cesión de la meseta del Golán es ofrecida por Israel a cambio de paz, "normalización" de relaciones, limitación en el ejercicio de la soberanía por parte del partido territorialmente beneficiado (Siria), acuerdos de seguridad, garantías internacionales que incluyen la provisión de tropas internacionales en la zona tapón, acuerdos referentes al uso de recursos naturales comunes —especialmente aguas— y compensaciones económicas pagadas por terceras partes (como los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón). En cuanto a las dimensiones de las concesiones territoriales, las mismas son singularmente excepcionales comparadas con el área del Estado de Israel. Por ejemplo,

en el caso del Sinaí, Israel devolvió a Egipto en 1979-1982 un área de alrededor del 184% de su propio tamaño.

A pesar de esta aparente singularidad del caso árabe-israelí, podemos encontrar otros ejemplos históricos en el cual países que ocuparon militarmente un territorio específico, decidieron entregarlo o cederlo por razones varias y no por haber perdido una guerra o ser obligados a hacerlo. Para encontrar una clara analogía al actual proceso de paz, debemos buscar casos similares en la historia de las relaciones internacionales, en los cuales: (1) una de las partes había conquistado u ocupado un territorio en disputa en una intervención militar o guerra previa; (2) el país en posesión del territorio es considerado en general más poderoso que el país contestatario; (3) el país en posesión del territorio no perdió una guerra contra el país contestatario; consecuentemente, la cesión territorial no es el resultado de otra guerra o de una acción coerciva de este último; (4) el país en posesión del territorio está dispuesto a transferir el territorio en disputa al país contestatario por diversos motivos, incluyendo consideraciones de prudencia, moralidad, constelación de poder, amenazas y promesas de terceras partes, intereses a largo plazo, política interior, y opinión pública local e internacional; (5) la cesión territorial es el producto de un arduo proceso de negociaciones; (6) la reciprocidad es crucial para el éxito del proceso, aunque obviamente no es ni puede ser simétrica; por último, (7) existen ciertas amenazas mutuas de guerra, combinadas con una mutua animadversión respecto de la opción armada, y una común percepción de agotamiento después de una prolongada situación bélica.

Sobre la base de una extensiva lista de casos exitosos de cesiones territoriales,² he podido localizar por lo menos cuatro que se aproximan a los casos pasados y presentes del conflicto árabe-israelí: (1) la devolución del valle de Ili por Rusia a China en 1881; (2) la cesión de Shantung por Japón a China en 1922; (3) la evacuación de las tropas japonesas del norte de la isla de Sakhalin en 1925; y, (4) la devolución de Tacna por Chile a Perú en 1929. Otros casos similares que pueden mencionarse incluyen: la cesión de las Islas Jónicas por el Reino Unido a Grecia en 1864; la devolución de Dobruja por Rusia a Rumania en 1878; la devolución del valle de Alashkerd por Rusia a Turquía en 1878; la cesión de

Antivari por Turquía a Montenegro en 1878; la cesión de Tesalia por Turquía a Grecia en 1881; la devolución de Leticia por Perú a Colombia en 1934; la devolución de la zona del Saar por Francia a Alemania en 1935, y a Alemania Occidental en 1957; la cesión del área del monte Everest por China a Nepal en 1961; la cesión de la zona de Chamizal por los Estados Unidos a México en 1963; la devolución de las Islas Ryukyu (Okinawa) por los Estados Unidos al Japón en 1971; y la cesión de la Zona del Canal de Panamá por los Estados Unidos a Panamá en 1977.

