

## **El Aspecto Territorial del Conflicto Árabe-Israelí: Una Perspectiva Comparada**

**Arie M. Kacowicz\***

*\*Ph. D. en Ciencias Políticas de la Universidad de Princeton, Estados Unidos. Docente del Departamento de Relaciones Internacionales Universidad Hebrea de Jerusalem, Israel.*

Las cesiones territoriales que Israel ha concedido en el pasado a Egipto, y su 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 internacionales. En este artículo analizó 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 preguntas principales: ¿En que medida uno puede aprender de otros casos históricos sobre los vericuetos del conflicto Árabe-Israelí? ¿Que es único y que 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 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<sup>1</sup>. 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 coercivas, 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 (sino 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 partido del status quo (Israel). En primer término, 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 con Egipto en Camp David 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 beneficiario territorialmente (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 agua, y compensaciones económicas pagadas por terceras

partes (tal como los Estados Unidos, la Unión Europea, y Japón). En segundo lugar, las dimensiones de las concesiones territoriales, comparadas con el área del Estado de Israel, son singularmente excepcionales. Por ejemplo, en el caso de Sinaí, Israel retornó a Egipto en 1979-1982 un área de alrededor del 184% el tamaño del propio país.

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, sin haber perdido una guerra o ser obligados en contra de su voluntad, decidieron entregar o ceder territorio por razones varias. 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 partido del status quo, en posesión del territorio, es considerado en general más poderoso que el partido revisionista; (3) el partido del status quo no perdió una guerra contra el partido revisionista; consecuentemente, la cesión territorial no es el resultado de otra guerra o de una acción coerciva del partido revisionista; (4) el partido del status quo está dispuesto a transferir el territorio en disputa al partido revisionista 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; y por último (7) existen ciertas amenazas mutuas de guerra, combinadas con una mutua animadversión respecto a 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 casos que se aproximan a los casos pasados y presentes del conflicto árabe-israelí: (1) el retorno del Valle de Ili de Rusia a China en 1881; (2) la cesión de Shantung de Japón a China en 1922; (3) la evacuación de las tropas japonesas del norte de la isla de Sakhalin en 1925; y (4) el retorno de Tacna de Chile a Perú en 1929. Otros casos similares que pueden mencionarse incluyen: la cesión de las Islas Iónicas del Reino Unido a Grecia en 1864; el retorno de Dobruja de Rusia a Rumania en 1878; el retorno del valle de Alashkerd de Rusia a Turquía en 1878; la cesión de Antivari de Turquía a Montenegro en 1878; la cesión de Thessalia de Turquía a Grecia en 1881; el retorno de Leticia de Perú a Colombia en 1934; el retorno de la zona del Saar de Francia a Alemania en 1935 y en 1957 (a Alemania Occidental); la cesión del área del Monte Everest de China a Nepal en 1961; la cesión de la zona de Chamizal de los Estados Unidos a México en 1963; el retorno de las Islas Ryukyu (Okinawa) de los Estados Unidos al Japón en 1971; y la cesión de la Zona del Canal de Panamá de 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 partido del status quo;
- (2) un acuerdo o consensus normativo entre las partes respecto a la implementación de reglas básicas del derecho internacional, incluyendo el reconocimiento de la soberanía del partido revisionista 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 antagonistas;
- (4) intervención diplomática de terceras partes, que juegan el rol de mediación, buenos oficios, o adjudicación;

- (5) previa(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 con 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 la Cisjordania; y las perspectivas para una conclusión exitosa de las difíciles negociaciones entre Israel y Siria.<sup>3</sup>

### **El Pasado: Las Negociaciones entre Israel y Egipto**

Las negociaciones de paz entre Israel y Egipto que concluyeron con la cesión de la península de 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, removiendo la posibilidad de otra guerra en dos frentes, después del trauma de la Guerra de Yom Kippur 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 Jerusalem en Noviembre de 1977. Sin embargo, solo 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 benefició a Israel, que alcanzó un 160% de su poderío militar en relación a 1973, comparado con un mero 90% en el caso de Egipto;<sup>4</sup>
- (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. Aislado del complejo conflicto árabe-israelí, la disputa territorial sobre Sinaí ha sido relativamente 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. Es más, 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 el 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 Menachem Begin.

(4) Intervención diplomática de terceras partes: En Septiembre 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 un proceso de aprendizaje, la guerra de Yom Kippur de Octubre 1973 afectó gravemente las actitudes de egipcios e israelíes respectivamente. El cruce del Canal de Suez por las fuerzas armadas egipcias demostró la vulnerabilidad de Israel como partido del status quo. Por el contrario, los resultados militares de la guerra también revelaron las inmensas dificultades tanto para Egipto como Siria de recuperar los territorios perdidos en 1967 por la vía militar, inclusive en condiciones ideales de sorpresa estratégica y táctica.

