

16/2017 2 de noviembre de 2017

*Joaquín Mariano Pellicer Balsalobre**

Un siglo de la Declaración Balfour.
Una aproximación heurística a su
geopolítica

Un siglo de la Declaración Balfour. Una aproximación heurística a su geopolítica

Resumen

Un siglo después de la publicación de la *Declaración Balfour*, se nos ofrece una oportunidad para hacer una nueva aproximación que permita conocer la respuesta a «cómo», en lugar de a «por qué», Gran Bretaña reconoció públicamente su apoyo al establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío. La metodología de *process tracing*, desarrollada por George y Bennet en 1979, puede ser una herramienta muy útil para llevar a cabo un estudio de caso basado en datos cualitativos. El método está basado en las observaciones del proceso causal y permite el establecimiento de la secuencia causal de los sucesos en la generación de la declaración como resultado final. Los modelos de Allison de su libro *La esencia de la decisión* se emplean para conseguir que la investigación proporcione una explicación mínima suficiente del resultado. El miedo, la incertidumbre y el pragmatismo dirigen el comportamiento de Gran Bretaña en el proceso de la toma de decisiones sobre Oriente Medio durante la Primera Guerra Mundial.

Abstract

A century after Balfour Declaration were published, it is an opportunity to achieve a new approach that allows to know the answer about «how», instead of «why», Britain's acknowledged public support for the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people. Process tracing methodology, developed by George and Bennet in 1979,

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

can be a very useful tool to carry out with-in case based on a qualitative data. The method is based in casual-process observations and it is able to establish the casual sequence of events in the generation of the declaration as final outcome. Allison models of his book The Essence of Decision are used to achieve the research that provides a minimally sufficient explanation of the outcome. Fear, uncertainty and pragmatism drives Great Britain behavior in the making decision process in Middle East during the First World War.

Palabras clave

Declaración Balfour, explicación mínima suficiente, mecanismo causal, Palestina, Primera Guerra Mundial, *process tracing*.

Keywords

Balfour Declaration, casual mechanism, First World War, minimally sufficient explanation, Palestine, process tracing.

Introducción

Este año 2017 se cumple el primer centenario de la *Declaración Balfour*, un documento en el que el Gobierno británico contemplaba «favorablemente el establecimiento de un hogar nacional judío en Palestina»¹. La controvertida y difusa promesa británica ha sido considerada el detonante de un conflicto entre árabes y judíos a cuenta del derecho de ambas comunidades a un estado propio en Palestina.

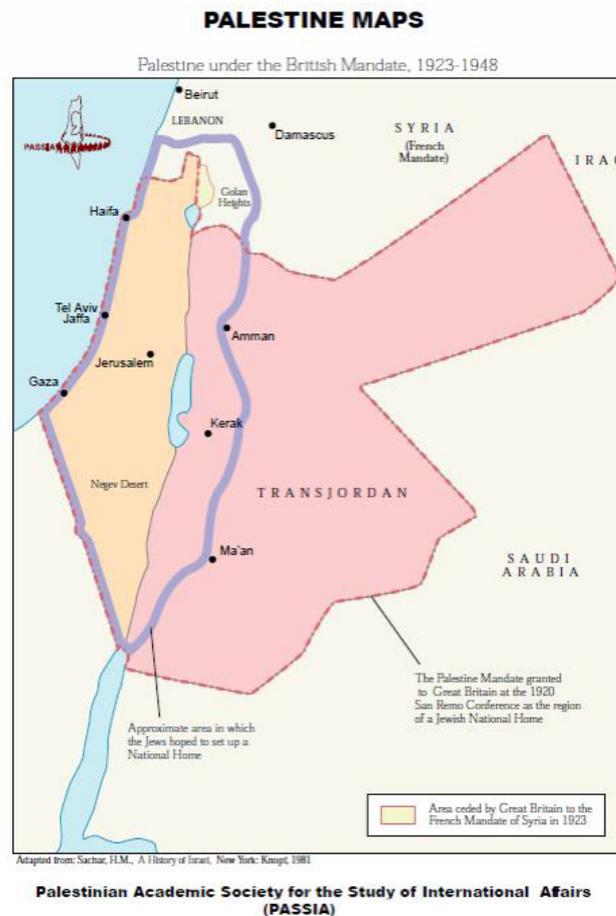


Figura 1: Mandato británico de Palestina (fuente: *Passia*)

Para comprender algunos aspectos de la complicada situación geopolítica actual de Palestina, se requiere conocer cuáles fueron y cómo se desarrollaron los acontecimientos cuando la declaración vio la luz. Para ello, resulta interesante la

¹ British Library Images. «Balfour Declaration». British Library Images Online 2010. [Consultado el 18 de junio de 2017]. https://imagesonline.bl.uk/?service=search&action=do_quick_search&language=en&q=Balfour+Declaration.

aplicación de una metodología de investigación que ofrezca respuestas explicativas a sucesos concretos, sin entrar en valoraciones sobre legitimidades. El objetivo es conocer cómo se desarrollaron los hechos y no el porqué. De esta manera se pretende establecer una narrativa que explique un resultado final. En primer lugar conviene conocer qué era y qué se entendía por Palestina hasta el establecimiento del sistema de mandatos tras la Primera Guerra Mundial.

En el año 63 a. C. Cneo Pompeyo Magno entra en Jerusalén. Por diversos avatares, los gobernantes locales habían solicitado la intervención romana en Judea y Galilea que, manteniendo una independencia *de iure*, se sometieron al vasallaje de Roma. Tras una serie de desmanes de los jerarcas, y por decisión del emperador Augusto, se estableció el control imperial directo como provincia, aunque manteniendo cierta autonomía. La dificultad para realizar un control efectivo sobre unas élites autóctonas tan tiránicas como corruptas y rebeldes, provocó que a la muerte de Herodes Agripa II la provincia romana *Iudaea* fuera controlada política y administrativamente por Roma. El nombre de *Palestina* aparece tras la segunda revuelta, llamada de *Bar Kochba*, entre 132 y el 135 d. C., que ocasionó la eliminación de dos terceras partes de la población y la expulsión de los judíos de Jerusalén durante el mandato del emperador Adriano. Para culminar el desarraigo de la población, en el 139 d. C. se cambió el nombre de *Judea Romana* por el de *Syria-Palaestina*².

En el 324 d. C., el emperador Constantino instaló en Bizancio la capital del Imperio Romano de Oriente, lo que favoreció el desarrollo económico de Palestina, dividiéndose en tres regiones: *Palaestina Prima*, *Secunda* y *Tertia*. La subsiguiente historia consiste en una sucesión de dominaciones de desde los omeyas en el siglo VII, selyúcidas en el XI y cruzados europeos entre 1099 hasta 1189, cuando Saladino conquista Jerusalén. Los europeos mantuvieron su presencia en la región gracias al establecimiento de acuerdos con la dinastía Ayubí. En 1290 la penetración de los mamelucos procedentes de Egipto acabó con la presencia europea y la expulsión del último cruzado de San Juan de Acre en 1291, que controlarían la región hasta que fueron desplazados por los otomanos en 1516.

Aunque Palestina no constituyó entidad administrativa otomana alguna, su organización, puede ayudar a comprender como se realizó el posterior reparto de zonas de influencia

² HARMS, G. *The Palestine-Israel conflict*. London: Pluto Press 2012, p. 19.

y asignación de potencias mandatarias tras el desmoronamiento del imperio. Palestina se encontraba repartida administrativamente de la siguiente manera: los *sanjak* de Nablus (capital Nablus) y Akko (capital en Acre) pertenecían al vilayato de Beirut, mientras que desde el sur de Nablus se extendía el mustarrifato de Jerusalén. Este se continuaba hacia el este hasta el límite del río Jordán y mar Muerto donde comenzaba el vilayato de Siria³. Los vilayatos eran las unidades administrativas introducidas en 1864 como parte de las reformas del periodo *Tanzimat*⁴ que, gobernados por un *wali*, gozaban de un importante grado de autonomía y solían estar a cargo de las élites locales. El vilayato se subdividía en *sanjak*, cuyo funcionamiento administrativo era el de un vilayato a menor escala y que, junto con su guarnición, se encontraba al mando de un comandante militar⁵.

Aproximación a la metodología de estudio

La *Declaración Balfour* se presta perfectamente a un análisis mediante el estudio de caso en el que se persiga una descripción, fenomenológica y explicativa⁶, en un contexto histórico. La influencia del comportamiento de las unidades que intervienen, sean estas individuos, organismos gubernamentales o grupos de presión, va determinar el resultado final⁷. El objetivo es dar respuesta al «cómo» más que al «porqué» se generó el resultado, evitando valoraciones morales del hecho en sí que se pretende objetivar. Igualmente, al tratarse de un modelo eminentemente descriptivo se evita la tentación de hacer prospectiva de hechos pasados sobre otros anteriores, distorsionando el contexto original o profetizando sobre el pasado. No se busca la existencia de una realidad previa, sino hechos coherentes entre sí y con el contexto histórico y geopolítico.

³ También conocido como de Damasco, por ser esta su capital.

⁴ Organización, en turco.

⁵ KAPUCU, N. & PALABIYIK, H. (n. d.). «Turkish Public Administration: From Tradition to the Modern Age». [Consultado el 6 de junio de 2016].

https://books.google.es/books?id=DWceNjwTggUC&pg=PA164&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

⁶ YIN, R. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications 1994, p. 13.

⁷ ERICKSON, F. *Métodos cualitativos de investigación sobre la enseñanza*. Barcelona: Paidós 1989, pp. 195-301.