En términos generales, las variables que favorecen los cambios pacíficos territoriales son las siguientes:

(1) una distribución de poder asimétrica, tal como es percibida por las partes, y preferentemente en favor del país en posesión del territorio;

(2) un acuerdo o consenso normativo entre las partes, respecto de la implementación de reglas básicas del derecho internacional, incluyendo el reconocimiento de la soberanía del partido contestatario sobre el territorio en disputa, **antes** de la resolución del conflicto por las vías de negociación;

(3) regímenes políticos similares, o por lo menos no antagonicos;

(4) intervención diplomática de terceras partes, que juegan el rol de mediación, buenos oficios o adjudicación;

(5) previas(s) guerra(s) entre las partes, o por lo menos una guerra previa que afectara a una de ellas, complementada(s) por una común animadversión respecto del uso continuo de la guerra como medio político;

(6) la amenaza de una tercera parte, por lo menos en relación con una de las partes directamente envueltas en la disputa territorial;

(7) intereses asimétricos de las partes en relación al territorio en disputa;

(8) el proceso de negociación en sí, incluyendo estrategias y tácticas;

(9) el grado de cooperación y de reciprocidad entre las partes, tal como es reflejado en los términos del acuerdo formal.

Estas variables serán examinadas en primer término en el contexto del conflicto árabe-israelí.

Cambios pacíficos territoriales en el conflicto árabe-israelí

PARA examinar el fenómeno de los cambios pacíficos territoriales en el conflicto árabe-israelí debemos referirnos brevemente a los éxitos del pasado (los Acuerdos de Camp David en septiembre de 1978, y el Tratado de Paz entre Israel y Egipto de marzo de 1979); las negociaciones actuales con la OLP respecto a la autonomía y el *status* final de la Franja de Gaza y Cisjordania; y las perspectivas para una conclusión exitosa de las difíciles negociaciones entre Israel y Siria.³

El pasado: las negociaciones entre Israel y Egipto

Las negociaciones de paz entre Israel y Egipto que concluyeron con la cesión de la península del Sinaí a Egipto constituyen un ejemplo exitoso de cambios pacíficos territoriales en el conflicto árabe-israelí. Israel buscó y logró el establecimiento de una paz formal y relaciones diplomáticas, eliminando la posibilidad de otra guerra en dos frentes, como en la traumática Guerra de Iom Kipur en 1973. Paralelamente, Egipto recuperó completamente la península del Sinaí, ocupada por Israel desde la Guerra de los Seis Días (1967). Las negociaciones entre los dos países se pusieron en marcha con la histórica visita del presidente Sadat a Jerusalén en noviembre de 1977. Sin embargo, sólo los esfuerzos infatigables del presidente Carter lograron resolver el *impasse* diplomático en la histórica cumbre tripartita de Camp David, en septiembre 5-17, 1978. Las variables relevantes que explican dicho éxito fueron las siguientes:

(1) **La distribución del poder entre Israel y Egipto** en 1978 claramente beneficiaba a Israel, que alcanzó un 160% de su poderío militar en relación a 1973, comparado con un mero 90% en el caso de Egipto;⁴

(2) **El reconocimiento de la soberanía:** Una importante característica de las negociaciones de Camp David fue el mutuo reconocimiento de la soberanía y la integridad territorial de las partes, y la común decisión de resolver el conflicto por la vía pacífica. Aislada del complejo conflicto árabe-israelí, la disputa territorial sobre Sinaí ha sido relativa-

mente simple. Mientras que Egipto nunca demandó el territorio de Palestina/Israel, Israel nunca pretendió ejercer la soberanía sobre el Sinaí, con la excepción de un breve período en 1956-1957. Además, tanto Israel como Egipto habían aceptado previamente los términos de la resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad de la ONU, a pesar de sus diferentes interpretaciones.

(3) **Regímenes políticos y ambiente político doméstico:** A pesar de sus diferencias constitucionales, los dos países –Israel y Egipto– sustentaron regímenes políticos con dos importantes características en favor del proceso de paz: relativa estabilidad política y un liderazgo carismático, tanto de Anwar Sadat como de Menajem Begin.

(4) **Intervención diplomática de terceras partes:** En setiembre de 1978 el rol de los Estados Unidos demostró ser crucial, al facilitar las negociaciones entre Egipto e Israel.

