Las fronteras de Israel

Arie M. Kacowicz
(Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel)

Resumen

En el presente artículo haré una breve reseña histórica de la evolución de las fronteras (inconclusas) del Estado de Israel entre 1948 y 2007. En primer lugar, presento un modelo teórico sobre el desarrollo y la evolución de las fronteras, tanto por la vía pacífica como por la bélica. En segundo lugar, hago una reseña histórica de la evolución de las fronteras de Israel desde su independencia hasta el presente. El artículo también hace referencia detallada a los problemas pendientes con respecto a las negociaciones entre Israel y los palestinos.

Palabras clave: fronteras – Estado de Israel – cambios pacíficos territoriales – conflicto árabe-israelí – problema palestino.

Abstract

In this article I briefly summarize the historical background of the evolution of the (inconclusive) borders of the State of Israel, between 1948 and 2007. First, I present a theoretical framework about the evolution and development of the changing borders, both through peaceful change and through war. Second, I describe the historical evolution of the borders of Israel since its independence until the present. The article also refers in detail to the current and pending problems in the negotiations between Israel and the Palestinians.

Key words: borders – State of Israel – peaceful territorial Changes – Arab-Israeli conflict – Palestinian problem.

Introducción

Israel es un país de dimensiones muy pequeñas (22145 kilómetros cuadrados), con una población de alrededor de 7 millones de habitantes. El Estado de Israel limita con el Líbano al norte, Siria al nordeste, la Autoridad Palestina (en los territorios palestinos de la Cisjordania) y Jordania al este, y Egipto al sur. Al oeste Israel limita con el Mar Mediterráneo.

La frontera con Líbano ha sido demarcada y ratificada por la ONU tras la retirada unilateral de Israel del sur del Líbano en mayo de 2000 (frontera

Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, N° 19. Primer semestre de 2008. Págs. 112-123.

reconocida oficialmente por las Naciones Unidas, pero no por Líbano que sigue en estado formal de guerra con Israel). Luego de la firma de los acuerdos de paz con Egipto (1979) y Jordania (1994), las fronteras con ambos países también han sido reconocidas de acuerdo al derecho internacional. Asimismo, Israel es un caso anómalo en términos de relaciones internacionales por no tener fronteras reconocidas en el este, en relación con los palestinos, y en el nordeste, con respecto a la meseta del Golán y Siria.

En ambos casos, la comunidad internacional y el derecho internacional tienden a reconocer la *Línea Verde*, la línea de armisticio de los Acuerdos de Rodas (1949), acordada entre Israel y sus vecinos árabes como frontera *de hecho* que existió entre el año 1949 y la Guerra de los Seis Días (Junio 1967). Aún queda pendiente de resolver el trazado de las fronteras entre Israel y Siria, y entre Israel y los palestinos, y decidir la suerte de la meseta del Golán (1,000 kilómetros cuadrados) y de la Cisjordania (5,800 kilómetros cuadrados). Cabe destacar que en el año 2005 Israel se retiró unilateralmente de la Franja de Gaza, que ocupaba completamente desde 1967 hasta 1994, y parcialmente desde 1994 hasta 2005. Actualmente Israel sigue manteniendo el control aéreo y marítimo sobre la Franja de Gaza, gobernada por Hamas.

En el presente artículo haré una breve reseña histórica de la evolución de las fronteras (inconclusas) del Estado de Israel entre 1948 y 2007. En primer término, presentaré un modelo teórico sobre el desarrollo y evolución de fronteras, tanto a través de la vía pacífica como de la vía bélica. En segundo término, haré una reseña histórica de la evolución de las fronteras de Israel desde su independencia hasta el presente. El artículo también se refiere en detalle a los problemas pendientes con respecto a las negociaciones entre Israel y los palestinos.