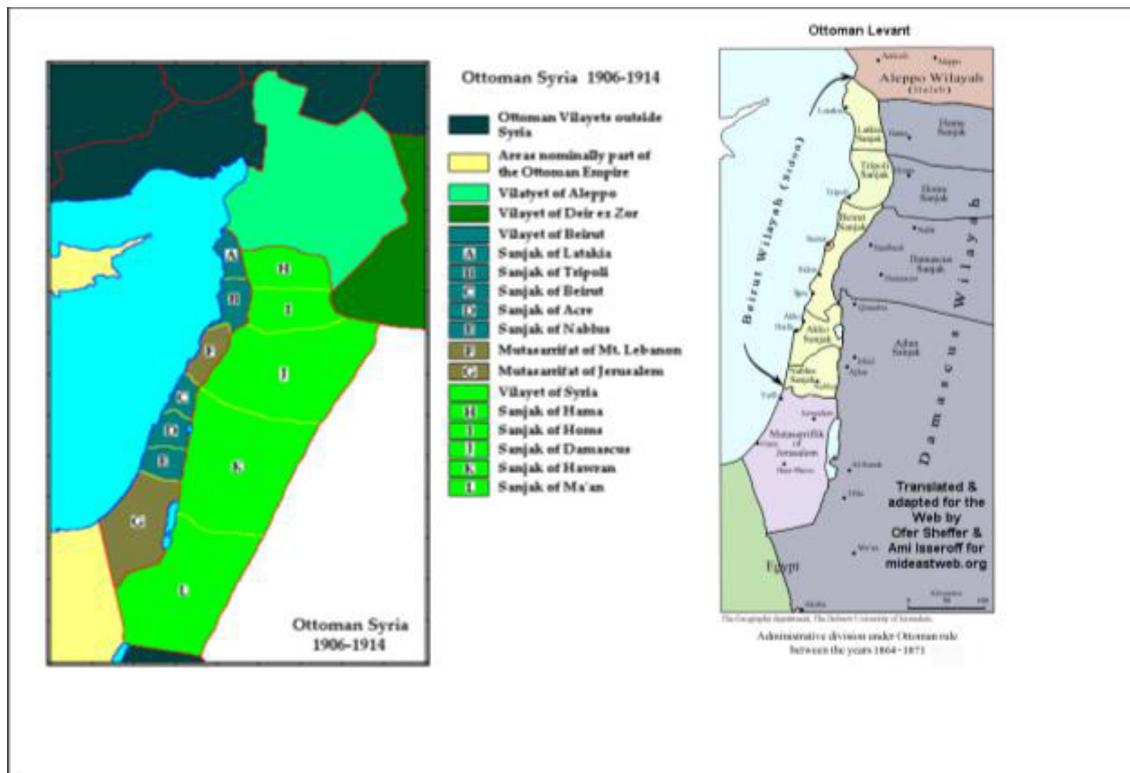


Figura 2: División administrativa otomana de Palestina 1864-1871 (izda.) y 1906-1914 (dcha.)
 (fuente: *Geography department, The Hebrew University of Jerusalem*, en Michael Ruark:
<https://michaelruark.wordpress.com/page/24/> y
<http://www.zum.de/whkmla/histatlas/arabworld/ototsyr19061914text.gif>).

George y Bennet desarrollaron en 1979 una metodología descriptiva que permite la caracterización de los pasos de un proceso. Esta herramienta denominada *process tracing*, permite la creación de una explicación mínimamente suficiente, empleando una combinación ecléctica de mecanismos teóricos, sistemáticos y no sistemáticos, para explicar un resultado o una consecuencia histórica a partir de la observación empírica⁸. Así, y mediante su variante *explaining outcome*⁹, se puede construir la secuencia de

⁸ GEORGE, A. & BENETT A. «Case studies and Theory Development in the Social Sciences». *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge Massachusetts: MIT Press 2005. [Consultado el 13 de octubre de 2016].

https://mitpress.mit.edu/sites/default/files/titles/content/9780262572224_sch_0001.pdf.

⁹ La variante metodológica empleada es la de *explaining-outcome* descrita en BEACH, D. & PEDERSEN, R. «Process-Tracing Methods». *Foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan Press 2013.

mecanismos causales (cuyas variables explicativas¹⁰ permanecen crípticas) que generó el resultado político que constituye la declaración en sí misma (variable explicada¹¹).

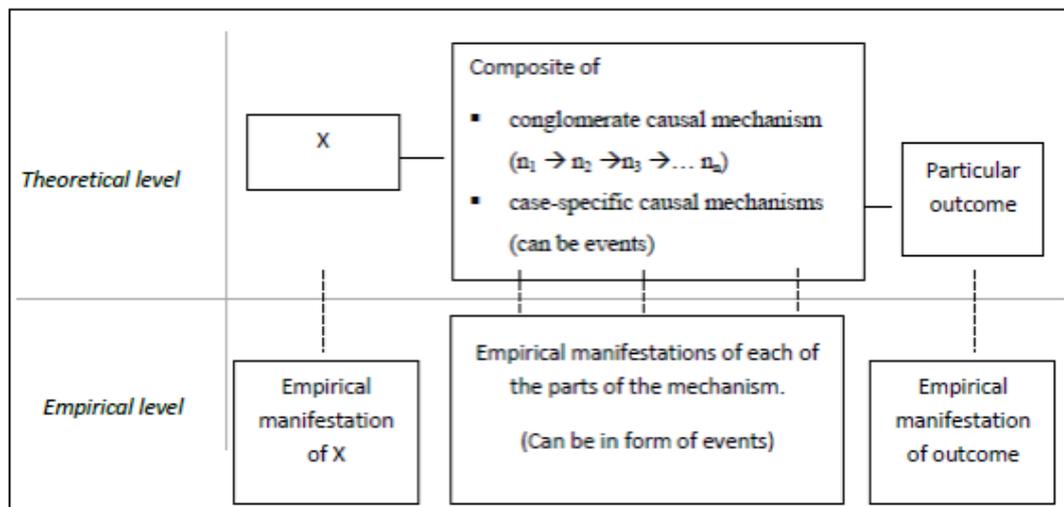


Figura 3- Explaining outcome (Daugbjerg y Pedersen, 2014)

Para obtener una explicación mínimamente suficiente de cómo se llegó a la *Declaración Balfour* es necesario conocer el proceso que la generó como resultado (*outcome*). Aplicando una metodología deductiva en el nivel teórico e inductiva en el empírico, se pueden trazar los hechos e ir estableciendo los mecanismos causales responsables. Hay que tener en cuenta la intervención de las unidades y la secuencia temporal de los diferentes sucesos que son, en definitiva, las decisiones tomadas en un punto en dicha secuencia.

El modelo en el que se basa este estudio es en una hibridación¹² de los de Graham Allison¹³ sobre la toma de decisiones:

- Del actor racional: en el que las posturas de Gran Bretaña, Francia y el movimiento sionista son unitarias y monolíticas¹⁴, que se mueven con un objetivo estratégico concreto. Son cajas negras cuyas empresas son la combinación de acciones

¹⁰ Variables independientes.

¹¹ Variables dependientes.

¹² Ningún proceso de toma de decisiones obedece a un modelo puro, aunque pueda estar dominado por uno, pues toda toma de decisiones participa, en mayor o menor medida, de los tres modelos teóricos propuestos por Allison.

¹³ ALLISON, G. *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Argentina: GEL 1988, pp. 119-198.

¹⁴ *Ibidem*, p. 121.

perpetradas por unidades y/o individualidades ubicadas en niveles jerárquicos inferiores, donde el miedo es una variable y constituye una disciplina racional¹⁵.

- Del comportamiento organizacional: de postura también unitaria, la toma de decisiones está condicionada por una serie de intereses de las múltiples partes que conformaban la ecléctica postura de Gran Bretaña. La acción es un producto organizacional, suministrado por un *corpus* de organizaciones «semifeudales» con los líderes en la cúspide¹⁶.
- De la política gubernamental o burocrático: se trata de un juego de negociación entre las distintas posiciones jerárquicas, donde cada jugador emplea su habilidad para la orientación política, circunscribiéndose a sus asuntos, generando «decisiones collage» y «meteduras de pata»¹⁷.

Aplicación del método de *process tracing* a la Declaración Balfour

Se considera el resultado particular (*outcome*) de la generación de la declaración, visto este como la consecuencia final de un proceso. Para este desarrollo no se tienen en cuenta, inicialmente, los sucesos posteriores tales como el Tratado de Sevres (1920) o la Conferencia de San Remo (1920). Y es que eliminando la influencia de las consecuencias en el estudio del proceso causal se evita la tentación de asignar carga teleológica al mismo. Así se reduce lo superficial en favor de la parsimonia de los argumentos¹⁸, consiguiendo determinar las variables explicativas que inicialmente se desconocen.

Las esencias de las decisiones. Hibridación de los modelos de Allison

En el presente apartado se abordan cómo contribuyeron a la declaración las decisiones y la forma en que estas fueron tomadas. De esta manera se puede, desde una perspectiva holística, conocer cómo fue el proceso generador y qué variables y cómo influyeron en él.

Puede decirse que la *Declaración Balfour* comenzó a gestarse como consecuencia de las muchas manos en las que se encontraba repartida la política británica sobre Palestina

¹⁵ *Ibidem*, pp. 129-131.

¹⁶ *Ibidem*, p. 142.

¹⁷ *Ibidem*, p. 156.

¹⁸ GERRING, J. *Metodología de las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial 2004, p. 87.

en 1917¹⁹. Algo que, tal y como expresó *sir* Mark Sykes²⁰, generaba demasiadas presiones sobre Whitehall²¹ en muchas direcciones diferentes. Así pues, el modelo burocrático o de la política gubernamental de Allison permite explicar gran parte de una escena en la que los burócratas inmediatamente subordinados a los gabinetes ministeriales jugaron un importante papel, aunque este ha sido poco conocido más allá de las esferas oficiales²².

La ecléctica postura británica está conformada por un conglomerado de individualidades personales y organizacionales cuyos intereses dirigen la configuración del resultado. Es un hecho que Sykes, consejero del gabinete para Oriente Medio, había estado actuando sin dirección efectiva desde la muerte de su protector *lord* Kitchener en 1916, quien le colocó como contrapeso al proarabismo de *sir* Percy Cox, T. E. Lawrence y Gertrude Bell. Lo cierto es al sustituto de Kitchener, Maurice Hankey, no le apasionaba la política de Oriente Medio, lo que mantenía al imaginativo y bien relacionado Sykes tan libre para actuar como poco informado sobre las intenciones del nuevo primer ministro, Lloyd George²³.

La actuación, de Gran Bretaña como actor racional se va a encontrar influida por las variables definidas tanto por las unidades subordinadas como por las necesidades estratégicas y militares. Por lo que el pragmatismo y el miedo van a erigirse en variables explicativas de un comportamiento encaminado a salvaguardar los intereses imperiales británicos en Suez y en el curso de la guerra²⁴. Fromkin también recoge la intención racional de Lloyd George de convertir la *Declaración Balfour* en castigo a la lealtad palestina hacia los otomanos²⁵.

¹⁹ FROMKIN, D. *A peace to end all peace: the fall of the Ottoman Empire and the creation of the modern Middle East*. New York: Holt Paperback 2009, p. 284.

²⁰ HAMM, G. *British Intelligence and Turkish Arabia: Strategy, Diplomacy, and Empire, 1898-1918*. Toronto: University of Toronto 2012, p. 239.

