

Company y 20.000 para crear nuevos asentamiento de colonos, el más importante de los cuales fue el de Kiryat Shmona¹⁸.

Rothenberg era el director de la Palestine Electric Corporation que recibió, de manos de la potencia mandataria, la concesión sobre el uso del agua del Yarmuk para generar energía eléctrica. Rothenberg también presidió el Consejo Nacional de los Judíos de Palestina. El Reino Unido, después de rechazar la solicitud de un árabe cristiano de Belén, entregó a un sionista los derechos sobre el agua que alimentaba la Transjordania y la Cisjordania, zonas que no podían ser colonizadas por los judíos y sin prácticamente población judía, dándole el poder de veto sobre su desarrollo futuro. La concesión aún es más peculiar si se tiene en cuenta que quien la concedió, Sir Herbert Samuel, más tarde sería él mismo presidente de la Palestine Electric Corporation¹⁹.

La concesión Rothenberg es un caso paradigmático de la estrategia sionista en la colonización de Palestina²⁰. Pinchas Rothenberg era un ingeniero nacido en Ucrania que emigró a Palestina en 1919 para colaborar con los británicos en cuestiones como la delimitación de las fronteras del mandato. Sin embargo, pronto centró su atención en los recursos hídricos de la región y en su utilización para generar energía eléctrica. En sus primeros informes para el Colonial Office ya abogó por la explotación de toda el agua del área, incluyendo el río Litani y todos los afluentes del río Jordán, para el regadío y la producción hidroeléctrica.

Rothenberg defendió la producción de electricidad como un instrumento para colonizar la Palestina rural y para el desarrollo a gran escala del *Yishuv*, además de procurar un importante instrumento de control a los sionistas, pues la concesión Rothenberg debía dar el monopolio de la producción y distribución de energía hidroeléctrica en Palestina a la Palestine Electric Corporation. Además, la propia central eléctrica se convertía en una palanca para forzar el avance de la colonización y de la expansión territorial, ya que Rothenberg, siguiendo las directrices sionistas, sólo admitía mano de obra judía y se enfrentó a los problemas de seguridad de las instalaciones asentando a una importante comunidad judía en la zona de la desembocadura del Yarmuk al sur del Tiberiades²¹. De la misma forma que en el regadío, la concesión Rothenberg nos permite apreciar con claridad la estrecha conexión entre el agua, la ocupación territorial sionista, la colonización y la seguridad, hasta el punto que es difícil diferenciar los objetivos de la política israelí en cada uno de estos ámbitos. El control del agua debía permitir el riego y la producción de energía, y así extender la

¹⁸ Kahhaleh (1981: 10-11, 16-18).

¹⁹ Arab Palestine Office (1954: 19).

²⁰ Ver Reguer (1995).

²¹ Rothenberg solicitó 50.000 dunams alrededor del proyecto para los trabajadores y para la protección de la planta hidroeléctrica (Reguer (1995: 701)). Finalmente, la planta eléctrica fue destruida por un bombardeo israelí, cuando los árabes la capturaron en 1948.

colonización y el control territorial. Al propio tiempo, la colonización de los nuevos territorios se convertía en el primer baluarte defensivo y la punta de lanza de la expansión territorial, y el desarrollo económico permitía la inmigración de un mayor número de judíos, lo que, a su vez, hacía posible una mayor expansión y ocupación territorial, creándose una espiral que sólo podía detenerse con el temor y la oposición de la población árabe de Palestina que se veía desplazada por la colonización sionista.

Todas estas concesiones suponían una agresión a los derechos de la población árabe. La concesión Rothenberg, que teóricamente sólo se refería a la producción de energía hidroeléctrica con las aguas del río Yarmuk y del río Jordán en el punto de confluencia, tenía también otra dimensión importante respecto al control del agua y la expansión territorial. La ley que garantizaba la concesión limitaba la capacidad de Transjordania para utilizar las aguas del Yarmuk para regar el Ghor oriental²². Los transjordanos necesitaban el permiso de la compañía de Rothenberg para desviar el agua, permiso que jamás se concedió. Los sionistas, de esta forma, consiguieron un poder de veto sobre el desarrollo agrícola del Valle del Jordán, que se extendía incluso a los torrentes que desembocaban en el río. La concesión impidió el impulso al regadío, tanto público como privado, que necesitaba Transjordania para absorber a la población beduina desplazada por las fronteras con Arabia Saudí²³. Por otra parte, con la concesión, Rothenberg quería colocar un pie en la orilla este del Jordán, que había quedado excluida del territorio en el que los británicos permitirían la colonización judía²⁴.

Unos y otros intentaron realizar sus planes y defender sus derechos mediante la presión sobre Londres. Pero, finalmente, el conflicto por el agua, arrastrado por el curso del conflicto político, se dirimiría de la misma forma que la disputa por la tierra y por la construcción del Estado de Israel: con la guerra y la conquista militar.

²² Por ejemplo, el Canal del Ghor oriental proyectado por Ionides ya se hubiera tenido que negociar con la Palestine Electric Corporation.

²³ En el acuerdo de Hadda de 1925, los británicos cedieron a los Saud los pastos invernales de los que dependía la población nómada beduina y una de las principales fuentes de agua. De los 60 pozos de Wadi Sirhan, sólo 15 quedaron dentro de la frontera transjordana. El control de Wadi Sirhan habría permitido doblar la superficie cultivada en Transjordania y dar respuesta a las necesidades de los beduinos, que habían visto roto su modo de vida nómada por la división política de la región (Dodge y Tell (1996:170, 172)).

²⁴ La compra de suelo en el este del río Jordán era un proyecto viejo en el sionismo. En los años treinta este proyecto estuvo cerca de hacerse realidad, cuando el emir Abdallah de Transjordania, necesitado de fondos para poder adquirir un mayor margen de autonomía ante el Reino Unido, negoció con la Agencia Judía el arrendamiento de 70.000 dunams entre el puente Allenby y Shoneh. Sin embargo, al final las protestas palestinas obligaron a Abdallah a renunciar a la cesión. Por otra parte, Londres no tenía ninguna intención de favorecer el desarrollo y la independencia económica de Transjordania, pues la dependencia de Amman de la financiación británica aseguraba la fidelidad de los hachemís y la presencia del Reino Unido en la zona, incluso si los británicos se veían obligados a salir de Palestina (Reguer (1995: 714-715)).

2. La cuestión del agua en la posguerra

La primera guerra árabe-israelí, que supuso la partición de hecho del territorio de Palestina entre Israel, Transjordania y Egipto, comportó, como se sabe, condiciones mucho más favorables para Israel que las del Plan de Partición de Naciones Unidas. La guerra de 1948 permitió la apropiación del suelo por parte del Estado de Israel y del Fondo Nacional Judío. El gobierno del nuevo Estado creó una Autoridad para el Desarrollo que debía administrar las "propiedades abandonadas" por los palestinos. En 1954, se estableció una convención que clarificaba las relaciones del gobierno israelí con la Organización Sionista Mundial y las instituciones que dependían de ella, incluyendo al Fondo Nacional Judío. Este acuerdo incluyó un memorándum que extendía la filosofía del Fondo Nacional Judío, la pertenencia perpetua del suelo al pueblo judío, a todo el suelo de propiedad estatal, alrededor del 75 por ciento del suelo israelí. Así, unida al 18 por ciento propiedad del Fondo Nacional Judío, la judaización del suelo israelí era prácticamente total²⁵.

Las negociaciones de los Acuerdos de Armisticio de 1949 no trataron el problema del agua. Siria y Líbano no tenían un problema inmediato de carestía ni necesidad de los recursos del Jordán, pero para la población israelí, jordana y palestina la situación era muy distinta.

Transjordania, que al año siguiente se fusionaría con Cisjordania para crear el Reino Hachemí de Jordania, tuvo que afrontar uno de los momentos más críticos de su economía. Alrededor de 450.000 palestinos expulsados de Israel se refugiaron en el territorio jordano. Al ser la mayoría de los refugiados campesinos y jornaleros, la agricultura fue la única vía para ocuparlos que no exigía una inversión desmesurada en nueva formación profesional y en bienes de equipo. Así, el desarrollo agrícola se convirtió en un objetivo central de la política económica jordana, a pesar de que las perspectivas no eran prometedoras. La agricultura jordana era básicamente de secano y el terreno con lluvia suficiente para el cultivo es muy limitado: la transición al regadío se imponía e, imprescindiblemente, la búsqueda de nuevas fuentes de agua²⁶.

El nuevo Estado de Israel se encontró con diversos problemas relacionados con el agua desde el mismo momento de su creación. Buena parte de su territorio quedaba fuera de la cuenca del Jordán y tenía gran carestía de recursos hídricos. A pesar de que la población total de Israel no creció²⁷, las costumbres de los inmigrantes europeos, sobre todo en la agricultura, eran mucho más consumidoras de agua que las de la población indígena, cosa que incrementó la presión sobre los recursos.

²⁵ Rouyer (1996: 30).

²⁶ Naff y Matson (1984: 33-35).

²⁷ La expulsión de entre 700.000 y 900.000 palestinos se vio compensada por la inmigración del mismo número de judíos.

La agricultura fue una de las bases del nuevo Estado en el ámbito ideológico, demográfico, económico y de seguridad: las colonias agrícolas eran la mejor forma de consolidar la población en áreas dispersas y de crear zonas defendidas. Así, el desarrollo agrícola durante el primer decenio de Israel tenía tres objetivos principales: la absorción de la inmigración judía, la colonización efectiva del territorio tras la expulsión de la población palestina y la producción de alimentos²⁸. Sin embargo, la nueva agricultura israelí era más intensiva en agua que la agricultura tradicional de la zona y, evidentemente, también más que el desarrollo de un sector industrial. Se puede apreciar, pues, que la escasez de recursos hídricos no fue un elemento determinante en el momento de definir el modelo de desarrollo y de consolidación del nuevo Estado de Israel. Por esta razón el problema del agua crecería en importancia sin que se pudiesen encontrar soluciones basadas en la limitación del consumo. Incluso mucho más tarde, a finales de los setenta, el agua destinada a la agricultura todavía se consideraba en términos políticos y no económicos. Algunas voces continuaban diciendo que desviar agua de regadío hacia el consumo doméstico dificultaría la política de dispersión de la población y de judaización del territorio, tanto del de Israel como del de los territorios ocupados en junio de 1967²⁹.

Las primeras medidas de Israel respecto al agua fueron legislativas: la nacionalización de los recursos hídricos y el racionamiento de su uso. El agua quedó bajo la responsabilidad de Ministerio de Agricultura, hasta 1996, cuando pasó al Ministerio de Infraestructuras³⁰, ayudado por un comisionado que era el único autorizado para conceder licencias a individuos o grupos para utilizar el agua, y su administración se dejó en manos de las compañías Mekorot y Tahal. La primera, creada el año 1937 por la Agencia Judía para planificar el desarrollo hidrológico de Palestina, se encargó de la implementación y la explotación de los proyectos relacionados con el agua, y fue remodelada para pasar a ser controlada por el Histadrut³¹, la Agencia Judía, el Fondo Nacional Judío y el Estado³². Las dificultades para llevar a cabo todas estas tareas aconsejaron la creación de una nueva compañía, la Tahal³³, para la planificación y el diseño de las políticas hidrológicas. El accionariado de la Tahal estaba dividido en un 52% del Estado y un 24% de la Agencia Judía y del Fondo Nacional Judío respectivamente³⁴.

²⁸ Davis (1985: 18).

²⁹ Davis, Maks y Richardson (1980: 5).

³⁰ Desde entonces, el Ministerio de Infraestructuras controla el Comisionado para el Agua, Mekorot, el Servicio Hidrológico, la administración del lago Tiberiades, la política del agua y de aguas residuales, y los proyectos, excepto los que afecten a la agricultura.

³¹ Central sindical israelí.

³² En 1995 el Estado compró las otras partes y la compañía pasó a ser totalmente estatal, aunque con el estatuto de una empresa autónoma que no depende del presupuesto gubernamental.

³³ Consejo Nacional de Planificación del Agua.

³⁴ Chesnot (1993: 170). Kahhaleh (1981: 14). Una somera descripción de la administración israelí del agua se puede encontrar en Rouyer (2000).

Es necesario señalar la importancia de la participación de organizaciones no gubernamentales en la dirección de estas compañías, pues ayuda a entender la fuerza de algunos grupos de presión a la hora de definir las distintas políticas. El modelo de organización adoptado nos muestra que la preocupación no era el ahorro de recursos hídricos, sino el desarrollo agrícola y la colonización del territorio.

2.1 La planificación unilateral

Las necesidades de Israel y de Jordania y la precariedad del armisticio los llevaron a planificar unilateralmente la gestión y desarrollo de los recursos hídricos. Israel demostró en estos años que tenía la capacidad suficiente para hacer respetar el *statu quo* impuesto por la guerra, y que no tenía ninguna necesidad de ceder en la negociación lo que había conquistado militarmente. Las ofertas de Abdallah, Faruq y Za'im de llegar a acuerdos de paz y de reconocimiento de Israel a cambio de concesiones territoriales cayeron en saco roto. Respecto a los recursos hídricos la situación era similar, con lo que el equilibrio de poder y la defensa israelí de la situación adquirida en la guerra obligaban a las partes a gestionar de forma unilateral los recursos a los que tenían acceso. Más adelante veremos como las presiones de Estados Unidos intentaron forzar la cooperación, pero fracasaron al no darse las condiciones necesarias para ello.

Israel formuló un plan de siete años que integraba todos los ámbitos relacionados con el agua y en un único sistema que coordinaba el suministro a los sectores agrícola, industrial y doméstico. El primer objetivo era incrementar la producción de agua de 810 Mmc a 1730 Mmc. Los 920 Mmc suplementarios debían manar de dos fuentes principales: la explotación de las aguas subterráneas, arroyos y fuentes del interior de Israel -380 Mmc-; y el río Jordán -540 Mmc-³⁵. El proyecto más importante de este plan era la desviación de agua del Jordán hacia los llanos de la costa mediterránea y el Negev mediante el Acueducto Nacional (National Water Carrier). Otros elementos del plan fueron el drenaje del valle de Hulah, el sistema regional Galilea-Kishon y la explotación de los depósitos de aguas subterráneas. Estos últimos pronto llegaron al límite y la sobreexplotación creó problemas de salinización.

La pieza central del plan, el Acueducto Nacional, tuvo que esperar por razones financieras y políticas. Jisr Banat Yaqub, el punto donde se debía desviar el agua del Jordán, estaba situado en la zona desmilitarizada entre Israel y Siria. Los israelíes temían que las obras provocaran las protestas sirias y la condena internacional, tal como sucedía con el drenaje de Hulah y la expulsión de los árabes de la zona³⁶. En Hulah, Israel aplicó desde el primer momento su estrategia de expulsión de los habitantes árabes y de colonización, lo que provocó una escalada de incidentes que la UNTSO no fue capaz de frenar. Entre 1951 y 1956 la

³⁵ UNRWA (1956: 96).

³⁶ Beschorner (1992: 19).

disputa se centró en los esfuerzos israelíes para imponer su soberanía sobre estas zonas, con el asentamiento de colonos judíos y la creciente presión o expulsión directa de los habitantes árabes. La política de ocupación territorial y de hechos consumados para asentar su expansión no se podía separar de los proyectos hidrológicos en la misma zona. El drenaje de terrenos pantanosos en Hulah implicaba una clara violación del acuerdo de armisticio, pero sería el proyecto de desvío del agua el que, como veremos, centraría la máxima oposición árabe y, así, entre 1956 y 1967 el conflicto se centraría en el control del agua³⁷.

El Acueducto Nacional se convirtió inmediatamente en uno de los principales focos de conflicto entre israelíes y árabes. El punto de toma de agua para el desvío se quería situar en la área del puente de Banat Yaqub, en la zona desmilitarizada del valle de Hulah entre Israel y Siria³⁸. La desviación del agua del Jordán suponía un grave aumento de la salinidad del río e imposibilitaba el regadío de cerca de 300 Km² del Valle del Jordán: se calcula que el Acueducto ha privado de agua fresca a un total de 40.000 dunams en Jordania y ha impedido el desarrollo completo de otros 80.000 dunams³⁹. Como hemos visto, el objetivo central sionista en su política hidrológica era facilitar el aumento de la inmigración y asegurar el control territorial, por lo que el agua se debía desviar hacia la llanura de la costa y hacia el Negev. Pero estos objetivos, al no haber agua suficiente para la llanura de la costa y el Negev, por una parte, y para el Valle del Jordán, por otra, eran claramente contradictorios con los de los árabes, principalmente los de Jordania, que necesitaban el agua en el Valle del Jordán para asentar a alrededor de 470.000 refugiados palestinos expulsados de Israel⁴⁰.

Jordania también inició la planificación del futuro de sus recursos hídricos, sin embargo, primero debía enfrentarse al problema del control israelí del agua del Jordán. Amman se había quejado al Consejo de Seguridad de que los trabajos de Israel en el valle de Hulah habían afectado a la calidad del agua del río y a su caudal. Además, Israel había cerrado en más de una ocasión la salida de agua del lago Tiberiades, con lo que la salinidad de la cuenca inferior aumentaba hasta el punto en que no se podía utilizar el agua para regar. Los planes de desarrollo de la agricultura del Valle del Jordán no se podrían llevar a cabo en esta situación de amenaza permanente al suministro⁴¹.

Los británicos y los estadounidenses tenían dos aproximaciones muy distintas al problema del desarrollo de los recursos hídricos en Jordania. Los primeros apostaban por iniciativas limitadas, con personal indígena para llevarlas a cabo y que no necesitaran grandes inyecciones de capital foráneo. Los segundos, sin

³⁷ Neff (1994: 29-30).

³⁸ Según el Acuerdo de Armisticio Sirio-Israelí de julio de 1949 se crearon tres zonas desmilitarizadas, de las que se retiraron las tropas sirias a cambio de que la soberanía quedara pendiente de discusión hasta un acuerdo de paz.

³⁹ Schmida (1985: 27).

⁴⁰ Ionides (1953: 159-160).

⁴¹ Lowi (1993: 80-81).

embargo, adoptaron una visión ambiciosa de desarrollo unificado, con la creación de una agencia especializada, la construcción de grandes infraestructuras, carreteras y pueblos, y la entrada de capital extranjero para financiar todo el proyecto⁴².

A principios de los años cincuenta el gobierno jordano y la UNRWA colaboraron en proyectos de regadío para desarrollar la agricultura y facilitar el asentamiento de los refugiados. En 1952, el ingeniero americano Max Bunger, que trabajaba para la US Technical Co-operation Agency (USTCA) y colaboraba con la UNRWAA, presentó el proyecto de embalse en el río Yarmuk, en la zona de Maqarin, con una capacidad de 480 Mmc. El agua del pantano de Maqarin se debía desviar a un segundo embalse en Addassiyah desde donde se canalizaría hacia la orilla oriental del Valle del Jordán. Este proyecto tenía que permitir el regadío de 435.000 dunams en Jordania y de 60.000 en Siria, y las plantas hidroeléctricas de los dos embalses debían generar 28.300 kwh. El plan Bunger también tenía el objetivo básico de facilitar el asentamiento de 100.000 refugiados⁴³.

El plan Bunger tenía otro factor positivo desde el punto de vista político: permitía utilizar el agua del río Yarmuk sin tener que desviarla al lago Tiberiades -controlado por los israelíes-, y así evitaba la dependencia jordana de Israel. Tan sólo era necesario el acuerdo entre Siria y Jordania, y los dos países tenían un gran interés en llevarlo a cabo. El elemento negativo era que el Tiberiades era una opción más razonable a un nivel puramente técnico y económico, hasta el punto que Ionides sólo había considerado factible el uso del lago como depósito para el agua del Yarmuk⁴⁴.

La financiación del plan Bunger fue asumida por la UNRWA y la USTCA en colaboración con el gobierno jordano. En junio de 1953, Siria y Jordania llegaron a un acuerdo para la explotación conjunta de las aguas del Yarmuk, basándose en el mismo proyecto⁴⁵. Israel respondió protestando porque el plan no reconocía sus derechos⁴⁶, iniciando la política de impedir cualquier desarrollo del Yarmuk que pudiera dar el control de sus aguas a Siria y Jordania. A causa de las quejas israelíes los Estados Unidos retiraron su apoyo financiero al proyecto y presionaron a la UNRWA para que hiciera lo mismo. El plan Bunger quedó aparcado y al mismo Bunger se le destinó a Brasil, pues su presencia en Oriente Medio ponía en dificultades la política

⁴² Dodge y Tell (1996: 176-177).

⁴³ Naff y Matson (1984: 39).

⁴⁴ Ionides (1940: 257).

⁴⁵ "Agreement between the Republic of Syria and the Hashemite Kingdom of Jordan concerning the utilization of the Yarmuk Waters" (Firmado en Damasco el 4 de junio de 1953 y en vigor desde el 8 de julio de 1953). (Ver apéndice).

⁴⁶ Dodge y Tell (1996: 177). Israel sólo tiene el 0,75% de la cuenca del Yarmuk y no aporta nada de agua al río (0%). Los israelíes también defendieron que la concesión sobre las aguas del Yarmuk pertenecía a la Palestine Electric Corporation (concesión Rothenberg).

norteamericana en la zona y entraba en contradicción con las gestiones de Eric Johnston, que acababa de ser enviado por el Presidente Eisenhower para negociar un acuerdo regional sobre el agua⁴⁷.

3. Las negociaciones Johnston (1953-1956)

La política de Estados Unidos durante los años cincuenta en Oriente Medio intentó mantener las buenas relaciones con los Estados árabes evitando distanciarse de Israel. El objetivo era frenar la penetración soviética en la zona, y los medios que utilizaron fueron la diferenciación de las políticas coloniales de Francia y el Reino Unido y la ayuda económica. Ya desde antes de la proclamación del Estado de Israel, el Departamento de Estado quería evitar una intervención soviética en Palestina que amenazara las posiciones norteamericanas en el Mediterráneo oriental⁴⁸. La URSS, por su parte, en un principio confió en acercarse a los israelíes a través del partido socialista gobernante. La realidad, sin embargo, demostró que los lazos de Israel con Estados Unidos eran mucho más profundos y, en agosto de 1951, se firmó un tratado israelo-estadounidense de cooperación militar que definía las relaciones especiales entre los dos Estados⁴⁹.

El éxito del Plan Marshall en Europa inspiró las propuestas y la actuación de Johnston, que pretendía reducir el potencial conflictivo de la región promoviendo la cooperación y la estabilidad económicas⁵⁰. En la Administración americana las opiniones estaban divididas sobre la forma de afrontar el problema de Oriente Medio: John Foster Dulles, el Secretario de Estado, era partidario de presionar para que se llegara a un acuerdo político entre árabes e israelíes; mientras que Harold Stassen, el Director de Operaciones Exteriores, y Eric Johnston eran más favorables a utilizar el factor económico que tan buenos resultados estaba dando en Europa. Aún así, Dulles apoyó a Johnston durante sus gestiones⁵¹.

El proyecto de Johnston era avanzar, sin intentar llegar a un acuerdo político, a partir del Plan del Valle del Jordán que tenía que facilitar la cooperación en la administración del agua del Jordán y permitir el asentamiento de los refugiados. El objetivo inmediato del gobierno de los Estados Unidos, presionado por el Congreso, era encontrar una salida a la carga financiera que suponía la aportación americana a la UNRWA para hacer frente a las necesidades de los 800.000 refugiados palestinos, 400.000 de los cuales subsistían en el Valle del Jordán. La potenciación de la agricultura y, por ende, la gestión del agua del Jordán eran los

⁴⁷ Schmida (1985: 27).

⁴⁸ Neff (1988: 66).

⁴⁹ Fenaux (1992: 21).

⁵⁰ Naff y Matson (1984: 39).

⁵¹ Kafkafi (1992: 167).

medios que tenían que permitir el asentamiento definitivo de los refugiados⁵². Y, siguiendo criterios funcionalistas, la cooperación sobre estos objetivos debía facilitar el acuerdo político sobre la cuestión de Palestina. Además, la integración de los refugiados palestinos en los países árabes de acogida levantaría uno de los principales obstáculos para la paz: la reclamación de los refugiados de su derecho al retorno a sus tierras y casas.

Eric Johnston, el embajador especial enviado por el Presidente Eisenhower, llegó a Oriente Medio en unos momentos de gran tensión en relación con los recursos hídricos. El Plan Bunker acababa de fracasar a causa de la retirada de la financiación norteamericana. Además, los israelíes acentuaban la presión iniciando las obras de desviación del Jordán en el puente de Banat Yaqub y expulsando a habitantes árabes de la zona, a pesar de que según los acuerdos de armisticio ni sirios ni israelíes tenían soberanía sobre este territorio. Aun así, algunos de los más influyentes miembros del gobierno de Israel fueron partidarios de empezar los trabajos⁵³.

Dayan, que en la época era comandante de la zona norte de Israel, en agosto de 1953 aseguró que el régimen del presidente sirio Adib al-Shishakli, cercano a Estados Unidos, estaba en dificultades y que la inestabilidad interna impediría a Siria atacar las obras del Acueducto Nacional en el puente de Banat Yaqub. Se iniciaron los trabajos y los sirios sólo pudieron responder con protestas ante el Consejo de Seguridad de NNUU. La UNTSO (United Nations Truce Supervisory Organization), en un primer momento, aceptó los argumentos israelíes que presentaron las obras como parte de un proyecto hidroeléctrico. Sin embargo, poco más tarde, el jefe del Estado Mayor, el general danés Bennike, informó de forma claramente negativa sobre el proyecto israelí. El gobierno de Tel Aviv respondió a este informe acelerando los trabajos, pero Foster Dulles reaccionó rechazando la política de Israel de hechos consumados y pidió a la UNTSO que detuviera los trabajos en Jisr Banat Yaqub⁵⁴. Estos prosiguieron y Dulles suspendió la ayuda de Estados Unidos hasta que se paralizaron las obras. El Secretario de Estado estaba preparando la misión de Johnston y no quería que se viera amenazada por alteraciones en el *statu quo*⁵⁵.

⁵² Wishart (1990: 538).

⁵³ Sobre todo Ben Gurion, Moshe Dayan, el ministro de Agricultura Naftali y el consejero del gobierno sobre los recursos hídricos Simcha Blass.

⁵⁴ Neff (1994: 33). Es preciso señalar que uno de los puntos destacados en el informe del general Bennike se refería a las consecuencias estratégicas del dominio del agua por parte israelí, pues el control del caudal suponía asimismo el control del paso del río por parte de soldados y vehículos.

⁵⁵ Kafkafi (1992: 169).

Pocos días antes de la llegada de Johnston la tensión subió al máximo con la matanza de Qibya⁵⁶. En el gobierno de Tel Aviv había posiciones enfrentadas sobre cómo afrontar las relaciones con los vecinos árabes: Ben Gurion y Dayan eran partidarios de la vía militar, mientras que Moshe Sharett⁵⁷ tenía más confianza en los medios políticos, incluyendo los canales diplomáticos de las Naciones Unidas y de Estados Unidos⁵⁸. Otro factor que hizo subir la tensión en los asuntos relativos a los recursos hídricos, fue la publicación del plan de siete años del gobierno de Tel Aviv, que proyectaba doblar el abastecimiento de agua y triplicar la superficie irrigada⁵⁹.

3.1 La negociación

El primer obstáculo que se tenía que salvar para iniciar las negociaciones eran las diferencias de principios entre las dos partes: Israel, desde el inicio de la colonización de Palestina, había planteado su desarrollo basándose en el desvío de agua fuera de la cuenca natural del Jordán, mientras que los árabes, apoyándose en las prácticas de Derecho más extendidas y en el *Mejelle*⁶⁰, que era la ley imperante en el Valle del Jordán antes del mandato, se oponían a este desvío. El *Mejelle* puntualizaba que, sin el permiso del resto de propietarios, los usuarios de un río o fuente no podían desviar su parte de agua a una tierra que no tuviera el derecho de extracción⁶¹. La desconfianza entre las partes era otro factor que no se podía olvidar en el momento de diseñar un plan para el Valle del Jordán: ni Israel ni los árabes querían dejar en manos del otro volúmenes importantes de agua que pudieran ser utilizados para hacer futuros chantajes. Finalmente, la principal dificultad sería el reparto del agua a explotar por cada una de las partes.

El documento base de la misión Johnston era el Plan Main⁶², encargado por la UNRWA a la Tennessee Valley Authority⁶³ y elaborado por la firma Charles T. Main Incorporated. El proyecto de Main se concibió

⁵⁶ Un raid israelí, ordenado por Ben Gurion, contra el pueblo de Qibya, se saldó con el asesinato de 60 hombres, mujeres y niños (Kafkafi 1992: 170).

⁵⁷ ministro de Asuntos Exteriores desde 1948 y Primer ministro de 1954 a 1955.

⁵⁸ Kafkafi (1992: 165).

⁵⁹ Reguer (1993: 57).

⁶⁰ Código civil otomano.

⁶¹ Wishart (1990: 537).

⁶² El nombre oficial del plan era: "The Unified Development of the Water Resources of the Jordan Valley Region". A medida que avanzaron las negociaciones pasó a conformar el llamado Plan Unificado o Plan Johnston.

⁶³ La Tennessee Valley Authority es un precedente importante para la administración de los recursos hídricos, pues fue la primera experiencia de gestión y planificación integral de una cuenca con poderes cedidos por los distintos Estados.

con el mínimo de supuestos políticos, sin tener en cuenta las fronteras y con el objetivo básico de la máxima eficiencia regional en el uso del agua del río Jordán⁶⁴. Este plan no fue recibido con entusiasmo ni por Israel ni por los árabes, y unos y otros presentaron sus propios planes como contrapropuesta.

El Plan Main consistía básicamente en:

- Un embalse en el río Hasbani para generar electricidad y regar la Galilea.
- Embalses en los ríos Dan y Baniyas para regar la Galilea.
- Un embalse en Addassiyah para desviar el agua del Yarmuk hacia el lago Tiberiades.
- Una presa en el lago Tiberiades para aumentar su capacidad.
- Un canal en cada orilla del Jordán inferior para regar los Zor y Ghor⁶⁵ occidentales y orientales con agua del Tiberiades.
- Un embalse en el río Yarmuk, en Maqarin, de 58 metros de altura y con posibilidad de levantarlo hasta 95m.
- La construcción de embalses y canales necesarios para controlar y utilizar las aguas de los torrentes.
- Las cuotas de distribución del agua eran provisionales y daban 394 millones de metros cúbicos al año (Mmc) a Israel, 774 Mmc a Jordania y 45 Mmc a Siria⁶⁶.

La presentación del Plan Main a los Estados interesados inició la diplomacia de lanzadera de Johnston. Los primeros pasos no fueron alentadores. La Liga Árabe creó un Comité Técnico Árabe, en enero de 1954, para preparar la contrapropuesta. Los israelíes hicieron lo mismo encargando al ingeniero norteamericano John S. Cotton que estudiara un nuevo plan. Mientras se diseñaban los nuevos proyectos las dos partes manifestaron sus discrepancias con el Plan Main.

La reacción inicial árabe fue la de denunciar la carga política del proyecto Main. Reconocer los derechos de Israel como corribereño significaba reconocer la legalidad de su existencia y de la ocupación del territorio palestino. Desde su punto de vista, la relación con Israel era ya de por sí una cuestión política, y más si se trataba de llevar a cabo proyectos conjuntos, aunque fuera de forma indirecta. Por otra parte, también se percibió el Plan Main como un intento de solucionar el problema de los refugiados palestinos olvidando su derecho al retorno a sus tierras y casas⁶⁷. Una muestra de estas objeciones políticas la encontramos en la opinión del Arab Jordan Valley Office:

⁶⁴ Peretz (1955: 398).

⁶⁵ Los Zor son las orillas llanas inmediatas al río. Los Ghor son las zonas llanas más elevadas situada entre los Zor y las colinas al este y oeste del río Jordán.

⁶⁶ Naff y Matson (1984: 39-40).

⁶⁷ De hecho, las previsiones de la UNRWA eran que el plan facilitaría el asentamiento de 150.000 refugiados palestinos en Jordania (Peretz (1955: 400)).

"¿Qué interés pueden tener los árabes en hacer posible y más fácil para Israel la creación de su futuro, cuando creen que el Estado se ha fundado a expensas de los árabes y que, cuanto más poderoso crezca y más población tenga, más grande será el peligro para los árabes? (...) Claramente se concluye que bajo la apariencia de un informe puramente técnico el Plan Johnston esconde la realidad de un programa político para una solución parcial sino completa del problema palestino (...) No podemos concebir como los árabes pueden cooperar en un proyecto que no sólo mejoraría las condiciones económicas del millón de judíos que han ocupado sus casas sino que además ayudaría a atraer otro millón para ocupar más"⁶⁸.

No obstante, las posiciones de los distintos gobiernos deben matizarse, pues los intereses de unos y otros no eran los mismos. La impresión de Johnston tras la primera ronda de conversaciones fue de que los más interesados por un acuerdo eran los egipcios, seguidos por los israelíes, libaneses, sirios y jordanos⁶⁹. Como se ha mencionado, el interés de Nasser en los primeros cincuenta estaba centrado en la recuperación económica y política de Egipto, y dedicó una atención muy parcial al problema palestino y a la Franja de Gaza, que eran percibidos como un obstáculo para sus objetivos. Al mismo tiempo, el presidente egipcio intentaba potenciar las relaciones con Estados Unidos para que Washington le apoyara en su reclamación del Canal de Suez, la construcción de la gran presa de Asuan y en el desarrollo económico del país. En este contexto, la posibilidad de avanzar hacia la solución del conflicto palestino en el marco de una negociación mediada desde Estados Unidos no se veía con malos ojos, hasta el punto de que el comité técnico creado por la Liga Árabe para estudiar el proyecto estuvo liderado por un egipcio. Sin embargo, tanto los jordanos como los sirios preferían claramente el plan Bunger que se podía implementar de forma unilateral, por lo que la llegada de Johnston y la retirada del apoyo estadounidense al proyecto no fueron recibidas con salvas de alegría. La posición egipcia iría variando hacia una mayor reticencia a medida que se endurecieron las represalias israelíes hacia las incursiones palestinas y, sobre todo, con el ataque israelí a la Franja de Gaza en 1955, además del rechazo al desvío de agua hacia el Negev y el alejamiento de Estados Unidos.

Las objeciones árabes en el ámbito técnico se referían tanto a la cantidad como a la calidad de las asignaciones:

- No se dejaba agua a Líbano y poca a Siria, a pesar de poseer las fuentes principales del Jordán.
- Jordania no recibía bastante agua para regar el Zor y el Ghor.
- Israel suministraba el 23% del agua y recibía un 33%.
- Las aguas del norte del Tiberiades sólo las utilizaba Israel, a pesar de que serían más eficientes en Líbano, Siria y Jordania.
- Rechazaba el desvío del agua del Yarmuk al lago Tiberiades porque dejaba en manos israelíes el agua que debía utilizar Jordania, además de que aumentaría la salinidad y la evaporación, lo que

⁶⁸ Arab Jordan Valley Office (1954: 21).

⁶⁹ Lowi (1993: 88).

disminuiría la cantidad y la calidad del agua para el Zor y el Ghor, y al subir el nivel del lago se inundarían algunos lugares sagrados. Mientras que un embalse más alto en Maqarin daría más calidad y, sobre todo, mantendría el agua del Yarmuk bajo control árabe.

