

La Partición como Solución a los Conflictos Étnicos: el Caso Palestino Israelí

Florencia Gradel*

La partición de Estados como solución a las guerras civiles interétnicas ha despertado un nutrido debate en la comunidad académica. Quienes están a favor, sostienen que la separación demográfica en enclaves defendibles y la conformación de nuevos Estados soberanos son el único camino para frenar la violencia intercomunitaria. Quienes discuten esta postura, argumentan que las graves consecuencias humanitarias de los desplazamientos de población y la debilidad de los nuevos Estados que surgen con la partición no traen una solución duradera al conflicto. Al analizar estos argumentos a la luz del caso palestino-israelí, se podrá ver hasta qué punto la partición es una solución efectiva para el conflicto interétnico y cuáles son las consecuencias cuando la partición es incompleta.

PALABRAS CLAVE: conflicto étnico – partición – conflicto palestino israelí - seguridad internacional

State partition as a solution to interethnic civil wars has awakened a nourished debate in the academic community. Those in favour sustain that demographic separation in defensible enclaves and the constitution of new sovereign States are the only way to stop intercommunity violence. Those against point out that population transfers have terrible humanitarian consequences and new born States are weak, discarding partition as a lasting solution to ethnic conflict. By analyzing this arguments under the light of the Israeli-Palestinian case, it can be seen up to what point is partition an effective solution for interethnic conflict and what are the consequences when partition is incomplete.

KEYWORDS: ethnic conflict – partition – Israeli Palestinian conflict – international security

Introducción

Con la caída de grandes imperios como el austrohúngaro o el otomano, luego de la Primera Guerra Mundial, y paralelamente a la expansión de las ideologías nacionalistas y la proclamación de los Catorce Puntos de Wilson, que abogaban por el derecho de autodeterminación de los pueblos, surge en las zonas de antigua dominación imperial una enorme cantidad de movimientos independentistas que acarrearán enfrentamientos entre grupos étnicos rivales, los cuales culminaron con la partición de la unidad política que antes los contenía. Con la caída del muro de Berlín y el surgimiento de las nuevas amenazas a la seguridad internacional, las guerras civiles étnicas y los Estados fallidos pasan a ocupar un importante lugar en la agenda internacional, en tanto afectan

la estabilidad y el orden mundial. El conflicto palestino-israelí, central en la agenda internacional contemporánea, puede analizarse en el marco de este tipo de fenómenos. En el ámbito académico, la cuestión del conflicto interétnico y la partición como posible solución ha despertado un debate muy nutrido, en cuanto al origen y naturaleza de este tipo de enfrentamientos, y la efectividad de la partición como medio para evitar la recurrencia del conflicto. El objetivo del presente trabajo es analizar las implicancias de la partición como solución para la culminación del conflicto palestino-israelí y la pacificación de la zona. Para ello, primero haremos un recorrido sobre el debate teórico en torno a esta cuestión, y luego analizaremos el caso palestino-israelí, con el objetivo de conocer cuáles serían las condiciones bajo las cuales la partición sería una solución efectiva.

* Lic. en Ciencia Política - Universidad de Buenos Aires - Actualmente realizando una pasantía como asistente de investigación en el Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, Israel. El presente trabajo fue realizado en el marco del Seminario de Agenda Internacional Contemporánea, Cátedra Belikow, Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

El debate teórico

Para abordar el debate sobre la partición de Estados en conflictos étnicos, es fundamental introducir el análisis que hace Barry Posen en “The security dilemma and ethnic conflict” (1993). Desde una óptica realista, Posen analiza los conflictos civiles étnicos a partir concepto de “dilema de seguridad étnico” (Posen, 1993). La noción tradicional de “dilema de seguridad” consiste en que las acciones que un Estado puede llevar adelante para incrementar su seguridad, es decir, aumentar sus capacidades militares, son percibidas por los demás Estados como una amenaza a su propia seguridad, de modo que estos también se verán inclinados a aumentar sus capacidades militares, volviéndose una amenaza para aquel primer Estado. Esta lógica se entiende a partir de la anarquía del sistema internacional y la consecuente ausencia de condiciones que impulsen a los Estados a cooperar naturalmente.

Posen plantea que el concepto de dilema de seguridad se puede utilizar para comprender los conflictos étnicos, nacionalistas y religiosos que emergen a raíz del derrumbe de importantes Estados multiétnicos con el fin de la Guerra Fría, donde grupos étnicos que antes convivían en un mismo Estado, se encuentran enfrentados en un escenario de “anarquía emergente” (Posen, 1993:28). En este contexto, cada uno de los grupos étnicos deberá ser responsable por su propia seguridad, ya que las instituciones centrales están en crisis y las fuerzas armadas están desarticuladas.

A diferencia del dilema de seguridad tradicional, los grupos étnicos enfrentados en el contexto de un Estado fallido se perciben como amenaza más allá de las capacidades militares. La capacidad ofensiva del grupo enemigo está determinada en gran medida por la fortaleza de su identidad colectiva, dado que su tecnología suele ser rudimentaria y dependen fundamentalmente de hombres dispuestos a luchar, así como por la construcción de la historia subjetiva con respecto al grupo enemigo. El tipo de tecnología militar con la que cuentan ambos grupos y la situación político-geográfica también influyen en la configuración del dilema de seguridad. Si bien el autor no se refiere a la partición como solución a estos conflictos, su conceptualización sirve de base para gran parte de los argumentos pro-partición.