Marco teórico

Las fronteras de la mayoría de los países post-coloniales en el Tercer Mundo han sido determinadas por el principio de *uti possidetis, ita possideatis*. Dicho principio, derivado del derecho romano e implementado en primera instancia entre las nuevas naciones de América Latina a principios del siglo XIX, establece que las fronteras de los nuevos países siguen el trazado de las pre-existentes fronteras coloniales (Kacowicz 2005, 76-77). En otras palabras, existe una continuidad territorial fijada de antemano por las potencias coloniales que es respetada por los nuevos países, para facilitar el manejo y la resolución pacífica de controversias fronterizas y territoriales. Los nuevos países soberanos prefieren la continuación del *statu quo* territorial para evitar futuros conflictos limítrofes. Cabe destacar que dicho principio fue exportado inicialmente de América Latina a la África post-colonial en la década de 1960, y posteriormente

se aplicó en otros casos, como la desintegración de la ex-Unión Soviética y la ex-Yugoslavia en los años 1990.

En términos teóricos es posible decir que las fronteras post-coloniales pueden también evolucionar, cambiar y establecerse, sea por la vía pacífica (lo que denomino *cambios pacíficos territoriales*) o por la vía bélica. Los cambios pacíficos territoriales, respecto a las fronteras de los Estados, implican un proceso de alteración del *statu quo*, por medios y procedimientos diferentes a la opción bélica, como resultado de un cierto grado de cooperación, negociación y regateo entre las partes involucradas (Kacowicz 1994, 5-6). Cambios pacíficos territoriales pueden llevar a la conclusión de un tratado de paz entre las partes (como en el caso de Israel y Egipto en 1979), o al establecimiento de nuevas fronteras y límites entre países que de antemano mantenían relaciones diplomáticas, como en la mayoría de los casos de cambios territoriales en América Latina, incluyendo por ejemplo la solución del conflicto del Canal del Beagle entre Argentina y Chile en 1984.

La alternativa histórica y más común de trazado de fronteras entre Estados ha sido, empero, determinada por la vía bélica. Es decir, tradicionalmente las guerras internacionales han creado numerosos Estados en el sistema internacional, demarcado *de facto* sus fronteras y cambiado en forma dinámica a través del tiempo. Por ejemplo, las dos guerras mundiales han determinado de hecho el flujo y evolución de las fronteras en el continente europeo entre 1918 y 1945.

Como puede observarse, en el caso de Israel su anomalía fronteriza se halla estrechamente vinculada a la persistencia del complejo conflicto Arabe-Israelí después de 60 años, y refleja las tres opciones de trazado de fronteras : 1) relevancia del *uti possidetis* (en el caso de Israel y Egipto, Israel y Líbano, y probablemente Israel y Siria) ; 2) cambios pacíficos territoriales como consecuencia de negociaciones de paz, en los casos de Israel y Egipto, y de Israel y Jordania ; 3) cambios de fronteras como consecuencia de guerras internacionales, como en el caso de la primera guerra Arabe-Israelí (1948-1949) y la guerra de los Seis Días (1967). Hasta el día de hoy, el Estado Judío es peculiar en el hecho que no ha logrado fijar fronteras definitivas con sus vecinos del norte (Siria) y del este (los palestinos).