- Se desestimaba la petición israelí de incluir el Litani en el proyecto.
- No estaban de acuerdo con los datos de reparto ni con las estimaciones que se hacían sobre el volumen total del caudal.⁷⁰

El Comité de la Liga Árabe, presidido por un ingeniero egipcio, preparó un plan en el que se plasmaron sus propuestas. El Plan Árabe de 1954 es importante porque delimita la posición de los árabes ante el conflicto por el agua y sus principales reivindicaciones. Al compararlo con la realidad que le siguió, muestra lo que serían pérdidas ante Israel desde la percepción árabe⁷¹. El Plan del Comité Técnico de la Liga Árabe proponía:

- Usar las aguas del Hasbani y del Alto Jordán para regadío y para generar electricidad.
- Mantener el principio de uso del agua dentro de la cuenca natural del río, pues su desvío perjudicaba a los demás regantes.⁷²
- Construir dos embalses en el curso del Yarmuk. Uno en Maqarin o en Wadi Khalid, y el otro en Addassiyah. Los dos debían producir electricidad, además de facilitar el regadío de 77.000 dunams en Siria y de todo el Valle del Jordán a través de canales en los Ghor oriental y occidental.
- Supervisión internacional en la distribución del agua.
- La distribución del agua debía corresponderse con la aportación de los Estados: Israel obtendría 182 Mmc para regar 234.000 dunams, Jordania 698 Mmc para 490.000 dunams, Siria 132 Mmc para 119.000 dunams y Líbano 35 Mmc para 35.000 dunams (total: 1047 Mmc)⁷³.

⁷⁰ Kahhaleh (1981: 25, 26).

⁷¹ Ver tabla "Demandas y reparto del agua del río Jordán".

⁷² El desvío de agua fuera de la cuenca añade el problema del cálculo de las cuotas, pues si se tienen en cuenta las necesidades externas a la cuenca las demandas pueden ser infinitas, y más en esta zona árida y desértica.

⁷³ Peretz (1955: 403). Hay ligeras variaciones según los diferentes autores, que se pueden deber al cálculo del volumen total de los recursos hídricos. Así, por ejemplo, según Lowi las cuotas solicitadas serían de: 270 Mmc para Israel, 911 Mmc para Jordania, 120 Mmc para Siria y 32 Mmc para Líbano (total: 1333 Mmc). Naff y Matson (1980: 40) dan las siguientes cifras: 200 Mmc para Israel, 861 Mmc para Jordania, 132 Mmc para Siria y 35 Mmc para Líbano (total: 1228 Mmc). Kahhaleh (1981: 25-26), en cambio, cita unos volúmenes calculados sobre un total de 1429 Mmc: 285 Mmc para Israel, 977 Mmc para Jordania, 132 Mmc para Siria y 35 Mmc para Líbano. Estas diferencias en los datos se pueden deber a la propia climatología, que provoca grandes diferencias en las precipitaciones, tanto estacionales como anuales, y a la inclusión o no de las aguas salobres. Por otra parte, las discrepancias también se deben a la falta de datos fidedignos y al oscurantismo que los rodea. Así, ya en 1953, Ionides resaltaba la importancia de una buena base de datos sobre los recursos hídricos y el suelo irrigable, hasta el punto de señalar el gran beneficio que supondría que una agencia de Naciones Unidas llevara a cabo la tarea de clarificación de los datos hidrológicos de la cuenca (Ionides (1953: 164)).

Israel también mostró su disconformidad con el Plan Main:

- Continuó defendiendo la necesidad de incluir al río Litani en el proyecto e impuso, como condición para cooperar, la desviación de agua del río Jordán hacia el Negev, lo que suponía su uso fuera de la cuenca. El proyecto de Main mantenía el uso en el interior de la cuenca y, por tanto, entraba en contradicción con los planes de Lowdermilk y Hays que guiaban la política israelí⁷⁴.
- Rechazó la supervisión internacional de la distribución e insistió en que ninguna agencia de NNUU debía interferir en la explotación de los recursos hídricos de los países ribereños.
- Los israelíes tampoco estaban de acuerdo con las estimaciones sobre la tierra cultivable, y presentaron unas cifras que doblaban su superficie irrigable con agua del Jordán⁷⁵.

El gobierno israelí encargó también un plan para definir sus demandas. El proyecto preparado por John S. Cotton, inspirado en el Plan Lowdermilk-Hays, presentó unas demandas israelíes que iban más allá del río Jordán e intentaban internacionalizar el río Litani:

- Desvío de agua del Litani hacia Israel, según unas cuotas de 400 Mmc para Israel y 300 Mmc para Líbano. Este trasvase se debía realizar en el codo del Litani, el punto donde su cauce abandona el camino hacia el sur para dirigirse hacia el oeste.
- Construcción del Acueducto Nacional desde el puente de Banat Yaqub hacia la costa y el Negev.
- Utilización del lago Tiberiades como embalse. Sin embargo el destino del agua del lago debía ser puramente israelí, para generar electricidad y para el valle de Beisan. El gobierno israelí tampoco era favorable al uso internacional del Tiberiades. Tel Aviv temía que supusiera una cesión de soberanía a manos de alguna institución internacional o de Estados Unidos, y creía que los árabes podrían aprovecharlo para asentar sus reclamaciones territoriales. Sin embargo, y a pesar de las reticencias árabes hacia el embalse del agua del Yarmuk en el Tiberiades, Johnston consiguió que tanto Jordania como Israel aceptaran el embalse en el lago de las aguas torrenciales de invierno⁷⁶.
- Los árabes utilizarían el agua del Yarmuk, construyendo canales de regadío en el Valle del Jordán y un sifón que trasladaría el agua a la orilla occidental.
- Construcción de un canal entre el Mediterráneo y el Mar Muerto (canal Med-Dead) para generar electricidad, un proyecto que ha sido recurrente desde entonces.
- Finalmente, según las cuotas que proponía Cotton, Líbano obtendría 450,7 Mmc para regar 350.000 dunams, Siria 30 Mmc para 30.000 dunams, Israel 1.290 Mmc para 1.790.000 dunams y Jordania 575 Mmc para 430.000 dunams (total: 2.345,7 Mmc)⁷⁷.

⁷⁴ Johnston necesitaba la cooperación de Egipto para que los árabes se sentaran a negociar, y difícilmente la habría tenido si el Plan Main hubiera incluido el desvío de agua hacia el Negev, pues El Cairo todavía tenía reclamaciones territoriales en esta región (Kafkafi (1992: 171)).

⁷⁵ Naff y Matson (1984: 40).

⁷⁶ Kafkafi (1992: 176).

⁷⁷ Peretz (1955: 400, 404-406); Lowi (1993: 90-91).

Sin embargo, desde el mismo momento en que el primer ministro Sharett presentó la propuesta, la Administración estadounidense señaló que no se podía pedir a Líbano que compartiera el Litani y que, para negociar una cesión de agua, era mejor que primero se llegara a un acuerdo sobre el agua del Jordán⁷⁸.

Las posiciones iniciales de las dos partes estaban muy alejadas. El único punto que permitía pensar en un cierto progreso al principio era la aceptación por todas las partes de la filosofía del proyecto: el desarrollo internacional del Valle del Jordán.

Las cuotas que proponían las distintas partes eran muy dispares. Incluso renunciando al agua del Litani, Israel reclamaba 670 Mmc del sistema Jordán-Yarmuk, lo que suponía entre el 40 y el 50 por ciento del agua disponible, mientras que los árabes le adjudicaban el 20 por ciento y el plan Main el 33 por ciento. Asimismo, tanto los árabes como Main rechazaban el uso fuera de la cuenca, mientras que los israelíes defendían el desvío hacia la costa y el Negev como una cuestión de principio. Tanto los árabes como los israelíes desconfiaban del uso del lago Tiberiades como embalse para el agua del río Yarmuk, que era la solución técnicamente mejor aunque la más conflictiva en el ámbito político⁷⁹. La desconfianza y las reticencias a utilizar el lago Tiberiades como embalse internacional, al igual que la negativa israelí al control internacional, eran ya un signo claro de los obstáculos con que iban a chocar las aspiraciones funcionalistas de Johnston. De la forma que avanzaba la negociación, el plan quizás podría servir para evitar mayores conflictos por el agua si se llegaba a un acuerdo, pero no parecía muy prometedor como medida para generar confianza entre las partes.

Sin embargo, tal y como se demostró, Johnston era un magnífico negociador: mimaba, adulaba, prometía, firmaba cheques con fecha a la firma del acuerdo, se levantaba de la mesa y amenazaba. Ayudado por un nuevo informe realizado por dos compañías norteamericanas (Baker-Harza), que analizaba en mayor profundidad tanto el potencial del suelo como de los recursos hídricos, Johnston consiguió que las negociaciones técnicas avanzaran y las diferencias se redujeran hasta unos mínimos que no eran obstáculo⁸⁰.

Los principales elementos del Plan resultante de las negociaciones -Plan Unificado- eran la aceptación de que cada parte podía usar su cuota de agua donde considerara conveniente (aceptación del uso fuera de la cuenca), además de:

⁷⁸ Peretz (1955: 406).

⁷⁹ Peretz (1955: 406-407).

⁸⁰ Las diferencias en el acuerdo técnico se redujeron a la cantidad de agua para el Triangulo de Addassiyah (pequeña zona bajo control israelí entre el Tiberiades, el Jordán y el Yarmuk), el papel del supervisor y la cantidad de agua salobre que se tenía que incluir en la cuota jordana de agua del lago Tiberiades.

- Un embalse en el río Yarmuk, en Maqarin, de 126m de altura, para regadío y producción de energía.
- Depósito de las aguas torrenciales del Yarmuk (estimadas en 80 Mmc) en el lago Tiberiades.
- Un embalse cerca de Addassiyah para desviar el agua de Yarmuk hacia el Canal del Ghor oriental.
- Un canal desde el lago Tiberiades al Canal del Ghor oriental.
- Un sifón bajo el Jordán para trasladar el agua del Yarmuk al Ghor occidental.
- Distribución del agua: Jordania 720 Mmc, Israel 400 Mmc, Siria 132 Mmc y Líbano 35 Mmc.
- Implicación financiera de los Estados Unidos⁸¹.

Demandas y reparto del agua del río Jordán (Mmc)⁸²

PLAN	Líbano	Siria	Jordania	Israel	Total
Main	-	45	774	394	1.213
Arabe	35	132	698	182	1.047
Cotton (a)	450,7	30	575	1.290	2.345,7
Johnston (Unificado)					
Hasbani	35				35
Banias		20			20
Jordán		22	100	375 (b)	497
Yarmuk		90	377	25	492
arroyos			243		243
(total)	35	132	720	400	1.287
Uso post-1967	20	200	250	690	1.160

(a) El Plan Cotton incluía al río Litani.

(b) La parte de Israel se definió como el "agua residual" tras las extracciones del resto de cuotas. La media se calculó en 375 Mmc.

No obstante, el acuerdo político era muy difícil de otorgar por parte árabe. Tal y como recuerda Mahmoud Riyadh, uno de los protagonistas de las negociaciones:

"Las aguas del río Jordán son propiedad de los árabes y de los palestinos, y era inaceptable darlas a los nuevos inmigrantes (...) no pudimos llegar a ningún acuerdo sobre la distribución del agua porque Israel insistía en llevarse la parte del león y en desviarla al Negev. Rechazó cualquier responsabilidad hacia los refugiados palestinos a los que había usurpado la tierra y las propiedades"⁸³.

⁸¹ Taubenblatt (1988: 44-45). A nivel técnico quedaron mal cerradas algunas cuestiones que se revelarían importantes con posterioridad, como la cantidad de agua salina en la cuota que debía recibir Jordania desde el lago Tiberiades y la cuota de agua del río Yarmuk para Israel. Sobre ésta última Israel defiende que debe ser de 40 Mmc, Jordania de 17 Mmc y Estados Unidos de 25 Mmc.

⁸² Fuentes: Wolf (1995: 47); Elmusa (1997: 230).

⁸³ Riyadh (1985: 12). Mahmoud Riyadh, ex-ministro de Asuntos Exteriores egipcio y ex-secretario general de la Liga Árabe.

Años más tarde, durante la discusión sobre la desviación del agua del Jordán hacia el Negev, los árabes volvieron a plantear la dimensión política del problema de los recursos hídricos, que está directamente ligado a la implantación y expansión del proyecto sionista y a la obstaculización del retorno de los refugiados palestinos⁸⁴.

Otro aspecto político que Johnston había evitado era la argumentación jordana contra los derechos históricos de los israelíes en el uso del agua, según la cual no podía tener derechos históricos un Estado que se acababa de crear, de la misma forma que no se aceptaba como legal la ocupación de las orillas del Jordán. En realidad, lo que estaba encima de la mesa era el reconocimiento de Israel y de las líneas de separación de fuerzas como fronteras definitivas, cosa totalmente inaceptable para los árabes. En los primeros años del naserismo, que difundía la idea del panarabismo amenazando no sólo a Israel sino también a los retrógrados regímenes monárquicos del mundo árabe, Johnston no supo ver lo que las dos partes y Dulles habían previsto mucho antes: sin un diálogo político previo la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre el agua era prácticamente nula, y aunque algún gobierno hubiera querido firmarlo la presión ideológica y política del nacionalismo árabe y de la opinión pública lo hubiera impedido.

Dulles, cuando vio que no había acuerdo y que la cuestión del agua podía provocar otra guerra, propuso un plan de paz que, según Wishart, fue lo que acabó de enterrar el Plan Johnston. El Plan Dulles (agosto de 1955) pretendía solucionar el problema del agua y de los refugiados, a través de repatriaciones y de compensaciones, con la ayuda de los EEUU. También proponía que las líneas de separación de fuerzas del armisticio se consideraran fronteras definitivas. Israel no aceptó el plan porque las repatriaciones no entraban en sus esquemas y, según Riyadh, porque habrían roto sus objetivos expansionistas. Los gobiernos árabes, siempre según Riyadh, tampoco podían aceptar el plan porque no se ajustaba a las resoluciones de NNUU sobre la partición y la repatriación de los refugiados⁸⁵. Wishart añade otro factor para entender la posición árabe. Dulles ligó el éxito de su plan o del Plan Johnston a la posibilidad de un pacto de seguridad de los EEUU con Israel, cosa que era lo último que deseaban los árabes⁸⁶. Las declaraciones de Dulles fueron, con toda probabilidad, el definitivo certificado de defunción de los planes.

Las opiniones públicas tampoco habrían aceptado las concesiones que todos los gobiernos hacían en el Plan Unificado. Los líderes de las dos partes temían a las reacciones que podía provocar el proyecto si llegaba a conocimiento del público. En Israel, la opinión pública no fue informada de que el gobierno había dado su consentimiento al mediador norteamericano. El gobierno israelí estaba dividido sobre su posición y la forma de conducir la negociación. Había un acuerdo general sobre la gestión de los recursos hídricos, pero

⁸⁴ Hashen (1964: 22-23).

⁸⁵ Riyadh (1985: 13). Sobre la política expansionista israelí y las posiciones de las distintas partes ante las propuestas de solución del conflicto ver el siguiente capítulo.

⁸⁶ Wishart (1990: 543).

mientras que Sharett era partidario de llegar a un acuerdo previo para tener el apoyo de Washington e internacional, Ben Gurion y Dayan creían que la mejor forma de conseguir este apoyo era situarlos ante un hecho consumado, que era el inicio de las obras de desviación del agua en Jisr Banat Yaqub⁸⁷. El gobierno israelí estaba impaciente por iniciar los trabajos en el Jordán, a través del Plan Unificado o por la fuerza. Sin embargo, tanto la sociedad como las élites israelíes estaban divididas sobre la forma de administrar el conflicto por los recursos hídricos: unos preferían la solución negociada de Johnston, mientras que los otros creían que Israel podía conseguir sus objetivos sin necesidad de negociar y que los árabes no lo podrían evitar⁸⁸.

En Jordania, se prefería el Plan Bunger sin cooperación con Israel. El gobierno de Amman no confirmó el Plan Unificado hasta que Johnston aseguró que el Plan del Valle del Jordán era puramente económico e independiente de las declaraciones políticas de Dulles, dejando la decisión política final en manos de la Liga Árabe. En Siria, la inestabilidad política hacía inimaginable que ningún gobierno se atreviera a aceptar arreglos con el enemigo. En Líbano, la prensa opinaba que el agua de las fuentes libanesas se tenía que dirigir al Mediterráneo, con un uso estrictamente libanés, y el Parlamento votó en contra del plan, pero remitiendo asimismo la decisión final a la Liga Árabe.

La aprobación del plan desde la parte árabe dependía sobre todo de la posición egipcia. El Presidente Gamal Abdel Nasser consideraba que el Plan del Valle del Jordán era consistente en el ámbito técnico, pero también era consciente de que habría grandes dificultades para que la opinión pública lo aceptara, y también dudaba que Damasco y Amman pudieran firmarlo⁸⁹. El rechazo al plan, a pesar de que no se hizo público, fue creciendo. En Jordania y Egipto hubo importantes manifestaciones. Más de 60.000 refugiados palestinos se movilizaron en Hebron y Amin al-Husseini atacó el plan y lo utilizó para impulsar la causa palestina⁹⁰. Los grupos de oposición a los regímenes, como el liderado por Amin al-Husseini o los Hermanos Musulmanes también utilizaron el problema del agua para la agitación política amenazando la estabilidad de los gobiernos⁹¹.

Los gobiernos árabes, en general de acuerdo en el ámbito técnico con el Plan Unificado, dejaron la decisión política en manos de la Liga Árabe. De este modo el Egipto de Gamal Abdel Nasser pasó a jugar un papel central. El empeoramiento de las relaciones entre Egipto e Israel y el progresivo distanciamiento de Nasser de los Estados Unidos no favorecían las negociaciones. En 1955 hubo diversos incidentes en la frontera egipcio

⁸⁷ Kafkafi (1991: 185-186).

⁸⁸ Lowi (1993: 98).

⁸⁹ Wishart (1990: 543).

⁹⁰ Saliba (1968: 107).

⁹¹ Goichon (1964: 86).

israelí y se aplicó la pena de muerte a dos espías israelíes en El Cairo, después de que Tel Aviv hubiera amenazado a Johnston con el fracaso de las negociaciones si eran ejecutados. Estos hechos bloquearon los contactos secretos entre Nasser y Sharett y, en febrero del mismo año, Sharett informó al gobierno de Tel Aviv de que, ante el más que probable fracaso de las negociaciones, las obras en el puente de Banat Yaqub se reemprenderían en abril. Así, el Acueducto Nacional volvía a ser el centro de la tensión entre árabes e israelíes. Nasser aseguró al Presidente de Siria, Shukri al-Quwatli, que Egipto lucharía contra Israel si después del rechazo árabe al Plan Unificado los israelíes reiniciaban las obras en el puente de Banat Yaqub.

Como se sabe, un elemento exterior que afectó negativamente las negociaciones fue la firma en 1955 del Pacto de Bagdad⁹², que rompía la esperanza de creación de un sistema defensivo propio de la Liga Árabe y desafiaba la posición dominante de Egipto en el mundo árabe al tiempo que lo dividía. Una consecuencia del Pacto fue el avivamiento de la cuestión palestina y de la tensión con Israel como un factor de unión de los países árabes.

Ya se ha mencionado anteriormente que las relaciones de Nasser con Estados Unidos tampoco eran fáciles, sobre todo tras el acuerdo de compra de armamento entre Egipto y Checoslovaquia en septiembre de 1955 y la retirada de la ayuda para construir la presa de Asuan. Johnston desconfiaba de Nasser y en octubre de 1955 lo acusó de estar intentando conseguir el liderazgo árabe en cooperación con la URSS y forzando a Washington a alinearse con Israel. Tras la nacionalización del Canal de Suez (26 de julio de 1956), cuando la Administración norteamericana reevaluó la política a seguir con Egipto, Johnston aconsejó que se tomaran medidas para contrarrestar las, según él, exageradas ambiciones internacionales de Egipto⁹³. La Administración estadounidense estaba evolucionando de una forma muy rápida hacia la alianza estratégica con Israel, tanto por razones de política exterior como interior. A los ojos de Washington, ya con la presidencia Eisenhower, Israel se estaba convirtiendo en el peón más seguro en Oriente Medio. Los cambios y la inestabilidad en los regímenes árabes cercanos al bloque occidental, como Egipto, Iraq y Jordania, junto a la superioridad militar israelí, realzaron el papel de Israel como aliado y potenciaron su labor de contención del nacionalismo árabe. Por otra parte, la victoria demócrata con Kennedy asentó la influencia del *lobby* judío en Washington, que ya permanecería inalterable con unas y otras administraciones⁹⁴.

⁹² El año 1955, bajo tutela norteamericana, se creó en Bagdad la Organización del Tratado Central (CENTO) que reunía al Reino Unido, Irán, Pakistán, Turquía e Iraq para colaborar en la solución de problemas militares y políticos. En 1959 los Estados Unidos se adherieron parcialmente por medio de acuerdos bilaterales de seguridad y en 1961 se nombró a un Jefe de Estado Mayor norteamericano.

⁹³ Kafkafi (1991: 183).

⁹⁴ Lieber (1999: 60-66).

3.2 Evaluación de las negociaciones Johnston

El ataque conjunto de Israel, Francia y el Reino Unido contra Egipto, el 29 de octubre de 1956, supuso el fracaso definitivo de la misión Johnston en Oriente Medio. El propósito del Plan Johnston era solucionar un problema político por medios técnicos y económicos. En Washington había una creciente preocupación por el alejamiento de los regímenes árabes, a consecuencia de la política estadounidense que favorecía a los israelíes, lo que podía dificultar sus relaciones con los países productores de petróleo y su aprovisionamiento energético en caso de enfrentamiento con la Unión Soviética⁹⁵. El objetivo de la diplomacia norteamericana se centraba en evitar una nueva guerra entre árabes e israelíes, ya que nuevos enfrentamientos abrirían las puertas de Oriente Medio a la Unión Soviética, provocando tensiones en el equilibrio bipolar y amenazando con escenarios más peligrosos.

Para estabilizar la paz, Washington y Johnston intentaron reducir o eliminar las causas del problema: las fronteras, los refugiados árabes, Jerusalén y los recursos hídricos. Ya entonces, en los Estados Unidos y en NNUU, había el convencimiento de que, más pronto o más tarde, la cuestión del agua conduciría a la región a una crisis mayor⁹⁶. Por esta razón se intentó buscar una solución global a partir del problema que parecía menos politizado: el agua.

Sin embargo, a pesar de la percepción funcionalista de Johnston, las negociaciones tenían una clara dimensión política, pues tanto los israelíes como los árabes eran perfectamente conscientes de lo que estaba en juego. La discusión aparentemente técnica escondía una clara lucha entre las dos partes para establecer una relación de poder favorable a sus intereses. Israel tenía como objetivos estratégicos consolidar la ocupación del territorio, asegurar la defensa de las zonas fronterizas más débiles (Negev), posibilitar la inmigración necesaria para colonizar el territorio y consolidar tanto al Estado como al ejército, ayudar a la entrada de divisas necesarias para la compra de armamento y para la industrialización y, para todos estos objetivos, la agricultura y la energía hidroeléctrica jugaban un papel central. El obstáculo más importante para el desarrollo agrícola era la escasez de agua. Por esta razón, los recursos hídricos no eran sólo un factor económico, sino que también jugaban un papel político, estratégico y de seguridad fundamental. El Plan Johnston también adquiriría una dimensión política en las relaciones con los países árabes, pues suponía el reconocimiento implícito del Estado de Israel y de sus derechos, y abría el camino a aquellos regímenes árabes más favorables a negociar directamente con Tel Aviv.

⁹⁵ Goichon (1964: 75). La creciente implicación de la URSS en esta región se empezó a manifestar en la disputa por las zonas desmilitarizadas en la frontera sirio-israelí y por el agua del Jordán. En enero de 1954, Moscú usó su veto en el Consejo de Seguridad, por primera vez en una cuestión relativa a Oriente Medio, para impedir una resolución que situaba en un mismo plano la política siria y la israelí en estas disputas. Este fue uno de los primeros signos de que la región no se podía mantener apartada del marco general de la Guerra Fría (Neff (1994: 33)).

⁹⁶ Saliba (1968: 84).

Los intereses árabes pasaban por evitar la consolidación de Israel y forzar una negociación en condiciones más favorables y, por tanto, debían impedir la colonización del territorio del que habían sido expulsados los palestinos. Así, los recursos hídricos y la agricultura también tenían para ellos un claro peso político. Además, el Plan Johnston se presentaba como una solución permanente del problema de una buena parte de los refugiados palestinos difícilmente aceptable por los árabes. En primer lugar, los refugiados palestinos rechazaron en todo momento cualquier tipo de solución que no pasara por el retorno. Aceptar el asentamiento de los refugiados en los países árabes suponía aceptar definitivamente la derrota, la expulsión y la pérdida de tierras y casas. Los Estados árabes tampoco podían aceptar fácilmente el coste económico, social y político que suponía la integración de los numerosos refugiados palestinos. Los regímenes temían la desestabilización que podían provocar, ya que, o desconfiaban de la lealtad de los palestinos (Siria y Jordania), o temían que afectara al equilibrio religioso y comunitario (Líbano), además del miedo a la influencia del problema palestino en sus opiniones públicas.

Wishart opina que el fracaso de las negociaciones se debió a que desde el punto de vista árabe el Plan del Valle del Jordán tenía un claro coste negativo: Implicaba ayudar a Israel en sus proyectos de desarrollo, rompía los principios tradicionales de los derechos sobre el agua, abría el camino a un pacto de seguridad entre Israel y los Estados Unidos, y los proyectos jordanos para utilizar y desarrollar los recursos hídricos se podían llevar a término más fácilmente sin cooperación⁹⁷. A estos factores deberíamos añadir el claro coste político que comportaba la aprobación del plan y la desconfianza árabe respecto al mediador norteamericano, una desconfianza que permanece en el tiempo, tal como se aprecia en comentarios como los de Kahhaleh: "la capacidad del Acueducto Nacional aprobada por Johnston en su última modificación del Plan se fijó en 340 Mmc⁹⁸, justamente la capacidad proyectada por Israel en su Plan de Siete Años de 1952. Al fin y al cabo, ¿no era este el objetivo de la misión?"⁹⁹.

La negociación Johnston ponía de manifiesto que el conflicto árabe-israelí precisaba una aproximación política o, dicho a la inversa, que una solución técnica de los problemas por el agua y los refugiados no era posible sin un primer acuerdo en el ámbito político. La estrategia funcionalista de Johnston se vio cuestionada por la propia mecánica de las negociaciones, ya que la diplomacia de lanzadera respondió al rechazo a los contactos directos entre árabes e israelíes. Las preferencias de los actores implicados y el Plan Unificado resultante de la negociación se basaban más en la división del sistema que en la gestión conjunta, y los pocos puntos de contacto, como el lago Tiberiades, eran más un motivo de fricciones y conflicto que de creación de confianza. Por otra parte, las posiciones de partida de unos y otros respondían más a

⁹⁷ Wishart (1990: 544).

⁹⁸ Actualmente la capacidad de extracción del Acueducto Nacional está en entre 400 y 430 Mmc.

⁹⁹ Kahhaleh (1981: 28).

necesidades políticas y estratégicas que a la eficiencia en la gestión de los recursos. Así, los árabes, excepto Jordania, estaban más interesados en impedir el acceso de Israel a los recursos que permitirían la consolidación del nuevo Estado que en sus propias necesidades de futuro. En Israel las prioridades se centraban en la colonización de todo el territorio conquistado y en la seguridad. Se puso en evidencia que la cuestión del agua constituía un elemento central en la estrategia de seguridad de Israel y que, por lo tanto, había de ser un factor básico en su futura estrategia militar.

Sin embargo, las negociaciones fueron productivas en la estricta gestión de los recursos hídricos durante unos años, pues Israel y Jordania respetaron unilateralmente las cuotas de agua acordadas en el Plan Unificado, y Estados Unidos lo utilizó como criterio básico para decidir las ayudas a conceder para el desarrollo de las infraestructuras hidrológicas en la región. En realidad, lo que se dio fue una coincidencia en las preferencias de los dos países. Tanto Tel Aviv como Amman eran partidarios de una gestión separada de los recursos hídricos de la cuenca, facilitada por la hidrografía que permitía separar el río Jordán de su afluente Yarmuk. Nasser, consciente de que la cooperación en la gestión era más un obstáculo que una ayuda y que Siria no la aceptaría, propuso que se implementaran las partes del acuerdo Johnston que no requirieran el reconocimiento mutuo. Los halcones del gobierno israelí, con Dayan al frente, apoyaban una opción similar proponiendo la división de la cuenca y la explotación unilateral de sus recursos. Así, en la cuenca inferior del Jordán se aceptó un *statu quo* no formalizado basado en los acuerdos Johnston que se mantuvo, con altibajos e incidentes, hasta 1967.

4. La gestión unilateral: el proyecto del Gran Yarmuk y el Acueducto Nacional

El fracaso en la negociación abrió el camino a la gestión unilateral de los recursos hídricos. Los dos principales proyectos que estaban sobre la mesa eran el Proyecto del Gran Yarmuk, jordano y sirio, y el Acueducto Nacional, israelí.

La gestión de los recursos del Yarmuk se basó desde el inicio en la cooperación de sirios y jordanos. El Proyecto del Gran Yarmuk, inspirado en el Plan Bunker, se dividió en tres fases: la primera era un programa de regadío en la región de al-Muzeirib, en Siria, que debía facilitar el control de las crecidas de invierno y el riego en verano; la segunda era el Canal del Ghor oriental, que se inició en 1958 y se completó en 1964; y la tercera fase consistía en la construcción de los embalses de Maqarin y Mukheiba¹⁰⁰.

La tercera fase nunca se llevó a cabo y, aún hoy, es uno de los proyectos sobre los que se basa la planificación de los recursos hídricos jordanos para el futuro. La construcción del Canal del Ghor oriental se

¹⁰⁰ Naff y Matson (1984: 26-27).

inició en 1958, después de que Estados Unidos garantizaran a Amman un aval de 4 millones de dólares a través de la Agencia de Desarrollo Internacional¹⁰¹. Washington aceptó el Canal del Ghor porque se mantenía dentro de los parámetros del Plan Johnston¹⁰² y, por la misma razón, Israel no se pudo oponer ya que éste era el argumento que utilizaba para justificar la construcción del Acueducto Nacional. En un primer momento, el embalse de Mukheiba también recibió la aprobación de Estados Unidos y de Israel, pero la subida de la tensión provocada por el Acueducto Nacional y el plan árabe para desviar el agua del Jordán superior, que veremos a continuación, impidió que se construyera. La oposición israelí al embalse de Maqarin siempre ha sido total, hasta el punto de que el gobierno jordano no ha podido conseguir nunca financiación internacional para construirlo.

El *East Ghor Rural Development Project* fue el mayor proyecto de desarrollo emprendido por Jordania y, en su momento, la mayor inversión norteamericana en un país árabe de la región. La importancia del Valle del Jordán para la economía jordana ya era capital antes de la pérdida de Cisjordania, y pasó a un primer plano absoluto tras la Guerra de Junio de 1967¹⁰³. Jordania era un Estado absolutamente dependiente de la ayuda exterior, primero británica y posteriormente estadounidense y árabe, por lo que uno de los objetivos esenciales del régimen era la reducción del déficit exterior. Uno de los instrumentos para llevarlo a cabo era la exportación de productos agrícolas y la zona con mayores posibilidades de desarrollo era el Valle del Jordán. Para ello se necesitaba incrementar el regadío, lo que redundaba en mayor extensión de suelo cultivada, en mayor productividad por unidad de suelo, en mayor número de cosechas al año y en la introducción de variedades más rentables. El proyecto del Ghor oriental tenía otro objetivo básicamente político, pues la mayoría de los habitantes de la zona, aun antes de la Guerra de Junio de 1967, eran refugiados palestinos de la guerra de 1948. El desarrollo del Valle del Jordán debía facilitar el asentamiento de los refugiados palestinos y favorecer la identificación política de esta población palestina con Jordania y el régimen hachemí¹⁰⁴.

El Canal del Ghor oriental provocó un cambio total en el Valle del Jordán. El canal toma el agua del río Yarmuk para suministrarla a la orilla oriental del Jordán, lo que permite aumentar considerablemente la superficie regada. Paralelamente, se modernizaron las técnicas de cultivo y de regadío para mejorar la eficiencia¹⁰⁵. La transformación en el tipo de cultivo hizo posible una orientación más comercial de la agricultura de la zona,

¹⁰¹ Reguer (1993: 73).

¹⁰² Wishart (1990: 544).

¹⁰³ El crecimiento económico jordano hasta 1967 se basó principalmente en el desarrollo del turismo en Cisjordania, pero tras la derrota de 1967 el beneficiario pasó a ser Israel.

¹⁰⁴ Sutcliffe (1973: 471-472, 480).

¹⁰⁵ Beaumont, Blake y Wagstaff (1976: 391).

con creciente proyección hacia la exportación, de tal forma que el valle se ha convertido en una importante fuente de divisas para Jordania.

Junto al proyecto del canal, se desarrolló un programa de reforma de la propiedad agraria y de las técnicas de cultivo. Sin embargo, la reforma de la propiedad tuvo un éxito limitado pues, gracias a la influencia que tenían en Amman, se dio la preferencia a los propietarios, aunque no cultivaran directamente la tierra, por lo que la aparcería continuó siendo dominante en más de un 70 por ciento. La imposibilidad de los campesinos palestinos de acceder a la propiedad de la tierra y los menores beneficios que esto comportaba, hicieron que los objetivos de asentar a los refugiados palestinos y de cambiar su identidad política, ligándola al régimen hachemí y a Jordania, fracasara totalmente. Los campos de refugiados y la región del Valle del Jordán continuaron siendo uno de los puntos de apoyo de las guerrillas palestinas hasta su expulsión en julio de 1971 como consecuencia del Septiembre Negro¹⁰⁶.

El Canal del Ghor es básico para la agricultura jordana, pero no pudo ser desarrollado en su totalidad a causa de la imposibilidad de construir los embalses en el Yarmuk, así como por los repetidos ataques israelíes en el canal y por el sabotaje continuo a las obras de mantenimiento y limpieza de la entrada del canal en el río Yarmuk¹⁰⁷. La ocupación de la Franja de Gaza y de Cisjordania en junio de 1967 y su colonización fue contestada con una enérgica campaña de las guerrillas y de la OLP, particularmente a partir de 1969, cuando Fatah y los otros grupos guerrilleros tomaron el poder en la organización. Los principales golpes de los fedayines se dirigieron hacia las colonias judías en el Valle del Jordán, y muchos de ellos tenían por objetivo las instalaciones hidráulicas. Los grupos guerrilleros palestinos tomaron el control de amplias zonas en el valle, y éste se convirtió en el principal objetivo de los bombardeos y represalias israelíes. En un primer momento, las represalias del ejército israelí no dañaron el Canal del Ghor oriental, pero a partir de 1969 Tel Aviv cambió de táctica y en dos ataques, en junio y agosto de este año, dejó el canal inutilizable.