Impulsado por la creciente cantidad de casos de conflictos étnicos sobre todo desde la segunda guerra mundial, en 1985 Donald Horowitz escribe “Ethnic groups in conflict”, en donde analiza la lógica y estructura de este tipo de conflictos, así como las soluciones orientadas a la cooperación interétnica. El autor plantea que la partición es en muchos casos la mejor solución para los conflictos étnicos: “si es imposible para los grupos convivir en un Estado heterogéneo, quizás es mejor para ellos vivir separados en más de un Estado homogéneo, aún si esto

implica transferencias de poblaciones” (Horowitz, 1985:589). Este autor forma parte de lo que Nicholas Sambanis identifica como la primera ola de teóricos que abogan por la partición, junto a Lijphart, Dahl y Huntington (Sambanis, 2000:1).

Con el fin de la Guerra Fría, el desmembramiento de la URSS y de Yugoslavia, surge una segunda ola de académicos que defienden la partición. Uno de ellos es Chaim Kaufmann, quien en el artículo “Possible and impossible solutions to ethnic civil wars” (1998) analiza las tres soluciones posibles a las guerras civiles étnicas: la victoria militar completa de un lado, la ocupación militar de un tercero, o el autogobierno de las partes involucradas en comunidades separadas. En este último caso, puede haber particiones de facto (separación de las poblaciones sin la construcción de unidades políticas soberanas) o de jure (conformación de nuevos Estados soberanos reconocidos internacionalmente); o bien otros acuerdos que no consistan en una partición pero que impliquen autonomías regionales. A partir de su análisis empírico, concluye que éstos últimos son los casos en los que el conflicto se ha resuelto con menor nivel de violencia.

El elemento central en el análisis de Kaufmann es que las soluciones estables a los conflictos étnicos se dan únicamente cuando los grupos opuestos son separados demográficamente en unidades resultantes defendibles. Cuando las poblaciones en conflicto conviven en un mismo territorio, el dilema de seguridad se intensifica y por lo tanto es necesaria una separación demográfica de los grupos rivales. En este sentido, la soberanía no es una variable tan crítica como la demografía: cuando la partición da lugar a nuevos Estados soberanos en los cuales subsisten poblaciones enfrentadas entremezcladas, el dilema de seguridad continúa existiendo.

Al mismo tiempo, el autor plantea que en este tipo de conflictos es necesaria la intervención extranjera. El autor cuestiona la idea de que la comunidad internacional debe esforzarse por mantener la integridad de los Estados multiétnicos y evitar las transferencias de población debido al sufrimiento y los daños que éstas implican. Al analizar cuatro particiones que implicaron transferencias de población con altos grados de violencia (Irlanda, India, Palestina y Chipre), Kaufmann indica que en esos casos la violencia no se debió a la partición en sí, sino al hecho de que la separación demográfica de los grupos enfrentados fue incompleta (Kaufmann, 1998).

Aparte del demográfico, Kaufmann plantea otro factor fundamental, el geográfico-militar: las nuevas unidades deben ser “enclaves defendibles” (Kaufmann, 1998:123). Mientras que la soberanía o los niveles altos de autonomía no son imprescindibles para lograr la paz, sí es fundamental que los grupos se reubiquen en territorios con fronteras factibles de ser defendidas militarmente. Si esto no sucediera, la partición se volvería inestable, las minorías que quedan en el

territorio rival quedarían expuestas y la violencia tendería a incrementar.

Otro de los académicos a favor de la partición es Alexander Downes, quien plantea que las particiones son preferibles por sobre los intentos por preservar los Estados multiétnicos a través de políticas de poder compartido o separación de grupos étnicos con autonomía. Para Downes, a diferencia de Kaufmann, la soberanía sí es una variable fundamental para sostener la efectividad de la partición. El autor indica que para ser efectiva la partición debe separar a los grupos étnicos en Estados independientes con fronteras defendibles, permitiéndoles llevar adelante un balance de poder entre ellos (Downes, 2001). Planteada de este modo, la partición puede “disminuir significativamente la probabilidad de que la guerra se repita mediante la eliminación de dos causas fundamentales: el temor por la seguridad del grupo étnico y la incapacidad de confiar en el enemigo” (Downes, 2001:63). Para Downes, la cuestión de la soberanía es fundamental ya que el reconocimiento por parte de la comunidad internacional incrementa los costos del uso de la fuerza contra el grupo rival.

“La partición no tiene efectividad ya que, por un lado, no es la variable étnica la que afecta a la inclinación de los actores a cooperar, y por otro, el antagonismo étnico no se resuelve con la partición, sino que las guerras civiles se transforman en guerras interestatales.”

En contraste, en “Warpaths: the politics of partition” (1991), Robert Schaeffer expone las consecuencias negativas de la partición, contextualizándola como un fenómeno reciente: las particiones contemporáneas surgen cuando los grandes imperios devuelven el poder a los actores locales en sus colonias, en lugar de dividir los territorios ocupados y redistribuirlos entre Estados existentes. De este modo, las grandes potencias generaron nuevos Estados soberanos que serían sus aliados, pero la estrategia de “simultánea devolución y división del poder” (Schaeffer, 1991:5) provocó una serie de consecuencias negativas devastadoras para los nuevos Estados. Esto explica que los conflictos post-partición afectasen a las grandes potencias e incentivaran su intervención.