Reseña histórica

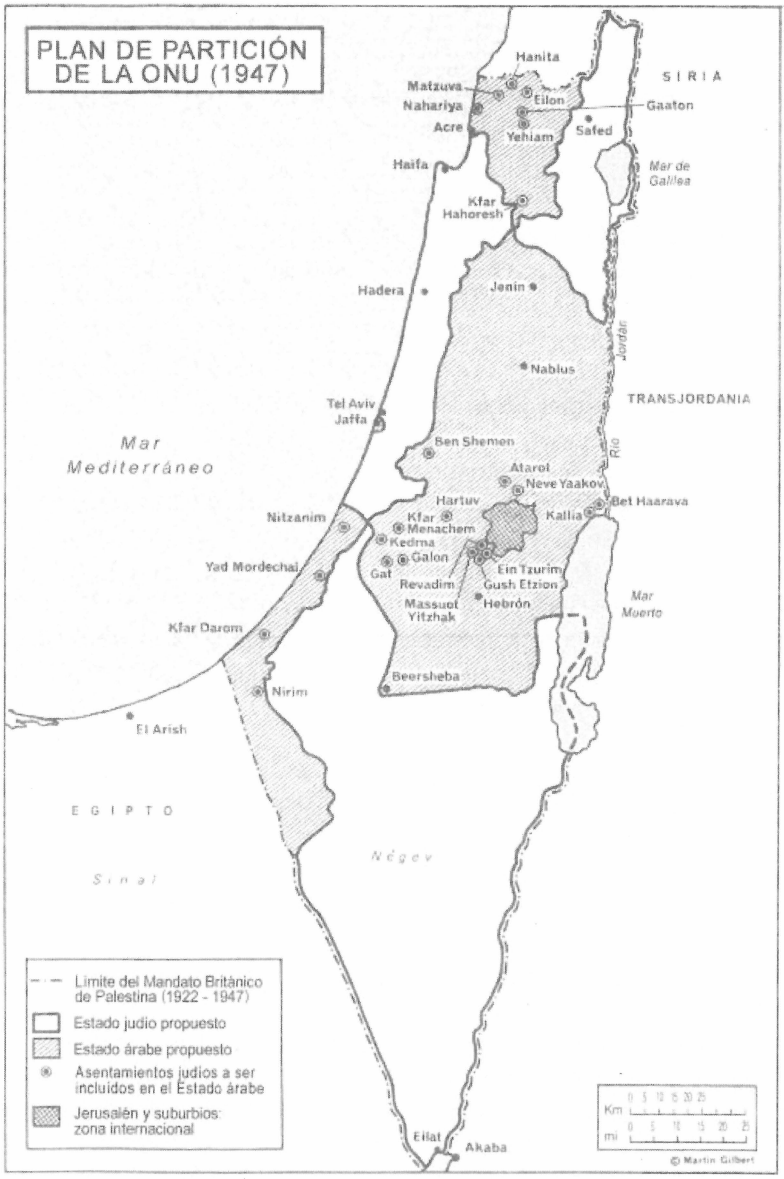
Al final de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), el Imperio Otomano, que ocupaba vastos territorios de Asia Menor, se desmembró y las potencias victoriosas –en especial Gran Bretaña y Francia – ocuparon dichos territorios bajo el sistema de los Mandatos, establecidos por la nueva Liga de las Naciones. De esa forma, Gran Bretaña se adjudicó tanto el Mandato sobre el territorio

de Palestina/Tierra de Israel, que al inicio incluía el actual Estado de Israel, los territorios palestinos y Jordania, como el Mandato sobre Iraq. De igual modo, Francia se adjudicó el Mandato sobre Siria y Líbano. Debe destacarse que las fronteras coloniales entre Francia y Gran Bretaña constituyen la base de las fronteras entre el futuro Estado de Israel, Siria y Líbano. En 1921, Gran Bretaña decidió crear el Emirato de Transjordania (la actual Jordania) en el sector oriental del Mandato original sobre la Palestina, lo que constituyó en realidad la primera partición de Palestina al restringir el Hogar Nacional Judío a la Palestina Occidental (Tierra de Israel) .