²¹ Arteria principal de Westminster (Londres) que une Parliament Square con Trafalgar Square, repleta de edificios del Gobierno, por los que se suele emplear como metónimo para referirse a la administración gubernamental británica.

²² FROMKIN. *Op. cit.*, p. 284.

²³ *Ibidem*.

²⁴ GARCÍA PICAZO, P. «La configuración de Oriente Próximo tras la Primera Guerra Mundial». *UNISCI Discussion Papers*, 37, 2015, p. 65.

²⁵ LLOYD George. *Peace Conference*, vol. 2, p. 669, ápod FROMKIN. *Op. cit.*, p. 297.

Eventos desencadenantes de la Declaración Balfour

La combinación de un conglomerado de mecanismos causales dominado por los eventos y las múltiples influencias personales y organizacionales durante la guerra, generó el resultado político (*outcome*) que es la declaración en sí. Este conglomerado teórico se puede establecer a través de las manifestaciones empíricas que constituyen cada una de las partes del mecanismo constituidas por eventos.

La manifestación empírica final de la variable explicada o dependiente lo constituye la *Declaración Balfour*. Esta proporciona dos disposiciones²⁶ cuya implementación generó, en gran parte, la persistente controversia entre árabes palestinos y judíos. Estas disposiciones, tan ambiguas como poco comprometedoras, decían: «El Gobierno de Su Majestad contempla favorablemente el establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío»²⁷ y que este hogar nacional no afectaría al estatus político de los judíos en ninguna otra nación.

El primer evento del complejo mecanismo causal obedece al modelo burocrático de Allison y sitúa a Mark Sykes en el centro del mismo. Este, en su actuación carente de dirección superior, continuaba enredado en la incertidumbre sobre la cuestión de Palestina, cuya valoración estratégica le había encomendado el difunto Kitchener, habida cuenta de las negociaciones que rusos y franceses se traían entre manos en 1916²⁸. En las mismas estaban involucrados también árabes y armenios con los que Sykes también se reunió. El miedo a la oposición judía jugaba un papel determinante, pues para los británicos la percepción de la influencia del movimiento sionista abarcaba mucho más que las cuatro pequeñas estancias de Piccadilly Circus en las que se encontraba confinado a principios de 1917²⁹.

En este ambiente, en el que las acciones racionales están informadas por el miedo como variable, Sykes dialogaba con el empresario armenio James Malcolm sobre la posibilidad de establecer un estado armenio independiente en la región más oriental de la actual Turquía con Rusia como potencia protectora³⁰, algo que será contemplado en un Tratado

²⁶ LARSON, M. «The lesson of Middle East involvement». *Federal Governance* 1, 1, 2004, p. 14. [Consultado el 17 de mayo de 2016]. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-47046-8>.

²⁷ *Balfour Declaration*. *Op. cit.*

²⁸ FROMKIN. *Op. cit.*, p. 284.

²⁹ SEGEV, T. *One Palestine Complete. Jews and Arabs Under the British Mandate*. New York: Henry Holt and Company LLC., 1999, p. 45.

³⁰ FROMKIN. *Op. cit.*, p. 284. Esta idea también rondará el pensamiento del presidente norteamericano Woodrow Wilson, quien diseñó las fronteras de un Estado armenio sobre los restos de la organización administrativa otomana incorporando Erzurum, Bitlis, Van y Trebisonda con una salida al mar Negro.

de Sèvres que nunca entrará en vigor³¹. Sykes era consciente de la más que probable oposición judía como manifestación de los fuertes sentimientos antirrusos a cuenta de los pogromos sufridos desde finales del siglo XIX y principios del XX. Por lo que no solo iban a mostrarse favorables a esta forma de expansión de la Rusia zarista, sino que esta oposición se temía violenta. Así que solicitó a su amigo Malcolm que le facilitara la aproximación a los líderes sionistas para celebrar una entrevista con ellos y discutir sobre el asunto³².

La reunión de Sykes con los líderes sionistas era un problema en sí misma, porque el incipiente sionismo en el Londres de 1917 distaba mucho de ser algo homogéneo. Existían dos organizaciones sionistas cuyos líderes estaban enfrentados como consecuencia de las posturas opuestas que respecto de la guerra mantenían. Así, el *Movimiento Sionista Internacional* se había decidido mantener neutral en la guerra contra el Imperio otomano, a quien Palestina pertenecía. Uno de sus representantes, Nahum Sokolow, estaba enfrentado a Chaim Weizmann, representante de la Federación Sionista Británica, quien pretendía que Gran Bretaña se comprometiera para con los judíos sobre Palestina en caso de una victoria de los aliados sobre el Imperio otomano, que estaba destinado a desmembrarse³³.

La casualidad jugaría en favor de Weizmann cuando este sepa de Sykes a través de James de Rothschild, amigo común y a quien en una conversación trivial le había puesto al tanto del asunto que le ocupaba³⁴. Esta circunstancia permitió a Malcolm organizar unas reuniones con Weizmann en las Sykes, con su habitual facilidad para esbozar el diseño de un nuevo orden³⁵, consiguió hacer encajar todas las piezas del puzle geopolítico que la guerra estaba generando. Debió ser un auténtico ejercicio de malabarismo diplomático y político llevar a cabo semejante empresa, manteniendo en secreto el acuerdo que al que había llegado un año antes con Picot y la coherencia con el mismo. Finalmente propuso la creación de una entidad judía en Palestina, donde el control vendría ejercido por un condominio franco-británico. Weizmann se oponía a la presencia francesa por las objeciones del Gobierno de Clemenceau a cualquier

³¹ Aunque el sultán otomano Mehmet VI había firmado el tratado, este no fue ratificado por un parlamento ya controlado por el movimiento kemalista de Mustafá Kemal *Atatürk*. GARCÍA PICAZO, P. *Op. cit.*, 2015, p. 68.

³² FROMKIN. *Op. cit.*, p. 284.

³³ *Ibidem*, p. 285.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ LAWRENCE, T. E. *Los siete pilares de la sabiduría*. Barcelona: Ediciones B 2007, p. 76.

concesión a los judíos que pudiera amenazar los intereses de sus protegidos en el Líbano, los cristianos maronitas³⁶.

Eventos e influencias sobre Palestina

La influencia francesa en el Levante no era del agrado de los árabes, ni tampoco de los británicos, por lo que se iba a tratar de mantener alejada a Francia, lo que podía implicar un foco de tensión entre aliados por dos motivos. El primero porque retorcía el acuerdo firmado con Sykes y cuyo compromiso se había materializado en la nota formal de Edward Grey a Paul Cambon. El segundo, porque Francia interpretara en el ánimo de Gran Bretaña la voluntad del establecimiento de un protectorado británico en Palestina³⁷. De esta manera, en la relación anglo-francesa, pueden observarse también elementos del modelo de comportamiento organizacional de Allison que influyeron en el proceso causal de los términos en los que acabó redactándose la declaración.

Un aspecto que siempre ha estado presente en toda aproximación historiográfica a la *Declaración Balfour* es la influencia del apoyo de los judíos de Rusia y Estados Unidos al esfuerzo de guerra de Gran Bretaña, a quienes atribuían poder suficiente como para inclinar la balanza en favor de los aliados. Así lo creían también muchos burócratas británicos como Mark Sykes, por lo que, razonablemente, iban a perseguir el mantenimiento de Rusia en la contienda, esperanza puesta en las presiones de los judíos sobre San Petersburgo, algo que no sucedería y menos aún tras la revolución bolchevique de 1917³⁸. Un argumento similar operaba respecto de unos Estados Unidos que, en principio, no habían tomado aún la decisión de entrar en la guerra, algo que los funcionarios de Whitehall pensaban dependía también de la presión que los presuntamente influyentes judíos norteamericanos pudieran ejercer³⁹. Lo cierto, más allá de cualquier conspiración que el Gobierno británico pudiera ver, es que el miedo a la retirada de Rusia de la guerra y a la ausencia de los norteamericanos cuyo presidente, Woodrow Wilson, era un «ferviente feligrés» de la *doctrina Monroe*, informaban cada paso de la política británica respecto de sus relaciones con los sionistas. Pero la Unión Soviética resultante de la evolución de octubre de 1917 no retornaría nunca a la guerra. Mientras Estados Unidos, que entre 1900 y 1914 habían recibido 13,4 millones de

³⁶ FROMKIN. *Op. cit.*, p. 286; GARCÍA PICAZO. *Op. cit.*, p. 56.

³⁷ FROMKIN. *Op. cit.*, p. 285.

³⁸ LARSON. *Op. cit.*, p. 13.

³⁹ *Ibidem*.

inmigrantes, procedentes en su mayoría de los países ahora en guerra y contrarios a cualquier alianza con la Entente, no terminaban de decidirse⁴⁰. Si a ello se añade el manifiesto antisemitismo del kantiano presidente Wilson, para quien la causa sionista era contraria a su nuevo concepto de autodeterminación, no iba a ser muy factible convencerle de luchar contra los otomanos en favor de la causa del hogar nacional judío. De hecho Estados Unidos no declararán la guerra al Imperio otomano cuando se unan a Francia y Gran Bretaña al final de la contienda europea⁴¹.

Más que cualquier simpatía hacia el sionismo, el pragmatismo era uno de los principios rectores de la política del primer ministro británico, Lloyd George, para quien era una prioridad estratégica mantener alejadas a Francia y a Rusia de Levante⁴². Así que el pragmático George pretendía el desmantelamiento del *Acuerdo Sykes-Picot* porque, basándose en el *uti possidetis iuris*⁴³, no implicaba la posesión efectiva de un territorio⁴⁴. Cuando la campaña de Mesopotamia, iniciada a principios de 1917, empezaba a dar sus frutos con la caída de Bagdad y Mosul, George dio la orden a *sir* Edmund Allenby de invadir Palestina. Ante la *pinza* que se cerraba sobre el acuerdo (aún tripartito con Rusia) el Gobierno francés envió a Picot a El Cairo para ejercer presión diplomática. No se suele hacer mucha referencia a las intenciones francesas de desmantelar también el acuerdo firmado con Sykes⁴⁵, pues estaba negociando en secreto con Rusia la obtención de Palestina con idénticas pretensiones: alejar a Gran Bretaña de Siria y Líbano. Así que el comportamiento racional descrito por Allison aparece en ambas potencias que se mueven con el mismo objetivo político: mantener al otro alejado la región.

La decisión «collage»

El principal objetivo estratégico de Gran Bretaña en la guerra era la preservación del Imperio británico ya que estaba empezando a perder parte del control en muchas de sus

⁴⁰ SMITH, T. *Foreign Attachments. The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*. Cambridge: Harvard University Press 2000, p. 51.