(5) **Previas guerras y común animadversión a una guerra ulterior:** Como en un proceso de aprendizaje, la guerra de Iom Kipur de octubre de 1973 afectó gravemente las actitudes de egipcios e israelíes. El cruce del Canal de Suez por las fuerzas armadas egipcias demostró la vulnerabilidad de Israel como país en posesión del territorio. Inversamente, los resultados militares de la guerra también revelaron las inmensas dificultades tanto de Egipto como de Siria para recuperar los territorios perdidos en 1967 por vía militar, inclusive en condiciones ideales de sorpresa estratégica y táctica.

(6) **Amenazas de terceras partes:** En setiembre de 1978 Egipto e Israel todavía presentaban recíprocamente una formidable amenaza militar. Al mismo tiempo, Siria, Libia e Irak representaban una potencial amenaza militar contra Israel, y en cierta medida también contra Egipto – especialmente en el caso de Libia.

(7) **Intereses asimétricos de las partes:** Israel y Egipto sustentaron diferentes intereses con respecto a la importancia de Sinaí. Para Israel, el interés más importante residía en la seguridad nacional; para Egipto, en recuperar la soberanía sobre Sinaí. Dichos intereses asimétricos pudieron combinarse en una fórmula o compromiso por el cual ambas partes lograron realizar sus diferentes objetivos.

(8) **El proceso de negociación:** La cumbre tripartita de Camp David dio como resultado la

firma de dos acuerdos generales. En el plano bilateral, el proceso de negociaciones generó un “acuerdo redistributivo”, por el cual Israel aceptó transferir toda la península del Sinaí en un plazo de tres años. Además, los elementos integrativos fueron una parte esencial del paquete de negociaciones – desmilitarización parcial y limitación en el despliegue militar de Egipto en Sinaí; y acuerdos políticos que incluyeron la paz formal, relaciones diplomáticas, normalización y libre navegación en el Canal de Suez y en el Mar Rojo.

(9) **Cooperación y reciprocidad:** El resultado de las negociaciones no fue “suma-cero” sino un compromiso por el cual ambas partes pudieron beneficiarse políticamente. Egipto aseguró el retorno de Sinaí a su soberanía. Israel ganó el reconocimiento político y, con la parcial desmilitarización del Sinaí, aumentó su nivel de seguridad en la frontera sur.

El presente: las negociaciones con los palestinos

Comparado con las otras áreas en el conflicto árabe-israelí, el caso de Cisjordania (Judea y Samaria) y de la Franja de Gaza es muy peculiar, ya que puede calificarse como una disputa interestatal (internacional) solamente en términos de la relación entre Jordania e Israel. Dado que Jordania formalmente renunció a sus derechos territoriales sobre Cisjordania en favor de la OLP, el conflicto territorial puede ser definido como un caso *sui generis* de secesión, decolonización o independencia –los palestinos quieren establecer un estado soberano en Cisjordania y Gaza, a pesar de que un Estado Palestino nunca existió en el pasado. Por su parte, Israel también aduce derechos soberanos sobre el territorio en cuestión, como parte del antiguo Mandato sobre Palestina, tomando en consideración que Jordania ocupó y anexó ilegalmente la Cisjordania después de la guerra de 1948.⁵

Con las firmas del Acuerdo de Oslo entre Israel y la OLP, la Declaración de Principios del 13 de septiembre de 1993, el Acuerdo de El Cairo de abril de 1994, y el Acuerdo de Washington de septiembre de 1995, ha tenido lugar un cambio pacífico en el *status* territorial de la Franja de Gaza y el área de Jericó, que se ha extendido recientemente a los mayores centros urbanos de Cisjordania. Se ha formado un gobierno interino

(autonomía) del Ente Nacional Palestino, por un período transitorio de cinco años. Sin embargo, una definitiva transferencia territorial que incluya la resolución de la soberanía en dichas áreas tendrá lugar solamente en el seno de las negociaciones sobre su *status* final, que comenzarán en mayo de 1996.