(6) Amenazas de terceras partes: En Septiembre de 1978 Egipto e Israel todavía presentaban una formidable amenaza militar recíprocamente. Al mismo tiempo, Siria, Libia, e Iraq representaban una potencial amenaza militar contra Israel, y en cierta medida contra Egipto también - 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 intereses.

(8) El proceso de negociación: La cumbre tripartita de Camp David resultó en la firma de dos acuerdos generales. En el plano bilateral, el proceso de negociaciones resultó en un "acuerdo redistributivo" por el cual Israel aceptó transferir toda la península del Sinaí en un plazo de tres años. Además, elementos integrativos fueron una parte esencial del paquete de negociaciones - demilitarización 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. En forma similar, Israel ganó el reconocimiento político y aumentó su nivel de seguridad externa en la frontera sur con la parcial demilitarización del Sinaí.

Comparado con las otras parejas de países en el conflicto arabe-israelí, el caso de la Cisjordania (Judea y Samaria) y de la Franja de Gaza es muy peculiar. Este caso puede calificarse como una disputa inter-estatal (internacional) solamente en términos de la relación entre Jordania e Israel. Dado que Jordania formalmente renunció a sus derechos territoriales sobre la 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 la Cisjordania y Gaza, a pesar que un Estado Palestino nunca existió en el pasado. Es más, Israel también alude tener 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.<sup>5</sup>

Con la firma del Acuerdo de Oslo entre Israel y la OLP, la Declaración de Principios de Septiembre 13, 1993, el Acuerdo de Cairo de Abril 1994, y el Acuerdo de Washington de Septiembre 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 la Cisjordania. Un gobierno interino (autonomía) del Ente Nacional Palestino se ha formado por un período transitorio de hasta cinco años. Sin embargo, una definitiva transferencia territorial que incluye la resolución de la soberanía en dichas áreas tendrá lugar solamente en el seno de las negociaciones sobre el status final, que tendrán que haber comenzado en mayo de 1996. La elección de Binyamin Netanyahu como Primer Ministro de Israel el 29 de mayo de 1996 produjo la formación de un gobierno de derecha menos dispuesto a negociar la entrega de ulteriores territorios a los palestinos. Sin embargo, el nuevo gobierno israelí formalmente ha declarado su intención de respetar los acuerdos firmados hasta el día de la fecha.

### **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 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 favorables a 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 contra Iraq en 1991.

- (2) Para que las negociaciones de paz tengan éxito, es necesario que las partes se pongan de acuerdo 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 el 19 de Junio de 1967, el gobierno de Israel ya había reconocido la soberana siria sobre el Golán, y había ofrecido un plan de paz que incluía el retorno a la

frontera internacional (colonial) de 1923, completa demilitarización de la meseta, y garantía de libre acceso a las fuentes del Río Jordan. El plan fue mantenido en secreto y posteriormente anulado.

(3) En términos de regímenes políticos, existe una serie divergencia entre la democracia israelí y la dictadura de Haffèz Assad. Paradójicamente, la democracia israelí trajo aparajeda la formación de un nuevo gobierno con posiciones iniciales que hacen más difícil la creación de una fórmula adecuada para lograr una solución pacífica del conflicto entre Israel y Siria respecto a la meseta del Golán.

(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 si se quiere obtener un acuerdo entre las partes.

(5) Después de la Guerra de Yom Kippur en Octubre de 1973, las partes firmaron un Acuerdo de Separación de Fuerzas en Mayo de 1974, que ha sido respetado desde entonces. Parece ser que tanto Israel y Siria sostienen una común animadversión contra la posibilidad de una nueva guerra.

(6) Israel y Siria todavía presentan una mutua formidable amenaza militar. Al mismo tiempo, Siria está preocupada por sus difíciles relaciones con Turquía, Irak, y hasta Jordania, su precaria alianza con Irán, y su aislamiento internacional en general. Paralelamente, Israel está preocupada con las potenciales amenazas a largo plazo de Iraq 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 Kineret). Para Siria, su 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 ítems: la dimensión territorial del paquete (probable retirada a la frontera internacional de 1973); el contenido de la paz y relaciones diplomáticas ("normalización"); acuerdos de seguridad, que incluyen la demilitarización (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 ser calibrada entre un proceso gradual de repliegue militar y el establecimiento de relaciones diplomáticas y normalización entre los dos países.