⁴¹ LARSON. *Op. cit.*, p. 14.

⁴² GARCÍA PICAZO. *Op. cit.*, p. 65; FUENTES GIL, F. J. y PELLICER BALSALOBRE, J. M. «Cien años de geopolítica en Oriente Medio: el acuerdo de Sykes-Picot». *Documento Marco* 15/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2016, p. 22. [Consultado el 30 de abril de 2017]. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM15-2016_Geopolitica_OrienteMedio_Fuentes_y_Pellicer.pdf.

⁴³ También llamado *derecho de conquista*, que otorga la posesión de un territorio adquirido en una guerra, abandonado a partir del *pacto Briand-Kellog* de 1928.

⁴⁴ FROMKIN. *Op. cit.*, p. 267.

⁴⁵ LARSON. *Op. cit.*, p. 12.

colonias que participaban en el esfuerzo de guerra⁴⁶. La Primera Guerra Mundial se produjo en un contexto de choque entre los cinco grandes imperios europeos y donde la ganancia territorial era la recompensa a los esfuerzos bélicos y compensaba las pérdidas humanas y materiales. Por lo que estas ganancias eran lo único que podían esgrimir los Gobiernos ante sus ciudadanos para convencerles que no habían luchado en vano⁴⁷.

Así pues, mientras se desarrollaba el enfrentamiento bélico contra los enemigos, otro diplomático tenía lugar entre los aliados. Y estos no eran exclusivamente rusos y franceses. Aunque la mayoría de los árabes del Imperio otomano permanecieron leales a este, las aspiraciones panárabes de los hachemitas y el enfrentamiento que su líder, Hussein ibn Alí, jerife de La Meca y guardián de los santos lugares, mantenía con la Sublime Puerta⁴⁸ le habían llevado a buscar una alianza con Gran Bretaña⁴⁹. Así se gestó una ambigua alianza a través de la correspondencia que *sir* Henry McMahon, alto comisionado británico en Egipto, intercambió con el jerife entre julio de 1915 y marzo de 1916. En la misma se recogía que Gran Bretaña reconocería la «independencia de los árabes [...] dentro de los límites exigidos por el jerife, sin detrimento de su aliada Francia»⁵⁰, lo que excluía Mersina y Alejandreta, así como aquellas porciones de Siria al oeste de los distritos de Alepo, Hama, Homs y Damasco. Igualmente se establecían otros cuatro difusos compromisos:

- Gran Bretaña garantizaría la seguridad e inviolabilidad de los santos lugares.
- Igualmente proporcionaría asesoramiento y asistencia para el establecimiento de las formas de gobierno más adecuadas [...].
- Se entiende que los árabes han decidido buscar el consejo y orientación solo de Gran Bretaña, únicos en la construcción de la futura administración.

⁴⁶ LARSON. *Op. cit.*, p. 16.

⁴⁷ YAPP, M. *The Making of the Modern Middle East 1792-1923*. London: Longman House 1987, p. 290.

⁴⁸ Expresión para designar al Gobierno otomano y por extensión al imperio. Constituye una metáfora de una puerta de acceso a las dependencias gubernamentales en Constantinopla.

⁴⁹ Ver GARCÍA PICAZO, P. «La configuración de Oriente Próximo tras la Primera Guerra Mundial». *UNISCI Discussion Papers*, 37, 2015, <http://revistas.ucm.es/index.php/RUNI/article/view/49600/46149> y FUENTES GIL, F. J. y PELLICER BALSALOBRE, J. M. «Cien años de geopolítica en Oriente Medio: el acuerdo de Sykes-Picot». *Documento Marco* 15/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos 2016, p. 22, http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM15-2016_Geopolitica_OrienteMedio_Fuentes_y_Pellicer.pdf.

⁵⁰ Traducido de Secretary of State for Colonies. *Parliamentary Papers. Cmd. 5957, Miscellaneous No. 3, Correspondence between Sir Henry McMahon G.C.M.G., G.C.V.O., K.C.I.E., C.S.I. His Majesty's High Commissioner at Cairo and the Sherif Hussein of Mecca, July, 1915-March, 1916*. 1939. [Consultado el 20 de septiembre de 2016]. <https://palestinianmandate.files.wordpress.com/2014/04/cm-5957.pdf>.

– Respecto de Bagdad y Basora unos acuerdos administrativos contribuirán a su protección de agresión extranjera que sea salvaguarda de su población e intereses económicos mutuos⁵¹.

Por su parte los hachemitas se comprometían a un levantamiento contra los otomanos en Siria que nunca llegará a producirse, lo que en principio liberaría Gran Bretaña de los compromisos para con ellos.

De esta manera podría interpretarse, como a menudo se ha hecho, que se hicieron idénticas promesas sobre un mismo territorio a árabes y judíos. Algo discutible si se atiende a la naturaleza tanto de la *Correspondencia Hussein-McMahon* como de la *Declaración Balfour*. La primera debido a su más que cuestionable validez jurídica, ya que según Kedourie no puede considerarse un tratado por varias razones. Inicialmente por la lamentable falta de precisión de McMahon, voluntad del propio Gobierno británico, que no pretendía cerrar las cuestiones territoriales con los hachemitas en plena guerra⁵² y para no quebrantar los acuerdos con otros líderes árabes⁵³. Otro aspecto fundamental es la capacidad jurídica para celebrar tratados y firmar acuerdos, algo que solo el jerife podía hacer, por lo que no se trataría de un acuerdo bilateral con reciprocidad entre las partes⁵⁴.

⁵¹ Ibídem.

⁵² KEDOURIE, E. *In the Anglo-Arab Labyrinth: The McMahon-Husayn Correspondence and its Interpretations 1914-1939*. London: Frank Cass Publishers 2000, pp. 94; 246; 264.

⁵³ Los británicos tenían sendos tratados con Idrisi Sayyid de Asir, área al sur del Hiyaz y norte de Yemen, así como con 'Abd al-'Azīz Ibn Saud, emir del Nejd, quienes tenían importantes disputas con el jerife de La Meca. Ibídem, p. 116.

⁵⁴ Según L/P S/10/523 p. 4068/1915, respuesta al telegrama de Maxwell F. O. 882/6 preguntando sobre la clase de acuerdo al que se estaba llegando con los árabes. Ibídem, p. 107.

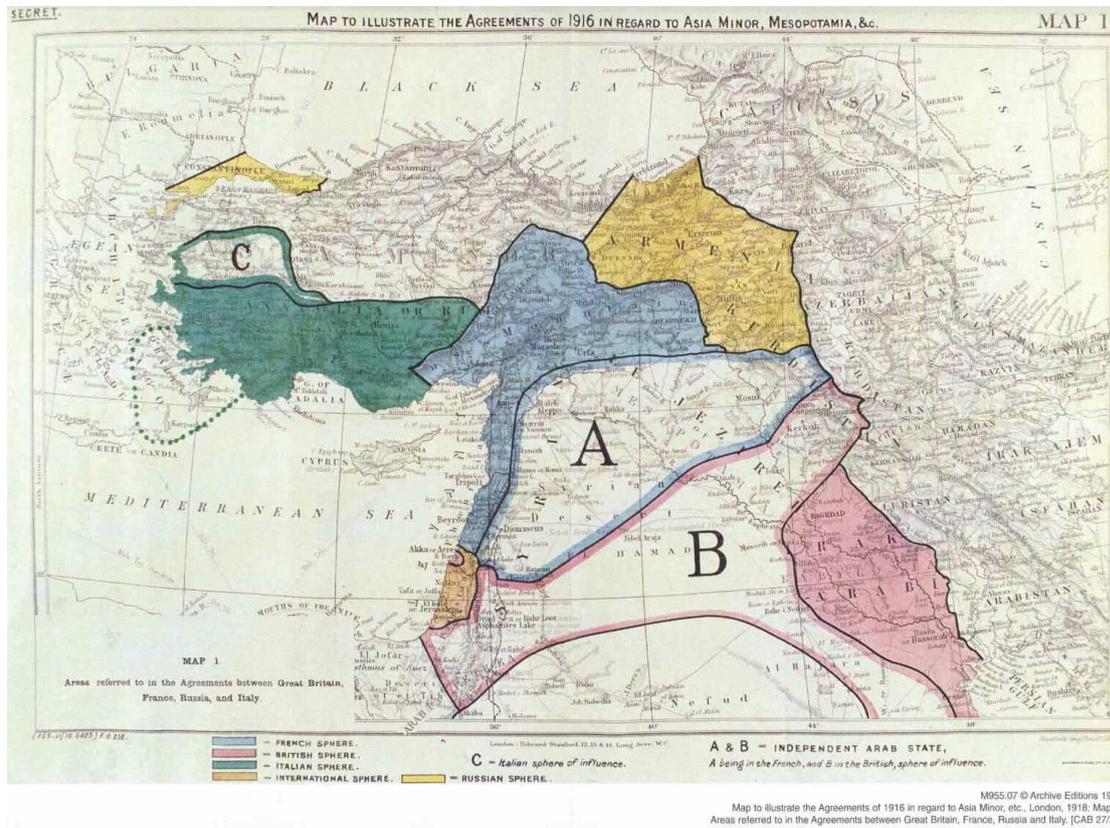


Figura 4: Mapa de Sykes-Picot (fuente: *Política Exterior*:

<http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/del-acuerdo-sykes-picot-al-estado-islamico/>)

Por su parte la *Declaración Balfour* no sería más que una ambigua promesa hecha en tiempo de guerra de más que cuestionable validez jurídica y sinceridad política⁵⁵, la cual no comprometería en nada a Gran Bretaña para con el pueblo judío⁵⁶.

No obstante, en la primavera de 1917 la declaración aún no había tomado forma y era el posible conflicto de contenidos entre la *Correspondencia Hussein-McMahon* con *Acuerdo Sykes-Picot* lo que preocupa tanto al Gobierno británico.

Para evitar la tempestad que podía acabar embrollando las relaciones entre árabes, franceses y británicos, en la reunión que mantuvo Sykes el 3 de abril con el primer ministro, Lloyd George, y el ministro de exteriores, *lord Curzon*, propuso que una *legión árabe* compuesta por efectivos desertores del ejército otomano operaran junto a la fuerza

⁵⁵ BECKERMAN-BOYS, C. *British foreign policy decision-making towards Palestine during the Mandate (1917-1948): a poliheuristic perspective*. Birmingham: University of Birmingham 2013, p. 11.