En la Palestina (occidental), entre 1922 y 1947 Gran Bretaña controló un territorio en el cual se desarrollaron dos comunidades muy diferentes en conflicto, la comunidad judía (el *Yshuv* sionista) y la comunidad árabe (palestina). Se desató paulatinamente un conflicto intestino entre ambas comunidades, que sustentaban niveles de desarrollo y trayectorias muy diferentes. Tras la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto (1939-1945), el gobierno británico decidió en 1947 retirarse de Palestina y apelar a las nuevas Naciones Unidas para decidir la forma de resolver el conflicto interno entre las dos comunidades en Palestina. Tras el informe de una comisión internacional (UNSCOP) que evaluó la situación en el terreno, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 29 de Noviembre de 1947 la resolución nº 181, por la cual se establece un plan para dividir Palestina en dos Estados – un Estado Judío (lo que será Israel) en el 55% del territorio; un Estado Árabe en el 44% del territorio, y la ciudad de Jerusalén (incluyendo Belén y la periferia) como una entidad separada bajo control internacional (Morris 2001, 184-189).

Mientras la élite de la comunidad judía aceptó los términos de dicha resolución, la élite árabe local y la Liga Árabe lo rechazaron contundentemente, sobre la base que la división territorial no reflejaba la distribución demográfica de ambas comunidades (alrededor de 600.000 judíos y 1.300.000 árabes en Palestina en 1947). Por ello, entre el 30 de Noviembre de 1947 y el 14 de Mayo de 1948 se desató una cruenta guerra civil, que se transformó en una guerra internacional entre Israel y sus vecinos árabes, dando lugar, por un lado, al fin del mandato británico y, por otro, a la Declaración de Independencia el 14 de Mayo de 1948.

Prosiguiendo la invasión de los cinco vecinos de Israel (Líbano, Siria, Transjordania, Egipto e Iraq) con el intento de anular por la fuerza la existencia del flamante Estado –un fenómeno muy singular que se puede denominar en relaciones internacionales como *politicidio*–, se desencadenó la primera guerra del conflicto Arabe-Israelí, denominada *Milchemet Hatzmaut* (Guerra de Independencia) en Israel, y *Nabqa* (la Catástrofe) entre los palestinos. La guerra concluyó en 1949 con la firma de los Tratados de Armisticio en la Isla de Rodas entre Israel y sus vecinos.



[Mapa No. 1 – Plan de Partición]