El futuro inmediato: las negociaciones entre Israel y Siria

La disputa territorial entre Israel y Siria con respecto a la meseta del Golán, ocupada por Israel desde la Guerra de los Seis Días (1967), se aproxima en muchas instancias a la anterior disputa entre Israel y Egipto con respecto al Sinaí. A pesar de que el territorio es mucho más pequeño (alrededor de 1.100 kilómetros cuadrados), tiene una gran importancia estratégica para ambos países debido a su configuración topográfica, su proximidad geográfica a Damasco y al noreste de Israel, y sus fuentes de agua potable.

Con respecto a las variables que favorecen un proceso de cambio territorial pacífico, podemos mencionar las siguientes:

(1) La distribución del poder entre Israel y Siria es percibida asimétricamente en favor de Israel. Dicha asimetría se ha fortalecido con la desaparición de la Unión Soviética y los resultados de la Guerra del Golfo en 1991.

(2) Para que las negociaciones de paz tengan éxito, es necesario que las partes se pongan de acuerdo con respecto a la soberanía de Siria sobre el Golán y el reconocimiento de Israel como un estado soberano y legítimo en la región. Cabe destacar que ya el 19 de junio de 1967, el gobierno de Israel reconoció la soberanía siria sobre el Golán, y ofreció un plan de paz que incluía el retorno a la frontera internacional (colonial) de 1923, la completa desmilitarización de la meseta, y garantías de libre acceso a las fuentes del río Jordán. El plan fue mantenido en secreto y posteriormente anulado.

(3) En términos de regímenes políticos, existe una seria divergencia entre la democracia israelí y la dictadura de Hafez Assad.

(4) Las negociaciones directas entre las partes desde octubre de 1991 están siendo reemplazadas gradualmente por una activa mediación de los Estados Unidos, cuyo rol parece ser cada vez más esencial en la consecución de un acuerdo.

(5) Después de la Guerra de Iom Kipur en octubre de 1973, las partes firmaron un Acuerdo de Separación de Fuerzas (mayo de 1974), que ha sido respetado desde entonces. Parece ser que tanto Israel como Siria sustentan una común animadversión contra la posibilidad de una nueva guerra.

(6) Israel y Siria todavía presentan una formidable amenaza militar mutua. Siria está preocupada por sus difíciles relaciones con Turquía, Irak e inclusive Jordania, su precaria alianza con Irán y su aislamiento internacional en general. Paralelamente, Israel está preocupado por las amenazas potenciales, a largo plazo, de Irak y de Irán.

(7) Los intereses de las partes son en general asimétricos: el interés esencial de Israel es garantizar su seguridad nacional y el acceso a las fuentes de agua (el Jordán y el lago Tiberíades). Para Siria, el interés capital es recuperar la totalidad de la meseta del Golán y reducir la amenaza militar israelí.

(8) La agenda de las negociaciones parece ser muy similar al caso de Camp David, incluyendo los siguientes puntos: la dimensión territorial (probable retirada a la frontera internacional de 1923); el contenido de la paz y relaciones diplomáticas ("normalización"); acuerdos de seguridad, que incluyen la desmilitarización (total o parcial) de la meseta del Golán, garantías internacionales, limitaciones y repliegues militares de las fuerzas armadas de Israel y de Siria más allá del Golán; y la resolución del problema del sur del Líbano.

(9) De acuerdo a esta agenda de negociaciones, es claro que la reciprocidad será asimétrica, y deberá articularse entre un proceso gradual de repliegue militar y el establecimiento de relaciones diplomáticas y de normalización entre los dos países.