⁵⁶ Larson, *Op. Cit.* p. 14.

irregular del Hiyaz asesorada por Lawrence tras las líneas turcas⁵⁷. Lloyd George ya tenía tomada una decisión sobre la invasión de Palestina y la exclusión de los franceses sobre la base que el *uti possidetis iuris* le otorgaría. Para ello debía excluir también a los beduinos del Hiyaz seguidores del jerife Hussein, por lo que advirtió a Sykes que se abstuviera de hacer promesas a los árabes, «particularmente sobre Palestina»⁵⁸. De esta manera evitaba que la participación de una escasa fuerza irregular de poco más de tres mil hombres generara semejantes réditos estratégicos a los beduinos a la sombra de Gran Bretaña a cuenta del *uti possidetis iuris*⁵⁹. Sykes partió a Egipto con esas escasas instrucciones y la idea de encajar tan escurridizo puzzle entre árabes y franceses.

La variable miedo interviene tras la primera reunión de Sykes con los líderes árabes en El Cairo. La presencia francesa había puesto nerviosos a los líderes árabes de *Al fatah* y *Al Ahd* en El Cairo, porque Sykes acordó con ellos y Picot una reunión para evitar que se desbarataran tantos esfuerzos bélicos y diplomáticos. Este miedo era a la intrínseca tendencia secesionista de los árabes y el riesgo a que estos acabaran eligiendo entre Francia y Gran Bretaña como potencia protectora y complicando la guerra, tal y como lo comunicó Sykes en su telegrama del 30 de abril de 1917⁶⁰.

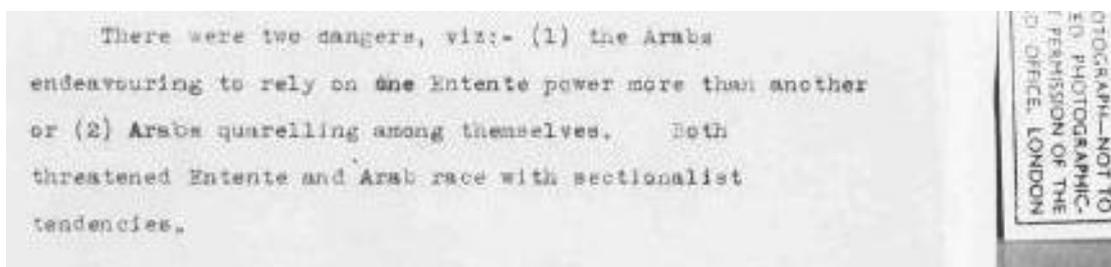


Figura 5: FO 882/16, fragmento-1 del telegrama de Sykes del 30 de abril de 1917 (Fuente: U. K. National Archives)

⁵⁷ Foreign Office. *FO 882/2. Miscellaneous correspondence, 1915 July 12-1918 Dec 27*. Vol. 2, 1918, p. 55. [Consultado el 17 de junio de 2017]. <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C1906434>.

⁵⁸ FROMKIN. *Op. cit.*, p. 287.

⁵⁹ «*But in this context Palestine was of marginal importance. The big plum was Damascus, and it was primarily with an eye on the Syrian hinterland that the Declaration to the Seven was issued in June 1918. It pledged that those territories conquered by the Arabs would remain Arab*». FRIEDMAN I. «The McMahon-Hussein Correspondence and the question of Palestine». *Journal of Contemporary History*. Vol. 5, n.º 2, 1970, pp. 83-122. [consultado el 20 de septiembre de 2016]. https://www.jstor.org/stable/259746?seq=1#page_scan_tab_contents, p. 102.

⁶⁰ Foreign Office. *FO 882/16. Miscellaneous correspondence, 1915 May 19-1917 Nov 26*. Vol. 16, 1917. [Consultado el 17 de junio de 2017]. <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C1906448>.

El *collage* de la decisión lo acabaría facilitando una concesión de Paul Cambon, embajador francés en Londres, cuando muestre su «simpatía por la causa sionista»⁶¹. Algo tan ambiguo como el compromiso británico de «contemplar favorablemente»⁶², pero con la diferencia que el mandato sobre Palestina sería dado al Gobierno británico y no al francés. Con estos mimbres de consenso con Francia, Sykes llevó su propuesta de una entidad judía en Palestina a los líderes árabes en El Cairo, y que queda reflejada en el siguiente fragmento del telegrama del 30 de abril de 1917:

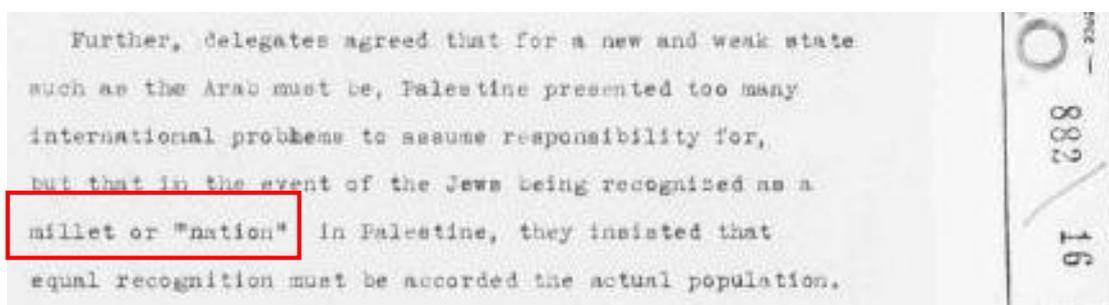


Figura 6: FO 882/16, fragmento-2 del telegrama de Sykes del 30 de abril de 1917 (fuente: U. K. National Archives).

Según el mismo telegrama, la entidad judía podría constituirse sobre la base del *millet* otomano⁶³, forma de autogobierno de las distintas comunidades religiosas dentro de su misma confesión. En el sistema otomano de *millets* dentro de cada comunidad regía su derecho propio (canónigo cristiano y ortodoxo y *halajá* judío), primando el otomano y la *sharía* en caso de conflicto entre dos o con los turcos, algo que potenciaba las diferencias, religiosas, económicas y culturales entre comunidades⁶⁴. El término turco *millet* procede del árabe *millah*, el cual significa «nación», y que acabó en las mentes de los burócratas de Londres cuya concepción *westfaliana* de nación se incorporará posteriormente a la interpretación de la declaración.

De esta manera, y con el objetivo de alejar veleidades francesas y rusas sobre el canal de Suez⁶⁵, se fueron redactando sucesivos borradores que se atenuaron y ganaron en

⁶¹ MORRIS, Benny. *Righteous Victims. A History of the Zionist-Arab Conflict 1881- 2001*. New York: Knopf 2001, p. 74.

⁶² *Balfour Declaration, Op. cit.*

⁶³ FROMKIN. *Op. cit.*, p. 289.

⁶⁴ BICKERTON, I. J. & KLAUSNER, C. L. *A Concise History of the Arab-Israeli Conflict*. 4th Edition. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall 2005, p. 49.

⁶⁵ GARCÍA PICAZO. *Op. cit.*, p. 66.

ambigüedad⁶⁶, hasta que ministro de Exteriores británico, *sir* Arthur James Balfour, remitió a *lord* Lionel Walter Rothschild una declaración oficial del Gobierno.

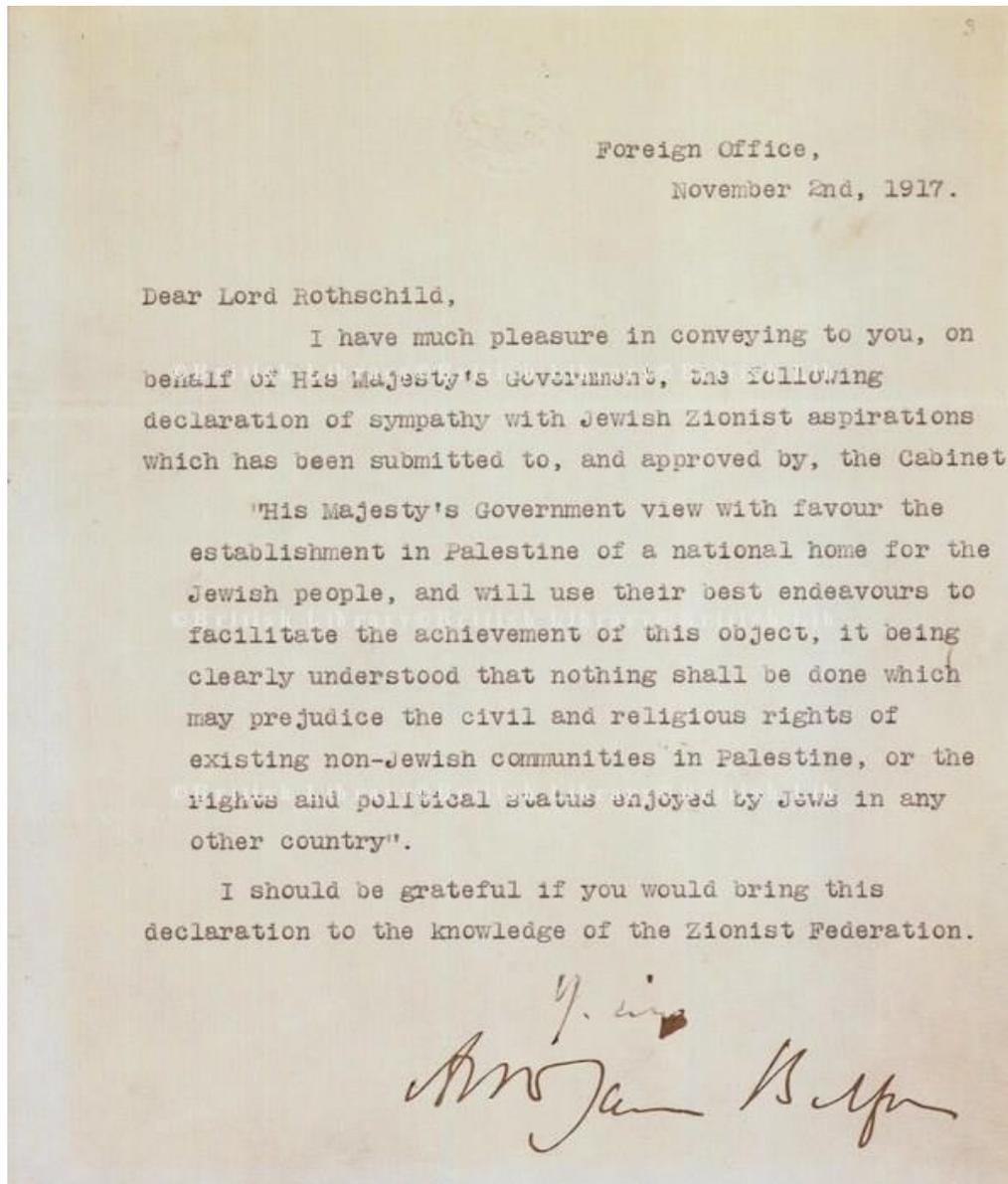


Figura 7: *Declaración Balfour* (fuente: British Library Images Online)

⁶⁶ BICKERTON, I. J. & KLAUSNER, C. L. *Op. cit.*, p. 43.