Según el autor, las particiones conllevan “consecuencias sociales y políticas disruptivas” (Schaeffer, 1991:6). La solución no es durable ya que los nuevos Estados son incapaces de

construir ciudadanía y soberanía, la población ve restringidos sus derechos, y los Estados, débiles, vuelven a verse envueltos en conflictos a mediano plazo. En particular, las particiones implican enormes transferencias de población que conllevan violaciones a derechos humanos y desarticulan las economías regionales. Además, en muchos casos las pequeñas poblaciones minoritarias remanentes en el Estado rival ven cercenada su ciudadanía. Las instituciones de los nuevos Estados son inestables y frecuentemente fallan a la hora de defender los derechos de las minorías. Por otra parte, los nuevos Estados producto de la partición se encuentran en una posición débil en el sistema internacional frente a las superpotencias, y son propensos enfrentarse con los otros Estados “hermanos” resultantes de la división, convirtiendo la guerra civil en una guerra interestatal.

Otro de los autores que se opone a la partición es Amitai Etzioni, cuestionando el argumento de la autodeterminación de los pueblos. El autor sostiene que el verdadero objetivo de los movimientos independentistas que surgen en el contexto de la dominación colonial no es la autodeterminación nacional, sino la democratización y la construcción de un gobierno eficiente que no ignore sus necesidades. A partir del análisis de las particiones surgidas luego del derrumbe de la URSS, el autor advierte que no hay evidencia de una mayor democratización o de gobiernos responsables en los nuevos Estados post-partición. Al contrario, la experiencia de la caída del Imperio Soviético muestra que con la independencia de las naciones que antes vivían bajo dominación imperial, se generaron condiciones para el ascenso de líderes locales autocráticos.

Además, la partición trae consecuencias económicas devastadoras. Los nuevos Estados que surgen luego de la separación son económica y militarmente dependientes de las grandes superpotencias. En lugar de abogar por la partición, Etzioni propone apuntar a la resolución de las diferencias de los grupos étnicos en el marco del Estado existente y a la construcción, por parte de éste, de democracias pluralistas estables y federalismos que garanticen la autonomía local de los distintos grupos.

En línea con Etzioni, para Gidon Gottlieb la solución del cambio de fronteras basada en el enfoque territorial de la seguridad internacional falla a la hora de buscar una solución a los conflictos étnicos, ya que en los Estados post-partición las minorías son reprimidas. Los conflictos por tierras reivindicadas como ancestrales por dos grupos rivales tampoco se solucionan de este modo, debido a la complejidad derivada de variables religiosas e históricas. Además, en muchos casos formar un Estado homogéneo implicaría modificar las fronteras de varios Estados existentes y eso es inviable ya que afecta a los intereses de las superpotencias.



Estado y otorgarles un status en la comunidad internacional; y fortalecer el reconocimiento de los derechos de identidad nacional más allá de las fronteras y de las ciudadanías.

Por su parte, Radha Kumar sostiene, en línea con los argumentos de Etzioni y Gottlieb, que la partición no permite alcanzar la autodeterminación nacional, sino que consistió en una estrategia de “divide and quit” (Kumar, 1997) de las grandes potencias para desligarse de sus colonias y mantener su poder sobre la zona, dividiendo sus esferas de influencia. En lugar de promover la paz, las particiones fomentan la violencia, fuerzan migraciones masivas, desencadenan procesos de fragmentación social difíciles de frenar, y dan lugar a Estados con instituciones débiles y dependientes de poderes extranjeros.

Otro aporte fundamental es el de Barbara Walter, quien analiza las limitaciones de los acuerdos de paz en guerras civiles. En las guerras interestatales, a pesar de la anarquía del sistema internacional, existe una garantía fundamental que permite la cooperación y asegura acuerdos de paz exitosos: la existencia de fuerzas armadas independientes. En cambio, en los conflictos internos, la anarquía post derrumbe del Estado central es mucho más severa: si desean cooperar, los actores enfrentados deben renunciar a todo uso de la fuerza y quedan totalmente vulnerables. Es decir, en las guerras civiles no existen incentivos para los acuerdos negociados entre los grupos, ya

que no existen fuerzas policiales neutrales que garanticen su seguridad en caso de incumplimiento del adversario, ni un gobierno legítimo que respalde el acuerdo.

Para la autora, los acuerdos de paz duraderos son aquellos que están respaldados por una promesa del uso de la fuerza en caso de ser incumplidos. Por eso en los casos de guerra civil es fundamental la intervención de una fuerza extranjera que garantice el cese del fuego y respalde el acuerdo con la posibilidad de intervenir si este se incumple. Para Walter, la variable étnica no afecta a la inclinación de los actores a cooperar, por lo que rechaza la partición como una solución. Además, plantea la necesidad de desarrollar instituciones que garanticen el poder compartido entre las distintas facciones involucradas para sostener la paz en el largo plazo.