Los casos de Israel-Egipto y de Israel-Siria parecen ser casi idénticos. Para comprender lo que los hace por una parte únicos, y por la otra, correspondientes a un modelo general, debemos examinar brevemente otros casos de cambios pacíficos territoriales.



Otros casos de cambios pacíficos territoriales

PARA analizar la singularidad del conflicto árabe-israelí, presentaré a continuación brevemente cuatro casos que pertenecen a diferentes períodos históricos y sistemas internacionales: la devolución del valle de Ili por Rusia a China en 1881; la transferencia de Shantung por Japón a China en 1922; la evacuación japonesa de Sakhalim Norte en 1925; y la partición de Tacna y Arica en 1929, que produjo la devolución de Tacna a Perú.

La devolución del valle de Ili (1881)

La disputa territorial entre China y Rusia por el control del valle de Ili en Sinkiang se originó con la ocupación militar de Rusia en 1871, durante un período de desorden y rebelión de elementos musulmanes que trajo aparejado un flujo de refugiados a Rusia. El gobierno ruso aseguró a China que la ocupación sería temporaria, hasta que China fuera suficientemente estable como para imponer orden en la región.

En 1878, después de casi diez años de arduas campañas militares, el ejército chino logró abatir la rebelión musulmana en Sinkiang. Consecuentemente, una delegación china fue enviada a San Petersburgo para negociar la devolución de Ili. Después de nueve meses de negociaciones, China y Rusia firmaron el Tratado de Livadia el 15 de septiembre de 1879. De acuerdo a los térmi-

nos de este tratado, China aceptó conceder a Rusia alrededor del 30% del territorio en disputa, privilegios comerciales y una indemnización de cinco millones de rublos por las expensas de la ocupación, a cambio de la devolución del 70% del territorio.

El Tratado de Livadia causó tanto resentimiento en la opinión pública china que la corte Manchú se negó a ratificarlo, e inclusive condenó al principal negociador, Ch'ung-hou, a

la pena de muerte. Rusia siguió insistiendo en sus demandas. En 1880 las relaciones entre los dos países se volvieron tan tensas que la guerra parecía inminente. Sin embargo, después de otros seis meses de negociaciones, Ch'ung-hou fue indultado y un nuevo acuerdo fue firmado en San Petersburgo el 24 de febrero de 1881, el cual reafirmó la soberanía china sobre el valle de Ili, a cambio de una indemnización a Rusia de nueve millones de rublos.

El Tratado de San Petersburgo ha sido considerado como una victoria diplomática de China. Al mismo tiempo, Rusia fue compensada generosamente por el retorno de Ili, en términos de privilegios comerciales y una "indemnización" que pagó parcialmente la construcción del ferrocarril transiberiano.

La cesión de Shantung (1922)

En 1898 Alemania ocupó Kaochow en la costa de Shantung, China, imponiendo un arriendo territorial de 99 años. En 1914 Japón declara la guerra a Alemania y ocupa subsecuentemente la provincia de Shantung. Posteriormente, en mayo de 1915, Japón impone a China las famosas 21 Demandas, que incluyen la explotación comercial de la región de Shantung, a cambio de una promesa japonesa de devolver eventualmente el territorio de Kiaochoh bajo ciertas condiciones.

La cuestión de Shantung se complica aún más con la declaración de guerra de China a Alemania en 1917, que teóricamente anula los derechos alemanes (y por ende japoneses) sobre Shantung. Sin embargo, la Conferencia de Paz

de Versalles en 1919 decide adjudicar a Japón todas las ex-posiciones alemanas en Shantung, incluyendo el ferrocarril Kiaochow-Tsinan. China se niega a firmar el Tratado de Versalles, y a entrar en negociaciones directas con Japón, salvo para coordinar la incondicional restitución de Shantung a China.