Israel tenía dos razones fundamentales para atacar el canal. En primer lugar, quería hacer presión sobre el gobierno jordano para que frenara la actividad guerrillera palestina. En segundo lugar, el nivel del río Jordán bajó 686 mm por debajo de la mediana durante abril y mayo de 1969, cosa que hizo creer a los israelíes que Jordania estaba superando la cuota establecida en el Plan Johnston. El problema de la disminución del caudal llevó a una mediación de Estados Unidos y a negociaciones secretas, entre 1969 y 1970. En estas conversaciones, jordanos e israelíes acordaron que Amman podía reparar el Canal del Ghor y, a cambio, reafirmaba su respeto a las cuotas del Plan Johnston, a pesar de que se demostró que la disminución del caudal se debía a causas naturales. El régimen hachemí, además, se comprometió a acabar con la actividad de

¹⁰⁶ Sutcliffe (1973: 476, 480-481). Dodge y Tell (1996: 179-180).

¹⁰⁷ Anderson (1988: 10).

la OLP¹⁰⁸. Los recursos hídricos, junto a las represalias israelíes y a las presiones norteamericanas, se habían convertido en un instrumento de presión política de primera magnitud.

Este acuerdo levantó importantes críticas en Jordania, donde algunos sectores desconfiaban de las intenciones estadounidenses al apoyar la reconstrucción del Canal del Ghor y el desarrollo del Valle del Jordán. Los que defendían el proyecto argumentaban que era necesario para el asentamiento de los refugiados, a los que se había añadido la nueva oleada de los 300.000 expulsados por la guerra de junio de 1967, y para la expansión del regadío que permitiera producir para la exportación. Sin embargo, los que se oponían a la reconstrucción del Canal del Ghor y a su prolongación, querían dar prioridad al desarrollo agrícola de las regiones altas, pues veían que esta infraestructura al alcance de la artillería israelí crearía los lazos funcionales que estaban detrás de la política estadounidense para conducir al país a la paz con Israel¹⁰⁹. Este sector tuvo poca fuerza y no pudo evitar el desarrollo del Canal del Ghor, dejando a la agricultura de las regiones altas en manos de la iniciativa privada. De hecho, el grupo de presión de los grandes propietarios agrarios con intereses en el Ghor, entre otros el primer ministro Zayd al-Rifa'i, hizo prevalecer su posición. Al mismo tiempo se creó la Jordan Valley Authority, con rango ministerial, que consolidaría definitivamente al grupo de presión y lo convertiría en beneficiario de la mayor parte de las ayudas y ventajas hacia el sector agrario jordano¹¹⁰.

Tras la expulsión de las guerrillas palestinas, el gobierno jordano se planteó la necesidad de recuperar y desarrollar el Valle del Jordán, que era la principal zona agrícola, para la vida económica del país. El valle había quedado prácticamente despoblado tras la Guerra de Junio y los ataques israelíes provocaron un importante retroceso en el desarrollo agrícola, por lo que se debía afrontar la recuperación. La importancia del valle se reflejó en un proyecto de rehabilitación y desarrollo de la zona, en 1973, dirigido por una Autoridad del Valle del Jordán cuyo presidente tenía rango ministerial. Esta Autoridad es responsable de todos los aspectos relacionados con el desarrollo del valle y tiene amplios poderes para tomar decisiones políticas y para su implementación. El primer objetivo fue la rehabilitación del canal, conjugada con una tímida reforma de la propiedad agraria, la creación de nuevos asentamientos para los campesinos y la modernización de las técnicas de regadío y de cultivo¹¹¹.

¹⁰⁸ Naff y Matson (1984: 45). Como hemos visto, también había otros factores, de tanto o más peso para el régimen hachemí, que influyeron en la decisión de acabar con las guerrillas palestinas en Jordania.

¹⁰⁹ Como hemos visto, la política de Jordania fue ya definitivamente la de retirarse de la presión militar hacia Israel y confiar en la mediación estadounidense, lo que se expresó en el rechazo a participar en la guerra de 1973, y lo que la marginó de las negociaciones y le hizo perder su voz en el conflicto.

¹¹⁰ Dodge y Tell (1996: 180, 171).

¹¹¹ Reguer (1993: 76-77).

Una vez analizado el proyecto del Gran Yarmuk, jordano-sirio, abordaremos el proyecto israelí del Acueducto Nacional. La construcción del Acueducto Nacional israelí estaba pendiente del problema de Jisr Banat Yaqub. El año 1954, en el Consejo de Seguridad de NNUU, la URSS había vetado el permiso para iniciar las obras en este punto. Jisr Banat Yaqub estaba situado en la zona desmilitarizada entre Israel y Siria, sobre la cual, según los acuerdos de armisticio, ninguno de los dos Estados tenía soberanía. Tras el fracaso de las negociaciones, el propio Johnston intervino para que Estados Unidos concediera 75 millones de dólares en ayuda financiera para el desarrollo de las infraestructuras hidrológicas en Israel, pero Washington puso la condición de que Tel Aviv esperara dos años antes de reemprender las obras en el puente de Banat Yaqub. Desde el punto de vista del gobierno israelí el Acueducto Nacional era un elemento fundamental para el nuevo Estado, indispensable para la región costera -la más poblada-, y para las colonias del Negev -la frontera vecina de Egipto y la más desprotegida-, y se debía realizar a cualquier precio. También eran conscientes de las implicaciones políticas y de seguridad del proyecto, hasta el punto que las decisiones importantes se preparaban en un comité especial del gabinete en el que participaban los ministerios de Exteriores, Defensa, Finanzas y Agricultura, con los consejeros del Tahal, y con la frecuente asistencia de Ben Gurion¹¹².

La decisión crucial, ante los problemas que suponían las obras en la zona desmilitarizada, fue la de cambiar el punto de desvío del agua. Ante las presiones de Siria, la URSS y Estados Unidos, el gobierno de Israel decidió cambiar el proyecto inicial del Acueducto Nacional y trasladar las obras al lago Tiberiades, dentro de las fronteras de Israel. Esto supuso graves inconvenientes técnicos: el lago Tiberiades está situado a 213 metros por debajo del nivel del mar, lo que obliga a un fuerte consumo de energía (8% de la producción anual de electricidad de Israel) para bombear el agua hasta los 44 metros por encima del nivel del mar, que es el punto más elevado del Acueducto, y trasladarla 200 Km al sur; por otra parte, al tomar el agua directamente del lago que tiene un grado muy alto de salinidad, disminuyó considerablemente la calidad del agua desviada a través del Acueducto¹¹³.

Otra decisión difícil fue la del esfuerzo a hacer para la construcción del Acueducto Nacional. Moshe Dayan, que fue ministro de Agricultura y como tal responsable de los recursos hídricos, era el gran impulsor del Acueducto Nacional. Dayan consideraba que el Acueducto era una empresa vital para el futuro de Israel y una condición indispensable para la subsistencia de las colonias fronterizas. Por esta razón, el proyecto merecía un gran esfuerzo, aunque éste supusiera la limitación del consumo público y la congelación del nivel de vida de los israelíes. Así, el gobierno, presionado desde el Ministerio de Agricultura, aceleró las obras reduciendo su duración en cerca de tres años para hacer frente a las necesidades agrícolas, pero también

¹¹² Reguer (1993: 71).

¹¹³ Kliot (1994: 214).

para hacer frente a la oposición de los países árabes ribereños del Jordán y a la creciente hostilidad de NNUU¹¹⁴.

Las obras se mantuvieron en secreto hasta que, en octubre de 1959, el *Jerusalem Post* publicó algunos detalles. La reacción árabe fue inmediata. La Liga Árabe comenzó a estudiar una posible desviación de las aguas de las fuentes del Jordán y, en el Consejo reunido en febrero de 1960, se decidió que si Israel proseguía con los trabajos se llevaría a cabo un doble plan: se desviaría el Hasbani hacia el Litani y el Banias hacia el Yarmuk¹¹⁵. Según la argumentación árabe, no se podía desviar agua fuera de la cuenca si todavía había tierras por regar en la cuenca. El Acueducto Nacional israelí impediría la explotación de extensas áreas del Ghor y del Zor del Valle del Jordán. El argumento israelí era que el agua desviada se ajustaba a las cuotas fijadas en el último Plan Johnston. Durante tres años, las dos partes se estuvieron amenazando con utilizar la fuerza si se realizaban los respectivos proyectos. Sin embargo, los árabes no tenían la capacidad para llevarlos a cabo, mientras que los israelíes continuaron el proyecto, de forma que a finales de 1964 entró en funcionamiento el Acueducto Nacional¹¹⁶.

Para entender la dimensión que adquiriría el Acueducto Nacional para los árabes, sólo hay que recordar que el anuncio israelí de que se estaba finalizando la primera parte del proyecto condujo a la convocatoria de la primera cumbre de todos los reyes y presidentes de la Liga Árabe en El Cairo. El Acueducto Nacional se convirtió en un factor de unión para los árabes¹¹⁷, en un símbolo de los esfuerzos de los gobiernos árabes para evitar la consolidación del Estado de Israel y de la colonización de Palestina en detrimento de los refugiados palestinos¹¹⁸.

En la primera cumbre árabe de El Cairo se aprobó un plan para desviar las aguas del Jordán superior. Para llevarlo a cabo se creó una "Autoridad para explotar las aguas del río Jordán y sus afluentes", al tiempo que se decidió que los participantes en la cumbre financiarían el proyecto y tomarían las medidas militares necesarias para proteger las obras. Sin embargo, el compromiso financiero y militar de los gobiernos fue mínimo, a pesar de la importancia que la opinión pública árabe daba a lo que se veía como un expolio del agua árabe a manos de los sionistas.

¹¹⁴ Teveth (1975: 450-451).

¹¹⁵ Reguer (1993: 73).

¹¹⁶ Kahhaleh (1981: 30).

¹¹⁷ Kliot (1994: 206).

¹¹⁸ Naff y Matson (1984: 44). La primera acción guerrillera de Fatah contra Israel fue un intento de sabotaje del Acueducto Nacional el día 1 de enero de 1965 (Ayeb (1993: 77)) lo que reflejaba claramente la importancia del agua en la colonización territorial y en la disputa.

El proyecto ya nació con desacuerdos, pues el Ba'az sirio lo veía como un signo de debilidad, como una forma de escabullirse del deber de luchar contra Israel. Nasser, siempre haciendo equilibrios entre la conciencia de la inferioridad militar ante Israel y las presiones radicales de la opinión pública y del régimen sirio, defendió el desvío del Jordán como una opción alternativa a una guerra que sabía perdida de antemano. La política interárabe, sus recelos, divisiones y competencia por el liderazgo, ya comentados anteriormente, tuvo más peso que la política árabe-israelí, por lo que tanto el proyecto como su defensa militar se convirtieron en una nueva fuente de discordia. Una segunda cumbre árabe, en septiembre de 1964, acordó que una agresión a cualquier Estado árabe se consideraría como una agresión contra todos ellos, y que los ejércitos permanecerían en estado de alerta para responder a un eventual ataque. Sin embargo, ni Líbano, ni Siria, ni Jordania aceptaron el estacionamiento de tropas egipcias en su suelo por desconfianza ante las aspiraciones hegemónicas de El Cairo. Jordania tampoco permitió la entrada de tropas iraquíes o saudís, y Líbano hizo lo mismo con el ejército sirio. El resultado fue que las obras para el desvío quedaron desprotegidas y paralizadas al poco tiempo de su inicio.¹¹⁹

El proyecto árabe consistía en desviar el agua del Hasbani superior hacia el Litani, explotar en Siria y Líbano parte de los recursos del Wazzani y del Banias, y desviar el excedente hacia el Yarmuk a través de los Altos del Golán hasta el embalse que se debía construir en Mukheiba, desde donde se conduciría hacia el Canal del Ghor. Este proyecto habría tenido una fuerte repercusión en el Jordán, pues los árabes recuperarían entre 250 i 300 Mmc del agua que usaba Israel, y la salinidad del lago Tiberiades aumentaría hasta inutilizar el Acueducto Nacional¹²⁰. No obstante, el proyecto era difícilmente realizable a causa de los obstáculos geológicos y geográficos, además de ser extremadamente costoso¹²¹.

La respuesta israelí al inicio de las obras fue militar, respondiendo a su percepción de los recursos hídricos como una cuestión de seguridad nacional, como una amenaza a su derecho a la existencia. Entre 1964 y 1967 los incidentes fronterizos y los ataques israelíes a las obras en el Golán se repitieron y se hicieron progresivamente más violentos y amenazantes a medida que crecía la tensión. Los bombardeos israelíes se deben enmarcar en su política de represalias incrementadas, con lo que se convirtieron en un elemento más de tensión ante el cual los Estados árabes no tenían capacidad de respuesta militar. La reacción árabe se limitó a discursos grandilocuentes y a protestas en Naciones Unidas que, evidentemente, no frenaron a un gobierno israelí que ya estaba preparando la Guerra de Junio de 1967. El resultado fue que el proyecto árabe se hundió por falta de financiación y de protección¹²², hasta el punto que cuando Israel inició la guerra las

¹¹⁹ Lowi (1993: 121-128).

¹²⁰ Kakhaleh (1981: 32).

¹²¹ El coste calculado era de entre 190 y 200 millones de dólares, que debían financiar principalmente Arabia Saudí y Egipto (recordemos que todavía no se había producido el boom del petróleo de los años 1970s).

¹²² Kakhaleh (1981: 33).

obras estaban suspendidas de forma permanente¹²³. Esto nos permite pensar que el ataque israelí no tuvo una causa directa en el proyecto árabe de desvío del agua del Jordán, aunque, con todo, sí se puede creer que el control del agua fue uno de los objetivos de las conquistas israelíes.

5. La Guerra de Junio de 1967: la conquista del agua

"El verdadero día negro fue el séptimo día de la Guerra de los Seis Días. Entonces tuvimos que decidir, retroactivamente, si habíamos hecho una guerra defensiva o una guerra de conquista. El declive de Israel empezó aquel día"¹²⁴. El grado en que influyó el agua a la hora de tomar esta decisión todavía se discute, pero es seguro que fue un factor que se tuvo en cuenta. El agua fue uno de los elementos que ayudó a la espiral de tensión en la zona, pero no el único ni el más importante. El agua tampoco fue el elemento clave cuando los israelíes delimitaron el espacio geoestratégico a ocupar. Si el objetivo central hubiera sido el agua, habría bastado con la conquista de pequeñas zonas en la cuenca superior del río Jordán y en las áreas de captación de los acuíferos de Cisjordania¹²⁵. No obstante, el mismo argumento también sirve para afirmar que la decisión de dibujar la línea de las conquistas unos pocos kilómetros más al norte y al este se puede explicar por la voluntad de controlar toda la cuenca superior del Jordán.

Sí parece cierto que el agua influyó en la decisión de mantener la ocupación y en el dibujo de algunas zonas a controlar y a colonizar. La decisión sobre la permanencia en los territorios palestinos y en los Altos del Golán, y su colonización, sí que estuvo, y continúa estando, influida por el control del agua¹²⁶. El mismo 1967, Israel pasó a controlar el agua de los territorios ocupados con la orden militar 92, que prohibía horadar nuevos pozos sin el permiso de las autoridades militares de ocupación, fijaba cuotas para la extracción de agua y expropiaba los pozos de los propietarios ausentes y aquellos que se encontraban en las áreas expropiadas. En octubre del mismo año la autoridad militar publicó la orden militar 158 que, en el artículo 4, decía: "No se permitirá a nadie instalar, montar, poseer o hacer funcionar ninguna instalación de agua si no se ha obtenido la licencia del comandante de la zona". Entre 1967 y 1993 sólo se concedieron permisos para 34 nuevos pozos, para uso doméstico y con un máximo de 140 metros de profundidad¹²⁷. De esta forma se

¹²³ Riyadh (1985: 14).

¹²⁴ Yeshayahu Leibovitz, citado en Gresh (1990: 8).

¹²⁵ Elmusa (1996: 72). Stauffer (1985) defiende que hubo un "imperativo hídrico" israelí en la Guerra de Junio de 1967 y en las guerras libanesas. Los argumentos de Stauffer se basan principalmente en los beneficios en recursos hídricos conseguidos por Israel en estas guerras, y en un cálculo de costos y beneficios que es favorable a la guerra y a la conquista de las fuentes árabes frente a otras soluciones más caras. No obstante, parece claro que otras variables, ideológicas, políticas y de seguridad tuvieron un mayor peso en la decisión de llevar a cabo las guerras y las conquistas.

¹²⁶ Beaumont (1994: 18).

¹²⁷ Beschorner (1992b: 13).

impidió la explotación palestina de los acuíferos de Cisjordania, una fuente de agua cada vez más importante para Israel. El control del Valle del Jordán, por razones teóricamente de seguridad, también implicaba la colonización efectiva y física de las mejores tierras de regadío de la orilla occidental.

La importancia estratégica de los Altos del Golán se puede compensar con la firma de un tratado de paz entre Siria e Israel¹²⁸. Sin embargo, el problema del agua se evidencia cuando, desde Israel, se dice que antes del tratado "se deberían hacer algunos cambios en la frontera del norte con Siria para asegurar el problema del agua"¹²⁹. La ocupación de los Altos del Golán no supone solamente el dominio estratégico de Damasco, también significa el control directo del Baniyas e indirecto del Yarmuk, pudiendo impedir la construcción de infraestructuras en el principal afluente del Jordán¹³⁰. Así, la ocupación de los Altos del Golán fue el certificado de defunción del plan árabe para desviar las aguas del Jordán superior, pues las tropas israelíes se estacionaron en la zona por la que debía pasar el agua¹³¹.

El control israelí del Jordán superior se completó en 1978 con la primera invasión israelí del sur de Líbano y la ocupación de una franja en la frontera de los dos países. El volumen total de las aguas árabes capturadas entre 1967 y 1978 es de 600-700 Mmc y representa el 40% del total del agua consumida en Israel. Este volumen es equivalente al aumento del consumo israelí desde mitad de los años sesenta, de lo que se desprende que la expansión de las colonias y de la producción agrícola se ha hecho con agua del Jordán superior y de Cisjordania¹³². El control de los recursos hídricos se puede considerar que es el beneficio más importante que la ocupación de la Cisjordania, el Golán y el sur de Líbano ha procurado a Israel. La conquista del agua de estas zonas ha supuesto un importante ahorro para Israel, pues la alternativa a la conquista militar de los recursos hídricos era la muy cara desalinización utilizando energía nuclear. Estimaciones del año 1984 ya hablaban de un ahorro de 2.000 millones de dólares¹³³. Esto nos muestra la importancia del agua en la definición de la estrategia militar y de ocupación de los gobiernos israelíes.

¹²⁸ Los Altos del Golan no eran una amenaza para la seguridad de Israel. De hecho, ninguno de los jefes de Estado Mayor de la UNTSO los consideró como tal. La artillería siria era poco eficaz, tal y como se demostró con su incapacidad para impedir la conquista israelí de las zonas desmilitarizadas y la expulsión de la población, la construcción de las infraestructuras hidrológicas, o la propia conquista del Golan. En la actualidad, el armamento moderno hace que las teóricas ventajas geográficas tengan todavía menos importancia. Por esta razón, se puede afirmar que el argumento de seguridad dado por Israel es una excusa para retener el Golan (Neff (1994: 38)).

¹²⁹ Aaron Yariv (director del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Tel Aviv), citado en Moret (19-11-1990).

¹³⁰ De los 10 Km que controlaba antes de 1967, Israel pasó a controlar casi la mitad del curso del Yarmuk.

¹³¹ Schmida (1985: 28).

¹³² Stauffer (1985: 77).

¹³³ Arab Research Centre (1985: 85).

6. De la militarización del conflicto del agua a la implementación unilateral

Tras la Guerra de Junio de 1967 el escenario hidro-político cambió sustancialmente. El objetivo árabe de dificultar el acceso de Israel a los recursos hídricos ya no tenía sentido pues Tel Aviv dominaba las principales fuentes. Como ya se ha visto, las conquistas y la hegemonía militar israelí habían frustrado las intenciones de impedir la consolidación del Estado de Israel y la colonización judía del territorio, y la política árabe entraba en una nueva época y en un cuestionamiento total de sus principios. Líbano y Siria se vieron apartados de la disputa por el agua de la cuenca superior del Jordán e Israel impuso su dominio basado en la conquista territorial. La conquista militar permitió a Israel llevar a cabo los objetivos que había expresado al inicio de las negociaciones Johnston, excepto el control del río Litani, tanto en lo referente a las cuotas de agua como a su uso. En Jordania, las nuevas políticas hidrológicas se centraron en asegurar una cuota justa de agua del sistema Jordán-Yarmuk, lo que se abordó con una lógica más tecnocrática que política.

El problema del agua en Cisjordania y la Franja de Gaza, en cambio, mantuvo toda su dimensión política, pues era un recurso básico para la colonización de los nuevos territorios conquistados. Además, el control de los acuíferos cisjordanos entró directamente en el discurso israelí sobre seguridad. La política israelí respecto a los recursos hídricos tras la Guerra de Junio fue la de usar la totalidad del agua de la cuenca superior del Jordán y congelar la situación en la cuenca inferior, sin permitir que se variara el *statu quo*. Respecto a los acuíferos cisjordanos, Israel impuso la restricción del consumo palestino y explotó los depósitos subterráneos en beneficio propio, tanto para el interior de Israel como para los asentamientos de colonos judíos en los territorios ocupados palestinos.

6.1 La disputa por el Yarmuk

Los objetivos hidrológicos jordanos tras la Guerra de Junio se centraron en el aprovechamiento del río Yarmuk y en la potenciación del regadío en el Valle del Jordán a través del Canal del Ghor. La conquista israelí de los Altos del Golán abortó los proyectos en Mukheiba, por razones de seguridad, y puso una vez más en el primer plano el proyecto de embalse en Maqarin. La falta de infraestructuras hidráulicas adecuadas en el río Yarmuk suponía la pérdida de importantes volúmenes de agua en invierno, que explotaba Israel tras su desvío al lago Tiberiades¹³⁴.

¹³⁴ Jordania sólo podía utilizar entre 120 i 130 Mmc, lo que equivale a menos de un tercio del caudal total del río. Israel explotaba cerca de 100 Mmc del caudal invernal, además de los 25 Mmc de la cuota establecida por los acuerdos Johnston, lo que suponía más del 25% del agua del río Yarmuk en vez del 5% propuesto por Johnston (Lowi (1993: 155, 181)).

La competencia por el agua del Yarmuk entre Israel y Jordania se expresó en los obstáculos israelíes a la construcción y funcionamiento de las infraestructuras jordanas. La sequía agravaba la situación, y en los años setenta se sintió de una forma crítica en Jordania. Amman, haciendo un ejercicio de pragmatismo, intentó llegar a acuerdos con el gobierno israelí para desarrollar y reparar algunas infraestructuras relacionadas con el Canal del Ghor. En 1977, abrió conversaciones con funcionarios israelíes a través de mediadores norteamericanos para afrontar el problema del embalse de Mukheiba. En un primer momento, los laboristas parecieron receptivos a la iniciativa, pero el cambio de gobierno el mismo año congeló los contactos, que, a partir de entonces, se limitaron a tratar las cuotas del Yarmuk en un nivel técnico. A Tel Aviv no le interesaba que Jordania pudiera desarrollar un mejor aprovechamiento del Jordán, pues el agua que no se podía desviar hacia el canal revertía en beneficio israelí. Esto se puso de manifiesto poco más tarde, cuando en 1979 los dos países estuvieron cerca de chocar militarmente en la toma de aguas del Canal del Ghor. El gobierno jordano acusó al israelí de tapar con rocas el desvío hacia el canal y desplazó tropas a la zona para protegerlo, a lo que el ejército israelí respondió haciendo lo mismo. Finalmente, fue necesaria una nueva mediación estadounidense para evitar el conflicto armado.¹³⁵

El embalse en Maqarin era otra necesidad en Jordania que se hacía más acuciante con los períodos de sequía. A mediados de los años setenta un nuevo proyecto que incluía como pieza fundamental el embalse en Maqarin recibió el apoyo internacional. Este proyecto consistía en la segunda fase del "Proyecto de Regadío en el Valle del Jordán", y comprendía el mencionado embalse con capacidad para 486 Mmc y una central hidroeléctrica, un punto de captación y desvío de agua en Addassiyah, la prolongación del Canal del Ghor oriental en 14,5 Km, la construcción de nuevos sistemas de regadío para cubrir alrededor de 10.000 hectáreas, y la modernización de los sistemas de regadío existentes¹³⁶.

La posición de Damasco, desde un primer momento, revistió cierta ambigüedad. Siria debía ser la principal beneficiaria de la producción de energía, por lo que estaba fuertemente interesada en el proyecto, pero también estaba planeando el desarrollo agrícola de la región y no definió su posición sobre el volumen de agua que utilizaría de los afluentes sirios de la cuenca superior del Yarmuk. Además, el gobierno sirio desconfiaba de la localización de la presa por razones de seguridad, pues estaba al alcance de la artillería israelí y ya había habido repetidas muestras de que las infraestructuras hidráulicas podían ser un objetivo militar¹³⁷.

¹³⁵ Wolf (1995: 55-56).

¹³⁶ Taubenblatt (1988: 48).

¹³⁷ Lowi (1993: 174). Por ejemplo, el proyecto de desvío del agua de la cuenca superior del Jordán había sucumbido bajo los bombardeos israelíes, las obras en Mukheiba se habían paralizado por la invasión israelí de junio de 1967 y, entre 1967 y 1971, el Canal del Ghor oriental había quedado fuera de servicio en cuatro ocasiones por los bombardeos israelíes.

Los estudios iniciales se hicieron con financiación de la *United States Agency for International Development* (USAID), y en una reunión de donantes celebrada en 1978 en Londres también recibió una importante financiación bilateral y multilateral, pero el gobierno de Estados Unidos y el Banco Mundial exigían que hubiera un acuerdo general de todos los países ribereños (Siria, Jordania e Israel) para que la financiación se hiciera efectiva¹³⁸. Washington, con la Administración Carter, intentó nuevamente una aproximación funcionalista al conflicto árabe-israelí a través de los recursos hídricos y de la cooperación multilateral en su gestión. Sin embargo, de la misma forma que había ocurrido con las negociaciones Johnston, el proyecto chocó con los problemas políticos.

En Israel la construcción del embalse se percibió como una amenaza porque supondría la pérdida de, al menos, los excedentes invernales, y porque provocaría un aumento de la salinidad del lago Tiberiades¹³⁹ y una mayor disminución del nivel del Mar Muerto¹⁴⁰. La posible pérdida del agua del Yarmuk, junto con el control de los acuíferos de Cisjordania, trasladó a la opinión pública la situación crítica de Israel ante la escasez de recursos hídricos¹⁴¹.

Israel exigió una revisión de su cuota de 25 Mmc a 40 Mmc. Al mismo tiempo, alegando su *status* de gobierno que administraba la orilla occidental del Jordán, solicitó los 140 Mmc del Yarmuk que el Plan Johnston adjudicaba al Ghor occidental¹⁴². Esta pretensión era totalmente inaceptable para Jordania y en el ámbito internacional, pues el agua del Yarmuk hubiera servido para extender la colonización israelí de Cisjordania, mientras que la cuota se había negociado pensando, sobre todo, en el asentamiento de los refugiados palestinos en la región. Las pretensiones israelíes y la posible negociación sobre ellas colocaba en primer plano el problema del control del territorio y de sus recursos, además del reconocimiento y legitimación de este control, y por ende de la ocupación y las conquistas de junio de 1967.

¹³⁸ Starr (1991: 577). De todas formas, la superioridad militar israelí hace pensar que difícilmente sería posible construir el embalse sin el acuerdo con Israel, pues Tel Aviv podría optar por el sabotaje de las obras como una solución barata y efectiva (Davis, Maks y Richardson (1980: 12)).

¹³⁹ Esto podría tener consecuencias en prácticamente todo el sistema hidrológico israelí, debido a que el lago Tiberiades se utiliza como depósito del agua a distribuir a través del Acueducto Nacional. En añadidura, la misma agua también se utiliza para rellenar los acuíferos, que sirven también de depósito en invierno, por lo que la pérdida de calidad del agua sería general (Reguer (1993: 80)).

¹⁴⁰ El Mar Muerto podría llegar a desaparecer, por lo que el proyecto de Maqarin puso de nuevo encima de la mesa el proyecto del Canal Med-Dead, el trasvase de agua del Mediterráneo hacia el Mar Muerto. Sin embargo, los costos tanto económicos como de seguridad de este proyecto eran demasiado importantes. Además, la disminución del nivel del Mar Muerto también afectaría a las industrias que explotan sus minerales, tanto israelíes como jordanas (Davis, Maks y Richardson (1980: 10)).

¹⁴¹ Starr (1991: 577); Davis, Maks, Richardson (1980: 11).

¹⁴² Reguer (1993: 79); Kahhaleh (1981: 46).

A medida que avanzaban los años el proyecto de embalse en Maqarin crecía en importancia para Jordania. La sequía y la contaminación de los acuíferos que suministraban agua a la capital provocaban escasez y racionamiento, por lo que el agua del Yarmuk se vio también como una solución para las necesidades de consumo urbano. Así, el proyecto, que en un inicio era puramente para regadío y producción de energía, adquirió una nueva dimensión. En 1980 hubo noticias de que la mediación norteamericana estaba consiguiendo resultados y que Jordania e Israel se acercaban a un acuerdo para la división de las aguas del Yarmuk. La posición crítica de Jordania en la cuenca del Jordán y del Yarmuk, y su clara inferioridad en la relación de poder con los demás actores, sobre todo con Israel, obligaba a Amman a buscar acuerdos con Tel Aviv para la gestión de los recursos hídricos de la cuenca y para solucionar los continuos problemas que se presentaban, como la limpieza y reparación de la toma de agua para el Canal del Ghor en el Yarmuk. Estos acuerdos puntuales se percibían de forma distinta por los israelíes y los jordanos, ya que mientras los primeros los consideraban como un tipo de cooperación, los segundos los veían como un signo de impotencia ante el conflicto.

Sin embargo, a finales de los setenta y primeros ochenta, surgió un nuevo obstáculo que terminó por desanimar la mediación norteamericana dirigida por Philip Habib para la construcción de la presa en Maqarin. Tras los acuerdos de Camp David, el gobierno sirio se negó a cualquier tipo de colaboración con Israel, lo que entraba en contradicción con las exigencias del Banco Mundial y de los Estados Unidos para financiar el proyecto. Por otra parte, los regímenes de Damasco y Amman se distanciaron en el nuevo clima de tensión interárabe. Hafez al-Assad acusó a los hachemís de estar apoyando a la fuerte oposición islamista de los Hermanos Musulmanes y, poco después, Siria y Jordania se situaron en bandos enfrentados durante la guerra entre Irán e Iraq¹⁴³.

El proyecto de Maqarin ha seguido presente durante los años ochenta y noventa. La sequía y la situación límite de los recursos hídricos en Jordania a finales de los ochenta, llevaron a Amman a firmar un acuerdo con Siria para la construcción de la presa de la Unidad cerca del mismo emplazamiento de Maqarin. Este acuerdo se firmó en condiciones desfavorables para Jordania, ya que el nuevo proyecto tenía la mitad de la capacidad del anterior, y Siria aprovecharía casi toda la energía generada en la presa y podría construir 24 pequeños embalses en la parte superior del río. El gobierno jordano se dirigió al Banco Mundial en busca de financiación y, nuevamente, se encontró con la exigencia de un acuerdo con todos los Estados corribereños, lo que le llevó a solicitar una nueva mediación estadounidense para resolver la disputa. En 1989, el embajador Richard Armitage retomó la cuestión donde Habib la había dejado, pero la explotación del río Yarmuk había sufrido algunos cambios sustanciales. La explotación siria de la cuenca superior del río, con una capacidad de embalse de alrededor de 250 Mmc dejaba una capacidad máxima de 225 a la presa en Maqarin, lo que suponía una fuerte mengua en comparación con el proyecto inicial de 486 Mmc. Por otra parte, Israel insistía en que se debía utilizar el lago Tiberiades como embalse natural y quería renegociar sus cuotas, además de

¹⁴³ Lowi (1993: 176-177).

solicitar que el acuerdo se plasmara formalmente, poniendo un obstáculo político difícilmente salvable por Jordania en aquel momento. Aun con todas las dificultades, parecía que el acuerdo entre jordanos e israelíes era posible, pero la mediación de Armitage nació coja por las malas relaciones de Estados Unidos con Siria y, al poco tiempo, la invasión iraquí de Kuwait y la crisis que la siguió dieron al traste con ella¹⁴⁴.

Las relaciones entre Israel y Jordania sufrieron un cambio importante tras la paz separada palestino-israelí en 1993. El régimen hachemí aprovechó la oportunidad para negociar la paz con Israel y utilizó el agua, entre otras cuestiones menores, para legitimar las conversaciones ante la opinión pública de su país. Los tratos con Israel continuaban provocando un rechazo mayoritario en la población de Jordania, y el gobierno de Amman necesitaba crear un ambiente más favorable si quería mantener la estabilidad tras el tratado de paz.

En 1993-1994, la región del Jordán estaba saliendo de una sequía extremadamente dura y la carestía de agua se sentía como un problema capital, por lo que el régimen jordano forzó la negociación de algunas cuestiones concretas, la principal el agua, antes de la firma del tratado de paz. El gobierno jordano necesitaba un acuerdo previo y favorable sobre los recursos hídricos, para hacer aceptar el acuerdo de paz a su opinión pública. Esto se puede apreciar en los titulares a primera plana del "reconocimiento israelí de los derechos jordanos sobre el agua", que en realidad sólo era la aceptación de negociar el problema¹⁴⁵, y en la insistencia en los beneficios del acuerdo para Jordania una vez finalizada la negociación¹⁴⁶. De hecho, los gobiernos israelí y jordano ya utilizaron los recursos hídricos antes incluso de iniciar las conversaciones, cuando durante el verano de 1994 Israel ayudó a Jordania a superar las importantes restricciones cediendo una cuota mayor de agua¹⁴⁷.

Tel Aviv también tenía interés en facilitar la negociación política y sobre los recursos hídricos. En una negociación separada con Jordania, el agua que estaba en juego no era un caudal importante y podía facilitar la firma de un segundo tratado de paz con un Estado árabe. Además, la aceptación jordana del principio de división de la cuenca favorecía la estrategia israelí de negociación de tratados separados bilaterales, en contraposición a la firme posición común de los Estados árabes en las negociaciones Johnston¹⁴⁸. En el

¹⁴⁴ Lowi (1993: 180); Wolf (1995: 65-66).

¹⁴⁵ *Al-Dustur* (20-7-1994: 1) *Israil ta'tarif bihuquq al-Urdun fi-l-miyah* (Israel admite los derechos de Jordania sobre las aguas).

¹⁴⁶ Declaraciones del primer ministro Abd al-Salam al-Majali y del negociador en jefe Munther Haddadin a *Jordan Times* (19 de octubre de 1994).

¹⁴⁷ Entrevista con Munther Haddadin, antiguo director de la Jordan Valley Authority y antiguo ministro de Agua e Irrigación, jefe de la delegación negociadora del acuerdo sobre recursos hídricos con Israel en 1994 (24-2-1997 en la Royal Scientific Society - Amman).

¹⁴⁸ Elmusa (Spring 1995: 64, 72).

nuevo marco que se abría con los acuerdos jordano-israelíes, Israel sería la parte dominante en cada uno de los posibles tratados, en vez de ser una más de las partes en un sistema de gestión global de la cuenca.