En el 2000, Nicholas Sambanis lleva adelante el primer estudio cuantitativo grande para testear las hipótesis de las teorías pro-partición. En cuanto a la recurrencia de la guerra, el autor no encuentra evidencia empírica que sostenga a la partición como la única solución posible. En cambio, encuentra que en el largo plazo las particiones puede inspirar nuevos conflictos. Con respecto a la violencia étnica, Sambanis testea la hipótesis pro-partición basada en la separación demográfica, y la evidencia que encuentra es débil, lo que lo lleva a afirmar que las particiones y los movimientos enormes de población generan violaciones a derechos humanos sin garantizar el fin

de la violencia étnica. Por último, encuentra que no existe una correlación entre partición y democratización post-conflicto, por lo que la estrategia debería enfocarse en diseñar políticas públicas que impulsen instituciones más democráticas más allá de la modificación de las fronteras.

El estudio de Sambanis es discutido por Carter Johnson, quien argumenta que aquel basa sus afirmaciones en un error metodológico, al identificar a la soberanía como la variable independiente fundamental. Para Johnson, al igual que para Kaufmann, la variable independiente crítica es la separación demográfica de los grupos en conflicto. El autor encuentra que en todos los casos donde hubo separación completa, no hubo recurrencia de la guerra y los niveles de violencia étnica se mantuvieron bajos por al menos cinco años después del fin de la guerra civil. De modo que la efectividad de la partición se cumpliría solamente cuando las poblaciones enfrentadas son separadas completamente.

En otro artículo, Nicholas Sambanis y Jonah Schulhofer-Wohl argumentan que no hay evidencia empírica suficiente que permita afirmar la efectividad de la separación étnica, sea de facto o de jure, y sostienen que la partición no trae las consecuencias pacificantes que se le atribuyen. Para ellos, el argumento basado en la demografía étnica asume falsamente que las identidades étnicas son fijas y fáciles de identificar. Además, el problema central del dilema de seguridad tiene que ver con el compromiso (la voluntad de ambas partes a cooperar), y afirman que esta cuestión no es exclusiva de los conflictos étnicos. Frente a los argumentos institucionalistas como los de Chapman y Roeder, que sostienen que la creación de un nuevo Estado independiente elimina potenciales conflictos originados por diferencias en cuanto a las políticas de gobierno entre los grupos enfrentados, los autores argumentan que los nuevos Estados difícilmente serán completamente independientes y autónomos respecto de sus Estados predecesores. Por su parte, los defensores de la partición de jure sostienen que ésta permitirá lograr un equilibrio de capacidades militares entre ambas partes, las cuales para Sambanis y Schulhofer-Wohl no están ligadas a los desarrollos institucionales post-partición, por lo que ésta no ampliaría las posibilidades del nuevo Estado para defenderse.

Para resumir, quienes defienden la partición de Estados como solución a las guerras civiles étnicas sostienen que separar a los antagonistas es la mejor manera de evitar la recurrencia de la violencia, y que es la única vía para la cooperación intercomunitaria, ya que consideran que la variable étnica es la que determina la inclinación a cooperar. Mientras que para algunos la separación demográfica de las poblaciones enfrentadas en enclaves defendibles es la clave para la pacificación, ya que resuelve el dilema de seguridad; para otros, más institucionalistas, la separación de las comunidades

En cambio, Gottlieb propone un enfoque no territorial sobre el conflicto étnico, dejando de lado la visión tradicional de un sistema internacional con fronteras rígidas. En este sentido, la soberanía de los grupos sobre territorios delimitados y separados no sería fundamental para lograr la paz, sino que el objetivo a alcanzar es la dignidad de las comunidades. Concretamente, el autor propone implementar “soft solutions” (Gottlieb, 1994:105) que consistan en: establecer zonas en las que se promueva la asociación económica sin modificar las fronteras; reconocer las tierras históricas de las comunidades étnicas que atraviesan fronteras con un régimen especial que no altere los límites estatales; reconocer a las naciones enfrentadas en Estados soberanos es un requisito ineludible enfrentadas en Estados soberanos es un requisito ineludible ya que, entre otras cosas, mejora las condiciones para una negociación internacional y para la cooperación entre las partes.

Los argumentos que discuten esta solución se basan, en primer lugar, en las consecuencias sociales y políticas negativas que conllevan las transferencias de población y las violaciones a derechos humanos que estas pueden acarrear, la desventajosa situación en la que quedan inmersas las minorías en los nuevos Estados, y la debilidad de sus instituciones democráticas. Además, plantean que estos nuevos Estados son débiles y dependientes de las grandes potencias. Por último, se argumenta que la partición no tiene efectividad ya que, por un lado, no es la variable étnica la que afecta a la inclinación de los actores a cooperar, y por otro, el antagonismo étnico no se resuelve con la partición, sino que las guerras civiles se transforman en guerras interestatales.

El caso palestino-israelí

Es necesario comenzar con ciertas aclaraciones. En primer lugar, el territorio de Palestina no constituía un Estado soberano al momento de la partición: durante siglos la zona fue colonia del Imperio Otomano, y luego pasó a estar bajo control del Imperio Británico. En este sentido, el caso se encuadra dentro del fenómeno contemporáneo de las particiones que surgen con el derrumbe de grandes imperios a comienzos del siglo XX.

En segundo lugar, esta partición nunca se completó definitivamente, ya que el plan de partición original fue aceptado solamente por el sionismo, y aún hoy no podemos afirmar la existencia del Estado soberano palestino, a pesar del reconocimiento de Palestina como Estado observador no miembro de las Naciones Unidas¹. Para algunos autores, la incompletitud de la partición es una de las principales causas de la conflictividad actual. En este sentido, Downes

¹ Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. (2012). Resolución 67/19. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/19>

afirma que el plan original de partición de la ONU “falló a la hora de separar las dos comunidades entremezcladas, dibujó fronteras que eran indefendibles, y dividió la tierra de manera inequitativa” (Downes, 2001:63).