Repercusiones de la *Declaración Balfour*

El enfrentamiento entre árabes y judíos en Palestina se inicia cuando en 1920 entra en vigor el mandato británico con la implementación de la *Declaración Balfour*. Esta circunstancia para los árabes significó la traición de las promesas británicas durante la guerra y la sustracción del *wilsoniano* derecho de autodeterminación, que tan bien había prendido en el seno del incipiente nacionalismo árabe⁶⁷. La revuelta desencadenada arrojó un saldo de cinco judíos y cuatro árabes muertos en unos disturbios de los que la Comisión Palin responsabilizó a los sionistas⁶⁸. Estos, a través de Richard Meinertzhagen, destacado sionista y comisario político de Allenby, responsabilizó al ejército británico de iniciar los disturbios para desacreditar la capacidad política del sionismo⁶⁹. La constitución de grupos armados con la como la *Haganá* y mas tarde el *Irgún* y *Lehi*, será una de las muchas consecuencias de las acusaciones de Meinertzhagen. De esta manera las autoridades del mandato se verán atrapadas y hostigadas entre dos colectivos que se sentían traicionados.

A esta situación se llegó a través de un proceso complejo donde operaron los mismos modelos de Allison que en el caso de la declaración. Por ello conviene hacer un esbozo del mismo que arrancaría con la entrada de Allenby en Jerusalén el 9 de diciembre de 1917.

De la caída de Jerusalén y sus expectativas

«Mientras me hallaba con él, llegó un aviso de Chetwode de que Jerusalén había caído, y Allenby se preparó para hacer su entrada allí al estilo oficial que la imaginación de Mark Sykes había inventado. Fue lo bastante bueno, aunque yo nada había hecho por el éxito, como para que Clayton me llevara consigo aquel día como oficial de su Estado Mayor. Sus ayudantes me ataviaron con prendas sueltas de su guardarropa hasta que pude parecer un mayor de Ejército británico. Dalmeny me dejó sus entorchados rojos, Evans su gorra de latón; de modo que pude contar con todos los implementos de mi grado durante la ceremonia celebrada en la puerta de Jaffa, que fue para mí el momento supremo de la guerra»⁷⁰.

⁶⁷ GARCÍA PICAZO. *Op. cit.*, p. 53.

⁶⁸ SEGEV. *Op. cit.*, p. 140; BECKERMAN-BOYS. *Op. cit.*, p. 86.

⁶⁹ SEGEV. *Op. cit.*, p. 140.

⁷⁰ LAWRENCE. *Op. cit.*, p. 634.

La principal preocupación para el Gobierno británico tras la caída de Jerusalén era la reacción de los árabes y especialmente la de su circunstancial y ambicioso aliado, el jerife de La Meca. La caída de Jerusalén en poder de una fuerza militar cristiana por primera vez desde que fuera conquistada por Saladino en 1187 corría el riesgo de ser vista como una afrenta a las emociones de una comunidad que fundía y confundía política y sentimiento religioso. El silencio del jerife al respecto y la ascendencia que sobre la comunidad islámica le atribuían Londres y El Cairo acabó incrementando el nerviosismo en las oficinas del alto comisionado que había sustituido a McMahon, sir Reginald Wingate, quien ordenó a David Hogarth, director del *Arab Bureau*, la remisión de un mensaje al jerife para tomarle el pulso a su postura respecto de la conquista de Jerusalén y de las intenciones de Gran Bretaña. En dicho mensaje se le exponía la dificultad de lidiar con una región tan complicada como Palestina, tanto desde el punto de vista sociopolítico como religioso, debido a la existencia de unos santos lugares que lo eran para cristianos, árabes y judíos más allá de los dominios otomanos. Se recomendó así la permanencia de los mismos bajo control internacional. El mensaje fue redactado por Sykes y aprobado por Hardinge⁷¹.

A la vista del mensaje de Hogarth y sus circunstancias puede vislumbrarse cómo el modelo del actor racional, influido por el miedo, y del comportamiento organizacional de Allison hacen acto de presencia.

La respuesta del jerife fue tan escueta como sorprendente, más pendiente de la unidad de los árabes en favor de su causa, más «panhachemita» que panárabe, para quien, según el propio Hogarth, no «significaba nada más allá que un sinónimo de su propia majestad»⁷².

⁷¹ Subsecretario permanente de Exteriores del ministro Balfour.

⁷² Political Intelligence Department, Foreign Office. *Memorandum on British Commitments to King Husein' [108v], British Library: India Office Records and Private Papers*. 1918. [Consultado el 20 de junio de 2017]. http://www.qdl.qa/en/archive/81055/vdc_100023608756.0x00000f; KEDOURIE. Op. cit., p. 287.

THE HOGARTH MESSAGE.

The following are the terms of the message which Commander Hogarth was instructed to deliver to King Husain when he visited Jeddah in January, 1918:

“(1) The Entente Powers are determined that the Arab race shall be given full opportunity of once again forming a nation in the world. This can only be achieved by the Arabs themselves uniting, and Great Britain and her Allies will pursue a policy with this ultimate unity in view.

“(2) So far as Palestine is concerned we are determined that no people shall be subject to another, but

(a) in view of the fact that there are in Palestine shrines, Wakfs and Holy places, sacred in some cases to Moslems alone, to Jews alone, to Christians alone, and in others to two or all three, and inasmuch as these places are of interest to vast masses of people outside Palestine and Arabia, there must be a special régime to deal with these places approved of by the world.

(b) As regards the Mosque of Omar it shall be considered as a Moslem concern alone and shall not be subjected directly or indirectly to any non-Moslem authority.

“(3) Since the Jewish opinion of the world is in favour of a return of Jews to Palestine and inasmuch as this opinion must remain a constant factor, and further as His Majesty's Government view with favour the realisation of this aspiration, His Majesty's Government are determined that in so far as is compatible with the freedom of the existing population both economic and political, no obstacle should be put in the way of the realisation of this ideal.

“ In this connexion the friendship of world Jewry to the Arab cause is equivalent to support in all States where Jews have a political influence. The leaders of the movement are determined to bring about the success of Zionism by friendship and co-operation with the Arabs, and such an offer is not one to be lightly thrown aside.”

Figura 8: Mensaje de Hogarth (fuente: Cmd. 5974)

Independientemente de la controversia posterior sobre la legitimidad de la posesión de Palestina a partir de la publicación de la *Correspondencia Hussein-McMahon*⁷³, en 1918 no parecía que fuera a ser semejante fuente de conflicto entre árabes y judíos. De hecho el jerife no se manifestó, inicialmente, contrario a la presencia judía en Palestina a la que calificó como *Abna'ihil-l-asliyim*⁷⁴ en un artículo publicado en el diario palestino *al-Qibla* ese mismo año⁷⁵. El iniciador del problema iba a proceder de la confrontación entre el derecho de autodeterminación predicado por Wilson y cómo administrar la prometida libertad de unos territorios que habían estado durante cuatro siglos bajo la férula turca. Palestina se había convertido en un tablero en el que aparte de Gran Bretaña como potencia se hallaban otros dos jugadores: Weizmann y Faisal ibn Hussein, el hijo del jerife de La Meca. El primero pretendía que Gran Bretaña recibiera un mandato como potencia vencedora para el gobierno y la administración del territorio. Igualmente pretendía que el mandato que recibiera incluyera la implementación de la declaración Balfour, con la esperanza que una Palestina británica condujera a otra judía⁷⁶. Por su parte Faisal aspiraba a su incorporación a una Siria independiente gobernada por él como rey. Faisal y Weizmann se reunieron en 1918 acordando que Palestina no formaría parte del proyectado estado árabe independiente y que los sionistas proporcionarían asistencia económica y protección de los derechos de los árabes. Dicho acuerdo se firmó el 3 de enero de 1919 sobre la base del «parentesco racial y los lazos ancestrales»⁷⁷.

⁷³ Primero, parcialmente en árabe en 1934 por Amin Sa'idy y en 1938 en inglés por George Antonius en su libro *The arab awakening*.

⁷⁴ El hogar de sus hijos.

⁷⁵ TOYNBEE, A. & FRIEDMAN, I. «The McMahon-Hussein Correspondence: Comments and a Reply». *Journal of Contemporary History*, vol. 5, n.º. 4, 1970, p. 197. [Consultado el 20 de septiembre de 2016]. <http://www.jstor.org/stable/259872>.

⁷⁶ GARCÍA PICAZO. *Op. cit.*, p. 55.

⁷⁷ *The Syrian Times*. «Faisal-Weizmann Agreement Between Arabs and Jews About Palestine». 2014. [Consultado el 1 de agosto de 2017]. <http://thesyriantimes.com/2014/07/17/faisal-weizmann-agreement-between-arabs-and-jews-about-palestine-3-jan1919/>.



Figura 9: Chaim Weizmann (izquierda) y Faisal ibn Hussein (derecha) en 1918
(fuente: *The Syrian Times*)

La Comisión King-Crane y el sistema de mandatos

El sistema de mandatos para la administración de los territorios otomanos después de la guerra quedó establecido mediante el artículo 22 del *Pacto de la Sociedad de Naciones*⁷⁸. Paradójicamente este artículo fue redactado por el mismísimo presidente norteamericano Woodrow Wilson, contrario a cualquier forma de ganancia territorial en base al *uti possidetis iuris*, un anatema para su idea de autodeterminación⁷⁹. Aunque los Estados Unidos no habían combatido al Imperio otomano, la región abría una ventana de oportunidad situada a muchas millas de distancia para los intereses de Washington. Si se producía autodeterminación de las antiguas provincias otomanas en Oriente Próximo, Gran Bretaña perdería el *buffer* protector del canal de Suez, comprometiendo la seguridad del tráfico marítimo gestionado y controlado por Gran Bretaña y reduciendo los rendimientos de su explotación. De esta manera se favorecería la ruta desde Asia a través del canal de Panamá hacia Europa, construido por Estados Unidos e inaugurado en 1914.