Los objetivos y principios del acuerdo se establecen en el artículo sexto y ponen en evidencia que la estrategia que prevaleció fue la israelí. En primer lugar, a pesar de que "The Parties agree mutually to recognise the rightful allocations of both of them (...)" (art. 6.1), y de que las dos partes reconocían "(...)the necessity to find a practical, just and agreed solution (...)" (art. 6.2), no se menciona en ningún párrafo la forma en que estos principios se expresarían en el tratado y se plasmarían en variables concretas. El principio que regiría el desarrollo de las negociaciones, se expresaba a continuación:

"The Parties recognise that their water resources are not sufficient to meet their needs. More water should be supplied for their use through various methods, including projects of regional and international co-operation" (art. 6.3)¹⁴⁹.

La política israelí en las negociaciones bilaterales y multilaterales¹⁵⁰ es la de evitar la redistribución de los recursos hídricos y centrar los esfuerzos en aumentar los suministros. De hecho, ya en 1992, el director de los servicios hidrológicos del Ministerio de Agricultura israelí escribía:

"El argumento de que Israel utiliza agua que no le pertenece, y que debería devolver, dificulta las relaciones. Ese argumento es un signo de que el que habla no busca realmente una solución (...) Tanto Israel como Jordania casi han agotado su potencial (...) Por lo tanto, la transferencia de agua de un sitio a otro es una opción fútil. Sólo serviría para crear más problemas. La solución para estos dos estados es añadir agua y no redistribuirla: conservarla y utilizarla más eficazmente"¹⁵¹.

El artículo primero del anexo II se marca los volúmenes principales:

"Article I. - Allocation

1. Water from the Yarmouk River

¹⁴⁹ El punto siguiente del artículo sexto abunda en la misma cuestión:

art.6.4 "In light of paragraph 3 of this Article, with the understanding that co-operation in water-related subjects would be to the benefit of both Parties, and will help alleviate their water shortages, and that water issues along their entire boundary must be dealt with in their totality, including the possibility of trans-boundary water transfers, the Parties agree to search for ways to alleviate water shortages and to co-operate in the following fields: a. development of existing and new water resources, increasing the water availability, including cooperation on a regional basis as appropriate, and minimising wastage of water resources through the chain of their uses; (...)"

¹⁵⁰ El grupo de trabajo sobre los recursos hídricos que se puso en marcha en el marco del proceso multilateral iniciado en 1992 está teniendo una vida no demasiado ambiciosa y con unos resultados más bien modestos. De hecho, su mayor éxito fue reunir a técnicos jordanos, palestinos e israelíes en un "Executive Action Team" (EXACT), con apoyo de Australia, Canadá, la Unión Europea, Francia, Holanda y Estados Unidos, que básicamente ha llevado a cabo una labor de puesta en común de datos hidrográficos, aunque no de consumo y distribución (Información sobre EXACT se puede encontrar en <http://water.usgs.gov/exact/>).

¹⁵¹ El País-World Media (11-6-1992) "Oriente Próximo, la batalla por venir (mesa redonda)".

- a. Summer period - 15th May to 15th October of each year. Israel pumps (12) MCM and Jordan gets the rest of the flow.
- b. Winter period - 16th October to 16th May of each year. Israel pumps (13) MCM and Jordan is entitled to the rest of the flow subject to provisions outlined hereinbelow: Jordan concedes to Israel pumping an additional (20) MCM from the Yarmouk in winter in return for Israel conceding to transferring to Jordan during the summer period the quantity specified in paragraph (2.a) below from the Jordan River.
- c. In order that waste of water will be minimized, Israel and Jordan may use, downstream of point 121/Adassiya Diversion, excess flood water that is not usable and will evidently go to waste unused."

En el tratado se rompe la lógica de las negociaciones Johnston, en las cuales se establecía una cuota para los árabes y era Israel la parte que accedía al agua excedentaria y estaba a merced de la climatología. El acuerdo fija una cuota para Israel y el resto para Jordania, lo que deja a Amman a expensas de la explotación siria del Yarmuk. Jordania será así la primera interesada en evitar que Siria aumente su consumo y actuará como cortafuegos para proteger la cuota israelí. Por otra parte, como queda marcado en el párrafo (c) Israel no renuncia a las aguas torrenciales que las infraestructuras jordanas no pueden controlar, y que pueden variar entre 50 y 100 Mmc.

El resto de volúmenes de agua dependientes del río Jordán son mínimos y, en buena parte están ligados a futuros proyectos de desarrollo:

"Article I. - Allocation

1. Water from the Jordan River

- a. Summer period - 15th May to 15th October of each year. In return for the additional water that Jordan concedes to Israel in winter in accordance with paragraph (1.b) above, Israel concedes to transfer to Jordan in the summer period (20) MCM from the Jordan River directly upstream from Deganya gates on the river. Jordan shall pay the operation and maintenance cost of such transfer through existing systems (not including capital cost) and shall bear the total cost of any new transmission system. A separate protocol shall regulate this transfer.
- b. Winter period - 16th October to 14th May of each year. Jordan is entitled to store for its use a minimum average of (20) MCM of the floods in the Jordan River south of its confluence with the Yarmouk (as outlined in Article II below). Excess floods that are not usable and that will otherwise be wasted can be utilised for the benefit of the two Parties including pumped storage off the course of the river.
- c. In addition to the above, Israel is entitled to maintain its current uses of the Jordan River waters between its confluence with the Yarmouk, and its confluence with Tiral Zvi/Wadi Yabis. Jordan is entitled to an annual quantity equivalent to that of Israel, provided however, that Jordan's use will not harm the quantity or quality of the above Israeli uses. The Joint Water Committee (outlined in Article VII below) will survey existing uses for documentation and prevention of appreciable harm.
- d. Jordan is entitled to an annual quantity of (10) MCM of

desalinated water from the desalination of about (20) MCM of saline springs now diverted to the Jordan River. Israel will explore the possibility of financing the operation and maintenance cost of the supply to Jordan of this desalinated water (not including capital cost). Until the desalination facilities are operational, and upon the entry into force of the Treaty, Israel will supply Jordan (10) MCM of Jordan River water from the same location as in (2.a) above, outside the summer period and during dates Jordan selects, subject to the maximum capacity of transmission.

2. Additional Water

Israel and Jordan shall cooperate in finding sources for the supply to Jordan of an additional quantity of (50) MCM/year of water of drinkable standards. To this end, the Joint Water Committee will develop, within one year from the entry into force of the Treaty, a plan for the supply to Jordan of the above mentioned additional water. This plan will be forwarded to the respective governments for discussion and decision."

Como se puede ver, la cuota inmediata para Jordania del río Jordán es de sólo los 10 Mmc de agua desalinizada, para el resto se debe desarrollar el modo de producirla (20 Mmc de aguas torrenciales) o no se especifica su procedencia (50 Mmc de agua adicional). Estos 50 Mmc son la máxima ganancia teórica de la parte jordana. Sin embargo, israelíes y jordanos no coinciden en la interpretación del redactado de este punto. El acuerdo dice que Israel y Jordania colaborarán para conseguir esta agua adicional. La interpretación israelí es la de ayudar técnicamente, mientras que la jordana es la de tener acceso a agua suplementaria de la cuota israelí del Jordán o del Tiberiades o de fuentes conjuntas jordano-israelíes, pues las fuentes sobre las que trata el acuerdo no tienen capacidad para suministrar estos 50 Mmc adicionales¹⁵². Así, según la interpretación israelí, no hay redistribución de los recursos sino la búsqueda de nuevos suministros en un aumento de la producción futura de agua.

Otro elemento importante del tratado es el intercambio de 20 Mmc de agua invernal del Yarmuk que se desvían al lago Tiberiades para uso israelí, por 20 Mmc de agua estival del Tiberiades para uso jordano. Esto se puede entender de dos formas: la primera es que los jordanos utilizan el lago Tiberiades como embalse para almacenar el agua excedente de invierno; la segunda es que la cuota del Yarmuk para Israel es de 45 Mmc y la del Jordán para Jordania también aumenta en 20 Mmc. De una u otra forma, la realidad es que se está usando el lago Tiberiades como embalse natural para agua del río Yarmuk, lo que seguramente enterrará definitivamente el proyecto de embalse conjunto sirio-jordano en Maqarin y la explotación tanto hidroeléctrica como de aprovechamiento de agua del río.

¹⁵² Entrevista con Bisher Khasawneh, asesor del Ministerio de Asuntos Exteriores jordano especialista en recursos hídricos (22 de febrero de 1997, Ministerio de Asuntos Exteriores, Amman). La opinión de Khasawneh era que la delegación negociadora jordana no había consultado a los asesores legales y que cometió un error al aceptar el redactado del punto 3. La propuesta israelí es desalinizar 30 Mmc de agua salobre de los arroyos del Ghor Beisan (israelí) y 20 Mmc de los del lago Tiberiades.

El tratado no se refiere solamente al sistema Yarmuk-Jordán inferior. En el artículo IV del Anexo II también se acordó la distribución de las aguas de Wadi Araba, al sur del Mar Muerto¹⁵³. En el momento de firmar el acuerdo, la extracción de agua de los pozos de Wadi Araba por parte de Israel era de alrededor de 8 Mmc, de los cuales una parte se usaba para regar las colonias del área de al-Ghamr y el caudal mayor se desviaba al interior de Israel¹⁵⁴. Esta cuota se ha aumentado en 10 Mmc, lo que reduce en 18 Mmc el volumen de agua teóricamente ganado por Jordania de la cuota del Jordán, pues no es más que un intercambio de agua del sur por agua del norte. Otro factor criticado en Jordania y por el resto de Estados árabes del acuerdo sobre el área de al-Ghamr, es que a pesar de recuperar Jordania la soberanía nominal sobre esta zona, los colonos no sólo permanecen en la tierra sino que además son tratados de propietarios del suelo ("Recognising that in the area which is under Jordan's sovereignty with Israeli private land use rights ("land owners")") y las condiciones en que disponen del área les mantiene en la práctica como si el territorio continuara siendo israelí¹⁵⁵. Como se puede suponer, esto fue visto por los demás Estados árabes y algunos sectores de la

¹⁵³ Annex II

Article IV. (Groundwater in Emek Ha'Arava/Wadi Araba) 1. In accordance with the provisions of this Treaty, some wells drilled and used by Israel along with their associated systems fall on the Jordanian side of the borders. These wells and systems are under Jordan's sovereignty. Israel shall retain the use of these wells and systems in the quantity and quality detailed in an Appendix to this Annex, that shall be jointly prepared by 31st December, 1994. Neither country shall take, nor cause to be taken, any measure that may appreciably reduce the yields or quality of these wells and systems. 2. Throughout the period of Israel's use of these wells and systems, replacement of any well that may fail among them shall be licensed by Jordan in accordance with the laws and regulations then in effect. For this purpose, the failed well shall be treated as though it was drilled under license from the competent Jordanian authority at the time of its drilling. Israel shall supply Jordan with the log of each of the wells and the technical information about it to be kept on record. The replacement well shall be connected to the Israeli electricity and water systems. 3. Israel may increase the abstraction rate from wells and systems in Jordan by up to (10) MCM/year about the yields referred to in paragraph 1 above, subject to a determination by the Joint Water Committee that this undertaking is hydrogeologically feasible and does not harm existing Jordanian uses. Such increase is to be carried out within five years from the entry into force of the Treaty.

¹⁵⁴ Elmusa (Spring 1995: 64).

¹⁵⁵ *Treaty of Peace Between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan* (Arava/Araba Crossing point, 26 October 1994). Annex I (c) The Zofar/Al-Ghamr Area

1. The two Parties agree that a special regime will apply to the Zofar/ Al-Ghamr area ("the area") on a temporary basis, as set out in this Annex. For the purpose of this Annex the area is in Appendix V.

2. Recognising that in the area which is under Jordan's sovereignty with Israeli private land use rights ("land owners") in the land comprising the area ("the land") Jordan undertakes: a) to grant without charge unimpeded freedom of entry to, exit from land usage and movement within the area to the land-owners and to their invitees or employees and to allow the land-owners freely to dispose of their land in accordance with applicable Jordanian law; b) not to apply its customs or immigration legislation to land-owners, their invitees or employees crossing from Israel directly to the area for the purpose of gaining access to the land for agricultural or any agreed purposes; c) not to impose discriminatory taxes or charges with regard to the land or activities within the area; d) to take all necessary measures to protect and prevent harassment of or harm to any person entering the area under this Annex; e) to permit with the minimum of formality, uniformed officers of the

opinión jordana como un peligroso precedente, pues ni el Derecho Internacional, tras la ocupación militar del territorio, ni el derecho jordano permitía a los colonos israelíes convertirse en "propietarios" del suelo. Este es uno de los objetivos de Israel en su política de ocupación de los territorios árabes, tanto palestinos, como sirios y libaneses, y los negociadores jordanos en el redactado del tratado de paz lo aceptaron como una realidad *de iure*.

El resultado final de las negociaciones se ajustó a los criterios defendidos por Israel, aunque también abrió expectativas a la parte jordana. Esto fue posible por la aceptación jordana de la división de la cuenca y por su renuncia a cuotas de agua de la cuenca superior del Jordán. El *statu quo* sufrió alteraciones mínimas, quedando las alteraciones a expensas del desarrollo futuro de nuevas infraestructuras. La cuota resultante para Jordania quedó lejos de lo establecido en las negociaciones Johnston (720 Mmc) aun restándoles la parte que hubiera correspondido a Cisjordania según los cálculos palestinos (181 Mmc). Las estimaciones más optimistas sobre el caudal que conseguirá Jordania una vez construidos todos los proyectos, apuntan un volumen total aproximado de 345 Mmc¹⁵⁶, 194 Mmc menos de lo que el plan Unificado final de las conversaciones Johnston marcaba. Y a esta diferencia se le debe sumar los 18 Mmc que Jordania cede a Israel en Wadi Araba, con lo que son más de 210 Mmc los que pierde Amman. También se debe tener en cuenta que las estimaciones actuales se hacen con una tecnología para producir agua que era impensable en los años cincuenta, con lo que los volúmenes de las negociaciones Johnston serían mayores en la actualidad y la diferencia aún más abrumadora.

Así, la aceptación jordana de la división de la cuenca y la renuncia a los derechos sobre el agua que salía del lago Tiberiades, explican el desequilibrio respecto a las cuotas de los acuerdos Johnston. En esta ocasión, la realidad política también ha influido en las negociaciones sobre el agua. El reconocimiento de Israel se ha traducido en un reconocimiento del *statu quo*, tanto territorial como del consumo y la distribución de los recursos hídricos. La posición negociadora de Jordania partía de una posición de debilidad y de la incapacidad para modificar este *statu quo*, con lo que los principios que guiaron las conversaciones y el tratado final fueron los que impuso la parte israelí. En el caso jordano, el acuerdo representaba una pérdida importante respecto a las cuotas Johnston, pero una ganancia futura respecto a una distribución de los recursos hídricos que no se podía modificar en el sentido de recuperar los volúmenes establecidos en los años cincuenta y que en la actualidad consume Israel.

La aceptación del *statu quo* como punto de partida de las negociaciones entre Israel y Jordania fue posible porque las reclamaciones territoriales jordanas eran pequeñas y porque los recursos a los que Jordania

Israeli police force access to the area for the purpose of investigating crime or dealing with other incidents solely involving the landowners, their invitees or employees.

¹⁵⁶ Según las estimaciones de Munther Haddadin, que se pueden considerar como las más optimistas pues defienden el acuerdo negociado al ser él el jefe de la delegación jordana. Se pueden encontrar los cálculos y un comentario desde esta perspectiva en Elmusa (Spring 1995).

renunciaba, siempre según la referencia del Acuerdo Unificado de las conversaciones Johnston, no estaban ligados a sus reclamaciones territoriales sino al dominio israelí. Sin embargo, en futuras negociaciones en las que participen las demás partes de la cuenca, tanto a nivel bilateral con Israel como a nivel multilateral, no se podrá partir del *statu quo*, pues la distribución de los recursos hídricos está directamente ligada a las reclamaciones territoriales. Además, en el caso de una negociación de cuenca el consumo israelí no sería aceptable porque ni libaneses ni sirios podrían renunciar a sus derechos, ni jordanos ni palestinos podrían negociar como si el Jordán naciera bajo el lago Tiberiades, como se ha hecho en el Tratado entre Israel y Jordania de 1994.

Aun así, también es cierto que, a pesar de no suponer una verdadera redistribución de los recursos, el acuerdo ha reportado beneficios a Jordania, pues en momentos de restricciones Israel ha respondido facilitando mayores caudales, y se ha avanzado en los distintos proyectos para aumentar la producción y la calidad del agua. Hasta los acuerdos, Israel había impedido que los jordanos incrementaran la explotación de la cuenca del Jordán y de los acuíferos. La posibilidad de hacerlo a partir de las negociaciones fue el beneficio que los gobiernos israelíes ofrecieron a la otra parte, siempre sin alterar el consumo propio. Así, por ejemplo, el acuerdo ha permitido conseguir financiación internacional para pequeños embalses de control de aguas torrenciales, para depuración y reciclaje, para desalinización de aguas salobres, etc.

6.2 Los acuíferos de Cisjordania

La conquista israelí de Cisjordania en junio de 1967 supuso el control total de los acuíferos. A medida que avanzaban los años, los depósitos de agua subterránea que nacen en Cisjordania cobraron mayor y mayor importancia para Israel, hasta la actualidad en que supone más del 25 por ciento del total del suministro israelí. El acuífero occidental y el septentrional tienen la zona de alimentación en suelo cisjordano en su práctica totalidad, y pueden ser explotados en los dos lados de la Línea Verde, por lo que su control y administración fue una de las primeras decisiones de la autoridad militar de ocupación israelí.

La gestión de los recursos hídricos de los territorios ocupados se fue integrando en las instituciones israelíes, prevaleciendo siempre los intereses de la potencia ocupante. Esto significó la obstaculización del desarrollo económico de Cisjordania y continuas restricciones al consumo de agua por parte palestina. El consumo que se concedió a los palestinos fue de 125 Mmc, destinando el resto a Israel y los colonos judíos¹⁵⁷. Aun así hay déficit en los acuíferos, lo que provoca su salinización y pérdida de calidad. La sobreexplotación de las aguas subterráneas se convierte en un problema grave, dada la dependencia israelí y

¹⁵⁷ Lowi (1993: 186-187).

palestina de esta fuente, que adquiere un tono político indudable al reclamar los palestinos la soberanía sobre buena parte de estos depósitos, su gestión y mayores cuotas de agua¹⁵⁸.

Principales fuentes de abastecimiento de agua para Israel (Mmc)¹⁵⁹

Fuente	Abastecimiento	Sobreexplotación	% (a)	% (b)
Acuífero de la costa	240-300 (a) 340 (b)	34-80	17,14	19,94
Acuíferos locales	23-280 (a) 270 (b)		16	15,83
Acuíferos de Cisjordania	300-330 (a)	49-50	18,85	
Oriental	43 (b)			
Septentrional	99 (b)			
Occidental	338 (b)			
(total)	480 (b)			28,15
Río Jordán	575-610 (a) 615 (b) 690 (c)	25	34,85	36,07
Aguas torrenciales y reciclaje	200-230 (a)		13,14	
Aguas no renovables (Depósitos del Negev)	70.000			
Total (a)	1750		100	
Total (b)	1705			100

(a) Kliot (1994). Las diferentes cifras dependen de las fuentes usadas. Los cálculos se han hecho sobre los máximos.

(b) Elmusa (1997).

(c) Tabla V

El imperativo hídrico, si bien no fue el detonante de la Guerra de Junio de 1967 y de la conquista territorial, sí fue una variable a tener en cuenta en el proceso de colonización de los nuevos territorios ocupados. La superposición de los mapas de asentamientos judíos en Cisjordania y de accesibilidad a los acuíferos nos permite apreciar sin dificultades esta relación. La zona de recarga del acuífero occidental y, sobre todo, las áreas en que la profundidad es menor, se convirtieron en zonas preferentes para la construcción de asentamientos¹⁶⁰.

Los asentamientos de colonos en los territorios ocupados por el ejército israelí son uno de los principales elementos desestabilizadores en el conflicto. La política de colonización de Cisjordania evolucionó de los objetivos geoestratégicos de los gobiernos laboristas a los objetivos demográficos de los gobiernos liderados por el Likud. Con este cambio también variaron las zonas de implantación. Los primeros

¹⁵⁸ Davis, Maks y Richardson (1980: 16-17).

¹⁵⁹ Según Kliot (1994: 234); Elmusa (1997: 227) y tabla V.

¹⁶⁰ Ver mapas: "Acuíferos de la Palestina histórica" (<http://ipsjps.org/html/water3.htm>) y "West Bank Hilltop Settlements and Land Confiscations. June 1999" (http://www.fmep.org/images/maps/map9907_1.jpg)

asentamientos y las expropiaciones más importantes de terreno se situaron en el Valle del Jordán, en el Zor y Ghor occidentales, lo que conllevó fuertes restricciones al futuro de la agricultura palestina.

La segunda oleada de colonos, desde el año 1977, se asentó cerca de la Línea Verde. El objetivo inmediato de los nuevos asentamientos era la integración de Cisjordania en la realidad israelí, tanto demográfica como territorialmente. La política de infraestructuras en la zona tuvo los mismos objetivos, tendiendo a ahogar las infraestructuras propias palestinas, sin dedicarles ninguna inversión, y substituyéndolas por una organización complementaria de la israelí¹⁶¹. Como se ha señalado, esto afectó directamente a los acuíferos cisjordanos, sobre todo al occidental, de forma que Israel no sólo creó una nueva línea de seguridad y colonización que desplaza la Línea Verde hacia el este, sino que consolidó una posición de fuerza sobre el acuífero¹⁶².

Los asentamientos de los colonos judíos en Cisjordania no habrían sido posibles sin la expropiación forzosa de tierra y agua. Al igual que con las primeras oleadas de colonos judíos a la Palestina histórica, entre otros objetivos, la ocupación del territorio busca las zonas que permitan controlar los recursos hídricos, tanto en Cisjordania como en la Franja de Gaza. En 1990, más del 50 por ciento del territorio cisjordano estaba bajo control directo de las autoridades militares o de los colonos y en muchas ocasiones las expropiaciones se cebaron también en las mejores tierras de cultivo¹⁶³. La política respecto al agua no fue distinta, y la expropiación de los recursos hídricos se puso de manifiesto en el mismo momento de la conquista. Las órdenes militares 92, 158 y 498 restringieron la explotación de las aguas subterráneas y congelaron la cuota de agua destinada al regadío por los palestinos¹⁶⁴.

Desde 1967 hasta 1993 no se permitió la perforación de ningún pozo nuevo destinado a la agricultura palestina, ni que se reparara ninguno antiguo que estuviera cerca de uno de los colonos judíos. En 1967 había 720 pozos en Cisjordania, que en la actualidad se reducen a 356 para la demanda palestina y, de éstos, ocho fueron perforados después de 1994. La cuota para los pozos de regadío es sólo de 36 Mmc¹⁶⁵. Por otra parte, la explotación palestina de los acuíferos se tiene que enfrentar a la perforación de los pozos de las colonias. Los pozos palestinos son de poca profundidad y no reciben permiso para aumentarla, mientras que

¹⁶¹ Jirbawi y Abd al-Hadi (1990: 80).

¹⁶² La política de los últimos gobiernos laboristas se distanció ligeramente de la del Likud. Así, por ejemplo, el plan Sheves eliminó en 1994 los incentivos y ventajas fiscales en algunas zonas de colonización, pero las mantuvo en otras más ligadas a la concepción de seguridad que se desprendía del Plan Allon (Dekel (1993: 4)).

¹⁶³ UNCTAD (1991: 13).

¹⁶⁴ Khatib y Assaf (1993: 127).

¹⁶⁵ En la actualidad, 41 de estos pozos se dedican a suministrar agua para uso urbano, y la mayoría de ellos son de titularidad pública, ya sea de ciudades, pueblos o del West Bank Water Department. El resto se dedican al regadío, y la mayor parte son de titularidad privada (Sabbah, Abu Amrieh, Al-Juneidi (2000)).

los pozos vecinos de los colonos son de gran profundidad, provocando un cono de depresión que puede abarcar hasta 16 Km y secar o salinizar los pozos tradicionales que los rodean. En las zonas donde interseccionan varios pozos profundos, las consecuencias se extienden a todo el depósito subterráneo¹⁶⁶.

Los principales objetivos de la política restrictiva israelí eran la protección de su consumo de agua del acuífero occidental e impedir el desarrollo agrícola palestino, pues se podía convertir en una fuerte competencia de la agricultura israelí. A finales de los ochenta, se estimó que los palestinos consumían menos del 20 por ciento del agua de Cisjordania¹⁶⁷.

Como veremos más adelante, las políticas de las autoridades de ocupación relacionadas con los recursos hídricos fueron también de una extrema dureza, obstaculizaron el desarrollo económico de la sociedad palestina en los Territorios Ocupados y, en muchos casos, incluso impidieron dar respuesta a las necesidades sanitarias, higiénicas y de agua potable. Desde el inicio de la ocupación, el ejército israelí y los colonos atacaron instalaciones hidrológicas, destruyéndolas, expropiándolas o imposibilitando su funcionamiento. Así, encontramos ejemplos desde los primeros pasos de la colonización, como la expropiación de suelo en el Valle del Jordán que se acompañó de la destrucción de bombas de extracción de agua para riego del río Jordán¹⁶⁸, hasta la actualidad en que continúan las prácticas de destrucción de las instalaciones hidrológicas y del uso de las restricciones o el cierre total del suministro como castigo colectivo¹⁶⁹, a pesar de la declaración conjunta israelo-palestina en el marco del Joint Water Committee para prohibirlas¹⁷⁰.

La política de colonización añadió la necesidad de proteger y favorecer el consumo de los colonos judíos, aunque esto supusiera reducir el consumo palestino. El consumo de agua de los colonos en Cisjordania es

¹⁶⁶ United Nations (1 de junio de 1992) "Water Resources of the Occupied Palestinian Territory" (92-22664 DPR Study).

¹⁶⁷ Lowi (1993: 187-188); Graham-Brown (1990: 58).

¹⁶⁸ Sabbah, Abu Amrieh, Al-Juneidi (2000); United Nations (1 de junio de 1992) (92-22664 DPR Study).

¹⁶⁹ LAW - The Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment, "Israeli forces commit massacre in Jenin refugee camp" (información del 8 de abril de 2002 en la [Lawlist] law@lawsociety.org); United Nations - ECOSOC (20 June 2001) "Economic and social repercussions of the Israeli occupation on the living conditions of the Palestinian people in the occupied Palestinian territory, including Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan. Note by the Secretary-General" (A/56/90-E/2001/17). Un seguimiento del impacto de la ocupación en todos los ámbitos de la vida de la sociedad palestina se puede hacer mediante los informes de Naciones Unidas (<http://www.un.org/Depts/dpa/qpal/>).

¹⁷⁰ Esto sucede a pesar de la declaración conjunta del JWC en contra de estas prácticas (Israel - Palestinian Joint Water Committee, "Joint Declaration for Keeping the Water Infrastructure out of the Cycle of Violence" (31 de enero de 2001)) (ver Anexo III).

difícil de establecer pues no hay cifras oficiales y las que ofrecen los autores son muy dispares¹⁷¹, pero sin duda se puede hablar de un consumo *per capita* palestino entre cinco y diez veces inferior al de los colonos. Esta política de expropiación del agua y la tierra tiene un claro reflejo en las nuevas infraestructuras hidrológicas, pues todas están controladas desde los asentamientos, incluso las que sirven a las comunidades palestinas, convirtiéndolas en un nuevo medio de dominación¹⁷². También se refleja en la política de precios del agua, pues mientras que el consumo de los colonos está fuertemente subvencionado, los palestinos no reciben ninguna ayuda¹⁷³. La dependencia cisjordana de Israel se convierte incluso en un negocio para la compañía pública Mekorot, pues los palestinos deben pagar cara el agua necesaria para hacer frente a las restricciones, un agua que ha salido de los acuíferos cisjordanos y que no pueden explotar a causa de la ocupación militar israelí.

Otro objetivo de la política israelí es la conexión de las infraestructuras de los Territorios Ocupados con las de Israel y los asentamientos, para aumentar la dependencia y el control sobre la población palestina, y para hacer más difícil la separación y la retirada de las colonias¹⁷⁴. Las infraestructuras hidrológicas no fueron una excepción. A partir de 1982 el sistema de aguas de Cisjordania, hasta entonces bajo la autoridad militar, pasó a la compañía Mekorot por una concesión de 49 años, con lo que el servicio a algunas ciudades palestinas depende directamente del sistema israelí. En otras ocasiones, se ha ofrecido a pueblos o ciudades palestinas con restricciones que compren agua a asentamientos de colonos vecinos, que en muchos casos son los causantes de las restricciones al explotar los acuíferos de los que depende el suministro palestino, pagando un precio mucho mayor que el de los propios colonos y quedando en una situación de total vulnerabilidad¹⁷⁵.

El control de los acuíferos de Cisjordania se convirtió también en un argumento de seguridad para justificar la ocupación de la orilla occidental del Jordán. En agosto de 1990, en un grave período de sequía en la zona,

¹⁷¹ Assaf, Khatib, Kally y Shuval (1993: 29) hacen una estimación de un mínimo de 50 Mmc, Kliot (1994: 247) llega a apuntar una cuota de 160 Mmc, mientras que Beschorner (1992b: 13) se mantiene en un término medio de 100 Mmc. Estas diferencias se pueden explicar por la inclusión o no de los asentamientos judíos en el este de Jerusalén. En la cuota palestina hay menos diferencias, y la mayoría de autores se mueven entre 110 Mmc según los datos suministrados por Tahal (Shuval (1993b: 91)) y 130 Mmc (Kliot (1994: 247)). Esta diferencia también se explicaría por la exclusión de los palestinos de Jerusalén Este en los cálculos de Tahal.

¹⁷² Shuval (1993a. 49-50).

¹⁷³ En 1990 los palestinos pagaban un precio seis veces más alto que los colonos por el agua (Lowi (1993: 188)).

¹⁷⁴ United Nations (29 June 1984) "Report of the team of experts (on the permanent sovereignty over national resources in the occupied Palestinian and other Arab territories). Annex of the report of the Secretary-General" (A/39/326).

¹⁷⁵ United Nations (1 June 1992) (92-22664 DPR Study); United Nations (15 June 1982) "Living conditions of the Palestinian people in the occupied Palestinian territories. Report of the Secretary-General" (A/37/238).

el Ministerio de Agricultura israelí, dirigido entonces por Rafael Eitan¹⁷⁶, publicó un anuncio en la prensa internacional en el que la ocupación se defendía también por imperativos hidrológicos¹⁷⁷. Este anuncio tuvo un gran impacto político y, desde entonces, el control del agua ha estado presente en el debate sobre la ocupación de Cisjordania, sobre los acuerdos con los palestinos y sobre los mapas fronterizos en la negociación sobre el estatuto final de los territorios palestinos.

En el anuncio del Ministerio de Agricultura, el control de los acuíferos se planteó como un problema de seguridad nacional. La dependencia y conexión de los acuíferos más allá de la Línea Verde convierten la gestión de los acuíferos en un problema que afecta a Israel y a los palestinos. Por tanto, la sobreexplotación, salinización, contaminación o mala gestión por parte de las autoridades palestinas tendría repercusiones directas e inmediatas en los suministros hídricos a Israel¹⁷⁸. De ahí que, siempre según el anuncio, las implicaciones políticas sean capitales:

"The crucial issue to be considered in any political solution regarding the future of Judea and Samaria is the question of who will have the final authority in resolving issues in dispute. This is especially acute in the case of water resources, as any proposed Palestinian political entity, whether sovereign or autonomous, would have no water resources at all, other than those upon which Israel is so critically dependent for her day-to-day survival"

Se puede apreciar perfectamente como la percepción del conflicto sobre los acuíferos cisjordanos es todavía de suma cero, sin matices, y con implicaciones para la seguridad nacional que lo convierten en una cuestión que está más allá de las soluciones técnicas:

"(...) How could Israel secure its vital interests without imposing their own domestic issues? Conversely, how could the Palestinians be given freedom to safeguard their legitimate domestic issues, without gravely endangering Israel's vital interests?"

Moreover, even if all disputes were resolved, however unlikely such a possibility may be, and some fragile compromise were to be reached, Israel's future would be completely dependent upon the honoring of that compromise agreement not only by the Palestinians party who signed it, but also by any successor who may come to power in the future. Clearly, the many extreme and militant elements, who undoubtedly oppose any agreement with Israel, together with the enormous socio-economic difficulties that any Palestinian administration would face, make very likely the overthrow of the original Palestinian regime and its replacement by some other regime, far more hostile to Israel. Such a successor regime would, of course, be highly unlikely to honor the compromise so vital to Israel's continued existence, especially as it

¹⁷⁶ Dirigente del partido Tzomet, uno de los máximos exponentes del revisionismo sionista más radical.

¹⁷⁷ "The Israel Ministry of Agriculture Presents: Israel-The Land and its significance. The question of water - some dry facts" (*Jerusalem Post* (10 de agosto de 1990) (reproducido en Wolf (1995: 233-234)).

¹⁷⁸ Se debe señalar que los problemas de sobreexplotación y salinización ya son una realidad provocada por la gestión israelí, a pesar de las restricciones impuestas al consumo palestino de agua.

would constitute the very justification for the overthrow of its predecessor!!!"¹⁷⁹

El anuncio también se refería a un tema especialmente doloroso para los palestinos, y que nos retrotrae a los inicios del debate sobre los recursos hídricos en Palestina: la suficiencia de recursos para dos Estados y su población. Sin embargo, en la actualidad no se debate sobre la inmigración de nuevos habitantes, sino sobre el retorno de aquellos que fueron expulsados desde 1948:

"Finally, relinquishing control over Judea and Samaria will leave Israel without any legal, moral or practical means to prevent the repatriation of almost a million Palestinians resident in refugee camps in surrounding Arab countries, whether by their own free will or by forcible 'transfer' by their reluctant Arab 'hosts'. Such a wave of poverty stricken humanity would generate an impossible strain on the already over-extended water supply and inadequate sewerage system, endangering even further Israel's vulnerable and fragile source of life."

No obstante la argumentación sobre los recursos hídricos, el último párrafo del anuncio y el mensaje final dejaban ver la instrumentalización del agua para justificar la ocupación territorial y el dominio político de Cisjordania:

"It is difficult to conceive of any political solution consistent with Israel's survival that does not involve complete, continued Israeli control of the water and sewerage systems, and of associated infrastructure, including the power supply and road network, essential to their operation, maintenance and accessibility"

"This is an important point to ponder for those advocates of Israeli concessions who believe the Jews should have a viable independent state in their ancient homeland. It is important to realize that the claim to continued Israeli control over Judea and Samaria is not based on extremist fanaticism or religious mysticism but on a rational, healthy and reasonable survival instinct"

El anuncio del Ministerio de Agricultura fue importante por el impacto que tuvo al colocar los recursos hídricos en el centro del debate político durante aquel período de sequía, y también porque definió con claridad la posición del revisionismo sionista en este conflicto. A diferencia de otras fuentes, el agua de los acuíferos cisjordanos es todavía una cuestión de seguridad desde la percepción israelí, lo que los revisionistas aprovechan para ligarla y subordinarla de una forma instrumental a la dimensión política e ideológica del conflicto.

¹⁷⁹ Este juego de justificar la agresión o la ocupación en la culpabilización del otro no es nuevo en la política israelí y, como en muchas otras ocasiones, adquiere un grado elevado de cinismo cuando vemos que, los mismos que utilizaban estos argumentos, poco más tarde se negarían a honrar los acuerdos del gobierno laborista israelí con los palestinos.