Los casos de Israel-Egipto y de Israel-Siria parecen ser casi idénticos. Para comprender que los hace únicos o parte de 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: el retorno del Valle de Ili de Rusia a China en 1881; la transferencia de Shantung del Japón a China en 1922; la evacuación japonesa de Sakhalin Norte en

1925; y la partición de Tacna y Arica en 1929, que produjo el retorno de Tacna a Perú.

### **El Retorno 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 era 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 el retorno 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 términos 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 del retorno del 70% del territorio.

El Tratado de Livadia causó tanto resentimiento en la opinión pública china que la Corte Manchu se negó a ratificarlo, e inclusive condenó al principal negociador, Ch'ung-hou, a la pena de muerte. Rusia siguió insistiendo en sus demandas. Las relaciones entre los dos países fueron tan tensas en 1880 que una guerra pareció ser inminente. Sin embargo, después de otros seis meses de negociaciones, Ch'ung-hou fue perdonado y un nuevo acuerdo fue firmado en San Petersburgo el 24 de Febrero de 1881. El acuerdo 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 Kiaochow 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 entre ellas la explotación comercial de la región de Shantung, a cambio de una promesa japonesa de restaurar eventualmente el territorio arrendado de Kiaochow a China bajo ciertas condiciones.

La cuestión de Shantung se complica aún más con la declaración de guerra por parte de China contra 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 alocar todas las ex-posesiones alemanas en Shantung, incluyendo el ferrocarril Kiaochow-Tsinan, en favor de Japón. China se niega a firmar el Tratado de Versalles, o de entrar en negociaciones directas con Japón salvo para coordinar la incondicional restauración 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 1921-Febrero 1922, que produjo el retorno de Shantung a China. El acuerdo final fue firmado el 4 de Febrero de 1922. Sus cláusulas definen la restauración 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 tráfico 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 RusoJaponesa que se había desarrollado gradualmente después de la guerra de 1904-1905. Junto con los Estados Unidos, la 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. A pesar de evacuar Siberia en 1921-1922, Japón decide 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.

De acuerdo a los términos del acuerdo, Japón reconoció al gobierno Soviético y aceptó evacuar sus tropas del Norte de Sakhalin en un lapso de cuatro meses. En retorno, 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 conservar hábilmente extensivos derechos de explotación mineral, forestal, y pesquera en territorio soviético.

### **El Retorno de Tacna a Perú (1929)**

La disputa sobre Tacna y Arica (el "Alsace-Lorraine de Sudamerica") resultó del fracaso de Chile y Perú de 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, 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 del 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 parte de los territorios perdidos en la Guerra del Pacífico, después de cuarenta y seis años.

## **La resolución del conflicto Arabe-Israelí: evento único o tendencias comunes?**

Esta corta digresión histórica nos puede servir de punto de partida para comparar los aspectos idiosincráticos 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 Arabe-Israelí**

A pesar de su carácter idiosincrático, la cesión del Sinaí de Israel a Egipto y la posible cesión de la meseta del Golán de 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 partido del status quo, 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 partido revisionista. 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 (Sinai y Golan).
- (4) El contexto internacional de los casos debe ser también subrayado. 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 partido del status quo, que ocupa militarmente el territorio sin ser soberano, generalmente sustenta intereses económicos y/o estratégicos. Por el contrario, el partido revisionista, quien ha perdido el territorio por la fuerza, se refiere al conflicto territorial en términos políticos y simbólicos, esencialmente prestigio y la recuperación de la soberanía nacional.

(6) Los términos del acuerdo estipulan en general cierto grado de reciprocidad, a pesar que el quid pro quo no puede ser simétrico. De acuerdo al paquete de compromisos, el partido del status quo 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 partido revisionista 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, que 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 mantengan una relación formal de paz, lo que es peculiar en el actual proceso de paz en el Medio Oriente es el hecho 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: 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 Sinar en 1979-1982 a Egipto, alrededor del 184% el 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 es alrededor del 4.8% las dimensiones del país.

## Conclusiones

Es evidente que toda política sensible 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 idiosincráticos del conflicto árabe-israelí. Al mismo tiempo, la disciplina de 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.

1. Ver Gary Goertz y Paul Diehl, Territorial Changes and International Conflict (London: Routledge, 1992); y Arie M. Kacowicz, Peaceful Territorial Change (Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1994).

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 el 26 de 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, tal como en los casos de Sinai, Gaza y Cisjordania, y la meseta del Golán.

4. Ver Geoffrey Kemp and 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, *Israel and Palestine: Assault on the Law of Nations* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981).