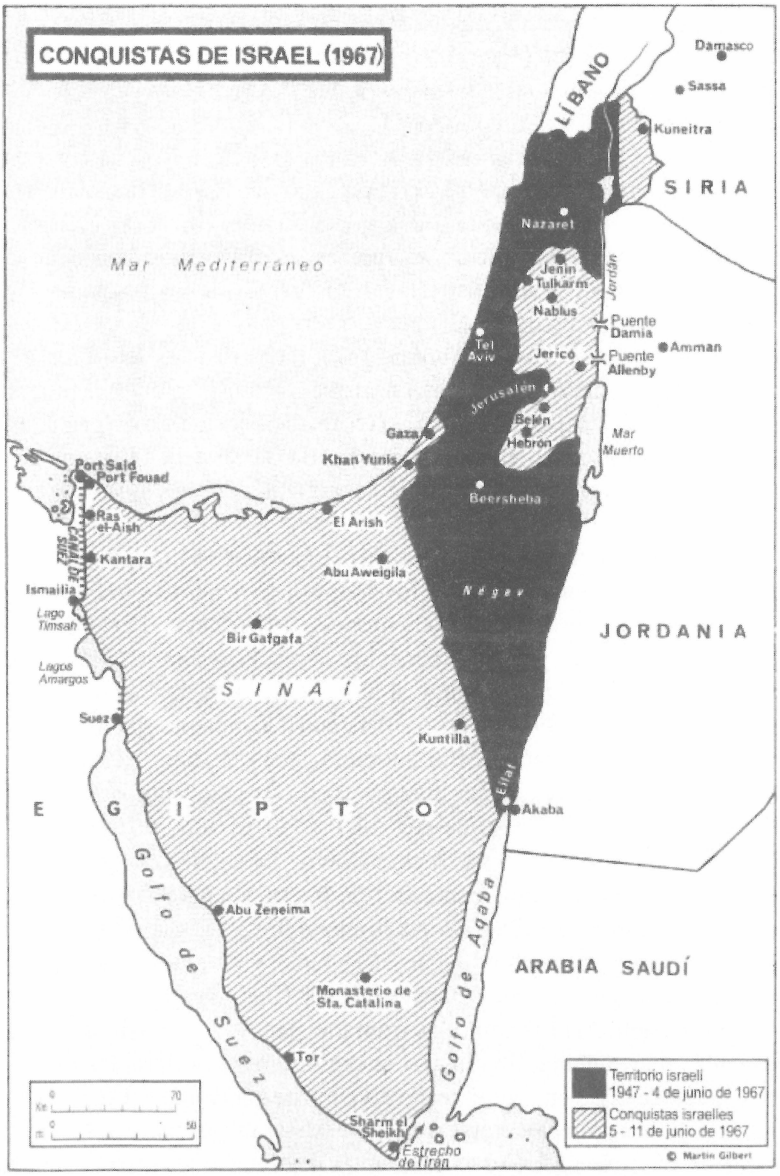
Respecto de las fronteras de Israel, los Acuerdos del Armisticio de 1949 reflejaron el resultado de la guerra, que terminó con una clara victoria militar israelí: Israel se quedó con el control del 77% de la Palestina Occidental, incluyendo toda la Galilea y todo el desierto del Neguev, el corredor a Jerusalén y el sector occidental de dicha ciudad (con un total de 22.145 kilómetros cuadrados); Transjordania se quedó con el control de Judea y Samaria (la Franja Occidental del Jordan o Cisjordania), incluyendo Jerusalén Oriental (con un total de 5.800 kilómetros cuadrados); y Egipto ocupó militarmente la Franja de Gaza (365 kilómetros cuadrados). A consecuencia de la guerra, alrededor de 700.000 árabes palestinos se transformaron en refugiados fuera de las nuevas fronteras de Israel. Asimismo, el estado árabe en Palestina nunca se estableció, y sus territorios quedaron esencialmente bajo control de Transjordania (quien los anexó unilateralmente en 1950 cambiando su nombre oficial a Jordania), y de Egipto (en la franja de Gaza). La línea de Armisticio, conocida popularmente como la *Línea Verde*, se transformó en la frontera *de facto* entre Israel y Jordania entre 1949 y 1967. Paradójicamente, la comunidad internacional se refiere a dicha *Línea Verde* como la frontera reconocida de Israel hasta el día de hoy, con la excepción de la ciudad de Jerusalén. Dicha línea de armisticio se transformó también en la base de las negociaciones para establecer cambios pacíficos territoriales entre Israel y sus vecinos en los años noventa y en nuestros días.

Siete años más tarde de tales acuerdos tuvo lugar una segunda guerra, en Octubre de 1956, entre Israel y Egipto, que coincidió con la crisis del canal de Suez. Dicha guerra produjo una efímera ocupación militar del desierto de Sinaí (Egipto) y de la franja de Gaza por el ejército israelí, que se replegó rápidamente en marzo de 1957 bajo la presión política conjunta de los Estados Unidos y de la Unión Soviética.

En mayo-junio de 1967 estalló una nueva crisis de mayor envergadura en el Medio Oriente, catalizada por la retirada de las fuerzas de las Naciones Unidas estacionadas en la frontera del Sinaí (del lado egipcio) desde 1957, el bloqueo de los estrechos del Tirán a la navegación civil israelí y una escalada de declaraciones bélicas y errores de percepción entre ambas partes. El resultado fue la famosa Guerra de los Seis Días, que concluyó con una rotunda victoria militar israelí, que contrastó con un resultado político ambiguo y trágico que todavía no ha sido resuelto cuarenta años más tarde – la resolución del problema palestino, y un cambio territorial fatídico (nuevamente) en las fronteras *de* facto de Israel, que se extienden enormemente.