Otras voces abogan por una anexión parcial, como el profesor Haim Gvirtzman¹⁸⁰, que retomó este discurso escondiendo la ideologización bajo un barniz científico y de defensa del interés nacional israelí. En el diseño de Gvirtzman, junto a otros aspectos como la seguridad y los asentamientos, el agua juega un papel fundamental para justificar restricciones en la retirada israelí de Cisjordania y el mantenimiento del control sobre la gestión de los acuíferos septentrional y occidental. Este tipo de planteamiento parece estar detrás de las proyectos laboristas de retiradas parciales de Cisjordania¹⁸¹. De la misma forma, la anexión por parte israelí de algunas zonas del territorio cisjordano puede afectar directamente los derechos palestinos sobre el agua. Igual que en la conquista de la cuenca superior del Jordán, pocos kilómetros permiten controlar la cuenca y los depósitos principales de agua, principalmente del acuífero occidental. Lo mismo ocurre con la orilla occidental del Valle del Jordán, pues si los palestinos la cedieran perderían también razones de peso para reivindicar una redistribución del agua del río en la que ellos participaran, y con la orilla norte del Mar Muerto, donde los palestinos podrían perder el derecho a intervenir en el desarrollo de los proyectos que lo afectan y en su explotación minera y turística.

La negociación sobre los recursos hídricos en los acuerdos entre Israel y la OLP de 1993 y 1995 no cambió sustancialmente la situación impuesta por la ocupación. Es en el acuerdo de 1995 donde se trata más detalladamente la cuestión del agua, siempre en un marco provisional a la espera de la negociación del estatuto final¹⁸². Lo primero que se puede apreciar es que se trata de un acuerdo desigual, referido solamente a la parte de la cuenca de los acuíferos que se halla en el interior de la Línea Verde y la transferencia de autoridad, incluso en este marco limitado, se restringe a los usos que impliquen sólo a los palestinos¹⁸³.

¹⁸⁰ Gvirtzman, H. (1998).

¹⁸¹ Ver mapas "Acuíferos de la Palestina histórica" (<http://ipsjps.org/html/water3.htm>); "Intereses israelíes de defensa en Cisjordania" (<http://www.mafhoum.com/press/mapsbs.htm>); "West Bank Hilltop Settlements and Land Confiscations. June 1999" (http://www.fmep.org/images/maps/map9907_1.jpg).

¹⁸² "The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip" (Washington D.C., 28 de septiembre de 1995), Annex III (Protocol Concerning Civil Affairs), Appendix 1 (Powers and Responsibilities for Civil Affairs), Article 40 (Water and Sewage), Schedule 8 (Joint Water Committee), Schedule 9 (Supervision and Enforcement Mechanism), Schedule 10 (Data Concerning Aquifers), Schedule 11 (Gaza Strip). (Ver apéndice).

¹⁸³ Annex III

Art. 40.3. "While respecting each side's powers and responsibilities in the sphere of water and sewage in their respective areas, both sides agree to coordinate the management of water and sewage resources and systems in the West Bank during the interim period (...)".

Art. 40.4. "The Israeli side shall transfer to the Palestinian side, and the Palestinian side shall assume, powers and responsibilities in the sphere of water and sewage in the West Bank related solely to Palestinians, that are currently held by the military government and its Civil Administration, except for the issues that will be negotiated in the permanent status negotiations, in accordance with the provisions of this Article."

Schedule 11 (The Gaza Strip)

A pesar de la declaración inicial de principios en la cual se reconocen los derechos palestinos a agua de Cisjordania¹⁸⁴, éstos quedan sometidos a la futura negociación del *status* final y, a continuación, los acuerdos se basan en el mantenimiento del *statu quo* y en el desarrollo de nuevas fuentes. Esta es la estrategia de Israel también en esta negociación, impedir en lo posible la redistribución de los recursos y buscar la solución para las necesidades de las otras partes en fuentes alternativas¹⁸⁵.

La delegación negociadora israelí se oponía incluso a esta declaración vaga y poco concreta sobre los derechos palestinos sobre el agua. La aproximación de las dos partes al problema era muy distinta¹⁸⁶. Los palestinos defendían principios de justicia y equidad, y que el núcleo de la negociación se encontraba en la distribución de las fuentes existentes y en su control, basándose en su derecho tanto a las aguas subterráneas como al río Jordán. Los israelíes, por su parte, limitaban el problema a la carestía y se acercaban a él desde la seguridad nacional. Reconocían las necesidades palestinas, pero limitándolas al agua potable y excluyendo el regadío. Los principios y los derechos sobre los recursos hídricos se debían discutir con el estatuto final. En Israel el apoyo a esta posición era general, pues incluso los laboristas, en 1991 ante la conferencia de Madrid, manifestaron que las negociaciones de paz dependían de que Israel mantuviera el control del agua de Cisjordania. En 1995, Shimon Peres como ministro de Asuntos Exteriores, continuaba manifestando la misma opinión y se negaba a discutir los derechos palestinos, al tiempo que descartaba cualquier reducción del consumo israelí para aumentar el suministro de los Territorios Ocupados. Finalmente, se llegó al acuerdo del reconocimiento israelí a "the Palestinian water rights in the West Bank", sin mencionar el río Jordán pues habría implicado también a Jordania en el acuerdo, y que debían ser negociados con el estatuto final. Sin embargo, en el mismo artículo se añadía que este acuerdo final se referiría a "various water resources", lo que aumentaba la indefinición y limitaba el abasto de las aguas sobre las que Israel

2. "As an exception to paragraph 1, the existing water systems supplying water to the Settlements and the Military Installation Area, and the water systems and resources inside them shall continue to be operated and managed by Mekoroth Water Co."

¹⁸⁴ Annex III

Art.40.1. "Israel recognizes the Palestinian water rights in the West Bank. These will be negotiated in the permanent status negotiations and settled in the Permanent Status Agreement relating to the various water resources."

¹⁸⁵ Annex III

Art. 40.2. "Both sides recognize the necessity to develop additional water for various uses."

Art. 40.3. "While respecting each side's powers and responsibilities in the sphere of water and sewage in their respective areas, both sides agree to coordinate the management of water and sewage resources and systems in the West Bank during the interim period, in accordance with the following principles: a. Maintaining existing quantities of utilization from the resources, taking into consideration the quantities of additional water for the Palestinians from the Eastern Aquifer and other agreed sources in the West Bank as detailed in this Article".

¹⁸⁶ Un comentario sobre el desarrollo de las conversaciones sobre agua se puede encontrar en Albin (1999).

reconocía los derechos palestinos a lo que se acordara en una futura negociación cuales serían estos diversos recursos hídricos¹⁸⁷.

Como veremos más adelante, los acuerdos sobre la gestión de los recursos dieron poder de veto a Israel para controlar que no se alterara el *statu quo*. Por otra parte, la discusión sobre las cuotas de agua se hizo sobre la base de los criterios de Tel Aviv y no sobre los derechos de las dos partes, ni los principios de la International Law Association o de la Comisión de Derecho Internacional,

Las necesidades de los palestinos que precisaban una respuesta inmediata se midieron según el consumo doméstico, sin considerar el regadío. Esto es normal, ya que la negociación sobre el agua de regadío habría implicado también tratar la cuestión del control del suelo y su explotación, ámbito en el que los israelíes no querían entrar en este estadio del proceso. De hecho, hasta la actualidad se han negociado retiradas del ejército israelí y potestad política sobre la población y territorio liberado, pero no se ha tratado ni la retirada de los colonos ni la devolución del suelo expropiado o incautado por el ejército, los colonos o la autoridad israelíes.

Incluso en la demanda doméstica y urbana, el criterio que se aplicó fue el israelí, tremendamente restrictivo y basado en el consumo bajo la ocupación, no en la demanda latente no satisfecha y que se manifestaría si se levantaran las constricciones. El artículo 40.6 del Anexo III establece que las necesidades futuras de los palestinos en Cisjordania se calculan en 70-80 Mmc adicionales a desarrollar en el futuro. El punto 7 marca las necesidades inmediatas, tanto para Cisjordania como para Gaza y para poder satisfacerlas era necesario suministrar 28,6 Mmc para uso doméstico¹⁸⁸.

En el artículo 40.7 se detallan las fuentes de las que se suministrará esta agua (ver apéndice), parte de las cuales son de responsabilidad israelí y otras de responsabilidad palestina. Sin embargo, la política israelí ha sido la de retrasar y obstaculizar las perforaciones de los nuevos pozos marcados por el acuerdo¹⁸⁹. Tal y como marca el mismo acuerdo y trataremos más adelante, los permisos para las nuevas infraestructuras son

¹⁸⁷ Esta vaga declaración retórica de reconocimiento de los derechos palestinos a agua de Cisjordania es presentada por la parte israelí como una gran concesión, y por muchos sectores políticos como un error (Albin (1999)), con lo que se pone de manifiesto el rechazo israelí a cualquier redistribución de los recursos hídricos.

¹⁸⁸ Annex III Art. 40. (Additional Water)

"6. Both sides have agreed that the future needs of the Palestinians in the West Bank are estimated to be between 70 - 80 mcm/year.

7. In this framework, and in order to meet the immediate needs of the Palestinians in fresh water for domestic use, both sides recognize the necessity to make available to the Palestinians during the interim period a total quantity of 28.6 mcm/year, as detailed below:"

¹⁸⁹ Sabbah, Abu Amrieh, Al-Juneidi (2000).

concedidos por el Joint Water Committee, en el cual Israel tiene poder de veto¹⁹⁰. De esta forma el suministro continúa dependiendo en buena parte de la compañía israelí Mekorot, que en el acuerdo se compromete a venderla a precio de coste, pero éste incluye la producción y el transporte, con lo que es bastante más caro que la producción directa a partir de los recursos propios palestinos¹⁹¹. El suministro de Mekorot es de 10 Mmc suplementarios para Gaza y 4,5 Mmc para Cisjordania, a añadir a más de la mitad del suministro doméstico cisjordano que ya viene de la compañía israelí, con lo que la dependencia aumenta¹⁹².

El resto del agua adicional (41,4 - 51,4 Mmc) debe producirse a partir del acuífero oriental cisjordano o de otras fuentes de Cisjordania¹⁹³. La ambigüedad vuelve a estar presente en el redactado, de manera que mientras los israelíes interpretan que las "other agreed sources in the West Bank" se refieren a alternativas como la desalinización o la importación, los palestinos entienden que se trata de los otros acuíferos de Cisjordania¹⁹⁴. Una vez más, la parte israelí tiene los instrumentos necesarios para imponer su interpretación e impedir alteraciones en la explotación de los acuíferos. Además, el agua excedentaria del acuífero oriental, la que debe ser la gran fuente para extraer estos recursos adicionales, es en su mayor parte salobre¹⁹⁵, lo que obligará a inversiones de desalinización para poder explotarla, o a dedicarla a cultivos más caros y menos rentables.

Este volumen de agua a desarrollar puede incluir también el consumo agrícola, con lo que, como veremos, la demanda ha sido muy subestimada, tanto en el nivel doméstico como en el regadío. La parte israelí

¹⁹⁰ Las dificultades palestinas en el suministro de agua y en la puesta en marcha de las nuevas infraestructuras acordadas en 1995, han quedado en nada al lado de la política de destrucción de las instalaciones hidrológicas y del uso de las restricciones o el cierre total del suministro como castigo colectivo durante la Intifada de al-Aqsa (LAW - The Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment, "Israeli forces commit massacre in Jenin refugee camp" (información del 8 de abril de 2002 en la [Lawlist] law@lawsociety.org)).

¹⁹¹ De todas formas, una queja reiterada de los palestinos es que Mekorot no ha demostrado que el precio del agua es el del coste real, contraviniendo lo establecido en el acuerdo (Albin (1999: 343)). Mekorot argumenta que el precio pagado por los palestinos es el mismo que en Israel o para los colonos, sin embargo, en el interior de Israel los consumidores tienen subvenciones que equilibran el precio en las distintas regiones, y los colonos tienen ayudas de la Agencia Judía. Y, aun en el caso de que israelíes, colonos y palestinos pagaran el mismo precio por el agua suministrada, el esfuerzo sería absolutamente desigual dado el mucho menor nivel de vida palestino.

¹⁹² Elmusa (1996: 31) <http://ipsjps.org/html/water3.htm>

¹⁹³ Annex III

Art. 40.7.6) "The remainder of the estimated quantity of the Palestinian needs mentioned in paragraph 6 above, over the quantities mentioned in this paragraph (41.4 - 51.4 mcm/year), shall be developed by the Palestinians from the Eastern Aquifer and other agreed sources in the West Bank. The Palestinians will have the right to utilize this amount for their needs (domestic and agricultural)".

¹⁹⁴ Albin (1999: 342-343).

¹⁹⁵ Elmusa (1997: 130).

argumenta que el bajo consumo doméstico palestino está ligado al bajo nivel de vida. Sin embargo, Elmusa ha demostrado sobradamente que existe una demanda latente no satisfecha que no depende de la renta familiar sino de las restricciones impuestas por la ocupación y por la política de precios de Mekorot. Según sus cálculos, sólo la demanda urbana latente en los Territorios Ocupados ya habría sido de 128 Mmc en 1990, en vez de la demanda manifiesta de 71 Mmc, y en el momento de la negociación de los acuerdos de Oslo B, ya se podía calcular en el doble de la demanda manifiesta¹⁹⁶. El agua de regadío sufre restricciones aún mayores que la destinada al consumo urbano. En este ámbito se suman las expropiaciones, prohibiciones y limitaciones tanto en los recursos hídricos como en el suelo, con lo que el cálculo de la demanda latente de agua para regar equivale a calcular el subdesarrollo de la agricultura palestina a causa de la ocupación.

La aproximación de los gobiernos de Tel Aviv a las negociaciones sobre los recursos hídricos, tanto en el tratado con Jordania como el acuerdo con la OLP, se hizo desde una perspectiva realista clásica, en la que el interés nacional era la medida, incluso moral ante la sociedad israelí, que regía sus intereses. Tal y como hemos visto al analizar la política israelí de maximización de poder en las relaciones con los árabes, la relación de fuerzas desigual le permitió imponer los hechos consumados y mantener un *statu quo* que le es favorable. Tel Aviv sólo ha estado abierto a la negociación cuando la otra parte responde al conflicto provocando unos costes a la sociedad israelí que ésta no está dispuesta a soportar, cuando los beneficios que puede procurar la negociación son superiores a cualquier otra alternativa, o cuando los objetivos han dejado de ser incompatibles.

En el caso del tratado de paz con Jordania hemos de buscar las causas de la negociación en los dos últimos aspectos. También en lo que se refiere al agua podemos ver que la incompatibilidad en los objetivos, después que Amman renunciara a cuotas de agua del Jordán superior, era mínima, y el beneficio para Israel era abrir la puerta al tratado de paz.

En el caso palestino, como hemos visto anteriormente, el inicio de las conversaciones hay que buscarlo principalmente en los costes que está pagando la sociedad israelí por la ocupación desde finales de los años ochenta, y en la percepción de una parte de su clase política y económica de que la ocupación cada vez es menos un objetivo válido para Israel. Sin embargo, además de que todavía son mayoría en Israel los que están dispuestos a pagar un precio alto por la ocupación de Cisjordania y que consideran que la expansión del Estado a toda la Palestina histórica es todavía un objetivo esencial, la percepción sobre el agua continúa estando ligada al interés nacional. En estos momentos, incluso aquellos que están dispuestos a devolver parcelas de territorio mantienen el rechazo a aceptar los derechos palestinos sobre los recursos hídricos y una redistribución de su explotación.

¹⁹⁶ Elmusa (1997: 139-149).

La aproximación jordana a la negociación del agua ya hemos visto que respondió a los mismos criterios que la negociación de paz. Desde la debilidad, Jordania aceptó que el conflicto con Israel disminuyera al abandonar objetivos que eran incompatibles con los objetivos israelíes. En los recursos hídricos esto se expresó en la renuncia al agua del Jordán superior. La posición de fuerza de Israel, la incapacidad jordana para recuperar las cuotas de agua del Jordán superior y la necesidad desesperada de aumentar el suministro tras varios años de sequía, llevaron a Amman a negociar unos beneficios menores inmediatos, abdicando de principios y derechos que no se tenía poder suficiente para defender.

La aproximación palestina también fue desde la debilidad y la necesidad de aumentar la oferta de agua a la población. Sin embargo, en el caso de la OLP los objetivos sobre el agua continuaban siendo los mismos, por esta razón la inferioridad ante el poder israelí se manifestó de la misma forma que en las negociaciones políticas, aplazando la consecución de estos objetivos a la solución del estatuto final, y renunciando a lo que se considera justo y a los derechos que se defienden a cambio de pequeñas compensaciones y del pragmatismo. En el caso del agua, esto se ha expresado en la renuncia a los derechos sobre el agua hasta el estatuto final, en unas cuotas mínimas que no suponen redistribución de los recursos, en la aceptación de que el consumo israelí y de las colonias no se vea afectado, y en que se mantenga el control israelí sobre la gestión palestina de los recursos hídricos incluso en las áreas de las que el ejército se debía retirar según los acuerdos de 1995¹⁹⁷.

Algunas voces, ante la debilidad palestina en un proceso de negociación sobre los recursos hídricos, proponen acudir al arbitraje como el mecanismo que mejor puede velar por sus intereses¹⁹⁸. En una negociación directa, Israel ha demostrado sobradamente que su posición es incompatible con las necesidades palestinas. La intervención de mediadores, hasta la actualidad, ha añadido presión sobre la parte palestina y se ha basado más en las relaciones de poder que en las de justicia. El arbitraje, por su parte, debería fundamentarse en la convención de 1997¹⁹⁹ y en el derecho internacional, con lo que las bazas del poder israelí se verían matizadas, dando a la Autoridad Nacional Palestina un mayor margen de confianza. La convención de 1997, previendo las dificultades que podían surgir para dirimir los conflictos, dio una gran importancia al arbitraje, hasta el punto de dedicarle el único anexo. La convención de 1997 insistió de manera muy clara en los mecanismos de solución de controversias, con especial énfasis en la intervención de terceros, el arbitraje y el Tribunal Internacional de Justicia. Israel parecía desconfiar de estos mecanismos y, en la explicación de su abstención en el voto en la sesión de la Asamblea General que aprobó la convención,

¹⁹⁷ En términos clásicos, podríamos decir que los palestinos no aceptaron la solución de Melos y que, de momento, han renunciado a hablar de moral y de justicia reconociendo la validez de los argumentos atenienses cuando la parte que los pone encima de la mesa de negociación no sólo es la más fuerte sino que ha demostrado sobradamente que está dispuesta a usar todo su poder.

¹⁹⁸ Elmusa (1993: 66). Wolf (1995: 175).

¹⁹⁹ "Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para usos distintos de la navegación" (A/Res/51/229 de 21 de mayo de 1997).

manifestó que los medios para solucionar las controversias se debían dejar en manos de las partes²⁰⁰, lo que está en consonancia con su posición de fuerza en los sistemas israelo-árabes, pues una intervención de terceros aceptada de mutuo acuerdo entre las partes la debilitaría.

Como veremos más adelante, la debilidad de jordanos y palestinos también se ha puesto de manifiesto en que los acuerdos no responden a los criterios establecidos por la International Law Association en las Normas de Helsinki o por la Comisión de Derecho Internacional en la Convención aprobada por la Asamblea General en 1997. En el caso de que el acuerdo con Jordania se deba reabrir para una negociación multilateral, o cuando palestinos e israelíes negocien el estatuto final también para los recursos hídricos, se podrá medir hasta que punto la negociación responde a la superioridad del poder israelí en función de la influencia de los principios de Derecho Internacional en el proceso negociador. Si estos se tienen en cuenta, el resultado será más aceptable para todos y la percepción de justicia mayor.

²⁰⁰ United Nations Assembly. Press Release (GA/9248).

VI. SEGURIDAD HIDRICA Y PROCESO DE PAZ EN ORIENTE MEDIO

La intención de esta tesis es situar el problema de la carestía de recursos hídricos en el marco del conflicto entre israelíes y palestinos. Para ello, en primer lugar hemos analizado la evolución de las posiciones políticas de los distintos actores del conflicto. En segundo lugar, hemos visto como el conflicto por el agua dulce en la región ha estado unido al conflicto político desde que éste se inició. En este apartado entraremos a analizar la carestía de recursos hídricos y la conflictividad que puede generar.

Nuestro objetivo será comprobar si el conflicto por los recursos hídricos es susceptible de conducir a salidas no-cooperativas y violentas o, por el contrario, puede facilitar la cooperación entre los actores implicados. Para ello usaremos algunos de los parámetros propuestos por los autores que han tratado los problemas medioambientales, ajustándolos a nuestras necesidades. Trataremos de hacer una aproximación desde el ámbito más amplio, para ir ajustando el foco hasta ver si la carestía puede conducir a situaciones de violencia.

El primer paso ineludible será definir y describir la carestía a la que nos enfrentamos. Posteriormente deberemos ver como repercute la carestía en la vida social y política de los distintos actores, y de que forma es susceptible de generar un conflicto entre ellos. Finalmente, necesitaremos analizar si este conflicto puede conducir a los distintos actores a la adopción de políticas violentas para conseguir sus objetivos.

Para poder llevar a cabo esta labor, hemos hecho una revisión, en absoluto exhaustiva, de lo que han escrito los principales autores que han tratado la problemática medioambiental y la conflictividad por la carestía de recursos. No era nuestra voluntad entrar en los debates sobre conflictividad y medio ambiente, o sobre seguridad y medio ambiente. Ni tan siquiera consideramos importante profundizar en la literatura medioambientalista. La única intención de este repaso somero es puramente instrumental: adoptar algunos parámetros usados por los autores que nos ayuden a realizar el análisis que nos hemos propuesto, o proponer otras variables allí donde creamos que sean necesarias para nuestro caso específico.

1. Medio ambiente y conflictividad por la carestía de recursos

La conflictividad internacional ligada a factores medioambientales empezó a captar un mayor interés de los investigadores y de las instituciones políticas con la decadencia y fin de la Guerra Fría, no tanto porque se diera un cambio drástico en las condiciones medioambientales del mundo, como por la pérdida de un modelo explicativo que durante más de cuarenta años había servido de marco para analizar el sistema internacional. Los pilares en los que se basaba el antiguo orden: el armamento nuclear, el bipolarismo en torno a las dos superpotencias y la primacía de la dimensión política habían reducido la perspectiva de análisis a las

interacciones político-militares, manteniendo las demás en un segundo plano muy apagado. La paulatina liberación del corsé de Guerra Fría permitió ampliar el debate sobre el nuevo sistema internacional, principalmente sobre el fenómeno de la globalización, y sobre nuevas concepciones de la seguridad, entre las cuales se empezó a discutir la dimensión medioambiental¹.

La percepción de nuevas dimensiones de la seguridad puso sobre la mesa la necesidad de analizar riesgos que antes se habían mantenido en un segundo plano de interés, y la forma en que estos riesgos podían afectar o provocar conflictos entre actores internacionales. Si bien es verdad que ni el riesgo ambiental ni el conocimiento de su existencia son recientes, también es cierto que la percepción del riesgo ha cambiado desde los años setenta. Así, se ha tomado conciencia del carácter limitado de los recursos de la biosfera y de la desigualdad en su distribución y acceso; de la dimensión global de los riesgos, que no respetan las fronteras; de las distintas prioridades y perspectivas de los países desarrollados y en vías de desarrollo; y de la insuficiencia de las soluciones técnicas y, por ello, de la necesidad de adoptar soluciones políticas ante dichos riesgos.

Las posibles respuestas a los riesgos medioambientales acostumbran a estar ligadas al desarrollo socioeconómico, por lo que los gobiernos se enfrentan a decisiones difíciles: frenar o invertir las tendencias de desarrollo, invertir en opciones de desarrollo alternativas, o ralentizar el potencial para la cooperación multilateral en la protección medioambiental hasta que se hayan alcanzado los objetivos de desarrollo propios. La dinámica dominante es esta tercera, con lo que se asientan las bases para futuros conflictos.²

Por otra parte, también se ha apreciado que los desafíos medioambientales que pueden provocar mayor conflictividad son aquellos relacionados con la escasez de recursos como agua, tierra, pesca, etc. Estos conflictos se pueden expresar en varios modelos³:

- La disputa entre distintos actores por un mismo recurso, que se puede conjugar con percepciones de injusticia distributiva y de falta de equidad, teniendo entonces un especial potencial de violencia.
- Las carestías, al provocar movimientos de población, también pueden estar en la raíz de conflictos entre comunidades a nivel de identidad.
- Las privaciones económicas ocasionadas por las carestías se pueden reflejar en conflictos sociales y políticos en el interior de los Estados.

¹ Sin ánimo de exhaustividad, sobre el debate sobre nuevas dimensiones de la seguridad ver Buzan (1991), Buzan; Waever y de Wilde (1995) y, entre nosotros, Barbé (1995), Grasa (1993), Sáinz (1998) y Sánchez (1999). Sobre el debate sobre seguridad medioambiental ver Deudney (1990), Homer-Dixon (1991), Myers (1993), Levy (1995), Renner (1997), Dabelko y Dabelko (1998), Barnett (2000) y en España, Grasa (1994), Costa (2002).

² Gamba-Stonehouse (1992: 106).

³ Grasa (1994: 35-36); Homer-Dixon (1994).

Desde una perspectiva pesimista de los estudios medioambientales, a la que Homer-Dixon llama neo-malthusiana, podemos distinguir distintos factores preocupantes ante las carestías de recursos. La premisa de partida es que el uso de los recursos renovables también tiene un límite a partir del cual se entra en un proceso no sostenible. Así, cabe diferenciar la parte de "capital" de un recurso y la parte de los "réditos". Una economía será sostenible mientras las existencias de "capital" se mantengan intactas, de forma que las generaciones futuras continúen disfrutando de los "réditos". En el caso del agua, además, los recursos tienen claros límites si se miden en un marco temporal, ya sea anual o estacional. Teniendo en cuenta este hecho, se pueden señalar algunos factores que agudizan las crisis medioambientales actuales⁴:

1. Hacemos frente a múltiples carestías conectadas entre sí, que potencian sus efectos dañinos y que conducen a situaciones límite.
2. Las carestías con frecuencia se desarrollan de forma mucho más rápida que en tiempos pasados.
3. El consumo actual es mucho más agudo que en el pasado y tiende a crecer.
4. Los mecanismos del mercado no siempre son positivos para hacer frente a las carestías, sobre todo las que se relacionan con bienes comunes o percibidos como tales, y, por otra parte, estos mecanismos funcionan mejor en sociedades ricas que en sociedades pobres.
5. No hay ninguna razón para creer que la humanidad tendrá una respuesta científica para solucionar todos los problemas de carestía, tal y como afirman los estudiosos medioambientalistas más optimistas. De la misma forma, tampoco hay nada que apoye el argumento de que la necesidad agudiza el ingenio, sino que, al contrario, algunos problemas y conflictos pueden afectar la capacidad de respuesta de las sociedades.

La conciencia de la existencia de riesgos medioambientales ligados a la carestía de recursos abrió el debate sobre la seguridad medioambiental. No es intención de este trabajo entrar en el debate sobre la validez de la unión de los conceptos *seguridad y medio ambiente*, para ello recomendamos los autores antes citados. Sin embargo, algunas de las ideas presentes en el debate pueden ayudarnos a distinguir cuando y cómo la carestía de recursos, y más concretamente de agua, puede ir unida a conflictividad y a formas violentas del conflicto.

Tal y como resume Homer-Dixon, la carestía de recursos naturales puede estar provocada por tres grandes dinámicas:

- a) la degradación medioambiental,
- b) el crecimiento de la población,
- c) la distribución desigual de los recursos en la sociedad⁵.

⁴ Homer-Dixon (1991: 100-102).

⁵ Homer-Dixon (1994: 8).

Es importante tener en cuenta las causas de la carestía para poder evaluar su gravedad y las políticas para hacerle frente. Cuanto más factores influyan en la escasez de recursos, más difíciles y complejas deberán ser las políticas. El grado de conflictividad y su expresión variará también en función de las causas de la carestía, siendo más proclives a soluciones violentas aquellas carestías en las que se den situaciones de distribución desigual. Según Grasa, los conflictos con mayor potencial de violencia son los de privación relativa, que persiguen justicia distributiva y equidad. Grasa cree que los estallidos de violencia en este tipo de conflictos por lo general serán internos, aunque con posibilidades de que tengan repercusiones internacionales⁶. No obstante, en la mayoría de ejemplos que se citan de conflictos internacionales por los recursos hídricos, también encontramos claramente esta dimensión de privación relativa como un factor que puede propiciar derivas violentas en los conflictos.

Inicialmente partiremos de una concepción amplia de seguridad medioambiental, para poder establecer lazos de unión entre medio ambiente y posibles situaciones conflictivas, independientemente del tipo de soluciones al conflicto, cooperativas o violentas, que se puedan adoptar. Posteriormente, nos ceñiremos a una concepción clásica de seguridad, de forma que si encaja con los conflictos provocados por la carestía de recursos hídricos, podremos considerar una mayor probabilidad de que conduzca a soluciones basadas en la violencia.

La corriente que asocia la seguridad y el medio ambiente parte de una concepción amplia de la seguridad, tanto en lo que se refiere a los ámbitos afectados como a los medios para conseguirla. Mientras que los autores que defienden una concepción clásica de seguridad restringen los ámbitos afectados y los medios a utilizar. La utilización de los parámetros propuestos por los primeros para incluir aspectos medioambientales en el marco de la seguridad nos permitirá identificar riesgos y posibles conflictos alrededor de estos riesgos. Sin embargo, no nos sería útil para detectar posibles comportamientos violentos para afrontar estos riesgos y conflictos pues la vastedad de la definición de seguridad medioambiental adoptada lleva a inclinarse más hacia soluciones cooperativas. Los parámetros propuestos por los segundos, los defensores del concepto clásico de la seguridad, al ir parejos a la urgencia y a la validez de todos los medios disponibles para su consecución, nos remiten a la proximidad de soluciones violentas para buscar la seguridad. Nuestro interés no se centra tanto en el debate como en la utilidad de los parámetros propuestos por unos y otros.

Desde la primera aproximación, Richard H. Moss define seguridad medioambiental

“(...) as the condition which exists when governments are able to mitigate the social and political impacts of environmental scarcity of resources, drawing on their own capabilities as well as the capabilities of

⁶ Grasa (1994; 35).

international governmental organizations and non-governmental organizations”⁷.

Partiendo de esta definición, según Moss, la referencia a los recursos medioambientales no se limitará a los recursos no renovables como el petróleo y minerales, o a los recursos renovables como la pesca, la biomasa o el agua dulce, sino que también se extiende a utilidades medioambientales como la asimilación de desechos, el reciclaje de nutrientes, la generación de suelos, la regulación de las condiciones atmosféricas y el clima, y la creación y mantenimiento de la diversidad genética⁸. Desde esta perspectiva, Moss afirma que la seguridad medioambiental es una función de tres conjuntos de factores. En nuestro trabajo usaremos estos factores para una aproximación inicial al agua como posible riesgo para la seguridad entendida en un sentido amplio y, por tanto, como posible fuente de conflicto en recursos compartidos:

Niveles presentes y futuros de explotación de los recursos.

Impacto social y político de la carestía.

Las capacidades disponibles para responder y mitigar los efectos de la carestía.

Otros autores, como Levy o Barnett, no estarían de acuerdo con la definición de Moss de recursos medioambientales. Levy cree que el concepto *medio ambiente* se ajusta a

“issues involving biological or physical systems characterized either by significant ecological feedbacks or by their importance to the sustenance of human life. Natural resources not embedded in such systems (such as minerals deposits) are excluded”⁹.

Barnett niega también la asociación directa de recursos naturales a medio ambiente, distinguiendo la dimensión estratégica de los recursos naturales de la dimensión medioambiental¹⁰.

Libiszewski, por su parte, distingue entre cuatro tipos de carestías¹¹:

- Carestía física, que significa que un recurso sólo está disponible en una cantidad limitada;
- Carestía geopolítica, cuando algunos países o regiones dependen de los suministros de otros;
- Carestía socioeconómica, que se refiere a la distribución desigual de recursos naturales según la renta o los derechos de propiedad;
- Carestía medioambiental, cuando ésta viene provocada por la degradación medioambiental.

Las tres primeras son susceptibles de conducir a conflictos tradicionales por la distribución de recursos, y sólo en el cuarto caso podríamos hablar de conflicto medioambiental. De todas formas, como hemos

⁷ Moss (1993: 27).

⁸ Moss (1993: 27).

⁹ Levy (1995: 39).

¹⁰ Barnett (2000: 272-273).

¹¹ Libiszewski (1992: 6).

comentado anteriormente, no entraremos en este debate pues solamente nos interesa usar la conceptualización para analizar el lazo entre los recursos hídricos y la conflictividad, primero, y la violencia, en segundo lugar. Que se pueda o no definir el conflicto o la seguridad como medioambiental no es relevante para nuestro estudio.

Böge, por su parte, hace una propuesta analítica de los conflictos medioambientales, y algunas de las variables que propone nos serán útiles para evaluar el conflicto y su intensidad. Böge coincide en parte con Moss en la medición del impacto social de la carestía (degradación ambiental en Böge) y añade otros aspectos a tener en cuenta¹².

Para la medición del impacto social de la carestía propone las siguientes variables:

- Problemas económicos.
- Desplazamientos de población.
- Estabilidad social y divisiones internas que puedan verse afectadas.
- Dimensión interna o internacional.

Una vez establecido el riesgo y la existencia de un conflicto, es necesaria una evaluación de la intensidad del mismo. Para ello, Böge propone algunos parámetros que pueden ser útiles ante un conflicto por carestía de recursos:

A) El conflicto se refiere a ámbitos:

- Ecológicos en un sentido estrecho (sobreexplotación o degradación de un recurso natural renovable).
- Ecológicos en un sentido amplio (el conflicto resulta de los efectos sociales provocados por la degradación o carestía de un recurso natural).
- Ecológicos en combinación con otros ámbitos (económicos, territoriales, políticos, militares, etc.).

B) La carestía es la fuente principal del conflicto o es un factor agravante de un conflicto ya existente.

C) La dimensión del conflicto es interior o internacional. Y, en el segundo caso, número de Estados implicados.

D) Los actores buscan los siguientes objetivos en el conflicto:

- Eliminación de los problemas que causan el conflicto.
- Redistribución de los recursos¹³.
- Redistribución de los costes medioambientales o de los costes de la adaptación a la nueva situación causada por la carestía.

¹² Böge (1992: 4-5).

¹³ Este punto es propuesto por nosotros pues creemos que también será necesario para poder analizar el conflicto por los recursos hídricos en la cuenca del río Jordán.

- Otros objetivos o intereses que no están directamente conectados con la carestía.
- E) Grado de simetría en la responsabilidad de los distintos actores en la causa de la carestía.
- F) Grado en que los distintos actores están afectados por el problema.
- G) Grado en que los actores siguen políticas de externalización de la carestía y sus costes.
- H) Grado de percepción de la gravedad y urgencia del problema en los distintos actores.
- I) El conflicto es percibido por los distintos actores como:
- Un conflicto medioambiental.
 - Un conflicto en el sentido clásico del término que también tiene una dimensión medioambiental.
 - Un conflicto en el sentido clásico del término.
- J) Medios de los que disponen los actores implicados para afrontar el conflicto (económicos, militares, capacidad de movilización de la opinión pública local o internacional, etc.).
- K) Medios con los que ya se ha afrontado el conflicto.