Adicionalmente, el palestino-israelí es un conflicto atravesado por la variable étnica o nacionalista, pero también, y de manera no menor, por la variable religiosa. No se puede dejar de lado el peso que la religión tiene en el conflicto, sobre todo en cuanto a la reivindicación de tierras ancestrales sagradas como Jerusalén.

Por último, no puede dejar de mencionarse que en la actualidad el conflicto se ve atravesado por el terrorismo, en tanto la Franja de Gaza es gobernada por el grupo islámico Hamas, declarado terrorista por gran parte de la comunidad internacional, en cuya carta fundacional de 1988 se declara explícitamente el objetivo de destruir al Estado de Israel, y que lleva adelante constantes ataques terroristas a ciudadanos y territorio israelí. Asimismo, nos enfocaremos exclusivamente en la efectividad de la partición como solución y en las condiciones necesarias para evitar la recurrencia del conflicto. Para ello, primero haremos un breve recorrido histórico.

El territorio denominado históricamente Palestina formó parte del Imperio Otomano desde 1516 hasta 1917, y abarcaba lo que hoy es el territorio de Israel y Jordania. Desde entonces hasta el fin de la Primera Guerra Mundial, nunca existió una unidad política delimitada y soberana en el lugar. En cuanto a la composición étnica, durante el dominio otomano, había presencia mayoritaria de árabes musulmanes, aunque existían poblaciones judías que habían disminuido notablemente desde la época bíblica (Miller, 2010). Alrededor de 1880, con el surgimiento del sionismo, movimiento nacionalista judío que nace en respuesta a la persecución de judíos en Europa y la necesidad de formar un Estado nación en las tierras ancestrales, tienen lugar las primeras grandes olas migratorias de judíos europeos a Palestina. En 1897, el Primer Congreso Sionista define como objetivo “la creación de un hogar para el pueblo judío en Palestina para ser asegurado por la ley pública”².

Para 1914, los judíos ya ocupaban el 10% de la población en Palestina (Miller, 2010). Durante la Primera Guerra Mundial, con el Imperio Otomano aliado a Alemania, los judíos sionistas comienzan a buscar el apoyo ante Gran Bretaña para construir un Estado judío independiente. Paralelamente, el crecimiento del movimiento sionista despierta la preocupación de los árabes. Durante la guerra, el Imperio Británico lleva adelante una política exterior ambigua, a través de la cual, por un lado, en 1915 a través de la Correspondencia Hussein-Mac Mahon, expresa su apoyo a la independencia árabe de los otomanos con el objetivo de contar con un Estado árabe aliado en Medio

Oriente; y en 1917, por otra parte, promete al sionismo la construcción de un hogar nacional judío en Palestina, a través de la Declaración Balfour, con el fin de mantener influencia británica en la zona estratégica del Canal de Suez. En 1917, Gran Bretaña conquista Palestina y establece el Mandato Británico de Palestina, que concede al Imperio Británico la autorización a gobernar dicho territorio. En 1922 se formaliza el status político del Mandato Británico, que es reconocido por la Sociedad de las Naciones.

“El antagonismo étnico es demasiado amplio y la historia de violencia intercomunitaria vuelve casi inviable la alternativa del Estado binacional.”

Durante la época del Mandato Británico se intensifican las tensiones entre árabes y judíos: el primer gran enfrentamiento violento se da en 1921 en frontera de las ciudades vecinas de Jaffa, principalmente árabe, y Tel Aviv, mayoritariamente judía. Ese mismo año, Gran Bretaña excluye el territorio de Transjordania del futuro Estado judío prometido al sionismo, y se lo entrega a los árabes, dando origen al Reino de Transjordania. En 1922 Gran Bretaña emite el primer Libro Blanco, que limita la inmigración judía a Palestina, pero a la vez reafirma la intención de Gran Bretaña de apoyar la formación de un Estado judío allí. En 1929 se produce uno de los primeros hechos de mayor violencia interétnica; la matanza de Hebrón, donde árabes matan a 67 judíos. Esto genera una gran preocupación en sectores de poder británicos y sionistas, a raíz de lo cual en 1931 desde el Imperio se reafirma el compromiso a colaborar en la construcción del Estado judío. Recién en 1937 se menciona por primera vez la cuestión de la partición, en el informe de la Comisión Peel, comisión investigadora enviada en 1936 al Mandato Británico con el fin de investigar el origen y las posibles soluciones a la revuelta árabe (que tuvo lugar entre 1936 y 1939) y a la intensa violencia entre árabes y judíos. En 1937, la Comisión emite un reporte que afirma: “la principal recomendación de la Comisión es que el Mandato actual debe terminar y ser sustituido por dos tratados con dos Estados independientes y soberanos, uno árabe y uno judío”³.