Durante la breve guerra de junio de 1967 Israel conquistó la vasta península del Sinaí (territorio egipcio), la franja de Gaza (ocupada militarmente por Egipto), la Cisjordania y Jerusalén Oriental (bajo previa administración jordana), y los Altos del Golán (de soberanía siria). A pesar de la contundente

[Mapa No. 2- Las Fronteras de Israel, 1949-1967]



[Mapa No. 3 - Israel y sus conquistas militares, 1967]

victoria militar, Israel no logró negociar la paz con sus vecinos árabes. En Noviembre de 1967 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la resolución nº 242, que estableció los parámetros de las posibles negociaciones de paz, sobre la base recíproca (pero no simétrica) de la cesión de territorios ocupados por Israel en intercambio por la paz y la seguridad.

En Octubre de 1973 tuvo lugar la guerra de Yom Kippur (o Ramadán), en la cual Israel confrontó un ataque sorpresivo de Egipto y de Siria dentro del marco de una guerra limitada y con claros objetivos políticos lanzada por Egipto. Como consecuencia de dicha guerra, Israel firmó en 1974 y 1975 acuerdos parciales de separación de fuerzas, estableciendo una zona demilitarizada entre Israel y Siria patrullada por fuerzas de las Naciones Unidas (desde 1974 hasta el día de hoy), y una retirada parcial del Sinaí en el caso de Israel-Egipto (1975). En Noviembre de 1977, luego de la extraordinaria visita del presidente egipcio Anwar Sadat a Jerusalén, se puso en marcha un proceso de paz entre los dos países que llevó a la firma de un acuerdo de paz en marzo de 1979, con la activa mediación del Presidente Carter de los Estados Unidos. En 1982 Israel completó la retirada de la península del Sinaí. La paz perdura entre ambos países hasta el día de hoy.

El fracaso de la implementación de la autonomía palestina en los territorios ocupados de Cisjordania y Gaza en los años 80, de acuerdo a lo estipulado en los Acuerdos de Camp David de setiembre de 1978, llevó al estallido de una rebelión e insurrección popular, conocida como la *primera intifada* (1987-1991). Con el fin de la guerra fría, y al término de la guerra contra Iraq por la liberación de Kuwait (1991), se puso en marcha nuevamente un proceso de paz, esta vez involucrando a Israel, Siria, Jordania y los palestinos en la conferencia de Madrid (1991). Las relaciones bilaterales con los palestinos se formalizaron posteriormente en un proceso de paz iniciado en el año 1993 (« el proceso de Oslo »), con la firma de una Declaración de Principios (Setiembre 1993), que repuntó la posible implementación de los truncados Acuerdos de Camp David (de setiembre de 1978). De esa forma, entre 1993 y 2001 tuvo lugar un complejo e inconcluso proceso de paz entre Israel y los palestinos que llevó en 1994-1999 a una parcial retirada territorial en la Cisjordania y la franja de Gaza del ejército israelí. Así fue cómo las fronteras dentro de la Cisjordania fueron demarcadas nuevamente, dividiendo la región en tres diferentes categorías, A,B, C, estableciendo una complicada división de soberanía entre la ocupación militar israelí y una muy incompleta o parcial soberanía de parte de la Autoridad Palestina. A pesar de un cierto avance en las negociaciones respecto a la etapa interina (de los cinco años de la autonomía), la discusión de los temas mas candentes y sempiternos del conflicto Israelí-Palestino – Jerusalén, el problema de los refugiados y las fronteras del futuro Estado palestino – no tuvieron lugar hasta la conferencia de Camp David (en Julio de 2000). El fracaso de

dicha cumbre y el estallido de la violencia de la *segunda intifada* (setiembre 2000) no truncaron completamente las negociaciones, que continuaron hasta el encuentro ministerial de Taba en enero del 2001, sin llegar a la resolución de los principales temas. Las negociaciones se reanudaron de hecho meses después entre el Primer Ministro Israelí Ehud Olmert y el Presidente Palestino Mahmud Abbas.