Las revueltas instigadas por Faisal en Siria y por la minoría maronita que dominaba el Líbano llevó al presidente Wilson a enviar a en junio de 1919 una comisión, formada por Henry Churchill King y Charles R. Crane, para determinar cuál era la voluntad de sus

⁷⁸ GARCÍA PICAZO. *Op. cit.*, p. 58; Pacto de la Sociedad de Naciones 1919. [Consultado el 2 de agosto de 2017]. <https://www.dipublico.org/3485/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919/>.

⁷⁹ LARSON. *Op. cit.*, p. 18.

habitantes. El escenario que proporcionó el informe dibujó una compleja sociedad multiétnica y multirreligiosa de difícil convergencia. No obstante, en su informe la comisión propuso una imaginativa solución informada por los principios de la «ética kantiana» del presidente Wilson, iniciando el choque entre idealismo y realismo político en las relaciones internacionales⁸⁰.

Los hallazgos de la comisión fueron los siguientes:

- Solo la comunidad católica quería un mandato francés en Siria, mientras la mayoría de la población aspiraba a la independencia, y en caso que el mandato fuera necesario, este recayera en Estados Unidos o Gran Bretaña, oferta que declinaron⁸¹.
- Los sionistas se oponían a un mandato estadounidense argumentando que su estilo de democracia era contrario a sus planes para un hogar nacional⁸².
- Que Francia acusaba a Gran Bretaña de cultivar la hostilidad hacia ella, basándose en los 750.000 dólares que Faisal percibía mensualmente de Londres para su causa⁸³.
- Cuatro quintas partes de la población en Palestina eran musulmanes y favorables a su incorporación a una Siria independiente, suponiendo que un mandato francés favorecería a los cristianos.
- Los cristianos se encontraban repartidos entre los ortodoxos griegos que preferían un mandato británico por temor a que uno francés favoreciera a los católicos, y estos que eran favorables al francés precisamente por ello.
- Cristianos ortodoxos griegos y musulmanes coincidían en su apoyo a Faisal como gobernante en Siria.

En el mismo informe se recogían las siguientes recomendaciones⁸⁴:

⁸⁰ GARCÍA PICAZO. *Op. cit.*, pp. 70-71.

⁸¹ *Ibidem*, p. 67.

⁸² SEGEV. *Op. cit.*, p. 119. La creación de un Estado judío propio no era una corriente de pensamiento dominante entre los judíos de la sociedad cultivada de las clases altas y acomodadas de Europa y los Estados Unidos. ROCAMORA ROCAMORA, J. A. «Nacionalismos en Palestina durante la era otomana y el mandato británico». *Investigaciones geográficas*, n.º 54. Instituto de Geografía de la Universidad de Alicante 2011, pp. 71 – 100. ISSN: 0213-4691.

⁸³ Lloyd George pretendía mantener alejada a Francia de Palestina a cualquier precio, incluso a sabiendas que Faisal distraía 200.000 de los dólares percibidos para su uso particular (SEGEV. *Op. cit.*, p. 259). Sykes también cuestionaba la validez del acuerdo firmado con Picot a cuenta de la nueva situación internacional (KARSH, E. *Rethinking the Middle East*. London: Frank Cass Publishers 2003, p. 259).

⁸⁴ BRECHER, F. W. *Charles R. Crane's Crusade for the Arabs, 1919-39*. Middle Eastern Studies, XXIV. January 1988; pp. 46-47.

- Concluyendo que Oriente Medio no estaba preparado para la independencia se establecería un sistema de mandatos que tutelara el proceso de transición a la autodeterminación.
- La administración internacional sería como potencias mandatarias que no colonizadoras, encaminadas a facilitar el autogobierno cuando las condiciones lo permitieran. Previene a dichas potencias de la pretensión de obtener beneficios de la asignación y la obligación de asegurar la libertad religiosa.
- Se oponía al establecimiento de un Estado judío en Siria porque precisaría de una fuerza armada para su imposición. No obstante, y de acuerdo con el espíritu de la *Declaración Balfour* respecto de los derechos de las comunidades no judías, no tendría por qué haber nada malo⁸⁵ en la llegada de judíos a Palestina como «ciudadanos sirios judíos».
- Debido a que los santos lugares lo eran para las tres comunidades, se recomendaba que Palestina se integrara en Siria con un estatus especial con los santos lugares controlados por una comisión interreligiosa cristiano-musulmana en la que los judíos estuvieran representados.
- Que toda Siria fuera un único mandato ejercido por Estados Unidos.

Este último punto significaba la incorporación de la propuesta del Congreso Nacional Sirio celebrado el 2 de julio de 1919, nada más llegar la *Comisión King-Crane* a la región y antes de cualquier estudio sobre el terreno.

El informe fue remitido a finales de agosto de 1919, pero por diversas razones no se hizo público hasta 1922 cuando el Congreso de Estados Unidos no ratificó su adhesión a la Sociedad de Naciones⁸⁶.

Del mandato británico y sus consecuencias

La asignación de un mandato a Gran Bretaña no era un deseo unánime entre los cuatro actores que había sobre el tablero de Palestina. El Gobierno liberal de Lloyd George deseaba un *buffer* geoestratégico que mantuviera alejada a Francia de Suez, y eso se conseguía mediante el control de Palestina y el estratégico puerto de Haifa. El Ejército

⁸⁵ No apreciar nada malo en algo, sería equivalente al «ver favorablemente» de la *Declaración Balfour*, como una negación de «no ser favorables a».

⁸⁶ LARSON. *Op. cit.*, p. 19.

británico del general Allenby que ocupaba Siria y Palestina prefería, un mandato estadounidense que liberara a Gran Bretaña de los problemas que estaban aflorando. Los árabes pretendían que la presencia militar británica en Siria se mantuviera, evitando que cayera bajo mandato francés. Por su parte los sionistas se negaban a cualquier separación de Transjordania de su idea de Palestina identificada con *Eretz Yisrael*⁸⁷. En la adquisición del mandato por parte de Gran Bretaña se observan elementos del modelo de comportamiento organizacional y del gubernamental o burocrático, pero a una escala mayor. La decisión última viene condicionada por los intereses de múltiples partes al mismo nivel que Gran Bretaña, Francia o Estados Unidos por un lado, y la negociación entre partes (jugadores) de diferente jerarquía (Gobierno británico, ejército de ocupación, movimiento sionista y árabes) dando lugar a la concesión del mandato y negociación entre partes (jugadores) de diferente jerarquía (Gobierno británico, ejército de ocupación, movimiento sionista y árabes) dando lugar a la concesión del mandato y sus condiciones. Las aspiraciones originarias del jerife Hussein desde que estalló la guerra consistían en hacerse con todo el Mashreq otomano tal y como expuso en la primera carta a McMahon⁸⁸. En la misma se pedía a Gran Bretaña el reconocimiento de la independencia de los «países árabes» en la región delimitada en el norte por Mersina y Adana hasta el paralelo 37° y hasta llegar al límite con Persia y desde ahí hasta el golfo de Basora y limitando en el sur con el océano Índico, excepto la posición de Adén, que mantendría su estatus actual, en el oeste con el mar Rojo y el Mediterráneo hasta Mersina⁸⁹. La inclusión de Palestina o no en la aceptación de estos términos por parte del Gobierno británico es una muy compleja cuestión que exige un estudio aparte. No obstante, su hijo Faisal, más razonable y pragmático que su padre, sabedor que la unidad de los árabes no era más que un mito⁹⁰ no pretendía un gran Estado árabe⁹¹. Consideraba que el Hiyaz, Siria e Irak debían continuar como entidades independientes⁹². De hecho, la comisión King-Crane había constatado la fuerte oposición

⁸⁷ Tierra de Israel de contornos máximos coincidente con el territorio del rey David.

⁸⁸ Escrita por el hijo del jerife, Abdullah a su confidente y amigo, *sir* Ronald Storrs, secretario para Oriente en El Cairo, nombrado por Kitchener.

⁸⁹ Cmd. 5957. *Op. cit.*, p. 3.

⁹⁰ Lawrence según Graves y Liddell Hart, ápod Karsh. *Op. cit.*, p. 4.

⁹¹ El *Acuerdo Sykes-Picot* no entraría en conflicto más allá de la presencia francesa en Siria.

⁹² LARSON. *Op. cit.*, p. 20.

siria a su unión con el Hijaz, y menos aún regido por un despótico jerife que consideraba a los sirios como una suerte de parias entre los árabes⁹³.



Figura 10: Mapa propuesto y reclamado según el jerife en 1915 (Fuente: http://www.worldfuturefund.org/Reports/Imperialism/britainlies_files/maparabind.jpg).

⁹³ «A sheikh from one tribe cannot give orders to men from another...Do not mix Bedou and Syrians, or trained men and tribesmen...I have never seen a successful combined operation, but many failures». LAWRENCE, T. E. «The 27 Articles of T.E. Lawrence». *The Arab Bulletin*. August 20, 1917. [Consultado el 3 de agosto de 2017]. https://wwi.lib.byu.edu/index.php/The_27_Articles_of_T.E._Lawrence.

La jugada de Faisal era, de acuerdo con el presidente Clemenceau, permitir el control francés de la actual costa siria y Líbano a cambio de la aceptación de un Estado árabe en el interior, intercambiando de esta forma territorio por ganancias personales. El Congreso Sirio le ofreció la corona de la Gran Siria⁹⁴, pero en contra de los deseos del propio Faisal se proclamó unilateralmente una independencia que incluía Palestina, quedando en agua de borrajas la quimera de acuerdo con Clemenceau. Algo inaceptable para Gran Bretaña que había recibido el mandato sobre Palestina en la «Conferencia de San Remo». La asignación del mandato de Siria a Francia en la misma conferencia hizo que, tras la retirada británica de Damasco, el Gobierno francés hiciera valer sus derechos en Siria y Faisal fuera expulsado con destino a la Palestina británica⁹⁵.