Con el avance del nazismo, Gran Bretaña necesita mejorar sus relaciones con el mundo árabe para mantener control sobre Medio Oriente, por lo que en mayo de 1939 el Imperio

3 Palestine Royal Commission Report. Disponible en: http://www.ajcarchives.org/AJC_DATA/Files/1937_1938_5_YRAppendices.pdf

2 Primer Congreso Sionista. Programa de Basilea. Disponible en: <http://www.zionistarchives.org.il/en/dataset/Pages/Congress1.aspx>

emite un nuevo Libro Blanco que limita la inmigración de judíos drásticamente, suspendiendo dos meses después la inmigración judía a Palestina de manera definitiva hasta 1940. Esto genera un enfrentamiento con el sionismo, ya que pone en duda la disposición de Gran Bretaña a resolver la cuestión judía, y además deja expuesta a la población judía europea al avance del nazismo. Sin embargo, el sionismo continúa apoyando a los británicos en la guerra contra Hitler. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el horror del Holocausto, la comunidad internacional asume finalmente que se le debe dar una resolución a la cuestión judeo-palestina. En noviembre de 1947, la Asamblea General de la ONU aprueba el plan de partición de Palestina en dos Estados: uno árabe y uno judío, en base a un criterio demográfico, aunque con dicho planteo quedarían minorías árabes dentro del Estado judío y viceversa. El plan es aceptado por los líderes sionistas pero rechazado por los árabes al considerar que no es representativo de la distribución demográfica. En mayo de 1948, con la retirada de las autoridades británicas, se declara la independencia del Estado de Israel sobre territorio establecido por el plan de partición de 1947, e inmediatamente se desata la primera guerra del conflicto árabe-israelí, cuando los Estados árabes vecinos (Líbano, Siria, Irak, Egipto y Transjordania) atacan al recién conformado Estado judío, dando lugar a lo que para los israelíes fue la Guerra de Independencia y para los árabes “Al-nakbah”⁴. Como consecuencia de esta primera guerra se da el primer gran desplazamiento de población árabe. Al finalizar el enfrentamiento, Cisjordania y la Franja de Gaza, parte de los territorios que conformarían el Estado árabe según el plan de partición, quedan bajo control de Jordania y Egipto respectivamente. Es en esta instancia donde surge también la cuestión de los refugiados palestinos, reconocida por la ONU en la Resolución 194⁵.

Entre 1949 y 1967 la violencia interétnica no cesa, aunque las mayores escaladas consisten en enfrentamientos entre el Estado de Israel y Estados árabes vecinos. En 1964 nace la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), primer movimiento nacionalista palestino, con el apoyo de la Liga Árabe. En 1967 tiene lugar la Guerra de los Seis Días, desatada por el avance de Egipto y Siria por las fronteras sur y norte de Israel respectivamente, provocando el ataque preventivo de Israel, que destruye a las fuerzas sirias y egipcias en cuestión de horas. Posteriormente, Jordania interviene en el conflicto, siendo también derrotado por las Fuerzas de Defensa israelíes, que demuestran al mundo su poderío militar. Como consecuencia de la guerra y tras derrotar a sus atacantes, Israel captura las zonas de Cisjordania, Jordania,

Gaza y la península del Sinaí a Egipto, y las alturas del Golán a Siria, estableciendo allí asentamientos judíos y limitando los derechos de los palestinos residentes, que desde el armisticio de 1949 continuaban viviendo en condición de refugiados bajo la dominación egipcia y jordana. Con la guerra del '67 la cuestión de la partición se complejiza aún más ya que surge la cuestión de los territorios ocupados por Israel luego del ataque de sus países vecinos. A través de la Resolución 242, la ONU llama a “la retirada de Israel de territorios ocupados”⁶. Sin embargo, los palestinos se manifiestan en contra de dicha Resolución ya que no reconoce derecho a un Estado nacional palestino.

La violencia se reanuda en 1973, cuando Egipto y Siria llevan adelante un ataque sorpresa durante la conmemoración de Yom Kippur⁷ con el fin de recuperar los territorios ocupados. Luego de la guerra se inician negociaciones bilaterales entre Israel y Egipto, con la mediación de Estados Unidos, para que Israel se retire de la península del Sinaí. En 1978 se llega al primer acuerdo de Camp David que establecen las bases para el tratado de paz entre Israel y Egipto de 1979, así como un acuerdo para que Israel reconozca y establezca una administración autónoma palestina en Cisjordania y Gaza. A pesar del acuerdo de paz con Egipto, en 1987 tiene lugar otro fuerte enfrentamiento entre árabes e israelíes, con la primera intifada, un violento levantamiento palestino contra ocupación israelí.

Luego de la guerra del Golfo, la OLP quedó aislada diplomáticamente y en crisis, lo que generó un escenario propicio para el inicio de negociaciones de paz secretas con Israel, que condujeron a los Tratados de Oslo de 1993, a partir de los cuales se conforma la Autoridad Nacional Palestina, a la cual se le otorgó el gobierno de la Franja de Gaza y varias zonas de Cisjordania. El otorgamiento de autonomía no evitó la recurrencia de la guerra: los enfrentamientos continuaron, con la segunda intifada en el año 2000 como el punto más crítico.