Otro mecanismo para medir la intensidad de un problema y la posibilidad de conflicto cuando hay más de un actor implicado, es evaluar la percepción que tienen del mismo los afectados y la forma de afrontarlo. Buzan establece tres categorías distintas: no politizada, politizada y dentro del discurso sobre seguridad¹⁴:

- En el nivel no politizado, el Estado no interviene y el problema no se ha convertido en una cuestión de debate y de decisión pública.
- En el nivel politizado, la cuestión ya forma parte de la política pública, con intervención del Estado en la toma de decisiones y en la asignación de recursos.
- En la percepción desde el nivel de seguridad, el problema ya es visto como una amenaza existencial, y es necesario tomar medidas de emergencia más allá de los límites normales de la actividad política.

El paso de una problemática de un nivel a otro marcará directamente la posibilidad de que se abra un conflicto, la forma de afrontarlo y las políticas que se adoptarán. En un contexto de conflicto internacional, este salto en la percepción de la problemática puede ser especialmente significativo para la adopción de soluciones cooperativas o no cooperativas con posibilidad de violencia. Según Buzan y otros autores, la inclusión de una problemática en el nivel de seguridad es un proceso subjetivo. Partiendo de una definición de seguridad basada en la supervivencia de unidades o valores colectivos, se pueden aplicar el análisis de seguridad a diversos ámbitos. Sin embargo, la percepción de lo que es una amenaza existencial puede variar de un ámbito a otro. Desde este punto de vista, la conversión de una problemática en una cuestión de seguridad, será un *speech act*, ya que es la propia definición de un problema como una cuestión de seguridad lo que la convierte en tal.¹⁵

¹⁴ Buzan (1997: 14).

¹⁵ Buzan; Waever y de Wilde (1995: 4-5).

Así, la propuesta de inclusión en el nivel de seguridad de ámbitos que tradicionalmente no formaban parte del mismo estará abierta a debate, ya que no todos los sectores de la sociedad tendrán la misma percepción de la amenaza. Este debate sobre el concepto de seguridad, y la apertura de su marco más allá de los ámbitos clásicos, se ha reflejado con mucha fuerza alrededor de la seguridad medioambiental. En nuestro caso, dicho debate y los instrumentos analíticos que proponen los autores, nos debe facilitar la evaluación de que ámbitos y en que circunstancias el conflicto por los recursos hídricos entra en el nivel de seguridad. Lo que, a su vez, nos permitirá evaluar la posibilidad de que los distintos actores implicados en el conflicto puedan utilizar instrumentos propios del nivel de seguridad, con más probabilidad de soluciones violentas, o del nivel politizado o no politizado, con mayor probabilidad de soluciones cooperativas.

2. Medio ambiente, carestía de recursos y seguridad

El desarrollo del concepto de seguridad medioambiental, al igual que la ampliación del marco de seguridad a ámbitos no clásicos, es paralelo y va unido a la defensa de concepciones no convencionales de la seguridad y a la búsqueda de instrumentos no convencionales para mantenerla o conseguirla. Desde esta perspectiva, el concepto en sí no es de gran ayuda para intentar distinguir entre posibles soluciones violentas o cooperativas al conflicto, pues la amplitud del marco de seguridad las admite todas y en todos los grados. Es más, la voluntad de la mayoría de autores ligados a la preocupación medioambiental al abrir el marco de la seguridad es impulsar, con urgencia, soluciones basadas en políticas cooperativas para afrontar el conflicto, con lo que se aleja claramente de la concepción clásica de la seguridad¹⁶.

La violencia directa, desde el punto de vista de la seguridad medioambiental, normalmente está asociada a dinámicas secundarias en el conflicto, mientras que nuestro interés se centra en la posibilidad de que los actores implicados adopten políticas violentas para solucionar el núcleo del conflicto por los recursos hídricos. Lodgaard establece dos grandes categorías de conflictos ambientales: los del hombre contra la naturaleza, y los del hombre contra el hombre. En esta segunda plantea dos tipos de violencia: la estructural y la directa¹⁷. La primera refleja los conflictos intergrupales causados por las diferencias en el nivel de vida mantenidas y potenciadas por las estructuras de poder existentes. En este sentido, los problemas medioambientales forman parte de la violencia estructural asociada a las relaciones Norte-Sur. De la misma

¹⁶ Sobre este debate ver Sánchez (1998) y Dabelko y Dabelko (1998).

¹⁷ La violencia estructural, según la conceptualización de Galtung, está presente cuando seres humanos ven limitadas por influencias externas sus potencialidades somáticas o mentales. La violencia se puede basar en las estructuras sociales, que se manifiestan como desigualdades de poder y en consecuencia como desigualdad en las oportunidades. La violencia directa se refiere a situaciones en las que un actor la ejerce de forma consciente e intencionada, a diferencia de situaciones de violencia estructural, en las que un actor puede causar daños enormes sin intención de hacerlo, tan sólo actuando de forma normal en la vida cotidiana (Galtung, Johan (1969) "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research*, vol.6, nº3, citado por Lodgaard (1992: 134)).

forma que podemos hablar de un orden económico desigual, también podemos hacerlo de un orden ecológico desigual¹⁸. En consecuencia, la respuesta a situaciones de violencia estructural tiene que basarse en cambios en la estructura. Un tipo de solución que acostumbra a ser revolucionaria y que en pocas ocasiones se plantea como una política a seguir por los actores implicados en un conflicto por recursos escasos. Por otra parte, actualmente, los autores que defienden soluciones estructurales también acostumbran a hacerlo sobre la base de la cooperación y no a la violencia directa, por lo que esta dimensión planteada por Lodgaard no sería útil para nuestro propósito que, recordémoslo, es encontrar instrumentos que nos permitan estudiar en qué ámbitos y en qué circunstancias el conflicto por los recursos hídricos puede conducir a la adopción de soluciones violentas por parte de alguno de los actores.

La segunda, la violencia directa, debería permitirnos ahondar un poco más en nuestro objetivo. Lodgaard plantea tres dimensiones en las situaciones de violencia directa ligada a conflictos medioambientales: los conflictos armados acostumbran a ir seguidos de situaciones de degradación medioambiental; la degradación medioambiental puede exacerbar conflictos que se hayan originado por otras razones; y la degradación medioambiental o escasez aguda de recursos vitales puede provocar conflictos armados¹⁹. De estos tres supuestos, en los dos primeros el factor medioambiental ocupa un lugar secundario, la aparición de la violencia no es consecuencia de las políticas seguidas por los actores para afrontar el conflicto medioambiental, sino para afrontar los conflictos primarios. En el tercer caso, el ejemplo que usa Lodgaard para demostrar la validez de su afirmación es el del conflicto por los recursos hídricos, con lo que tampoco sirve ya que es el tipo de conflicto que pretendemos analizar nosotros para comprobar si esta asociación es acertada.

Muchos autores que defienden la tesis de la posibilidad de conflictividad violenta medioambiental utilizan el ejemplo de las guerras por el agua. Así, por ejemplo, Gleick publica una lista histórica de conflictos por el agua con implicaciones militares en muchos de ellos²⁰. En el sentido contrario, Wolf llega a la conclusión de no ha habido y muy probablemente no habrá guerras por los recursos hídricos. Según Wolf, el agua es más susceptible de inducir a la cooperación²¹. En el mismo sentido, Deudney presenta tres argumentos básicos en contra de la posibilidad de guerras por recursos: 1. El comercio internacional hace que la dependencia de los recursos ya no sea una amenaza para la seguridad nacional; 2. Los Estados tienen cada vez más difícil explotar recursos exteriores a través de la conquista territorial; 3. El mundo está entrando en una época de sustitución, en la cual se pueden transformar materias vulgares en otras más escasas o necesarias²². Sin

¹⁸ Lodgaard (1992: 118). Ver también Barnett (2000).

¹⁹ Lodgaard (1992: 119).

²⁰ Gleick (2000).

²¹ Wolf (1999).

²² Deudney (1990: 470-471).

embargo, los argumentos de Deudney tampoco nos sirven, o, en todo caso, no nos ahorran el esfuerzo analítico para validarlos, pues en el caso de los recursos hídricos en Oriente Medio: 1. Deberemos analizar la viabilidad de la importación de agua dulce como solución para el conflicto; 2. Actualmente el suministro hídrico israelí proviene principalmente de fuentes conquistadas militarmente; 3. El argumento de la sustitución es el más sólido en el caso de la cuenca del Jordán y los acuíferos palestinos, pero ante conflictos de base redistributiva también se está mostrando limitado, y más ante costes elevados de la sustitución como son los que conlleva la desalinización.

Ya hemos visto como otros autores planteaban situaciones muy parecidas a las propuestas por Lodgaard. Así, en Homer-Dixon o en Grasa, también encontramos los lazos de unión entre el conflicto medioambiental y las políticas violentas para solucionar el conflicto cuando se refieren a conflictos por carestía de recursos y, sobre todo, en actores que persiguen justicia distributiva y equidad. Sin embargo, este solo parámetro no es suficiente para intentar identificar posibles dinámicas violentas en el proceso de solución de un conflicto por los recursos hídricos.

Un instrumento más útil sería identificar en que ámbitos y circunstancias el conflicto se convierte en un problema de seguridad desde una perspectiva clásica, pues los actores que lo perciban como tal serán más propensos a utilizar mecanismos militares o ligados a la alta política para afrontar el conflicto. Para avanzar en esta dirección nos servirán los argumentos de los autores que se oponen a la conexión entre medio ambiente y seguridad nacional, pues la definición de seguridad nacional y las condiciones que establecen para poder hacer esta conexión crearán un marco más restringido en el cual situar las posibles situaciones conflictivas susceptibles de provocar políticas violentas. Las críticas que hacen estos autores a los partidarios del concepto de seguridad medioambiental se centran básicamente en que, desde la perspectiva de la seguridad medioambiental, se potencia la percepción de que cualquier problema ecológico e internacional es un problema de seguridad. Hay, por tanto, una banalización de la seguridad que dificulta el trabajo analítico.

Es importante señalar que los autores que se oponen al concepto de seguridad medioambiental²³ no minimizan el riesgo y la amenaza de la degradación medioambiental. Su crítica se centra sobre todo en el nivel analítico. Así, la tesis de Deudney será que pensar en la degradación medioambiental como en una amenaza a la seguridad nacional es analíticamente engañoso, pues el foco tradicional de amenazas a la seguridad nacional -la violencia interestatal- tiene poco en común con los problemas medioambientales o las soluciones que se les aplican. Además, también niega validez al esfuerzo para ligar la seguridad nacional a las amenazas medioambientales, pues la movilización del nacionalismo que acompaña a las políticas ligadas a la primera puede ser contraproducente para la sensibilidad global medioambientalista. Finalmente, también duda que la degradación medioambiental sea causa de guerras interestatales²⁴. Levy, por su parte, afirmará:

²³ Ver, por ejemplo, Barnett (2000), Levy (1995) o Deudney (1990).

²⁴ Deudney (1990: 461).

“I argue that ozone depletion and climate change are the only significant environmental problems that currently pose a direct physical harm to U.S. interests. While both problems can thus properly be considered as security problems, and both warrant serious responses, it is not clear whether engaging in the first task facilitates the second. Although many analysts accept in principle the connection between these environmental risks and security, there is no evidence that this affects in any way the kind of research they undertake or the kind of recommendations they make. The equation does not appear to do any great good, and the ozone example suggests that in some cases better results can be obtained without it.”²⁵

Levy sugiere definiciones más restringidas de “medioambiental” y de “seguridad”. Como hemos visto, Levy propone el uso del término medioambiental para cuestiones que tengan relación con sistemas biológicos o físicos caracterizados o por implicaciones ecológicas significativas o por su importancia para el mantenimiento de la vida humana. Desde este punto de vista, los recursos naturales no renovables como los depósitos de minerales no estarían incluidos. Por otra parte, desde una perspectiva realista clásica, define una amenaza para la seguridad nacional como una situación en la cual algunos de los valores más importantes de la nación se ven degradados drásticamente por una acción exterior. Partiendo de las definiciones anteriores, Levy considerará que la degradación medioambiental será una amenaza física directa a los intereses de seguridad cuando pueda provocar pérdidas significativas de vidas o de bienestar para los habitantes de un Estado, o cuando dañe valores nacionales fundamentales²⁶.

Para poder aplicar la definición de Levy a nuestro caso de estudio, nosotros añadiremos la carestía de recursos como posible amenaza. Además, es fácil apreciar la subjetividad en la definición de Levy, pues la percepción de lo que es una pérdida significativa de bienestar o valores nacionales fundamentales puede ser muy distinta en una u otra sociedad o capas sociales. Será trabajo nuestro analizar en que circunstancias los distintos actores perciben como una amenaza significativa al bienestar y valores fundamentales la carestía de recursos hídricos²⁷.

Sin embargo, como afirma el propio Levy, no es suficiente identificar una amenaza medioambiental como una amenaza a la seguridad nacional, también es importante ver si las políticas para afrontar esta amenaza estarán ligadas al tipo de políticas clásicas ejecutadas para hacer frente a las amenazas a la seguridad nacional. Para

²⁵ Levy (1995: 61).

²⁶ Levy (1995: 39-40, 46).

²⁷ Así, como ejemplos en el caso que nos ocupa, podemos ver que el papel de los recursos hídricos ante valores fundamentales como la constitución del Estado de Israel fue básico, de la misma forma que puede serlo en la construcción de un Estado palestino. Pero también encontramos otros valores menos evidentes, como la inmigración, el retorno, la colonización de los territorios ocupados, la ocupación física del territorio o la agricultura, cuyo papel en el imaginario de las sociedades israelí y palestina es distinto y ha evolucionado con el tiempo.

ello utilizaremos algunos de los parámetros propuestos por Deudney en su argumentación contra la conexión entre degradación medioambiental y seguridad nacional.

Deudney plantea diferentes clases de argumentos²⁸:

- La degradación medioambiental y la violencia son dos tipos de amenaza muy distintos. Si todo lo que causa una degradación del bienestar humano es etiquetado como una amenaza a la seguridad, el término pierde utilidad analítica, pues acaba siendo un sinónimo de “malo”.
- El ámbito y la fuente de la amenaza medioambiental y de la seguridad nacional son muy diferentes. No hay nada de particularmente nacional en la degradación medioambiental²⁹.
- La intencionalidad que podemos encontrar en las amenazas a la seguridad nacional no aparece en las amenazas medioambientales.
- Las organizaciones implicadas son muy distintas en uno y otro caso. Las organizaciones implicadas en la seguridad nacional tienen una clara tendencia a la reserva y al secreto, son jerarquizadas y centralizadas, están alejadas de la sociedad civil y son básicamente especializadas. Las organizaciones ligadas a la degradación medioambiental son de todo tipo, políticas pero también de la sociedad civil, y pueden tener contacto con la vida corriente en todos sus ámbitos.

Para avanzar en la diferenciación de uno y otro tipo de amenaza Deudney propone dos esquemas³⁰ que nos ayudarán también a diferenciar en que circunstancias un conflicto es percibido y afrontado como un problema de seguridad. A partir de sus variables, analizaremos si los distintos actores se plantean el conflicto por los recursos hídricos en la Palestina histórica como un conflicto de seguridad nacional convencional o como de degradación medioambiental.

Diferencias conceptuales y organizativas entre la seguridad nacional y la degradación medioambiental.

	Seguridad nacional convencional	Degradación medioambiental
Tipo de amenaza	<ul style="list-style-type: none"> • Muerte violenta. • Destrucción de la propiedad. • Pérdida de independencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Espectro amplio de daños: enfermedades, estéticos, integridad natural, etc.
Fuente de la amenaza	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente exterior. • Otros Estados armados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exterior e interior. • Espectro amplio de fuentes: individuales, empresas, gobiernos, etc.

²⁸ Deudney (1990: 463-465).

²⁹ En este punto estamos parcialmente en desacuerdo con Deudney, pues si bien es verdad que generalmente la degradación medioambiental trasciende las fronteras, también lo es que algún problema ligado a carestía de recursos puede expresarse en marcos nacionales, sobre todo si está ligado a percepciones de injusticia distributiva. En este sentido, los conflictos por los recursos hídricos en Oriente Medio serían un ejemplo típico.

³⁰ Deudney (1990: 464, 466).

Grado de intencionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Directa y alta. 	<ul style="list-style-type: none"> • En general externalidades de actividades rutinarias (accidentes, vertidos, etc.)
Tipo de organizaciones implicadas	<ul style="list-style-type: none"> • Especializadas. • Tendencia a la reserva y secreto. • Alejadas de la sociedad civil (político-militares). 	<ul style="list-style-type: none"> • De todo tipo, con implicación también de la sociedad civil. • Ligadas a las respuestas necesarias sobre el terreno: uso del suelo, residuos, agricultura, industria, etc.

Diferencias en las estructuras de pensamiento asociadas a la seguridad nacional convencional y a la degradación medioambiental.

Seguridad nacional convencional	Degradación medioambiental
<ul style="list-style-type: none"> • Urgencia-crisis. • Hacer sacrificios. • Ningún coste es demasiado alto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Urgencia-crisis? • Hacer sacrificios. • Ningún coste es demasiado alto o frugalidad?
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación basada en el "peor escenario posible" 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación basada en el "peor escenario posible"
<ul style="list-style-type: none"> • Suma cero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suma positiva (beneficios comunes)
<ul style="list-style-type: none"> • Horizontes cercanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Horizontes lejanos
<ul style="list-style-type: none"> • Nacionalismo / Nosotros contra ellos 	<ul style="list-style-type: none"> • El enemigo somos nosotros. • Los contaminadores en otros países son una amenaza. • La contaminación en otros países es una amenaza.

3. Recursos hídricos y conflictividad

El agua es fuente de vida. Una afirmación banal por su evidencia pero que expresa una realidad olvidada hasta hace muy poco. La humanidad ha administrado el agua como si fuera un recurso inagotable, lo que no sólo ha conducido a muchas regiones al límite de la explotación de sus recursos hídricos, sino que también ha reducido el volumen disponible agravando el problema.

El ciclo hidrológico se ve afectado por la actividad humana en cada uno de sus niveles: las emisiones de gases residuales a la atmósfera, que se disuelven en el agua que después circulará; la manipulación del suelo y de la vegetación en los campos de cultivo, pasto, bosques, depósitos de residuos y basura, excavaciones, etc.; los vertidos directos de basura y residuos al agua; la retirada de agua dulce de los acuíferos; el retorno de las aguas residuales a la naturaleza; la degradación de la permeabilidad del suelo por su mala gestión. Cada una de estas manipulaciones supone una disminución en la cantidad de agua disponible³¹. A los efectos de la actividad humana se debe añadir los aspectos hidroclimáticos como las grandes fluctuaciones interanuales del volumen de la lluvia o la reducción del agua de lluvia respecto a la que se evapora, que también son fuente de carestías y de épocas de sequía. Actualmente, 25 Estados sufren cortes crónicos de

³¹ Falkenmark (1992: 3).

agua y las previsiones para estos inicios de siglo son de cerca de 90 -la mitad de la población mundial- con las consecuencias conocidas de hambrunas y enfermedades³².

Visto lo anterior, se puede señalar que la carestía de recursos hídricos es uno de los ámbitos claros de riesgo ambiental. La mayoría de analistas que han centrado su atención en factores de riesgo ambiental presentan la carestía de agua dulce como uno de los elementos claves en el futuro³³. En Naciones Unidas y otros marcos internacionales, los recursos hídricos también han pasado a formar parte de sus agendas de urgencia.

Conferencias internacionales³⁴

1972	Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano (Estocolmo)
1977	Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata)
1981-90	Década Internacional de Saneamiento y Abastecimiento de Agua Potable
1992	Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente / Declaración de Dublín
1992	Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro)
1993	Conferencia Internacional para el Agua y el Medio Ambiente (Roma)
1993	IV Conferencia sobre Hidrología de la UNESCO / OMM / ICSU (París)
1993	22 de marzo, Primer Día Mundial del Agua
1994	II Sesión de la Comisión de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible
1994	Aprobación del Proyecto de artículos sobre el Derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, por la Comisión de Derecho Internacional de NNUU.
1994	VIII Congreso Mundial del Agua (El Cairo)
1996	Conferencia Internacional para la Gestión de los Recursos Hídricos en las Ciudades y Grandes Núcleos de Población (Beijing)
1997	I Forum Mundial del Agua (Marraquech)
1997	IX Congreso Mundial del Agua (Montreal)
2000	II Forum Mundial del Agua (La Haya)

La progresiva toma de conciencia sobre el problema de los recursos hídricos ya se deja notar con fuerza en la esfera internacional. El agua ocupó un lugar de importancia en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, sobre todo en el marco de uno de los temas estrella de la reunión: el cambio climático. Poco más de diez años antes, en 1980, la Asamblea General de las Naciones Unidas había proclamado la década 1981-1990 como Década Internacional del Agua Potable y el Saneamiento. Se trata de dos ámbitos concretos en el marco global de la problemática del agua, pero el estudio de las medidas adecuadas para su mejora puso en evidencia que no es posible una política sectorial que no esté integrada en un tratamiento global. Las

³² Starr (1992: 32).

³³ En un marco general ver, entre otros: Renner (1997), Grasa (1994), Myers (1993), *Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (Río de Janeiro, 1992 (UN publ. E.93.I.8)), Homer-Dixon (1991). Y concretamente sobre los recursos hídricos también podemos ver: Roche (2001); Shiklomanov (1999); Fernández-Jáuregui (1999); Kulshreshtha (1998); Swain (1998); Stikker (1998); UN Commission on Sustainable Development (E/CN.17/1997/9); Falkenmark y Lindh (1993); Gleick (1993); Postel (1992); Ohlsson (1992).

³⁴ DCIDOB (noviembre-diciembre 1997: 33-34) y elaboración propia.

interacciones y las fuerzas ajenas al mercado que actúan sobre el agua deberían obligar a los decisores a planificar las inversiones, el precio y la administración de los recursos en un marco integrado que facilite el análisis de todas las necesidades y las opciones posibles para un período de tiempo prolongado³⁵.

La toma de conciencia sobre los límites del volumen de agua disponible y sobre la mala gestión que se ha hecho hasta la actualidad obliga a todas las partes implicadas a cambiar de estrategia. Ya no se trata de preguntarse cuánta agua se necesita y de dónde se debe traer, sino que la pregunta gira en torno a cómo aprovechar mejor los recursos disponibles. Los modelos de desarrollo se deben centrar en actividades que economícen los recursos hídricos y no contaminen y, en el ámbito agrícola, la eficiencia se tendrá que medir también según la producción por unidad de agua y no sólo por unidad de suelo o trabajo.

Mohan Munasinghe³⁶ identifica los principales objetivos de las políticas nacionales sobre los recursos hídricos:

- Determinación y satisfacción de las necesidades de agua de la economía para conseguir los objetivos de crecimiento y desarrollo.
- Elección de las fuentes adecuadas para suministrar el agua necesaria al mínimo costo.
- Maximización de la ocupación.
- Conservación de los recursos hídricos y eliminación del derroche.
- Diversificar las fuentes de suministro y reducir la dependencia de fuentes exteriores.
- Solución de las demandas de la seguridad nacional.
- Ahorro de divisas.
- Desarrollo de regiones y sectores prioritarios para la economía y la sociedad.
- Autofinanciación del sector del agua.
- Estabilidad de los precios del agua.
- Conservación del medio ambiente.

Un análisis de estos objetivos nos permite apreciar que casi todos pueden tener implicaciones a escala internacional en una situación de fuentes compartidas. De esta forma, la planificación integrada, que debe englobar todos los sectores relacionados con el agua, también se nos presenta como una necesidad en el ámbito internacional para conseguir la máxima eficiencia y evitar la conflictividad que, cada vez con más frecuencia, acompaña a la administración de los recursos hídricos compartidos.

Actualmente hay más de 200 ríos y lagos compartidos en el mundo.³⁷ De éstos, 155 lo están por dos Estados, 36 por tres y el resto por más de tres, pudiendo llegar incluso a la docena de países compartiendo la

³⁵ Munasinghe (1991: 547).

³⁶ Munasinghe (1991: 548). Mohan Munasinghe era el Jefe de la División de Política Ambiental e Investigación del Banco Mundial.

misma cuenca³⁸. Dos mil millones de personas dependen de la cooperación entre los gobiernos para tener garantizado el suministro de agua³⁹. La cooperación es más difícil a medida que aumenta la carestía, lo que, entrando en un círculo vicioso, agrava las consecuencias de la falta de recursos hídricos e incrementa el coste de las políticas a seguir, al tiempo que hace menguar su eficacia y eficiencia. La situación es particularmente grave en muchos países del Sur, que ven como la falta de agua se convierte en un obstáculo para su desarrollo y en un factor de inestabilidad en el ámbito interno y en sus relaciones exteriores. La FAO ya advirtió que la carestía de agua intensifica el predominio de la hidropolítica y la amenaza de conflictos internacionales⁴⁰.

El agua, así, se nos presenta no sólo como un problema para los países que sufren las carestías, sino también como una amenaza al desarrollo económico que se extiende al ámbito global. Boutros-Ghali, en 1985, ya avisaba del peligro que podían suponer para Europa los países del sur del Mediterráneo amenazados por la sequía y el hambre⁴¹. Y, en este contexto, las organizaciones internacionales no han conseguido la capacidad de intervenir en los conflictos y controversias existentes, excepto en el nivel de presión a través de la financiación. Desde las instituciones internacionales se dan pasos para forzar la cooperación entre los distintos Estados afectados. El Banco Mundial, por ejemplo, no puede financiar un proyecto si no es sobre la base del acuerdo de todos los países que comparten una cuenca⁴². Sin embargo, esto es claramente insuficiente para forzar la solución pacífica de las controversias o la cooperación en la gestión de las cuencas.

En opinión de Kuk y Deese puede parecer racional afrontar el problema desde una perspectiva de seguridad nacional, y algunos Estados así lo están haciendo. La carestía de agua dulce puede afectar la seguridad de un país al menos de dos formas distintas. En primer lugar, puede degradar la calidad de vida haciendo aumentar las muertes por deshidratación o por empeoramiento de las condiciones sanitarias. En segundo lugar, puede amenazar el desarrollo económico ya que tanto la agricultura como la industria dependen del suministro hídrico⁴³. Sin embargo, tal y como ellos mismos afirman “framing the issue essentially as a national concern creates an ‘us versus them’ mentality which can obstruct attempts at finding any viable

³⁷ Este número sería bastante mayor si añadiéramos los acuíferos.

³⁸ Algunos ejemplos de grandes ríos con más de cinco países compartiendo la cuenca son el Danubio con 13 países, el Níger y el Nilo con 10, el Congo con 9, el Zambezi y el Rhine-Maas con 8, el Amazonas con 7 y el Volta y el Mekong con 6.

³⁹ Starr (1992: 32).

⁴⁰ Ruiz (1994: 28).

⁴¹ Citado por Starr (1992: 34).

⁴² Starr (1991: 577). Esto, que en general obliga a cooperar, también puede actuar negativamente pues cualquier Estado puede dificultar las actuaciones necesarias para la gestión de una cuenca.

⁴³ Kuk y Deese (1996: 31).

solutions”⁴⁴. La inclusión de un problema dentro de la esfera de la seguridad, presentándolo así como una cuestión de prioridad existencial, legitima a quien lo hace para tratar o reclamar que se trate el problema con medios extraordinarios⁴⁵.

Esta es una de las razones que nos llevan a aplicar los parámetros antes indicados para analizar cuando y en que circunstancias el conflicto por los recursos hídricos es percibido como una cuestión de seguridad nacional, pues la misma percepción como tal es un factor agravante del conflicto y puede impulsar la adopción de soluciones puramente nacionales y no cooperativas, e incluso basadas en instrumentos militares.

Gleick, coincidiendo en algunos aspectos con los autores citados anteriormente, propone unos parámetros ajustados al marco hídrico para detectar en que circunstancias el agua puede ser causa de rivalidades, y nosotros mismos les hemos añadido algunas variables que nos parecen útiles en el marco de la cuenca del Jordán y los acuíferos de Palestina⁴⁶:

- a) El grado de la carestía.⁴⁷
- b) El grado en que el suministro de agua es compartido.⁴⁸
- c) Las relaciones de poder entre los actores de una cuenca.⁴⁹
- d) El acceso a fuentes alternativas.⁵⁰
- e) La función del agua (económica, seguridad alimentaria, seguridad fronteriza, colonización del territorio, supervivencia, etc.).⁵¹

⁴⁴ Kukk y Deese (1996: 32).

⁴⁵ Buzan, Waever y de Wilde (1995: 4).

⁴⁶ Gleick (1993: 84-85). Nosotros hemos añadido los puntos e / f / g / h.

⁴⁷ Como veremos más adelante, el grado de carestía y su medición es una cuestión sobre la que los hidrólogos tienen un debate abierto, pero que es importante pues seguramente puede ser la variable fundamental cuando la carestía se acerca a límites de supervivencia.

⁴⁸ Parece evidente también que cuanto más actores estén implicados en una cuenca, más fácil será que surjan diferencias entre ellos, ya sea por la distribución de los recursos o por como influya la gestión de cada uno de ellos en los demás. Por otra parte, también aumentará complejidad del conflicto y la dificultad para llegar a acuerdos.

⁴⁹ El poder relativo de los actores implicados en una cuenca también será un factor influyente en la posibilidad de conflicto y en la dirección que éste puede tomar, pues es una variable fundamental en el proceso de toma de decisiones para afrontar la solución del problema en cada uno de los actores.

⁵⁰ En este caso es necesario tener en cuenta todas las alternativas, como la posibilidad de encontrar nuevas fuentes, la producción de agua o la importación, sin olvidar la importación de alimentos, lo que Allan llama “agua virtual” (Allan (1997)). Tal y como nos recuerda este autor, entró más agua en Egipto a través de las importaciones de grano que la que el sector agrícola extrajo del Nilo (Allan (1999)).

⁵¹ El impacto de la carestía en la sociedad y en la política de un país puede ser muy distinto dependiendo de la función que tengan asignada los recursos hídricos. Como veremos, el agua de la cuenca del Jordán ha sido un instrumento importante para conseguir objetivos de desarrollo económico y bienestar, pero también para

- f) Percepción de justicia distributiva en los distintos actores.
- g) Percepción de legitimidad en el acceso al suministro de los distintos actores⁵².
- h) La conflictividad política entre los distintos actores del sistema hidrológico.

Un primer paso, antes de entrar a analizar las posibilidades de rivalidad, es establecer en que condiciones se puede hablar de carestía de recursos hídricos. Los hidrólogos están en general de acuerdo en la distinción entre diferentes categorías en la presión sobre los recursos hídricos⁵³. Así, se empieza a considerar estrés hídrico un suministro medio de entre 1000 y 2000 metros cúbicos al año por persona (mc). Por debajo de 1000 mc ya se considera una situación de carestía, dado que ya afecta al desarrollo económico y a la producción de alimentos, además de amenazar los sistemas naturales de un país o región⁵⁴. En el caso de países o regiones semiáridas, pero con economías desarrolladas y con infraestructuras y modelos de gestión muy avanzados que permitan el máximo aprovechamiento de los recursos, se puede ajustar la cuota a 500 mc, aunque se debe tener en cuenta que, cuando se tratan las disponibilidades de recursos hídricos, las situaciones más críticas acostumbran a darse en países y regiones del Sur (entendida como zona geográfica y como zona socioeconómica) que difícilmente pueden tener acceso a las infraestructuras y al conocimiento necesario para una gestión avanzada⁵⁵. De igual forma, algunas de las situaciones críticas se dan en sistemas hídricos compartidos por diversos Estados, lo que obstaculiza también la gestión eficiente en un marco global e integrado.

Disponibilidad de agua *per capita* en 1990 y 2025⁵⁶

(En metros cúbicos por persona y año)

País	Disponibilidad de agua <i>per capita</i> (1990)	Disponibilidad de agua <i>per capita</i> (2025)
------	---	---

conseguir objetivos de seguridad, políticos y coloniales como la partición de Palestina, la consecución del Estado de Israel, la inmigración judía para la colonización del territorio conquistado, la viabilidad económica de un futuro Estado palestino o la capacidad de absorción de la diáspora de refugiados palestinos.

⁵² Este punto es distinto del anterior en que no se refiere a las necesidades de los distintos individuos, comunidades o países implicados, sino a la forma en que cada uno de ellos ha conseguido apropiarse de las fuentes. Es evidente que el derecho histórico chocará con el derecho de conquista, y que el acceso a las fuentes por la conquista militar será un factor añadido de rivalidad.

⁵³ Kukk y Deese (1996: 28); Gleick (1993: 106); Postel (1992: 28-29); Falkenmark (1992).

⁵⁴ Como dato comparativo, se puede ver que la disponibilidad de agua por persona y año en España es de más de 2300 metros cúbicos. Sin embargo, esto no significa que se consuma toda esta agua, ya que en la actualidad sólo se utiliza el 28 por ciento del agua disponible (World Resources 1998-99 (1998: 304)).

⁵⁵ Kulshreshtha (1998:170) propone otra definición conceptual sin fijar cantidades concretas, según la cual se hablaría de estrés hídrico cuando hay problemas ocasionales de suministro y el agua empieza a ser un constreñimiento importante. Y se hablaría de carestía cuando el agua ya es un constreñimiento importante para el desarrollo económico futuro de una región y para otras actividades humanas, conduciendo a costes económicos y sociales significativos.

⁵⁶ Gleick (1994: 99).

AFRICA		
Argelia	750	380
Burundi	660	280
Cabo Verde	500	220
Comores	2.040	790
Yibuti	750	270
Egipto	1.070	620
Etiopía	2.360	980
Kenia	590	190
Lesotho	2.220	930
Libia	160	60
Marruecos	1.200	680
Nigeria	2.660	1.000
Ruanda	880	350
Somalia	1.510	610
Sudáfrica	1.420	790
Tanzania	2.780	900
Túnez	530	330
AMERICA CENTRAL Y DEL NORTE		
Barbados	179	170
Haití	1.690	960
AMERICA DEL SUR		
Perú	1.790	980
ASIA/ORIENTE MEDIO		
Chipre	1.290	1.000
Emiratos Arabes Unidos	190	110
Irán	2.080	960
Israel	470	310
Jordania	260	80
Kuwait	<10	<10
Líbano	1.600	960
Omán	1.330	470
Qatar	50	20
Arabia Saudí	160	50
Singapur	220	190
Yemen	240	80
EUROPA		
Malta	80	80

Dependencia de agua de superficie exterior⁵⁷

País	Tanto por ciento del caudal total con origen fuera de las fronteras	Relación entre el suministro exterior e interior de agua ^a
------	---	---

⁵⁷ Gleick (1994: 101).