Durante 1920 y 1921 los gobiernos de Japón y de China intercambiaron notas diplomáticas sobre el caso de Shantung. Finalmente, el conflicto fue resuelto durante la Conferencia de Washington en noviembre de 1921-febrero de 1922, que produjo la devolución de Shantung a China. El acuerdo final fue firmado el 4 de febrero de 1922. Sus cláusulas definen la restitución de Kiaochow a China, la transferencia de la administración en el área, la evacuación de tropas japonesas, y la transferencia al gobierno chino del ferrocarril de Shantung. A cambio, China se comprometió a pagar 53.406.141 marcos de oro a Japón, y a aceptar temporariamente la designación de un controlador de tránsito y un contador de origen japonés en el ferrocarril de Shantung.

La evacuación del norte de Sakhalin (1925)

La Revolución Rusa de noviembre de 1917 provocó un golpe fatal a la alianza ruso-japonesa que se había desarrollado gradualmente después de la guerra de 1904-1905. Junto con los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, el ejército japonés invadió el noreste de Rusia en abril de 1918, tomando parte en la guerra civil. El 3 de julio de 1920 las tropas japonesas ocuparon la parte norte de la isla de Sakhalin, siendo el pretexto oficial una represalia por la masacre de más de 700 soldados y civiles japoneses perpetrada en Nikolaevsk el 25 de mayo de 1920. Japón evacuó Siberia en 1921-1922, pero decidió continuar su ocupación del norte de Sakhalin hasta 1925. Durante un período de cinco años, Japón y la Unión Soviética negociaron intermitentemente los términos de la evacuación japonesa y la "normalización" de relaciones entre los dos países. Finalmente, Rusia y Japón llegaron a un acuerdo el 20 de enero de 1925. Según sus términos, Japón reconoció al gobierno soviético y aceptó evacuar sus tropas del norte de Sakhalin en un lapso de cuatro meses. En retomo, Rusia aceptó el Tratado de Portsmouth de 1905 y entregó a Japón lucrativas concesiones de petróleo y de carbón en el norte de Sakhalin. De esta forma, a pesar de haber cedido el territorio y la soberanía sobre la mitad norte de la isla, Japón logró conser-

var hábilmente extensivos derechos de explotación mineral, forestal y pesquera en territorio soviético.

La restitución de Tacna a Perú (1929)

La disputa sobre Tacna y Arica (el "Alsacia-Lorena de Sudamérica") surgió cuando Chile y Perú no lograron resolver en forma clara y decisiva la cuestión de la soberanía sobre estas dos provincias en el Tratado de Ancón que puso fin a la Guerra del Pacífico (1879-1883). Durante el curso de la guerra, Chile ocupó Tacna en mayo de 1880 y Arica, en junio de 1880, y anexó la provincia peruana de Tarapacá y el litoral boliviano de Atacama. El artículo III del Tratado de Ancón estipuló que, luego de diez años de ocupación chilena, un plebiscito debería decidir la suerte final de las dos provincias, y el vencedor en el plebiscito debería pagar una suma de 10 millones de pesos chilenos al perdedor. Sin embargo, el plebiscito nunca tuvo lugar y Chile quedó en posesión de Tacna y Arica hasta la partición pacífica del territorio el 3 de junio de 1929: Arica quedó en las manos de Chile, mientras que Tacna fue devuelta al Perú.

De acuerdo a los términos del Tratado de Lima, además de recuperar el territorio de Tacna, Perú recibió una indemnización de seis millones de dólares por la pérdida definitiva de Arica. Asimismo, el gobierno chileno se comprometió a concederle al Perú un muelle, una aduana y una estación de ferrocarril en Arica. En comparación con Arica, Tacna no tiene prácticamente valor económico o estratégico, sino tan sólo un cierto valor simbólico y político para el Perú, que logró recuperar, después de cuarenta y seis años, parte de los territorios perdidos en la Guerra del Pacífico.

La resolución del conflicto árabe-israelí: ¿Evento único o tendencias comunes?