Finalmente, en 2005 Israel decide retirarse unilateralmente de la Franja de Gaza, retirando forzosamente a todos los colonos israelíes que vivían allí desde 1967 y manteniendo la presencia militar únicamente en los pasos fronterizos, dando lugar de este modo al primer territorio bajo control únicamente palestino. En 2006 se da una victoria sorpresiva de la agrupación terrorista yihadista Hamas, fundada en 1987, en las elecciones parlamentarias de Gaza. Al año siguiente, Fatah, la facción palestina que gobernaba en Gaza y Cisjordania, es desplazada por la fuerza de Gaza, asumiendo Hamas el gobierno de la Franja, el cual no será reconocido por Israel al tratarse de una organización terrorista que toma el gobierno por la fuerza. A raíz del riesgo que esto implica para Israel,

6 La versión en inglés de la Resolución 242 no especifica cuáles son los territorios que debe abandonar Israel, ni dice que deba abandonar la totalidad de las tierras ocupadas, dando lugar a una polémica vigente hasta la actualidad.

7 Yom Kippur o el Día del Perdón: fecha sagrada para la religión judía.

4 En árabe: “la catástrofe”.

5 Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución 194. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/194\(III\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/194(III))

el gobierno decide restringir el flujo de personas y bienes desde y hacia los territorios palestinos. A partir de la retirada de Israel de Gaza hubo recurrencia del conflicto, con fuertes escaladas violentas a raíz de los ataques terroristas de Hamas, en 2008, 2009, 2012 y 2014.

Dada la complejidad del caso, diseñar una solución al conflicto que logre neutralizar los enfrentamientos y prevenir la recurrencia de la guerra en el mediano y largo plazo no es tarea fácil. Las soluciones posibles podrían enumerarse de la siguiente manera: construir un Estado binacional, mantener la situación actual intentando mejorar la situación de los refugiados, o concretar la partición definitiva y construir un Estado palestino.

La primera opción es la menos viable, ya que el antagonismo étnico es demasiado amplio y la historia de violencia intercomunitaria vuelve casi inviable la alternativa del Estado binacional. Como indica Downes: “las consecuencias de esta guerra han hecho inviable un Estado judío-palestino, y el conflicto entre israelíes y palestinos no cesará hasta que la partición sea completada y nazca un Estado palestino junto al israelí” (Downes, 2001:64). Además, esta opción va en contra del origen mismo del movimiento sionista: la necesidad del pueblo judío de construir un Estado nacional, y de la posterior conformación del movimiento nacional palestino. Por otro lado, las “soft solutions” que proponen regímenes especiales y zonas autónomas no reducirían los incentivos para la violencia.

La segunda opción es quizás la más factible en el corto plazo, aunque en el largo plazo perpetuaría la situación de conflicto en el tiempo y no evitaría la recurrencia de la guerra. Esta vía consistiría en sostener la situación de partición incompleta, que es, según Kaufmann, la causa de la recurrencia del conflicto en las particiones (Kaufmann, 1998).

La tercera opción, completar finalmente la partición a partir de la construcción de un Estado palestino, es la más deseable, pero es a la vez la más compleja. Es la opción más deseable ya que, como indica Downes, la violencia del lado palestino tenderá a continuar mientras no se resuelva la situación ambigua de status autónomo actual (Downes, 2001). Con respecto a la conformación de un Estado palestino, John Mearsheimer sostiene que este sería una amenaza para Israel en términos de seguridad, pero que al mismo tiempo los palestinos se negarían a finalizar el conflicto hasta tanto no consigan su independencia, planteando un dilema con difícil resolución. Frente a este planteo, Downes sostiene que un Estado palestino no sería una amenaza para Israel debido a su superioridad militar y su capacidad nuclear. Además, para este autor, un Estado palestino haría disminuir los riesgos de terrorismo palestino porque reduciría los incentivos y aumentaría los costos para llevar adelante esos ataques, que son hoy en día la principal amenaza a la seguridad de Israel.

Existe una serie de condiciones para la efectividad

de la partición como solución. En primer lugar, una de las desventajas principales de las particiones son los costos humanitarios de los grandes traslados de población. En este sentido, una retirada israelí unilateral de Cisjordania, requiere retomar importantes recaudos. La ventaja aquí es que Israel cuenta con la experiencia anterior en la retirada de Gaza en 2005, donde la población israelí residente en la Franja fue trasladada sin mayores costos humanitarios.

En segundo lugar, la partición no sería efectiva sin una completa separación demográfica. Para eso, es fundamental la relocalización de la población israelí residente en Cisjordania. Sin embargo, y aquí radica la condición más crítica para el éxito de la partición, las poblaciones deberían estar ubicadas en enclaves defendibles. Tomando en cuenta tanto el primer plan de partición de 1947 como las fronteras actuales, esta cuestión no está resuelta. Los límites actuales configuran un Estado palestino dividido en dos unidades territoriales conectadas a través de un corredor que va desde Gaza a Cisjordania, que representa una zona de tensión para el Estado israelí. Esto podría implicar que en la configuración inicial del plan de partición, estaba sembrada la semilla de su propia inviabilidad.

En tercer lugar, y de acuerdo con la visión institucionalista, la partición debería ser de jure, es decir: la nación palestina debería tener soberanía sobre sus territorios y ser reconocida por la comunidad internacional. Hasta aquí, la partición de facto no ha logrado la pacificación del conflicto. La existencia de un Estado palestino reconocido internacionalmente facilitaría las negociaciones entre ambos bandos, y además, los sectores de poder palestinos pagarían un costo muchísimo más alto que el que pagan en la actualidad por no cooperar.