Egipto	97	32,3
Hungría	95	17,9
Mauritania	95	17,5
Botswana	94	16,9
Bulgaria	91	10,4
Holanda	89	7,9
Gambia	86	6,4
Camboya	82	4,6
Rumania	82	4,6
Luxemburgo	80	4,0
Siria	79	3,7
Congo	77	3,4
Sudán	77	3,3
Paraguay	70	2,3
Checoslovaquia	69	2,2
Níger	68	2,1
Iraq	66	1,9
Albania	53	1,1
Uruguay	52	1,1
Alemania	51	1,0
Portugal	48	0,9
Yugoslavia	43	0,8
Bangladesh	42	0,7
Tailandia	39	0,6
Austria	38	0,6
Pakistán	36	0,6
Jordania	36	0,6
Venezuela	35	0,5
Senegal	34	0,5
Bélgica	33	0,5
Israel^b	21	0,3

Las categorías aquí apuntadas no se refieren directamente a la seguridad hídrica, si por tal entendemos la necesidad de agua dulce para la supervivencia, sino que tienen una relación más directa con la seguridad alimentaria. Hoy en día la gran consumidora de agua es la agricultura (ver fig.1) por lo que las cuotas antes señaladas se deben ver en términos de estrés o de crisis agraria, con las implicaciones que ello comporta para la seguridad alimentaria, el desarrollo económico y la ocupación laboral.

Acabada la Guerra Fría, conflictos tradicionales como el vivido en Oriente Medio desde la creación del Estado de Israel ofrecen nuevos ángulos de análisis. No se puede hablar de problemas nuevos, ya que siempre han estado ahí. Pero lo cierto es que un debate como el que se acaba de apuntar, entre la seguridad

^a Según el caudal nacional medio. "Exterior" representa la escorrentía del río que tiene su origen fuera de las fronteras nacionales. "Interior" incluye el caudal medio de ríos y acuíferos productos de las precipitaciones en el país. Allí donde la relación está por encima de uno, más de la mitad del abastecimiento de agua de una nación podría estar sometida a presiones y constricciones externas.

^b Aunque sólo el 21% del agua de Israel proviene de fuera de sus actuales fronteras, una parte significativa de su suministro proviene de territorios en disputa, lo que hace más complejo el cálculo del origen de los suministros.

hídrica y la seguridad alimentaria, nos permite entrar en el análisis de las relaciones árabe-israelíes con un enfoque diferente. Así, una parte del debate sobre los recursos hídricos en esa región se debe centrar en si con las pautas de consumo entre los distintos sectores antes apuntadas se debe afrontar el problema como una cuestión de seguridad hídrica.

Savage, restringe el campo de la seguridad hídrica básicamente al consumo doméstico y sanitario. Según este autor, los requisitos de la seguridad hídrica incluyen la autosuficiencia en agua para el uso doméstico normal, la autosuficiencia futura para afrontar el crecimiento demográfico, reservas en acuíferos para necesidades domésticas en casos de emergencia, calidad del agua adecuada para la salud humana, sistemas alternativos de suministro⁵⁸.

Un equipo de investigadores israelíes y palestinos⁵⁹ se planteó el problema en términos de supervivencia, estableciendo la Necesidad Mínima de Agua (NMA) para que una persona pueda sobrevivir en condiciones de carestía extrema. Basándose en el mínimo de la NMA, tendrían prioridad sobre el agua las comunidades de una cuenca que no lo cubrieran, incluso por encima del derecho histórico de otras comunidades o Estados para usar dicha agua. La propuesta de este equipo es de 100 metros cúbicos por persona y año (mc) para uso doméstico, urbano e industrial, partiendo de la base de que en la sociedad actual el uso doméstico no es suficiente, y de que se deben incluir las necesidades de agua potable de las actividades públicas y productivas como escuelas, hospitales, comercio e industria. La industria y el comercio se consideran esenciales para crear ocupación, mientras que la agricultura de regadío, en condiciones de carestía extrema, difícilmente se puede justificar económicamente. Esta cantidad debería ser suficiente en las regiones áridas si la gestión es eficiente. Se trata de una cuota equivalente al consumo doméstico actual en Israel⁶⁰.

El concepto de Necesidad Mínima de Agua es útil no sólo en Oriente Medio, ya que nos permite entrar de una forma empírica en el debate sobre la seguridad hídrica. En efecto, tal y como se presenta según la NMA,

⁵⁸ Savage (1991: 3).

⁵⁹ Assaf; Khatib; Kally y Shuval (1993).

⁶⁰ Además, dada la gran tradición agrícola y lo apreciados que son los productos frescos de huerta en la zona, los autores mencionados creen conveniente incluir una cuota simbólica para el cultivo de huertas y de animales de granja. Kally, por su parte, no cree que se deba incluir ningún tipo de consumo agrícola en la NMA pues se refiere al mínimo de supervivencia con prioridad absoluta incluso sobre el derecho basado en el uso histórico, por lo que cualquier comunidad que comparta una cuenca y no llegue a cubrir la NMA tiene derecho a un trasvase de agua de sus corribereños. Así, excepto Kally, a estos 100 mc les añaden otros 25 mc para la huerta y los animales de granja, con lo que la NMA total sería de 125 mc/persona/año (Assaf; Khatib; Kally y Shuval (1993: 22)). También apuntan que el reciclaje de las aguas residuales podría proporcionar 65 mc/persona/año que se destinarían al regadío. Sin embargo, estos autores pueden pecar de optimismo al prever un reciclaje del 65% del agua de uso doméstico, urbano e industrial. Este cálculo puede estar muy por encima de lo posible, pues los costes de los sistemas de recogida de aguas residuales y de reciclaje pueden ser demasiado altos para países con economías en vías de desarrollo (Udluf y El-Naser (1992: 41)).

la seguridad hídrica es una cuestión de supervivencia que debe ser considerada desde una perspectiva clásica en las cuencas compartidas por varios Estados. Así, ésta no será sino una variable directa del interés nacional, entendido en su forma más básica como protección de la identidad física, política y cultural de la nación frente a otras naciones⁶¹. Estaríamos hablando entonces de conflictos por un recurso escaso, manifestados en su dimensión más aguda y cruda. En consecuencia, es de esperar que cuando se den situaciones de inseguridad hídrica que puedan conducir a conflictos internacionales, éstos tomen la forma de conflictos de alta política⁶² que tiendan a ser resueltos con los instrumentos clásicos, ya sea diplomáticos o militares. Hasta la actualidad no se ha dado ninguna situación de conflicto internacional provocado por inseguridad hídrica sobre la base de la NMA. Ahora bien, en el futuro próximo es previsible un conflicto de este tipo en la cuenca del Jordán, ya que Jordania y la entidad palestina tendrán una disponibilidad *per capita* inferior a 100 mc y una fuerte dependencia de fuentes exteriores o controladas por otro actor político.

Por otra parte, es evidente que la carestía de recursos hídricos, sin llegar a los límites de la NMA, puede ser fuente de conflictos, por lo que también se deben tener en cuenta las situaciones de estrés y de carestía. Kulshreshtha introduce otro elemento además de la relación entre población y cantidad disponible de agua: la relación entre la cantidad que se usa y la cantidad disponible. A partir de estas dos variables establece unos índices de vulnerabilidad hídrica y llega, entre otras, a las siguientes conclusiones:

- Muchos países de Oriente Medio y el norte de Africa se enfrentan a situaciones de vulnerabilidad hídrica media y alta, que puede empeorar ante el crecimiento demográfico esperado.
- El crecimiento demográfico parece ser el principal responsable de los cambios en la vulnerabilidad hídrica en estas regiones.
- El objetivo de la autosuficiencia alimentaria mediante la expansión del regadío se deberá enfrentar al problema de la disponibilidad de agua.
- El cambio climático empeorará la vulnerabilidad hídrica de muchas regiones que ya se encuentran en una situación comprometida.
- Los recursos hídricos pueden ser una fuente de conflicto entre países que comparten una misma fuente de agua.⁶³

La mayoría de estos elementos, que potencian la rivalidad, se manifiestan con más fuerza en regiones del Sur que también sienten con más crudeza las carestías y están menos preparadas para hacerles frente. Por otra parte, cuando la rivalidad por el agua se da en zonas conflictivas en el ámbito político, es más fácil que la carestía y la falta de fuentes alternativas se perciban en términos de dependencia, y que ésta sea usada como instrumento político o militar por los actores que tienen una posición dominante en la cuenca. Todo ello

⁶¹ Morgenthau [1948] (1990:100).

⁶² Según el concepto definido por Hoffmann (1966: 874) y (1982: 29).

⁶³ Kulshreshtha (1998: 178-180).

puede convertir el conflicto por los recursos hídricos en una cuestión de seguridad entendida en el sentido clásico.

4. Oriente Medio: recursos hídricos y conflictividad.

Oriente Medio es la región donde la conexión entre el agua y la seguridad, entre la escasez de recursos hídricos y el conflicto internacional, se da de una forma más clara. A la carestía provocada por una geografía y climatología particularmente desfavorables⁶⁴ se suma el hecho de que sus principales ríos son internacionales y muchos de los países de Oriente Medio dependen de ríos o acuíferos que nacen fuera de sus fronteras.

El desequilibrio entre los recursos hídricos y la población en Oriente Medio también es muy agudo, especialmente en la cuenca del río Jordán. Jordania, Israel, Gaza y Cisjordania están claramente por debajo del límite crítico de 500 metros cúbicos (mc) por persona y año, mientras que Líbano y Siria se encuentran en una franja mediana. Todos estos países, excepto Israel, tienen un crecimiento demográfico cercano o superior al 3% anual, lo que dificultará gravemente su situación en un futuro inmediato⁶⁵.

Las características climáticas de la región, que hacen que los países de las partes inferiores de las cuencas dependan casi exclusivamente de las aguas que nacen fuera de sus fronteras, convierten el agua en una cuestión de seguridad para estos Estados casi tan importante como las mismas fronteras. No obstante, hay una diferencia fundamental entre el aspecto territorial y el referido a los recursos hídricos: para éstos todavía no hay un cuerpo de derecho internacional aceptado, y los acuerdos parciales no se basan en cálculos técnicos racionales ni en elecciones de mayor eficiencia, sino que, en general, están sujetos a imperativos políticos⁶⁶.

⁶⁴ Las precipitaciones en esta región se concentran principalmente en las zonas septentrionales y cercanas al Mediterráneo, declinan a medida que se alejan al este y al sur, y son muy raras las zonas que reciben más de 600 mm/año. Las temperaturas, con las variaciones lógicas por las diferencias geográficas, tienden a ser muy altas en verano prácticamente en toda la zona, pero con fuertes contrastes durante el invierno que ayudan a romper la unidad climática de la región. Las precipitaciones y las temperaturas no son suficientes para describir las condiciones de humedad ni para calcular los excedentes de agua. También es necesario tener en cuenta los efectos combinados de la evaporación y la transpiración, muy altos en toda la zona, que no deben ser superiores a las precipitaciones para que haya excedentes hídricos. Estos se dan en puntos muy concretos y, con frecuencia, dan lugar a ríos que los transportan de su lugar de origen a otras zonas (ver Beaumont, Blake y Wagstaff (1976: 55-72)).

⁶⁵ Ver tabla " Proyección del consumo *per capita* y déficits en el año 2020".

⁶⁶ Picard (1992: 9).

El problema se agudiza a medida que se acerca a un juego de suma cero. La aproximación al límite de los recursos dificulta el acuerdo e incrementa los costes, tanto absolutos y directos como, paradójicamente, los de oportunidad por la falta de cooperación. Otro factor que dificulta la solución negociada del conflicto por los recursos hídricos es la poca transparencia o la falta de datos hidrológicos, junto a previsiones que en muchos casos se han revelado poco realistas⁶⁷. Esta situación afecta las posibilidades de acuerdo sobre la distribución de los recursos e incide directamente en la planificación y administración del agua en cada Estado, complicándolas o, en muchas ocasiones, haciéndolas inútiles, con lo que se obstaculiza la implementación de medidas que faciliten el ahorro de los recursos y hay un claro déficit de eficiencia económica.

La zona de la cuenca del río Jordán y de los acuíferos de Cisjordania, en la que centraremos la atención, es actualmente la que supone un mayor peligro de inestabilidad alrededor de los recursos hídricos, por la mayor carestía, la falta de fuentes alternativas, la situación de dependencia en que se encuentran algunos de los actores dada la relación de poder en la cuenca, y por las funciones políticas, económicas y de seguridad del agua. Se añade a estos factores la vieja disputa por el agua, la superposición de ésta al conflicto político, y una distribución de los recursos basada en la conquista, con lo que la percepción de injusticia se impone entre los actores árabes.

Esta región es uno de los ejemplos más evidentes de los condicionantes que pueden conducir a conflictos por los recursos hídricos. El clima es extremadamente duro, con una pluviosidad bajísima y muy variable, y las fuentes se encuentran en zonas muy concretas de Líbano, Siria y Cisjordania, que alimentan de agua a Israel, Jordania y los territorios palestinos⁶⁸ (ver apéndice A). Sin embargo, el control de los recursos hídricos y, por lo tanto, su distribución y consumo, se ha ido definiendo no tanto en relación con la posición de cada actor en la cuenca como basándose en la estructura de poder en el sistema⁶⁹, con una preponderancia clara de Israel en la cuenca del río Jordán y en los acuíferos palestinos.

⁶⁷ Naff y Matson (1984: 6).

⁶⁸ El término "territorios palestinos" lo usaremos para referirnos a la Franja de Gaza y Cisjordania, incluyendo en ésta a Jerusalén Este. Para la descripción de la cuenca del río Jordán y de los acuíferos palestinos recomendamos los documentos de EXACT en <http://water.usgs.gov/exact/>

⁶⁹ A este respecto, no es raro que algunos autores escriban sobre la posición superior en una cuenca como una posición de control sobre los recursos. Por ejemplo, Grasa (1994: 32), al tratar el conflicto por el agua en Oriente Medio, lo conecta con percepciones incompatibles a nivel identitario que agudizan la contraposición entre árabes y no árabes, pues los tres principales sistemas fluviales están controlados en sus fuentes más importantes por no árabes. Sin embargo, contradiciendo a Grasa y a Kukk y Deese (Kukk y Deese (1996: 34)), vemos que el control del agua está más relacionado con la estructura de poder en cada cuenca que con la posición geográfica: por ejemplo, el agua del Nilo está controlada por Egipto, situado en la parte más inferior de la cuenca y sin fuentes; otro ejemplo lo tenemos en Israel, que, como veremos, controló el agua del Jordán desde 1948, aunque la posición dominante en la cuenca superior no la consiguió hasta 1967.

La desigualdad en el consumo de los recursos hídricos y su situación de déficit también actúan como potenciadores del conflicto. Las diferencias en el consumo de agua se reflejan tanto en el volumen total como en los usos de riego y doméstico. Como se verá, la posición de los israelíes y de los colonos judíos en los territorios palestinos es claramente superior en todos los usos del agua. Actualmente, la gran consumidora de agua es la agricultura, pero, en un futuro próximo, la carestía será tal que el consumo doméstico, urbano e industrial forzosamente deberán pasar a un primer plano.

El concepto de la NMA será útil a medida que el crecimiento demográfico en la zona acerque los recursos al límite de poder satisfacer sólo las necesidades mínimas. Las previsiones para el año 2020 hechas por Shuval⁷⁰ basándose en la NMA nos presentan un futuro de déficit en las necesidades mínimas de agua para Jordania y los territorios palestinos, y un ligero superávit para Israel⁷¹, que aproxima la situación de los recursos hídricos a un juego de suma cero incluso para la pura supervivencia de la población en condiciones de vida aceptables. Cabe señalar que el consumo doméstico, urbano e industrial en Jordania y los territorios palestinos está por debajo de los 50 mc y que a medio o largo plazo deberá aumentar para igualarse con el israelí.

Proyección del consumo *per capita* y déficits en el año 2020⁷²

	Población (millones)	Población (millones)	Recursos hídricos (Mcm/año)	Total por persona (mc/p/año)	Total por persona (mc/p/año)	Total NMA en 2020 (Mcm/año)	Total excedente o déficit (Mmc/año)
	1992	2020		1992	2020		
ISRAEL	5	10	1.500	300	150	1.250	+250
JORDANIA	3,5	10	1.100	315	110	1.250	-150
PALESTINA	2	5	300	150	60	625	-325
SIRIA	12	26	10.500	875	400	3.250	+7.250
LIBANO	3	4,3	3.700	1.230	860	540	+3.160
TURQUIA	55	83	105.000	3.300	1.910	10.400	+95.000
EGIPTO	50	120	60.000	1.200	500	12.800	+47.000

5. La gestión hidrológica en Oriente Medio como proceso de paz.

La cooperación internacional, ya difícil normalmente, es particularmente complicada en Oriente Medio, por razones políticas evidentes y por la propia carestía de recursos hídricos. A pesar de todo, han sido diversas

⁷⁰ Shuval (1993c: 167). Se debe señalar que las estimaciones pueden variar mucho dependiendo del futuro demográfico de la región, que está directamente ligado al futuro económico y político.

⁷¹ Ver tabla " Proyección del consumo *per capita* y déficits en el año 2020".

⁷² Shuval (1993c: 167).

las propuestas de soluciones parciales basándose en proyectos que exijan la colaboración y la confianza de las distintas partes afectadas. Es más, son muchas las voces que abogan por un uso funcionalista de la administración de los recursos hídricos en la cuenca del río Jordán y los acuíferos palestinos para asentar las bases de una mayor confianza que ayuden a construir la paz en la zona. Sin embargo, como veremos más adelante, el único intento de afrontar el problema del agua en la cuenca del río Jordán desde una perspectiva funcionalista, la mediación del enviado estadounidense Eric Johnston a mediados de los cincuenta, se saldó con un fracaso.

El fracaso de la mediación Johnston expresaba la dificultad para utilizar la gestión de los recursos hídricos en un sentido funcionalista. Sin embargo, la negociación del acuerdo jordano-israelí, en el verano de 1994, permitió ver que una vez superadas las implicaciones políticas la avenencia no sólo fue mucho más fácil, sino que incluso se llegó a usar el agua para generar medidas de creación de confianza en el momento de negociar una paz mal aceptada por la opinión pública jordano-palestina⁷³. No obstante, aun en las relaciones con Jordania, la cooperación en proyectos conjuntos y el avance hacia la creación de interdependencias está condicionada por la solución del conflicto palestino-israelí.

Haciendo un ejercicio de optimismo, se puede imaginar un futuro en el que los recursos hídricos sirvan para profundizar la paz en la región desde una perspectiva funcionalista, una vez establecidos unos mínimos que comprenden: la normalización de las relaciones entre los distintos actores de la cuenca; el desarrollo económico de Palestina y Jordania sin dependencia del sector agrario; y la cooperación multilateral.

Los acuerdos sobre la gestión de cuencas hidrográficas internacionales nos permiten distinguir entre tres tipos básicos⁷⁴:

- Cooperación centralizada (desarrollo supranacional).
- Cooperación descentralizada (desarrollo federal).
- Distribución cooperativa (desarrollo unilateral).

El modelo ideal de gestión de los recursos hídricos es el de cooperación centralizada, con una planificación global e integral, con centralización de los datos, trascendiendo las jurisdicciones locales y gobernada por una autoridad supranacional. Está claro que la gestión centralizada necesita unas condiciones que lo permitan:

- Un alto grado de cooperación política y de integración con una fuerte tradición negociadora.
- La percepción de los Estados de que la cooperación da más beneficios que el desarrollo unilateral.

⁷³ El contencioso por los recursos hídricos se negoció antes de la firma del Tratado de paz y durante la negociación, en momentos de sequía y carestía en Jordania, Israel cedió agua para aliviarla (Jordan Times (7, agosto, 1994: 1)).

⁷⁴ Sigo aquí la clasificación de Saliba (1968: 113-129).

- El interés de los Estados tiene que ser similar, igual que las características geográficas e hidrográficas.
- Las economías tienen que ser lo más complementarias posible.
- Todos los Estados de una cuenca deben participar, directa o indirectamente, en el acuerdo.

La gestión federal es el producto de dos factores enfrentados: la eficiencia y la soberanía. Se basa en el reparto del agua según las necesidades de los Estados; en proyectos comunes (pantanos, reservas, etc.); en la centralización de los datos; y en una gestión institucionalizada sobre una base intergubernamental. Las condiciones básicas son la voluntad de negociar directa o indirectamente y la percepción de salir más beneficiados que con la gestión unilateral.

El desarrollo unilateral con acuerdo de distribución se basa en la partición del sistema: cada Estado se apropia de algunos afluentes y tiene soberanía absoluta sobre ellos. El acuerdo mínimo es sobre el plan de partición y sólo se comparten los datos básicos. No necesita ningún tipo de organización ni contactos especiales fuera de los canales diplomáticos, aunque sí es imprescindible una cierta voluntad de negociar, además de que el sistema hidrográfico se preste a ello y que no sean necesarios cambios fronterizos. En el desarrollo unilateral no hay beneficios compartidos más allá de evitar el conflicto.

Es evidente que el modelo de cooperación centralizada es el más lejano de las condiciones políticas y económicas de los Estados de la cuenca del río Jordán. En la situación actual, incluso un acuerdo de distribución es un paso positivo. No obstante, cuanto más se acerquen los convenios, tanto a nivel bilateral como multilateral, al modelo de gestión centralizada más arraigará la paz en la región. La razón es que el campo de la gestión hidrológica, por la globalidad sectorial, por la necesidad de coordinar políticas concretas, por las infraestructuras comunes y por la dependencia de un recurso básico como es el agua -lo que implica un alto grado de confianza entre las partes-, es uno de los que más se presta a crear el tipo de relaciones e interdependencias defendidas por la óptica funcionalista⁷⁵.

La realidad actual todavía está muy lejos de estas esperanzas, pero una buena señal de que el agua puede ser útil en esta dirección son la multitud de proyectos de cooperación y desarrollo que se proponen o que, en vez de premoniciones de guerra, se escriba del "agua como factor de cooperación israelo-árabe"⁷⁶. De ahí que, desde nuestro punto de vista, para evitar que la disputa por los recursos hídricos se convierta en un conflicto de alta política, es necesaria una gestión cooperativa e integrada que tienda hacia un modelo de gestión federal lo más centralizada posible, lo que, a su vez, ayudará a construir la paz en la zona.

⁷⁵ Son muchos los autores que han hecho propuestas de este tipo. Todos ellos parten de la base de que es posible negociar un acuerdo equitativo. Por ejemplo, Wolf (1995) llega a esta conclusión desde propuestas de técnicas de resolución de conflictos, Murakami (1995) y Allal y O'Connor (1997) desde propuestas en la gestión, y Rouyer (2000) desde la politología bienintencionada.

⁷⁶ Mohamed Sid-Ahmed en *Le Monde Diplomatique* (junio de 1998: 28).

No obstante, en primer lugar debemos validar la tesis que tantos han planteado desde los años ochenta y que sirve de punto de partida de nuestra investigación: La próxima guerra en la región de la Palestina histórica será por el agua.

6. Esquema de trabajo

El modelo que plantearemos a continuación se propone establecer una pauta para definir, en primer lugar, el problema de carestía de recursos al que nos enfrentamos. A continuación, para poder identificar los factores que son susceptibles de provocar un conflicto. Y, finalmente, para analizar si alguno de los actores implicados puede buscar una salida no-cooperativa o incluso violenta al conflicto.

Como hemos visto, según Homer-Dixon, hay tres grandes dinámicas que inciden en las carestías de recursos naturales: la degradación medioambiental, el crecimiento de la población y la distribución desigual de los recursos en la población. Así que empezaremos viendo si alguna de estas dinámicas, o las tres, repercuten en la carestía de recursos hídricos en la región de la Palestina histórica.

La carestía de recursos naturales puede estar provocada por tres grandes dinámicas:

- La degradación medioambiental,
- El crecimiento de la población,
- La distribución desigual de los recursos en la sociedad⁷⁷.

Posteriormente, deberemos establecer la gravedad de la carestía y ver que factores pueden abrir un conflicto. Para ello, usaremos algunas de las variables propuestas por Gleick, Moss, Libiszewski y nosotros mismos.

Libiszewski⁷⁸ diferenciaba entre cuatro tipos de carestía que pueden tener consecuencias distintas en la forma de afrontarlas por parte de los actores que las padecen: Física, medioambiental, geopolítica y socioeconómica. Como ya habremos visto suficientemente las dos primeras, nos centraremos en las últimas:

- Carestía geopolítica, cuando algunos países o regiones dependen de los suministros de otros;
- Carestía socioeconómica, que se refiere a la distribución desigual de recursos naturales según la renta o los derechos de propiedad.

⁷⁷ Homer-Dixon (1994: 8).

⁷⁸ Libiszewski (1992: 6).

Una vez definida la carestía es necesario analizar si ésta puede conducir a un conflicto entre las partes afectadas. En primer lugar, se debe ver hasta que punto los distintos actores tienen capacidad para afrontar la carestía a través del acceso a fuentes alternativas, cambios en los modelos de gestión y en los modelos económicos, o con el recurso al Derecho Internacional.

El acceso a fuentes alternativas⁷⁹.

Las capacidades disponibles para responder y mitigar los efectos de la carestía⁸⁰.

Seguidamente, con algunas de las propuestas de Gleick y nosotros mismos, analizaremos los factores que pueden alimentar situaciones conflictivas y darle una mayor intensidad:

El grado en que el suministro de agua es compartido.⁸¹

Las relaciones de poder entre los actores de una cuenca.⁸²

La función del agua (económica, seguridad alimentaria, seguridad fronteriza, colonización del territorio, supervivencia, etc.).⁸³

Percepción de justicia distributiva en los distintos actores⁸⁴.

Percepción de legitimidad en el acceso al suministro de los distintos actores⁸⁵.

La conflictividad política entre los distintos actores del sistema hidrológico⁸⁶.

También nos serán útiles algunas de las propuestas de Böge⁸⁷, recordando que las aplicamos ya al conflicto y no a la carestía:

El conflicto se refiere a ámbitos: Ecológicos en un sentido estrecho (sobreexplotación o degradación de un recurso natural renovable). Ecológicos en un sentido amplio (el conflicto resulta de los efectos sociales provocados por la degradación o carestía de un recurso natural). Ecológicos en combinación con otros ámbitos (económicos, territoriales, políticos, militares, etc.).

⁷⁹ Gleick (1993: 84-85).

⁸⁰ Moss (1993: 29).

⁸¹ Gleick (1993: 84-85).

⁸² Gleick (1993: 84-85).

⁸³ Propuesta nuestra.

⁸⁴ Propuesta nuestra.

⁸⁵ Propuesta nuestra.

⁸⁶ Propuesta nuestra.

⁸⁷ Böge (1992: 5).

La carestía es la fuente principal del conflicto o es un factor agravante de un conflicto ya existente. Los actores buscan los siguientes objetivos en el conflicto: Eliminación de los problemas que causan el conflicto. Redistribución de los recursos⁸⁸. Redistribución de los costes medioambientales o de los costes de la adaptación a la nueva situación causada por la carestía. Externalización de la carestía y sus costes. Otros objetivos o intereses que no están directamente conectados con la carestía.

Finalmente, para analizar hasta que punto los actores pueden buscar salidas no-cooperativas o violentas al conflicto, usaremos las propuestas que hace Deudney para distinguir entre seguridad nacional y degradación medioambiental:

Diferencias conceptuales y organizativas entre la seguridad nacional y la degradación medioambiental⁸⁹.

	Seguridad nacional convencional	Degradación medioambiental
Tipo de amenaza	<ul style="list-style-type: none"> • Muerte violenta. • Destrucción de la propiedad. • Pérdida de independencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Espectro amplio de daños: enfermedades, estéticos, integridad natural, etc.
Fuente de la amenaza	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente exterior. • Otros Estados armados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exterior e interior. • Espectro amplio de fuentes: individuales, empresas, gobiernos, etc.
Grado de intencionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Directa y alta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normalmente externalidades de actividades rutinarias. Accidentes, vertidos, etc.
Tipo de organizaciones implicadas	<ul style="list-style-type: none"> • Especializadas. • Tendencia a la reserva y secreto. • Alejadas de la sociedad civil (político-militares). 	<ul style="list-style-type: none"> • De todo tipo, con implicación también de la sociedad civil. • Ligadas a las respuestas necesarias sobre el terreno: uso del suelo, residuos, agricultura, industria, etc.

Diferencias en las estructuras de pensamiento asociadas a la seguridad nacional convencional y a la degradación medioambiental.⁹⁰

Seguridad nacional convencional	Degradación medioambiental
<ul style="list-style-type: none"> • Urgencia-crisis. • Hacer sacrificios. • Ningún coste es demasiado alto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Urgencia-crisis? • Hacer sacrificios. • Ningún coste es demasiado alto o frugalidad?
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación basada en el "peor escenario posible" 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación basada en el "peor escenario posible"

⁸⁸ Este punto es propuesto por nosotros.

⁸⁹ Deudney (1990: 464).

⁹⁰ Deudney (1990: 466).

• Suma cero.	• Suma positiva (beneficios comunes)
• Horizontes cercanos	• Horizontes lejanos
• Nacionalismo / Nosotros contra ellos	<ul style="list-style-type: none"> • El enemigo somos nosotros. • Los contaminadores en otros países son una amenaza. • La contaminación en otros países es una amenaza.

Así, como decíamos anteriormente, los dos esquemas propuestos por Deudney nos ayudarán también a diferenciar en que circunstancias un conflicto es percibido y afrontado como un problema de seguridad y, por tanto, será más propenso a provocar actitudes no-cooperativas o violentas en los actores implicados.

VII. LA CARESTIA DE RECURSOS HIDRICOS

La carestía de agua dulce en la región de la Palestina histórica es un hecho innegable. Para poder profundizar en las consecuencias que esta carestía puede tener en las relaciones entre los actores que conviven en la región, aplicaremos el esquema metodológico presentado en el apartado anterior.

1. Gravedad de la carestía

Como ya hemos visto, la carestía de recursos hídricos puede estar provocada principalmente por tres grandes dinámicas: la degradación medioambiental, el crecimiento de la población y la distribución desigual. Estos factores no siempre actúan al mismo tiempo ni en el mismo grado, pero cuanto más potentes sean y más interactúen, más difícil será la solución de la carestía.

Es importante tener en cuenta las causas de la carestía para poder evaluar su gravedad y las políticas para hacerle frente. Cuantos más factores influyan en la escasez de recursos, más difíciles y complejas serán las políticas. El grado de conflictividad y su expresión variará también en función de las causas de la carestía, siendo más proclives a soluciones violentas aquellas carestías en las que se den situaciones de distribución desigual. Según Grasa, los conflictos con mayor potencial de violencia son los de privación relativa, que persiguen justicia distributiva y equidad. Grasa cree que los estallidos de violencia en este tipo de conflictos por lo general serán internos, aunque con posibilidades de que tengan repercusiones internacionales¹. Sin embargo, en la mayoría de ejemplos que se citan de conflictos internacionales por los recursos hídricos, también encontramos claramente esta dimensión de privación relativa como un factor que puede propiciar soluciones violentas en los actores implicados.

1.1 La degradación de los recursos hídricos

La calidad del agua presenta un problema equiparable al de la cantidad y relacionado con él. El Ministerio de Medio Ambiente israelí reconoce que el problema de la carestía de agua, exacerbado por el deterioro de la calidad, es quizás el más importante para el medio ambiente y el desarrollo de Israel².

¹ Grasa (1994; 35).

² State of Israel, Ministry of Environment (1992) "The Environment in Israel. National Report to the United Nations Conference on Environment and Development". Jerusalem: Ministry of Environment.

La pérdida de calidad de los recursos hídricos puede estar provocada por muchos factores distintos. En el área de la Palestina histórica, la alta evaporación y la meticulosa utilización y reutilización del agua conducen a un grave incremento en su contenido en minerales, lo que provoca una creciente salinización del suelo³. Al problema de la salinización se le añade el de la contaminación y de la sobreexplotación. Un ejemplo de ello lo encontramos en la desecación y regadío del valle de Hulah, que provoca un peligroso incremento de los nutrientes en el agua del lago Tiberiades, destinada al consumo humano y al ocio⁴. El lago, que es una de las principales fuentes de agua dulce para Israel, también se ve amenazado por la contaminación generada por el aumento de población, el turismo, la industria y la agricultura en la zona.

Los afluentes que alimentan el curso superior del Jordán aportan agua de gran calidad (entre 15 y 20 ppm)⁵, que es totalmente satisfactoria para los usos agrícolas, domésticos e industriales. La salinidad del río Yarmuk tampoco es extremadamente alta (100 ppm). Sin embargo, en el lago Tiberiades y en el curso inferior del Jordán la situación es distinta. En el lago, la salinidad crece a causa de la evaporación (270 Mmc/año) y de la salinidad de los arroyos y fuentes que lo alimentan, y varía, principalmente, en función del caudal del Jordán a la entrada del lago⁶. La salinidad del Tiberiades se mueve entre valores de 260 y 400 ppm, con una mediana de 340 ppm a la salida del lago. Una salinidad superior a los 250 ppm es demasiado alta para algunos cultivos sensibles, como los cítricos que son importantes económicamente en la región. Y por encima de 340 ppm el agua es prácticamente inservible para regadío.

El Jordán, desde la salida del Tiberiades, gana sales hasta llegar a la altura del puente Allenby (puente del rey Hussein), cerca de Jericó, donde lleva varios miles de ppm, y al mar Muerto donde la salinidad es del 25 por ciento (250.000 ppm), un nivel siete veces superior al del mar y que impide cualquier tipo de vida. El aprovechamiento del agua del curso superior del río y del Yarmuk ha provocado un incremento de la salinidad en el curso inferior, sobre todo a causa del desvío del agua del Jordán a través del Acueducto Nacional israelí y del agua del Yarmuk al canal del Ghor jordano y al Tiberiades. Israel también usa el bajo Jordán para evacuar aguas residuales contaminadas y las aguas salinas de las fuentes que rodean el lago Tiberiades⁷. La pérdida de calidad del agua al sur del Tiberiades también se ha dejado sentir en las aguas subterráneas de la ribera oriental del Jordán. Un mayor aprovechamiento del agua del Yarmuk por parte de Jordania, que depende de la construcción del embalse de Maqarin, permitiría desviar una parte del caudal del

³ Starr y Stoll (1988: 2).

⁴ Naff y Matson (1984: 46).

⁵ ppm: partes por millón (medida de salinidad).

⁶ Beschorner (1992b: 9).

⁷ Sabbah e Isaac (1995: 7).

canal del Ghor para rellenar los depósitos subterráneos y utilizarlos como depósitos naturales estacionales durante los meses excedentarios, previniendo su pérdida de calidad⁸.

Las aguas subterráneas son una de las principales fuentes de la zona, junto con el Jordán y sus afluentes, y son incluso más sensibles que las aguas de superficie al problema de la calidad. La capacidad de un acuífero viene determinada por la base o depósito no renovable y el volumen de reposición anual. La base proporciona el nivel de flexibilidad en la explotación de las aguas subterráneas. La productividad depende del segundo, pues si la extracción excede el caudal de recarga se entra en déficit y el acuífero se ve amenazado.

El acuífero de Cisjordania se puede dividir en tres zonas. La vertiente occidental hacia el Mediterráneo es la de mayor caudal y mejor calidad, con una producción mediana de 350 Mmc, de los cuales cerca de 40 Mmc son de agua salobre. La vertiente oriental fluye hacia el Jordán y tiene una producción de 200 Mmc, de los cuales la mitad es salobre. Y la septentrional tiene una producción de 130 Mmc, con cerca del 30 por ciento de agua salobre⁹. Teóricamente entre el 70 y el 80 por ciento del acuífero se encuentra en territorio cisjordano, al igual que el 70-80 por ciento de la zona de recarga, aunque no es posible conocerlo con exactitud, pues esta información entra en la guerra de datos interesados que varían según las fuentes. Sin embargo, se puede decir con bastante certeza que alrededor del 80 por ciento de la recarga del acuífero occidental, el 92-95 por ciento del septentrional y el cien por cien del oriental proviene de Cisjordania¹⁰.