ESTA corta digresión histórica nos puede servir de punto de partida para considerar los aspectos idiosincrásicos y comparativos del actual proceso de paz en el Medio Oriente. De esta

forma, podemos señalar en forma sucinta las tendencias comunes y las facetas singulares del conflicto árabe-israelí, con referencia a cambios pacíficos territoriales.

Tendencias comunes del proceso árabe-israelí

A pesar de su carácter idiosincrásico, la cesión del Sinaí por Israel a Egipto y la posible cesión de la meseta del Golán por Israel a Siria pueden estudiarse como casos que conforman un modelo general de cambios pacíficos territoriales, con las siguientes características en común:

(1) La clave para la resolución del conflicto a través de cambios territoriales pacíficos queda en las manos del país en posesión del territorio, que generalmente es percibido como más poderoso en la distribución de poder bilateral.

(2) Para que el proceso de negociaciones “despegue”, es necesario llegar a un acuerdo normativo entre las partes, especialmente respecto a la soberanía formal sobre el territorio en disputa, en favor del país contestatario. Prácticamente es imposible llegar a una resolución del conflicto territorial sin antes ponerse de acuerdo sobre el tema de la soberanía. Las dificultades identificadas en los casos de Sakhalin, Tacna y el caso actual del Golán ilustran este punto importante.

(3) La política interna y la necesidad de obtener un cierto grado de legitimidad son cruciales. Ejemplos de la relevancia de la escena doméstica se encuentran en Rusia y China (Ili); Japón (Shantung y Sakhalin), Chile (Tacna y Arica), e Israel (Sinaí y Golán).

(4) Debe también destacarse el contexto internacional. En primer término, las grandes potencias han intervenido en el rol de mediadores y árbitros. Por ejemplo, los Estados Unidos han jugado un rol protagónico en la Conferencia de Washington (1921-1922); en la resolución de Tacna y Arica (1928-1929); y especialmente en el caso árabe-israelí. En segundo lugar, amenazas de terceras partes han actuado como catalíticos en la aceleración de procesos de cambios pacíficos territoriales, tal como en los casos de Ili (1881), Shantung (1922), Sakhalin (1925), Tacna (1929) y las negociaciones actuales entre Israel y Siria.

(5) Las partes en disputa sustentan intereses asimétricos con respecto al territorio en cuestión. El país en posesión del territorio, que ocupa militarmente el territorio sin ser soberano, generalmente sustenta intereses económicos y/o estratégicos. Por el contrario, el país contestatario, que ha perdido el territorio por la fuerza, se refiere al conflicto territorial en términos políticos y simbólicos; esencialmente se trata de su prestigio y de la recuperación de la soberanía nacional.

(6) Los términos del acuerdo estipulan en general cierto grado de reciprocidad, a pesar de que el *quid pro quo* no puede ser simétrico. De acuerdo al paquete de compromisos, el país en posesión del territorio territorial cede parte, la mayoría o la totalidad del territorio en disputa, a cambio de acuerdos de índole política, estratégica y económica. Como parte de dicho compromiso, el país contestatario debe limitar el ejercicio de su (renovada) soberanía sobre una parte o la totalidad del territorio recuperado.

La particularidad del proceso árabe-israelí

Si el proceso de paz en la región es parte de un modelo general, ¿qué lo hace singular? Cuatro respuestas pueden esgrimirse al respecto:

(1) **Las causas del conflicto:** Los orígenes del conflicto árabe-israelí derivan de una percepción inicial de “suma-cero” hasta 1967, de acuerdo a la cual varios países vecinos intentaron destruir Israel en lugar de cambiar o reformar sus fronteras, lo cual implica una situación muy singular en la historia de las relaciones internacionales.