En cuarto lugar, el liderazgo político es uno de los factores fundamentales que influyen en el mantenimiento de la paz luego de la partición. En el artículo “Keeping the peace after secession” (2005), Jaroslav Tir analiza las variables clave para evitar nuevos conflictos post-partición, y llega a la conclusión de que la recurrencia del conflicto se ve afectada por los incentivos que tenga el liderazgo político de cualquiera de los nuevos Estados para reanudar los enfrentamientos y reclamar una nueva modificación de las fronteras. En este sentido, para que la partición sea una solución efectiva, deberían disminuirse los incentivos para el uso de la fuerza de ambos lados. En este aspecto, la intervención de la comunidad internacional es fundamental para garantizar la construcción de instituciones democráticas estables y transparentes en el Estado palestino.

En síntesis, una definitiva y completa partición que cumpla con las condiciones enumeradas minimizaría la recurrencia del conflicto. Como hemos visto, no es la partición la que genera la violencia, sino su incompletitud. Además, como indica Kaufmann, la violencia posterior a la conformación del Estado de Israel no se dio por la partición: no hubo violencia

entre las poblaciones que quedaron entremezcladas, sino que las guerras fueron entre Israel y los países árabes que no reconocían su existencia (Kaufmann, 1998).

A quienes plantean que la partición genera instituciones democráticas débiles, situaciones desventajosas para las minorías y Estados débiles en el sistema internacional, se podría responder que el Estado de Israel resulta ser una democracia sólida, en la que las minorías árabes en la actualidad poseen igualdad de derechos que los ciudadanos judíos, incluyendo la representación en el Parlamento israelí⁸. Además no podría decirse que Israel es un Estado débil o dependiente en el sistema internacional, teniendo en cuenta su lugar como aliado estratégico de Estados Unidos y su capacidad tecnológica y militar. El establecimiento de un Estado palestino permitiría construir instituciones democráticas y mejorar la situación de la nación palestina en la comunidad internacional, permitiendo negociaciones fructíferas con los israelíes.

Conclusiones

Más allá de las generalidades que puedan atribuirse al fenómeno de las guerras civiles étnicas, lo cierto es que las particularidades de cada caso no pueden dejarse de lado a la hora de analizar cuál sería la solución más efectiva, por lo que no podemos afirmar que la partición sea positiva o contraproducente en términos absolutos. En el caso palestino-israelí, hemos visto que gran parte del conflicto se debió a que la partición quedó inconclusa. Por lo tanto, este conflicto tendría mayores posibilidades de ser resuelto si la partición se completara, siempre y cuando se cumpliesen las condiciones especificadas ●

Bibliografía

A Brief History of the Israeli-Palestinian Conflict. *New York Times*. Obtenido de: <http://www.nytimes.com/learning/teachers/studentactivity/20090109gazahistory.pdf>

Beinin, J.; Hajjar, L. (2014). Palestine, Israel and the Arab-Israeli Conflict: a primer. *Middle East Research and Information Project*. Obtenido de: http://web.stanford.edu/group/sper/images/Palestine-Israel_Primer_MERIP.pdf

Downes, A. B. (2001). The holyland divided: Defending Partition as a Solution to Ethnic Wars. *Security Studies*, Vol. 10, No. 4, 58-116.

⁸ El partido árabe Ra'am-Ta'al-Mada ocupa actualmente cuatro bancas en la Knéset (parlamento israelí). Fuente: Sitio web oficial del parlamento israelí: http://knesset.gov.il/faction/eng/FactionCurrent_eng.asp

Etzioni, A. (1992). The evils of self-determination. *Foreign Policy*, No. 89 (Winter 1992-1993), 21-35.

Gottlieb, G. (1994): Nations without states. *Foreign Affairs*, May 1994, 100-112.

Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic groups in conflict*. California: University of California Press.

Johnson, C. (2008). Partitioning to Peace: Sovereignty, Demography and Ethnic Civil Wars. *International Security*, Vol. 32, No. 4 (Spring 2008), 140-170.

Kaufmann, Ch. (1996). Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars. *International Security*, Vol. 20, No.4 (Spring, 1996), 136-175.

Kaufmann, Ch. (1998). When all else fails: ethnic population transfers and partitions in the twentieth century. *International Security*, Vol. 23, No.2 (Autumn, 1998), 120-156.

Kumar, R. (1997). The troubled history of partition. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1.

Mearsheimer, J. J., Van Evera, S. (1995). When peace means war. *The New Republic*, (December 18), 16-21.

Mearsheimer, J. (2001, January 11). The impossible partition. *New York Times*.

Miller, R. (Ed.). (2010). *Britain, Palestine and Empire: The Mandate Years*. London: King's College.

Posen, B. (1993). The security dilemma and ethnic conflict". *Survival*, Vol. 35, No.1 (Spring 1993), 27-47.

Sambanis, N. (2000). Partition as a solution to ethnic war: an empirical critique of the theoretical literature. *World Politics*, Vol. 52, No.4, 437-483.

Sambanis, N.; Schulhofer-Wohl, J. (2009). What's in a line? *International Security*, Vol. 34, No. 2 (Fall 2009), 82-118.

Schaeffer, R. (1991). *Warpaths: the politics of partition*. New York: Hill and Wang.

Tir, J. (2005). Keeping the Peace After Secession: Territorial Conflicts between Rump and Secessionist States. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 5 (October 2005), 713-741.

Walter, B. F. (1997). The critical barrier to civil war settlement. *International Organization*, Vol. 51, No.3 (Summer 1997), 335-364.