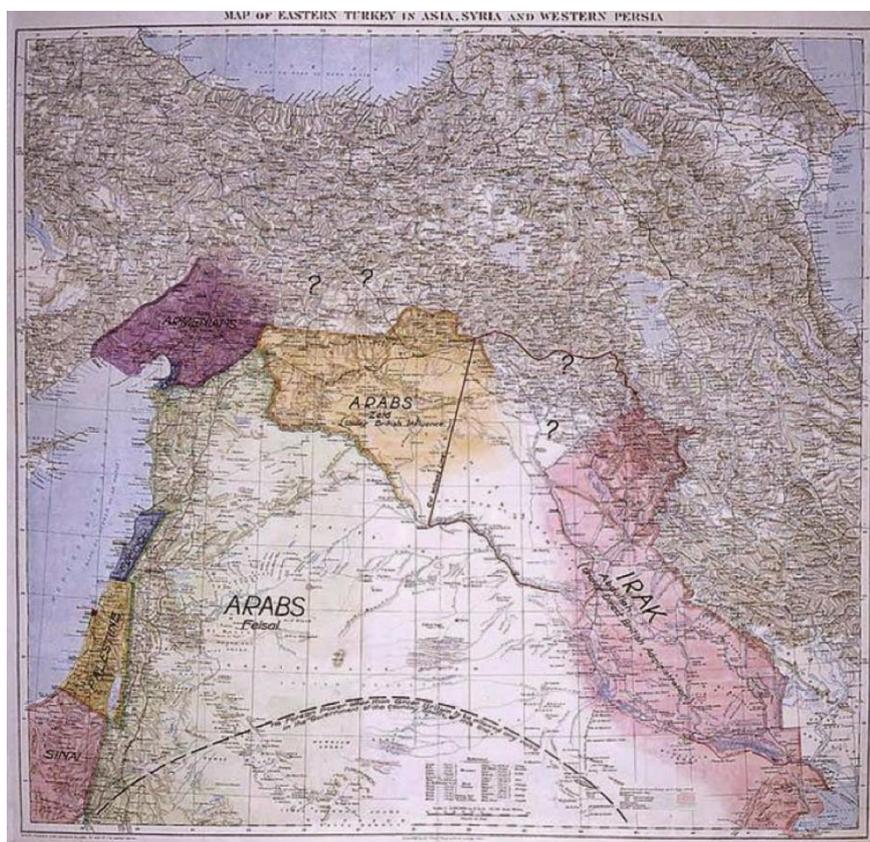


Figura 11: Mapa diseñado por T. E. Lawrence en 1918 y propuesto en la «Conferencia de Paz de París de 1919» que ilustraría el acuerdo Faisal-Weizmann y la propuesta de Faisal a Clemenceau (Fuente: Imperial War Museum/U.K. National Archives)

⁹⁴ Región que comprende la actual Siria, la Palestina histórica, Líbano y Jordania conocida también como *Syrie Intégrale* (GARCÍA PICAZO. *Op. cit.*, p. 62).

⁹⁵ LARSON. *Op. cit.*, p. 22.

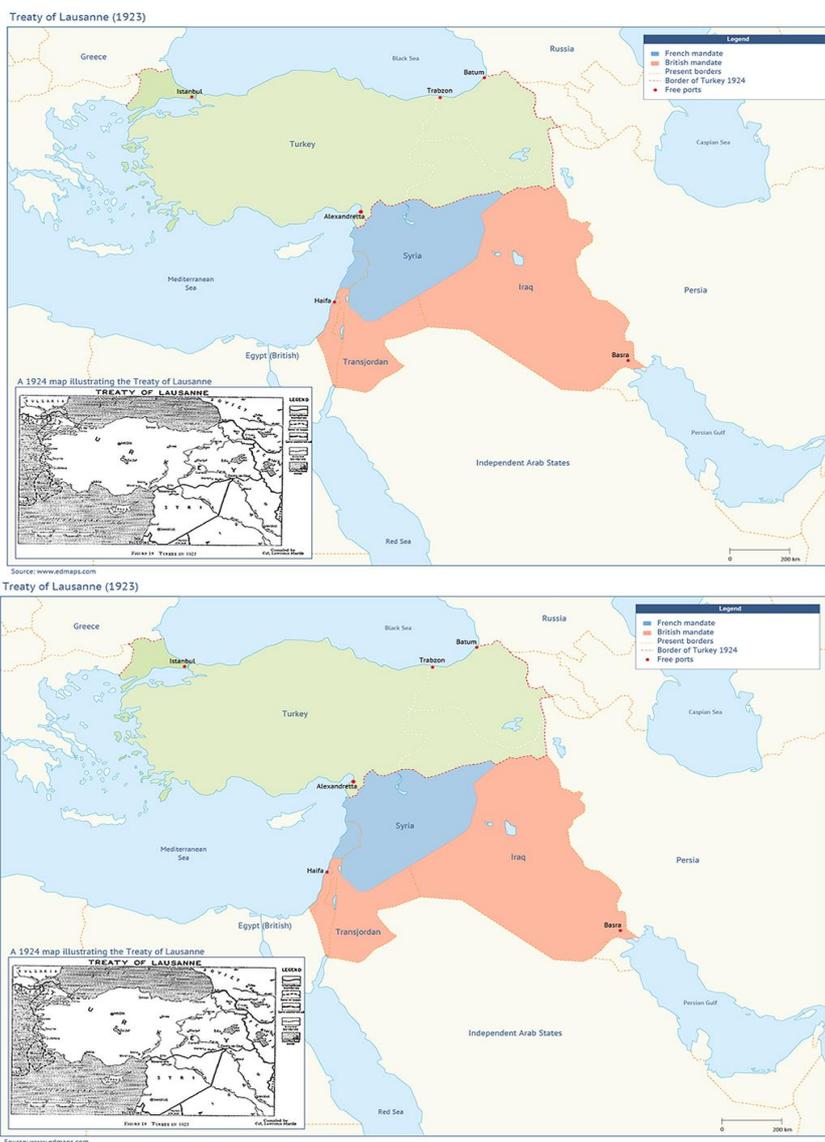


Figura 12: Mapa Tratado de Sèvres de 1920 (arriba) y del Tratado de Lausana de 1923 (abajo)

La aceptación del Tratado de Sèvres por el Imperio otomano implicaba su disolución y la renuncia de Turquía a la soberanía sobre gran parte de Oriente Medio. El tratado asignaba el mandato de Palestina a Gran Bretaña y en su artículo 95 la implementación de la *Declaración Balfour*⁹⁶. Autores como Arnold Toynbee sostuvieron que la no entrada

⁹⁶ TOYNBEE & FRIEDMAN. *Op. cit.*, p. 191.

en vigor del Tratado de Sèvres dejaba sin efecto dicha implementación. No obstante, la disolución irreversible del Imperio Otomano implicaba la desaparición de cualquier aspiración sobre la soberanía de Palestina, que quedaba bajo la administración mandataria de Gran Bretaña por la «Conferencia de San Remo», que confirmaba el Tratado de Lausana de 1923. En virtud del artículo 4 del Mandato se reconocía a la Agencia Judía para cooperar en el establecimiento del hogar nacional judío y la protección de los intereses de la población judía de Palestina, todo ello sobre la base de la *Declaración Balfour*⁹⁷.

Conclusiones

La metodología del *process tracing* resulta adecuada para el estudio del proceso causal que dio lugar a la *Declaración Balfour* por las siguientes razones:

- Los datos relevantes se encuentran fraccionados en un conjunto de eventos relevantes.
- Reduce las correlaciones falaces como consecuencia de la demanda del investigador de la existencia de un proceso causal ininterrumpido entre causas hipotéticas y resultados observados.
- Tiene en cuenta el comportamiento individual y organizacional, las interacciones, así como comportamientos preventivos y expectantes.

Los modelos de decisión de Allison permiten explicar cómo Gran Bretaña, Francia y el movimiento sionista se comportan:

- De manera racional para conseguir sus objetivos: en el caso de Gran Bretaña y Francia mantener al otro alejado de sus intereses estratégicos en la región, mientras que el movimiento sionista pretende una ganancia neta en base a un poder atribuido.
- Gran Bretaña, dominada por el eclecticismo, trataba de armonizar las acciones de las unidades subordinadas de funcionamiento semiautónomo.
- De la negociación entre las anteriores unidades, condicionada por el miedo y la incertidumbre, se generó la decisión final buscando la convergencia de la mayor cantidad de ventajas estratégicas.

Respecto de la *Declaración Balfour* las conclusiones que se derivan serían las siguientes:

⁹⁷ YALE LAW SCHOOL. *The Palestine Mandate*. [Consultado el 3 de agosto de 2017]. http://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp.

- El objetivo fundamental del Gobierno británico era asegurar su hegemonía en Oriente Medio mediante el control efectivo de las comunicaciones, especialmente del canal de Suez.
- El Gobierno británico se movía por pragmatismo geopolítico más que por simpatías hacia el pueblo judío.
- La complicada situación bélica y el miedo a que una retirada de Rusia de la guerra diera oxígeno a las potencias centrales y comprometiera su ofensiva contra el Imperio otomano llevó a buscar alianzas con árabes y judíos.
- El poder que Gran Bretaña suponía al movimiento sionista era tan infundado como el que atribuía al panarabismo del jerife de La Meca, Hussein ibn Alí. No obstante, tanto la *Correspondencia Hussein-McMahon* como la *Declaración Balfour* contribuyeron a crear argumentos en favor de sus respectivas causas. Sobre ambos hechos hay que considerar:
 - La *Correspondencia Hussein-McMahon* carecería de validez como acuerdo o tratado por la incapacidad jurídica de una de las partes, la McMahon en nombre de Gran Bretaña, y por no haberse producido un acto de firma entre ellas. Si se considerara su validez como la de un pacto tácito, la prometida revuelta en Siria que nunca tuvo lugar lo invalidaría⁹⁸.
 - La implementación de la *Declaración Balfour*, más allá de cualquier valoración moral, constituye una concesión del Gobierno de Gran Bretaña sobre un territorio de cuya soberanía era administrador. Esta administración se la concedía el Tratado de Sèvres al disolverse el Imperio otomano y contemplaba en su artículo 95 dicha implementación. La no entrada en vigor de Tratado de Sèvres y su sustitución por el de Lausana de 1923 no revertía la administración mandataria de Palestina encomendada a Gran Bretaña en la «Conferencia de San Remo» de 1920.
 - La postura británica, lejos de ser una y monolítica, era un mosaico construido a base de las presiones de diversos departamentos gubernamentales, coloniales y militares con sus propios intereses estratégicos y de una serie de

⁹⁸ La entrada de Faisal en Damasco se produjo tres días después de ser tomada por efectivos australianos comandados por Allenby, no pudiendo por tanto invocar derecho alguno de conquista.

individualidades con sus ideas sobre la mejor opción para Gran Bretaña durante y después de la guerra.

*Joaquín Mariano Pellicer Balsalobre**
Capitán de la Guardia Civil
Máster por el Instituto Gutiérrez Mellado (UNED)