Una vez que el proceso de paz con los palestinos se puso en marcha en los años 90, Israel y Jordania lograron formalizar su previa relación de coexistencia (de hecho desde 1967, si no antes), llevando a la firma de un tratado de paz entre Israel y Jordania en Octubre de 1994. Dicho tratado estableció las fronteras entre ambos países, incluyendo la devolución a Jordania de un territorio de alrededor de 300 kilómetros cuadrados ocupado en incursiones militares desde el año 1967.

Israel y Siria también negociaron la posibilidad de una paz formal en diversas ocasiones en los años 1990, durante los gobiernos de Rabin (1992-1995), Peres (1995-1996) y Barak (1999-2001). A pesar de que Israel ofreció retirarse de los Altos del Golán en intercambio de una paz formal y demilitarización de la meseta (similar a la ecuación de Israel-Egipto), las negociaciones no llegaron de principios del 2000 no llegaron a fructificar, pues hubo una pequeña, pero significativa, diferencia territorial entre las fronteras de 1949 (que reflejan la frontera colonial entre Gran Bretaña y Francia de los años 20), y la línea de1967, a la cual Siria exigió retornar. En forma más detallada, entre 1949 y 1967 Siria expandió su presencia territorial sobre zonas demilitarizadas, incluyendo parte de la ribera oriental del Río Jordan septentrional, la costa noreste del Lago de Tiberíades (mar de Galilea), y el enclave de Jamat Gader y Nuqueib, al norte de Ein Guev. El principio israelí fue siempre el del *uti possidetis*, es decir, reconocer las fronteras coloniales, y al mismo tiempo acordar el retorno de sus respectivas conquistas militares. El principio sirio sigue siendo retornar al *statu quo* previo a la guerra de 1967. Las negociaciones siguen truncadas hasta el día de hoy (Slater 2002).

El Futuro de Las Fronteras entre Israel y los Palestinos

Indudablemente el par fronterizo más complejo a resolver en el conflicto Arabe-Israelí sigue siendo el de Israel y los Palestinos (la Autoridad Palestina). Esto se debe a motivos de seguridad y geopolítica, importancia religiosa, diferencias ideológicas, recursos naturales (fuentes de agua potable) y complicaciones demográficas producidas por la expansión de los asentamientos judíos en la Cisjordania, con una población actual de alrededor de 250.000 colonos (sin contar los 200.000 israelíes en Jerusalén Oriental), en yuxtaposición a alrededor de 2.000.000 de palestinos en Cisjordania.

Los tres temas más candentes y difíciles de resolver en la presente relación entre Israel y los Palestinos siguen siendo: el estatus y futuro de los 4.000.000 de refugiados palestinos (que no sólo incluye a los refugiados originales de 1947-1949, sino a sus descendientes familiares), el estatus de Jerusalén (en especial el epicentro del Monte del Templo y la « zona sagrada » de la Ciudad Vieja, el Monte de los Olivos y la Ciudad de David), y la demarcación territorial y fronteriza del futuro Estado palestino. De los tres temas, es mi opinión personal que el tema territorial es probablemente el más fácil de zanjar. Ha habido una clara evolución en la postura negociadora de Israel respecto al contorno territorial de un futuro acuerdo de paz. Incluso la medida unilateral que Israel ha adoptado desde 2002 en su lucha contra el terrorismo palestino, al erigir la valla de seguridad (mal llamada *muro*, que existe sólo en las zonas urbanas, esencialmente en Jerusalén), ha creado *de facto* una nueva frontera este entre Israel y los territorios palestinos, que incluye la anexión *de facto* del 9% de la Cisjordania, para así poder incluir del lado israelí de la barrera de seguridad los más densos asentamientos judíos, ubicados muy cerca de la Línea Verde.