(2) **Ausencia de paz y relaciones diplomáticas:** A pesar que existen otros casos que han sido caracterizados por la ausencia de relaciones “normales” entre las partes (por ejemplo, Rusia y Japón entre 1917 y 1925, o Chile y Perú entre 1910 y 1928), ninguno de ellos implicó la ausencia total de paz formal. Paradójicamente, mientras que la mayor parte de las guerras internacionales estallaron entre países que mantenían una relación formal de paz, lo que es peculiar en el actual proceso de paz en el Medio Oriente es el hecho de que cambios pacíficos territoriales y la paz en sí están “explotando”, a partir de una condición inicial de un prolongado estado formal de guerra por varias décadas.

(3) **La complejidad del paquete de reciprocidad:** Mientras que en los otros casos históricos las permutaciones de reciprocidad son limitadas (por ejemplo, territorio a cambio de compensaciones económicas, o territorio a cambio de ventajas políticas), en el caso del conflicto árabe-israelí encontramos **todas** las permutaciones posibles, a saber, territorio a cambio de paz, relaciones diplomáticas y normalización, acuerdos de seguridad, garantías de terceras partes, prestigio y legitimidad internacional, compensaciones económicas directas e indirectas.

(4) **Dimensiones de la cesión territorial:** Finalmente, las concesiones territoriales de Israel, en términos relativos, han sido extraordinarias. Si tomamos en cuenta los ejemplos históricos mencionados en el artículo, podemos comprender en forma comparativa dichas dimensiones: en 1881, Rusia entregó a China 1.224 millas cuadradas, el equivalente a 0,0153% de su territorio nacional; en 1922 Japón devolvió a China 2.500 millas cuadradas, o 0,95%; en 1925, el Norte de Sakhalin correspondió a un 6% de su territorio. Finalmente, Chile retornó Tacna a Perú (3.281 millas cuadradas), aproximadamente el 1% de su territorio. Por

el contrario, Israel cedió Sinaí en 1979-1982 a Egipto, alrededor del 184% del territorio nacional; la Franja de Gaza y la Cisjordania representan alrededor de un 20% del territorio del Estado de Israel; mientras que la meseta del Golán corresponde aproximadamente a un 4,8% de las dimensiones del país.

Conclusiones

Es evidente que toda política razonable que quiera instrumentar un proceso exitoso de paz que involucre concesiones territoriales debe tomar en cuenta lo peculiar y lo general en el caso árabe-israelí. Lo que podemos aprender de la experiencia histórica de otros casos y situaciones sigue siendo limitado, a menos que sepamos discernir y revelar los aspectos idiosincrásicos del conflicto árabe-israelí. Al mismo tiempo, el estudio de las relaciones internacionales nos sugiere que podemos comprender mejor la dinámica de un conflicto particular y sus posibles (re)soluciones por la vía pacífica, a través de lecciones y analogías que pueden derivarse de otras regiones y épocas históricas.



NOTAS

- 1 Ver Gary Goertz y Paul Diehl (1922). *Territorial Changes and International Conflict*. London: Routledge; Arie M. Kacowicz (1994). *Peaceful Territorial Change*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- 2 La lista se encuentra en Arie M. Kacowicz, "The Problem of Peaceful Territorial Change", *International Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 2, June 1994, pp. 249-251.
- 3 El reciente Tratado de Paz entre Israel y Jordania firmado en octubre de 1994 también puede ser considerado como una instancia exitosa de cambios pacíficos territoriales. Sin embargo, la cesión territorial a Jordania (aproximadamente 300 kilómetros cuadrados) fue más una cuestión de rectificación fronteriza que la devolución de un territorio conquistado en una guerra previa, a diferencia de los casos de Sinaí, Gaza y Cisjordania y la meseta del Golán.
- 4 Ver Geoffrey Kemp y Michael Vlahos, "The Arab-Israeli Military Balance in 1977", in *Middle East Contemporary Survey*, Vol. 1, 1976-1977, editado por Colin Legum (New York: Holmes and Meier, 1978), p. 74.
- 5 Ver Julius Stone (1981). *Israel and Palestine: Assault on the Law of Nations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.