La evolución en la postura negociadora israelí respecto a la Cisjordania se puede observar en la siguiente tabla, que presenta sus posiciones en la cumbre de Camp David II (julio 2000), en el plan Clinton de Diciembre de 2000 y en la Conferencia de Taba (de enero del 2001) ; y finalmente en el acuerdo *virtual* de Ginebra, que ofrece un plan detallado de resolución del conflicto Israelí-Palestino, apoyado por una minoría de la opinión pública israelí (noviembre 2003) (Makovsky 2004).

Evento	Control Palestino de la Cisjordania	Control Israelí de la Cisjordania	Swap entre Israel y los Palestinos
Camp David	91%	8%	1%
Plan Clinton/Taba	94-96%	5%	1-3%
Plan Ginebra	97.5%	2.5%	2.5%

En las tres instancias (Camp David, Clinton y Ginebra) Israel extendería sus fronteras soberanas para incluir a los barrios judíos de Jerusalén Oriental (con una población de alrededor de 200.000 habitantes), así como los mayores asentamientos ubicados cerca de la Línea Verde, donde habitan más del 50% de los colonos en un territorio entre el 2 y el 5% de la Cisjordania. Todos los planes contemplan la retirada completa de Israel de la franja de Gaza, hecho que tuvo lugar en forma unilateral en el verano del 2005, a pesar de que Israel todavía mantiene el control aéreo, marítimo y parte del control fronterizo terrestre de la franja.

Lo que queda por contemplar es si en un posible proceso de negociación, después de la conferencia de Anápolis (noviembre de 2007), los palestinos

podrían recibir una compensación territorial (*swap*) que les permitiera sostener su reclamo, legítimo y legal desde su punto de vista, del 100% del territorio ocupado, que representa el 23% de la Palestina occidental.

Conclusiones

Las fronteras de Israel son un caso peculiar y anómalo en el estudio de las relaciones internacionales, ya que no han sido todavía acordadas entre las partes involucradas, a saber : Siria, Líbano y el futuro Estado palestino. No se trata tan solo de un conflicto fronterizo (como lo han tenido Argentina y Chile a lo largo de su historia y larga frontera), sino de un conflicto complejo e inclusive *existencial*, en la medida en que algunos de los actores involucrados (como Hamas) no reconocen a su posible interlocutor (Israel). Es evidente que de los tres temas claves del corazón del conflicto entre Israel y los palestinos, el enfoque territorial/fronterizo parece ser el más racional y fácil de resolver, comparado con la santidad eterna de la ciudad de Jerusalén o el problema de los refugiados palestinos. Con respecto a su vecino del norte, Líbano, no hay un claro conflicto fronterizo, a pesar de que las *Franjas de Shiba*, territorio ocupado por Israel en 1967 como parte del Golán, ha sido reclamado desde entonces por Líbano, y ha sido parte del pretexto de Hezbolá de continuar su resistencia armada y guerrilla contra Israel. Siria, al final de la lista, es un tema diferente. Si bien Israel en principio estuvo dispuesta a restituir los Altos del Golán a Siria, que sustenta su soberanía desde el punto de vista del derecho internacional, todavía queda pendiente el pequeño (en dimensiones) pero agudo problema de dónde delimitar la frontera entre los dos países, si respecto de 1949 o de 1967.

Referencias Bibliográficas

Arie M. Kacowicz. 1994. *Peaceful Territorial Change*. Columbia, SC : University of South Carolina Press.

Arie M. Kacowicz. 2005. *The Impact of Norms in International Society : The Latin American Experience, 1881-2001*. Notre Dame, IN : University of Notre Dame Press.

David Makovsky. 2004. « How to Build a Fence, » *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2, March/April, pp. 50-64.

Benny Morris. 2001. *Righteous Victims : A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001*. New York : Vintage Books.

Jerome Slater. 2002. « Lost Opportunities for Peace in the Arab-Israeli Conflict : Israel and Syria, 1948-2001, » *International Security*, Vol. 27, No. 1, Summer, pp. 79-106.