Las aguas subterráneas de Cisjordania también presentan problemas de contaminación y de sobreexplotación. Así, por ejemplo, un estudio de las fuentes del sur de Cisjordania ha detectado problemas de calidad y de contaminación. La salinidad y la contaminación por aguas residuales, por fertilizantes y por contacto con los animales de la cabaña ganadera, son frecuentes. Además, se agravan en tiempos de sequía llegando a plantear problemas de salud en la población, ya que no son raros los brotes de disentería por amebas en los pueblos de la zona¹¹. Muchos de estos problemas son un reflejo de la falta de servicios de asesoramiento para los campesinos, que continúan con prácticas más ligadas a la tradición y a la experiencia pasada que al conocimiento científico¹². Sin embargo, las aguas subterráneas de Cisjordania son la fuente de

⁸ Gischler (1979: 57-58).

⁹ Shuval (1992: 28-29). También hay discrepancias en los volúmenes de los acuíferos y poca fiabilidad en los datos. En el Acuerdo de Taba se aceptaron los siguientes datos: 362 Mmc en el acuífero occidental, 172 en el oriental y 145 Mmc en el septentrional (Gobierno de Israel y OLP, septiembre de 1995, anexo III, artículo 40). Los datos de EXACT son de 366 Mmc en el occidental, 172 Mmc en el oriental y 145 Mmc en el septentrional.

¹⁰ Elmusa (1997: 30-35).

¹¹ Scarpa (2000).

¹² Sabbah, Abu Amrieh y Al-Juneidi (2000), dicen, por ejemplo, que sólo el quince por ciento de los campesinos de Cisjordania reciben asesoramiento para el uso y mantenimiento de los sistemas de regadío.

mejor calidad de la zona, hasta el punto que el propio Estado israelí reconoce que el acuífero occidental es la principal fuente de agua potable, dada la degradación del acuífero de la costa¹³.

Israel y la Franja de Gaza explotan también el acuífero de la costa, que tiene una producción de entre 240 y 372 Mmc¹⁴. Las principales fuentes de aprovisionamiento natural del acuífero son la lluvia y los arroyos que bajan hacia el mar desde la cordillera central. Además, recibe agua recuperada procedente del riego o del uso urbano, y la recarga artificial por parte de Israel para usar el acuífero como embalse natural o para protegerlo de la contaminación y la salinización. Aunque la producción del acuífero de la costa sea menor que la de los acuíferos de la montaña su base es mayor, lo que facilita su uso por parte de Israel como depósito regulador del suministro estacional e incluso entre distintos años. La parte del acuífero situada en la Franja de Gaza se alimenta de forma natural de la lluvia, de la infiltración de los torrentes y del caudal procedente del resto de acuífero. Por otra parte, recupera una parte de agua que se vuelve a infiltrar tras su uso. No obstante, los datos y las proporciones no están claros por las razones ya mencionadas¹⁵.

El acuífero de la costa fue sometido a una explotación insostenible durante los años setenta y ochenta, bajando su nivel hasta mínimos de un metro sobre el mar, e incluso por debajo en algunos puntos. Un tercio de la población israelí y la mayor concentración de actividad industrial y agraria están situados encima del acuífero, lo que provoca una grave presión tanto en la sobreexplotación como en la contaminación de las aguas subterráneas. Contaminantes químicos, biológicos, metales pesados, fueles y salinización amenazan el consumo humano y su uso para regadío. El uso intensivo de fertilizantes en la agricultura ha provocado un aumento peligroso de los nitratos. La intrusión de agua salada hizo disminuir la calidad del agua y la Israel's Water Authority, a través de Mekorot, tuvo que adoptar medidas de recarga artificial del acuífero con agua del Jordán, trasladada mediante el Acueducto Nacional¹⁶. La explotación del acuífero occidental cisjordano, como fuente alternativa, ayudó también a disminuir la presión sobre el de la costa.

La situación más grave es la de Gaza, donde, a falta de otras fuentes, se han estado extrayendo más de 35 Mmc por encima del límite de seguridad, lo que ha provocado una entrada masiva de agua de mar y una fuerte salinización con consecuencias de difícil reparación. Mientras que el acuífero de la costa en la parte israelí se mantiene sobradamente por encima del nivel del mar, en la parte palestina la sobreexplotación ya lo ha situado por debajo, y continúa disminuyendo de 15 a 20 centímetros al año. El 50 por ciento del agua

¹³ Ministry of Environment, State of Israel (1992: 57).

¹⁴ Elmusa (1997: 43) sitúa el rendimiento medio sin dañar el acuífero en 280 Mmc. Los datos de EXACT son de 372 Mmc, pero pueden estar sobrevalorados, ya que se basan en los datos oficiales del Israeli Hydrological Service y de la Palestinian Water Authority.

¹⁵ Elmusa (1997: 43-44). Así, un informe de la Comunidad Europea (*Prospects for Brackish Water Desalination in Gaza* (Bruselas, 1993)) citado por Elmusa (1997: 44) hace la siguiente estimación: lluvia 47 Mmc, trasvase del acuífero de la costa 20 Mmc y recuperación 14-25 Mmc.

¹⁶ Libiszewski (1995: cap. 1.4.3). State of Israel, Ministry of Environment (1992: 55-57).

destinada al consumo humano en Gaza es "poco clara" y el 23 por ciento no es potable en absoluto¹⁷. Las medidas para remediar el impacto causado por la sobreexplotación de un acuífero pueden ser tremendamente onerosas en el ámbito financiero, lo que supone un coste añadido a la producción de agua que casi nunca se tiene en cuenta¹⁸.

La salinidad es ya un problema de gran gravedad en el segmento de Gaza del acuífero. En la zona central, donde se da la mayor concentración de población, muchos de los pozos han superado sobradamente los niveles máximos de cloruro recomendados por la OMS (250 mg/l). En general, el agua de Gaza ha visto aumentar el cloruro en 15-20 mg/l anualmente desde los años setenta, principalmente a causa de la sobreexplotación que provoca la intrusión de agua del Mediterráneo, de agua del este que es más salina y de agua de capas más profundas del acuífero que también contiene una mayor concentración de sales. Se ha calculado que, para hacer frente al deterioro de la calidad del agua, se debería reducir la extracción en 55 Mmc durante 10 años, prácticamente la mitad de la explotación actual¹⁹. El nivel sostenible de explotación está entre 60 y 65 Mmc, pero desde 1967 se está sobreexplotando hasta 90-100 Mmc, para satisfacer la demanda de los palestinos y de los colonos israelíes. Hay algunos puntos con agua de mejor calidad, aunque se encuentran en zonas controladas por los colonos judíos que impiden el acceso a los palestinos²⁰. La sobreexplotación supone también un importante coste añadido a la producción de agua, pues las medidas para remediar el impacto que causa en los acuíferos son muy costosas²¹.

La contaminación es incluso más grave en la Franja de Gaza que en Cisjordania. La falta de control, de información y de formación en el uso de pesticidas, herbicidas y fertilizantes se traduce en la polución de las aguas subterráneas. La situación es algo mejor en Israel, pero no mucho, pues la legislación respecto al uso de los productos químicos agrarios es muy laxa, lo que se traduce en uno de los usos de pesticidas y fertilizantes más intensivos en el mundo²². De igual forma, las aguas residuales también son una importante fuente de contaminación. El diez por ciento de la población todavía no dispone de infraestructuras y vierte las aguas residuales en las dunas, y la mayoría de sistemas de alcantarillado son viejos e inadecuados. La situación de los residuos sólidos no es mejor. Así, sólo un tercio de la población que vive fuera de los campos de refugiados dispone de servicio de recogida. Los campos sí tienen este servicio, pero los residuos

¹⁷ Beschoner (1992b: 14-15).

¹⁸ Lloyd (1992: 49).

¹⁹ Elmusa (1997: 122-123).

²⁰ Sabbah e Isaac (1995: 5, 6).

²¹ Lloyd (1992: 49).

²² Libiszewski (1995: cap. 1.5).

terminan en vertederos que no reúnen las condiciones sanitarias adecuadas²³. El resultado es que tanto las aguas residuales como los vertidos sólidos acaban contaminando el acuífero.

La contaminación de las aguas tiene consecuencias graves para la salud de la población palestina tanto en Cisjordania como, sobre todo, en la Franja de Gaza. El control de la calidad del agua es muy reducido en los Territorios Ocupados y está sometido a las mismas dificultades que cualquier otra actividad bajo la ocupación israelí, con los bloqueos, toques de queda, el cierre de los laboratorios de la universidad de Birzeit, acceso restringido a los datos publicados en Israel, etc. De la misma forma, de la repetición de casos similares, se puede concluir que las autoridades de ocupación siguen una política de desinversión y de obstaculización de mejoras en el ámbito sanitario relacionado con el agua²⁴. En este campo, igual que en el resto de la vida palestina en los territorios, los israelíes se rigen por el objetivo político de invertir los papeles de las dos comunidades, situando a los palestinos en la provisionalidad y consolidando a los colonos en una posición de fortaleza y estabilidad.

Los problemas de calidad del agua se reflejan en el aumento de toda clase de enfermedades. Los altos contenidos de fluoridos en el agua de la Franja de Gaza provocan úlceras, fallos renales, calcificación y fluorosis ósea y dental. El alto contenido en sales se refleja en los problemas neurológicos, insuficiencias renales, edemas, hipertensión y fallos cardíacos. La contaminación por nitratos contribuye a la anemia en los recién nacidos y a abortos espontáneos en humanos y animales. Los metales pesados dañan el hígado, los riñones y el cerebro. La mayoría de estos productos también son cancerígenos. Ya hemos visto también el alto nivel de contaminación química a causa de pesticidas, herbicidas y fertilizantes. La contaminación biológica está directamente ligada a la escasez e inexistencia de infraestructuras de alcantarillado y recogida de aguas residuales. Además, al depender muchos hogares de fuentes de agua separadas, la purificación por cloro es difícil y se debe hacer de forma individual. El resultado es un índice altísimo de enfermedades infecciosas y de parasitismo. La carestía de recursos hídricos se refleja, además, en las dificultades para una

²³ World Bank (1993-vol.VI: 19).

²⁴ Bellisari cita algunos ejemplos: Los residentes de campos de refugiados en la Franja de Gaza intentaron tapar con losas el alcantarillado a cielo abierto, pero las autoridades militares lo prohibieron; el campo de Dahaysha, cerca de Belén, consiguió la ayuda internacional para construir una red de alcantarillado que conectara con la de Belén; sin embargo las autoridades militares no dieron el permiso. Las autoridades israelíes también impidieron la canalización del agua de una fuente usada por los dos pueblos de 'Ayn al-Dyuk, donde sólo el 15% tenía agua potable y el resto usaba la misma agua e infraestructuras destinadas al regadío, con altos índices de infecciones y parasitismo infantil; muchos de los asentamientos de colonos judíos no tienen las instalaciones de alcantarillado adecuadas, con lo que contaminan los depósitos subterráneos y las tierras y aguas que usan los palestinos, pues los asentamientos están todos situados en colinas y alturas (Bellisari (1994: 57, 58, 59)). Otros ejemplos de problemas provocados por los vertidos incontrolados de los asentamientos, fábricas e instalaciones militares en la Franja de Gaza y en Cisjordania los podemos encontrar en el informe del ECOSOC a la Asamblea General "Economic and social repercussions of the Israeli occupation on the living conditions of the Palestinian people in the occupied Palestinian territory, including Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan. Note by the Secretary-General" (A/56/90-E/2001/17 (20 June 2001)), en el cual también se denuncian los obstáculos de las autoridades israelíes a los intentos de los palestinos para paliar las consecuencias de estos vertidos.

higiene adecuada, con los consiguientes problemas sanitarios que esto provoca. La población palestina se ve sometida a una doble problemática sanitaria, pues en ella se pueden encontrar tanto los males de las sociedades desarrolladas, con altos índices de hipertensión, problemas cardíacos, cáncer, diabetes y problemas psiquiátricos, como los de sociedades en vías de desarrollo, como enfermedades infecciosas, malnutrición y mortalidad infantil.²⁵

Si tenemos en cuenta que los elementos básicos para la salud pública son el alojamiento, la nutrición y el suministro adecuado de agua potable y limpia, veremos que este último aspecto es claramente deficitario en los Territorios Ocupados de Palestina²⁶, con lo que el estrés hídrico en los Territorios Ocupados tiene un coste muy alto también en términos sanitarios.

La degradación de los recursos hídricos se presenta como un problema acuciante en el río Jordán y los acuíferos de la montaña, y como una gravísima realidad en la Franja de Gaza. Mientras los hidrólogos plantean la necesidad de tomar medidas inmediatas para afrontar el problema, la situación política y, sobre todo, la falta de un acuerdo sobre distribución y gestión de los recursos entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina, impiden que estas medidas se lleven a la práctica. Desde el punto de vista palestino, el problema de la sobreexplotación está relacionado con el consumo israelí y de los colonos judíos. Así, Sabbah e Isaac nos recuerdan que los israelíes y los colonos judíos consumen aproximadamente 43 Mmc, lo que coincide con las necesidades de reducción de la producción del acuífero. Al mismo tiempo, hacen algunas propuestas para el futuro: mantener unos niveles de explotación sostenible de los acuíferos; el reciclaje de las aguas residuales para usar en el regadío; la mezcla de aguas de distinta salinidad para aumentar el volumen de recursos con un nivel aceptable de sales; la recolecta de agua y la recarga artificial de los acuíferos; la desalinización. Y también previenen contra la agricultura intensiva en la Franja de Gaza y en el área de recarga del acuífero de la montaña, para evitar la contaminación de las aguas subterráneas con productos químicos. La contaminación industrial todavía no es un problema grave debido al subdesarrollo del sector en la economía palestina, pero la planificación del crecimiento de la industria deberá tener en cuenta tanto el uso racional de los recursos como el tratamiento de los deshechos²⁷.

²⁵ Sobre los problemas de salud relacionados con el agua en los Territorios Ocupados ver Bellisari (1994).

²⁶ Otro ejemplo lo tenemos en Cisjordania, donde más de 150 pueblos que albergan alrededor de 215.000 palestinos no están conectados a la red de suministro de agua corriente (ECOSOC (A/56/90-E/2001/17 (20 June 2001)). En los otros dos ámbitos, que escapan a este trabajo, también encontramos claras deficiencias.

²⁷ Sabbah e Isaac (1995: 9-11). Jean Marc Hoffman, experto de la misión francesa Eau-Agriculture, recordaba otro factor ligado a la ocupación israelí. La falta de garantías y de un marco fiable para los campesinos palestinos tiene consecuencias perversas en la administración del agua, pues los pozos se explotan siempre al máximo permitido, incluso cuando no es necesario, por miedo de que si disminuye el consumo asignado se reduzcan las cuotas (Entrevista con Jean Marc Hoffman (hidrólogo de la *Mission Régionale Eau-Agriculture* de Francia (realizada en el Servicio Cultural y de Cooperación de la Embajada Francesa en Amman -26 de marzo de 1997-)).

Las proyecciones de futuro no son optimistas. Algunos expertos estiman que en los próximos treinta años se perderán entre 100 y 300 Mmc de agua potable a causa de la degradación y destrucción de los acuíferos de la costa y de Cisjordania²⁸. El problema de la calidad es también un problema de cantidad, que se sumará al crecimiento demográfico y que se traducirá en nuevas necesidades y en disminución del consumo.

1.2 La presión demográfica sobre los recursos hídricos

La ecuación entre demografía y recursos hídricos no es un problema reciente, pues ya fue discutido desde las primeras propuestas de creación de un Estado judío en la zona, y, sobre todo, desde que se planteó la partición. Como hemos visto, Ionides ya previno de que no había suficiente agua para dos Estados y la inmigración que acompañaría a la creación de Israel. Los israelíes solucionaron su problema de carestía y crecimiento demográfico expulsando a la población palestina de Israel y apropiándose de los recursos hídricos, pero el problema sigue presente y latente aun hoy en día.

La población actual de la Palestina histórica es muy superior a la que abrió el debate a mediados de siglo, mientras que el volumen de los recursos hídricos ha variado muy poco.

Según la Oficina Central Palestina de Estadística (Palestinian Central Bureau of Statistics -PCBS-), la población palestina en 1997 era de 2.783.084 personas, de las cuales 1.787.562 residían en Cisjordania y 995.522 en la Franja de Gaza²⁹. Los demógrafos palestinos hicieron tres tipos de proyecciones de futuro. La estimación más baja situaba la población del año 2025 en 6.232.406, la más alta en 8.125.748 y la media en 7.401.797 palestinos³⁰.

La demografía palestina en Cisjordania y la Franja de Gaza está marcada muy directamente por dos fenómenos: los movimientos de población provocados por las expulsiones del territorio de Israel tras la guerra de 1948 y por la guerra de 1967, y la fuerte emigración.

²⁸ Assaf; Khatib; Kally y Shuval (1993: 38).

²⁹ Cisjordania tiene una extensión de 5.545 Km cuadrados, y la Franja de Gaza de 365 Km cuadrados, lo que supone una densidad de población de 322 personas por Km cuadrado en Cisjordania y de 2727 personas por Km cuadrado en la Franja. Esto sitúa a la Franja de Gaza en los puestos de cabeza mundiales por lo que hace a densidad de población, con todos los problemas que conlleva. Las proyecciones del PCBS para el año 2020, que avisan de una población en la Franja de 2.992.856 habitantes, hacen pensar en un futuro de pesadilla con una densidad de población de 8.200 personas por Km cuadrado. En el caso de Cisjordania, con una población prevista de 4.408.941 para el año 2025, la densidad de población sería de 795 personas por Km cuadrado, lo que ya la coloca en una posición problemática.

³⁰ Palestinian Central Bureau of Statistics (2001).

Más del 50 por ciento de la población de la Franja de Gaza y del 25 por ciento en Cisjordania vive todavía en campos de refugiados³¹. En Cisjordania, con un menor número de refugiados que en la Franja de Gaza y una mayor tradición agrícola, sólo el 35 por ciento de la población vive en ciudades, mientras que en la Franja la población urbana constituye el 85 por ciento del total³². Las víctimas de la Intifada y las restricciones causadas por la ocupación militar y los problemas económicos están detrás de algunos datos alarmantes, como una esperanza de vida de 62 años para las mujeres y de 60 años para los hombres, o una mortalidad infantil en el primer año del 10 por ciento³³. A pesar de estos datos, la población palestina de los Territorios Ocupados tiene un crecimiento natural medio del 3,4 por ciento anual³⁴.

Sin embargo, estas cifras pueden variar de forma muy pronunciada en función de variables migratorias, tal y como ocurrió con la población israelí a finales de los años ochenta y a principios de los noventa. El futuro demográfico de una zona con movimientos de población tan importantes y con la inestabilidad política de Oriente Medio, no está sólo ligado al crecimiento natural de la población de cada territorio, sino que también dependerá de posibles acontecimientos exteriores³⁵ y del desarrollo político y económico de la futura entidad palestina.

Los altos índices de crecimiento natural de la población palestina pueden disminuir, a medio plazo, si se consigue una mejora de las condiciones de vida y una mayor estabilidad social, económica y política. No obstante, estos mismos factores actuarán en sentido contrario en lo que respecta al retorno de refugiados y emigrantes. Las proyecciones de retorno más bajas se centran entre 500.000 y 750.000 a medida que avance el proceso de independencia palestina³⁶, lo que supondría un aumento de cerca del treinta por ciento de la población actual, con todo lo que esto implicaría de mayor presión sobre los recursos.

Las estadísticas demográficas israelíes diferencian los datos por segmentos de población, según religión y etnia, aunque, a efectos de impacto sobre los recursos hídricos, usaremos los datos agregados³⁷. La población israelí en 1995 era de 5.612.300 personas, con un crecimiento del 2,5% en la actualidad, que

³¹ Le Monde Diplomatique (octubre 1993: 9) "De nombreux dossiers encore en suspens".

³² Gatti (1991: 12, 17).

³³ Milliez (1993: 64).

³⁴ UNCTAD (1991: 33).

³⁵ En este sentido, será fundamental el futuro de los refugiados palestinos en el exterior, sobre todo en Líbano, donde su residencia es más precaria y continúa manteniendo toda su provisionalidad.

³⁶ Palestinian Central Bureau of Statistics (2001); Abed (1990: 21).

³⁷ Es de resaltar el ingente esfuerzo por diferenciar los colectivos que forman el Estado, lo que en el contexto constitucional español sería impensable. Sin embargo, desde la perspectiva sionista, en la que el concepto de ciudadano pierde fuerza ante la adscripción a la comunidad de los judíos, este tipo de estadística y de control de la población se hace imprescindible.

disminuirá hasta el 1,7% - 2% en un futuro próximo³⁸. La inmigración también juega un papel importante en la demografía israelí. El propio carácter del Estado de Israel se basa en la acogida de los judíos de la diáspora y, como hemos visto anteriormente, el gobierno de Tel Aviv lo ha usado en más de una ocasión como un instrumento para la seguridad israelí y para la colonización tanto de la Palestina histórica como de los territorios ocupados en 1967. Los casos más recientes son los de la inmigración desde la antigua Unión Soviética, Etiopía y Argentina. Sin embargo, las proyecciones del Central Bureau of Statistics permiten prever una fuerte disminución del peso de la inmigración en el crecimiento israelí del periodo 2010-2020 y, en su variante más baja, incluso plantea una balanza migratoria negativa en este mismo periodo. Una vez más, estos datos están supeditados a la realidad sociopolítica de la región. Un ejemplo lo tenemos en que las proyecciones del CBS no tienen en cuenta ningún movimiento migratorio en la población árabe³⁹.

En nuestra opinión, una de las variables fundamentales a tener en cuenta para el diseño de las políticas inmigratorias de Israel y Palestina será el agua. Ya hemos visto que las previsiones de Shuval y nuestras propias proyecciones no eran optimistas en este sentido⁴⁰. Los índices de crecimiento natural de la población palestina, junto con las esperadas oleadas de retorno, hacen prever un fuerte aumento de la población, al cual se deberá hacer frente con unos recursos, unas infraestructuras y una economía que ya son deficitarios en la actualidad. Israel, por su parte, a pesar de tener unos índices de crecimiento natural no tan altos como los palestinos, continúa manteniendo una política de acogida de inmigrantes judíos que también se reflejará en el crecimiento demográfico. Desde los tiempos del debate sobre la partición hasta la actualidad, la capacidad de los recursos hídricos para soportar el crecimiento demográfico ha sido más un problema a solucionar a posteriori que una variable que influyera en la política demográfica. Sin embargo, es de esperar que la gravedad cada vez mayor de la carestía, incluso en términos de Necesidad Mínima de Agua, obligará a variar los criterios y situará a los recursos hídricos como un elemento definidor de futuras migraciones. Aunque, incluso con un movimiento migratorio equilibrado, el crecimiento natural sería suficiente para colocar a los recursos hídricos en una situación de estrés agudo respecto a las necesidades mínimas.

Relación entre población⁴¹ y recursos hídricos⁴²

Volúmenes de agua según:	Wolf	Elmusa	Kliot	Acuerdo Oslo B
CISJORDANIA				
Población				
Palestinos (1.932.637)				

³⁸ Israel's Central Bureau of Statistics (1997-2000).

³⁹ Ver las tablas 6, 7 y 8 del Israel's Central Bureau of Statistics (1997-2000).

⁴⁰ Ver tablas "Dependencia de agua de superficie exterior" y "Relación entre población y recursos hídricos".

⁴¹ Según datos del Palestinian Central Bureau of Statistics (proyección para 1999). Anuario El País 2001.

⁴² Wolf (1995: 10-11); Para Elmusa y Kliot, ver Tabla VI.

Recursos hídricos (Mmc)				
Palestinos	115	127		118
Israelíes				483
Recursos per capita (mc) (palestinos)	59.50	65.7		61
FRANJA DE GAZA				
Población				
Palestinos (1.087.067)				
Recursos hídricos (Mmc)				
Palestinos	95	107		
Recursos per capita (palestinos)	87.39	98.4		
TOTAL				
Población				
Palestinos (3.000.000)				
Israelíes (6.000.000)				
Recursos hídricos (Mmc)				
Palestinos	210	234		
Israelíes	1800	1705	1750	
Recursos per capita (palestinos)	70	78		
Recursos per capita (israelíes)	300	284.17	291.67	
TOTAL (año 2020)				
Población				
Palestinos (6.580.000)				
Israelíes (8.669.000)				
Recursos hídricos (Mmc)⁴³				
Palestinos	210	234		
Israelíes	1800	1705	1750	
Recursos per capita (palestinos)	31.91	35.56		
Recursos per capita (israelíes)	207.64	196.68	201.87	

1.3 La distribución desigual de los recursos hídricos

Como hemos visto en el capítulo sexto, la distribución de los recursos hídricos de la Palestina histórica se ha basado principalmente en la relación de poder entre los distintos actores. Esto significa que, en un juego de suma cero como el que se ha disputado en la zona por el territorio y el agua, la distribución de los recursos se ha hecho según la fuerza y no según las necesidades. El análisis de la evolución histórica del conflicto por los recursos hídricos en el marco del conflicto árabe-israelí, nos ha permitido ver que para entender la situación actual nos es más útil una explicación basada en el realismo que buscar influencias funcionalistas. Partimos de la base que las relaciones de Israel con cada uno de los actores árabes son distintas, hasta el punto de que se puede hablar también de diversos conflictos, y que la distribución del Jordán y de los acuíferos han seguido procesos distintos. En el caso del Jordán hubo las negociaciones Johnston y, posteriormente, el tratado de paz jordano-israelí. Aunque ya hemos podido ver que el control del agua del

⁴³ Suponiendo que no hay cambios ni en el suministro ni en la distribución del agua.

Jordán superior responde a la conquista israelí, y que el resultado de las negociaciones entre Tel Aviv y Amman es sobre todo la plasmación sobre el papel del *statu quo* impuesto por la relación de poder favorable a los israelíes, no deja de ser cierto que hay una cierta base negociada que ha sido útil en el pasado y puede serlo en el futuro para la redistribución del agua del Jordán. Sin embargo, en los Territorios Ocupados la situación es distinta. La conquista israelí fue también la conquista del agua, la única base sobre la que se ha apoyado la distribución de los recursos es el poder, y los gobiernos de Tel Aviv se han esforzado en dejar claro que una posible negociación de devolución de territorio no significaría forzosamente una redistribución de los recursos hídricos.

1.3.1 Distribución del agua del Jordán

Las diferencias en los datos son un elemento a destacar cuando se trata de definir la distribución de la superficie de la cuenca entre los distintos Estados y las contribuciones de cada una de las partes a los caudales del Jordán y el Yarmuk. El secreto, las discrepancias y los datos sesgados restan mucha confianza en la información que ofrecen las distintas partes⁴⁴.

La cuenca del sistema del Jordán tiene una extensión que varía entre 18.300 Km² y 16.335 Km² según los autores. Según Kliot, el 53,9% de la cuenca es de Jordania, el 29,6% de Siria, el 6,1% de Líbano y el 10,4% de Israel. Sin embargo, otros autores sólo adjudican el 3% a Israel.⁴⁵

La contribución al caudal también es polémica. Agrupando todo el sistema (Jordán y Yarmuk), Kliot divide la aportación en un tercio de Israel y el resto de los países árabes, mientras que según Naff y Matson, el territorio israelí sólo contribuye con un 23% del total del caudal⁴⁶. Cabe señalar que en ambos casos es discutible la consideración de la aportación del Dan, ya que tiene su curso dentro de Israel pero el agua que lo alimenta procede de territorio árabe. En este caso es importante diferenciar el curso de los ríos de las áreas de captación del agua, que son mayoritariamente árabes. Otro hecho discutible es la consideración de un solo sistema, sin separar el Yarmuk, al que Israel no aporta agua, del Jordán.

La distribución actual del agua del Jordán es un reflejo de la relación de poder en la zona y del control militar del territorio⁴⁷. El Jordán superior y el lago Tiberiades son explotados prácticamente al cien por cien por Israel. Israel está usando casi el 60% del agua de la cuenca, cuando el Plan Johnston le otorgaba una cuota

⁴⁴ Sobre los problemas en la recogida de datos, ver Elmusa (1997: 8-11).

⁴⁵ Naff y Matson (1984: 21); Starr (1988: 7); Kliot (1994: 184-185).

⁴⁶ Naff y Matson (1984: 21); Kliot (1994: 187).

⁴⁷ Ver tablas "Demandas y reparto del río Jordán" y "Distribución actual del agua del río Jordán en comparación con el Plan Johnston Unificado".

del 31 por ciento, y de ésta casi toda era agua residual no garantizada. Como hemos visto, la distribución y el uso del agua de la cuenca del Jordán tras la guerra de junio de 1967 respondió totalmente a las expectativas israelíes. Los objetivos que Tel Aviv planteó al inicio de las conversaciones Johnston, y que no se consiguieron en el proceso negociador, se convirtieron en una realidad con la conquista militar de las fuentes.

Distribución actual del agua del río Jordán en comparación con el Plan Johnston Unificado (Mmc)⁴⁸

	Líbano	Siria	Jordania	Israel	Total
Johnston (Unificado)					
Hasbani	35				35
Banias		20			20
Jordán		22	100	375 (a)	497
Yarmuk		90	377	25	492
arroyos			243		243
(total)	35	132	720	400	1.287
	2,72%	10,26%	55,94%	31,08%	100%
Demanda israelí				670 (52%)	
Uso post-1967	20	200	250	690	1.160
	1,72%	17,24%	21,55%	59,48%	100%

(a) La parte de Israel se definió como el "agua residual" tras las extracciones del resto de cuotas. La media se calculó en 375 Mmc.

El agua del curso del Jordán inferior es inutilizable a causa de su mala calidad y de la sobreexplotación en el curso superior, por lo que Jordania sólo puede aprovechar el agua de los afluentes, arroyos y fuentes de su ribera, que varía entre 160 Mmc y 250 Mmc, dependiendo de los autores⁴⁹.

La otra fuente principal de agua superficial en la cuenca del Jordán es el río Yarmuk, en la que tanto Siria como Jordania centraron su atención al haber perdido el acceso al Jordán. Dependiendo de las fuentes utilizadas, su caudal varía entre un mínimo de 450 Mmc y un máximo de 500 Mmc, con una aportación mayoritaria de Siria, de cerca del 80 por ciento, y el resto de Jordania⁵⁰. Desde finales de los años setenta, Siria ha estado llevando a cabo proyectos de desarrollo agrícola de la región de Houran, en el curso superior del Yarmuk, y construyendo algunos pequeños embalses. Por esta razón, la contribución siria al río ha disminuido de más de 400 Mmc a 220 Mmc⁵¹, con lo que la extracción de agua excede ampliamente la cuota marcada por los Acuerdos Johnston. Jordania ve cómo disminuye el caudal del Yarmuk y sólo puede

⁴⁸ Según Tabla V.

⁴⁹ Embajada de Francia en Jordania (1992: 38); Beschorner (1992b: 9); Kliot (1994: 183); Elmusa (1997: 230).

⁵⁰ Embajada de Francia en Jordania (1992: 39); Naff y Matson (1984: 21).

⁵¹ Kahhaleh (1981: 46).

aprovechar entre 130 Mmc y 160 Mmc a causa de la falta de infraestructuras⁵². Israel ha estado extrayendo más de 100 Mmc del Yarmuk, aunque los acuerdos con Jordania han limitado este suministro a 45 Mmc más una cantidad indeterminada de las aguas torrenciales.

El nulo acceso palestino al agua del Jordán es un claro reflejo del reparto basado en la relación de poder entre las distintas partes, ya que desde 1967 Israel ha impedido a los palestinos el uso de agua del río. La reivindicación palestina sobre el agua del Jordán-Yarmuk continúa abierta y afectará a todos los actores implicados. La posición palestina se basa en los Acuerdos Johnston, que asignaban a la orilla occidental del río, entonces bajo soberanía de Amman, 215 Mmc de la cuota de Jordania⁵³.

1.3.2 Distribución del agua de los acuíferos

La distribución de los recursos de los acuíferos responde a los mismos criterios que los de superficie: la relación de poder es determinante. Israel y los colonos judíos en los territorios palestinos explotan más de 1.000 Mmc de las aguas subterráneas de la Palestina histórica, con el cien por cien de los acuíferos de Galilea, de Carmel y de Uadi Araba, el 80 por ciento de los acuíferos de Cisjordania y el 75 por ciento del acuífero de la costa. Mientras que los palestinos explotan poco más de 200 Mmc de las aguas subterráneas, que se limitan a los restos de los acuíferos de Cisjordania y de la costa. Estos datos siempre se entienden como aproximativos a las medianas, pues no son ni totalmente fiables ni fijos al depender de la lluviosidad y de las necesidades israelíes. Así, en años de sequía la explotación israelí aumenta para hacer frente al regadío, mientras que la palestina se mantiene estable al estar limitada por la administración de Tel Aviv⁵⁴.

Distribución de las aguas subterráneas de Cisjordania (Mmc)

	Acuerdo Oslo B
CISJORDANIA	
Acuífero occidental	362
Palestinos	22
Israelíes	340
Acuífero septentrional	145
Palestinos	42
Israelíes	103
Acuífero oriental	172
Palestinos	54

⁵² Beschorner (1992b: 15); Embajada de Francia (1992: 39).

⁵³ Elmusa (1997: 230). Algunas reclamaciones palestinas son todavía mayores, como un informe de la OLP de 1992 en el que se dice que la cuota para la orilla occidental debe ser de 220 Mmc del río Jordán y de 70 Mmc del Yarmuk (total 290 Mmc) (citado por Elmusa (1997: 230)).

⁵⁴ Elmusa (1997: 228).

Israelíes	40
a desarrollar	78
Total Cisjordania	679
Palestinos	118
Israelíes	483
Palestinos (%)	17.38%
Israelíes (%)	71.13%
Excedente (%)	11,49%

Ya hemos tenido ocasión de ver cómo algunas de las primeras decisiones respecto a los territorios ocupados en 1967 estuvieron relacionadas con el control del agua. El objetivo israelí, desde el primer momento, fue limitar el consumo palestino para asegurar el suministro a Israel y a las colonias judías en la Franja de Gaza, Cisjordania y los Altos del Golán. A pesar de que la zona de recarga de los acuíferos cisjordanos está situada en su práctica totalidad en territorio ocupado en 1967, esto no se refleja en el consumo de los recursos. La disparidad entre el marco hidrológico y la distribución del agua es todavía más evidente que en el río Jordán. Por otra parte, la creciente presencia de colonos judíos en Cisjordania supone una presión añadida y nuevas diferencias en la distribución, que hacen aumentar la desproporción entre los recursos *per capita* israelíes, palestinos y de los colonos⁵⁵.

1.3.3 Distribución del consumo de los recursos hídricos

1.3.3.1 Israel

El consumo de agua en Israel varía entre 1705 Mmc y 2000 Mmc dependiendo de los años y de los autores⁵⁶. Este consumo es agrícola en un 70-75%, mientras que un 5-6% se destina a la industria y un 20-25% al uso doméstico y urbano. Se debe tener en cuenta que el potencial natural de agua en Israel es de alrededor de 1600 Mmc, con lo que el resto procede de la desalinización, el reciclaje y, sobre todo, de la sobreexplotación de los acuíferos en más de 200 Mmc, estando el país en una permanente situación deficitaria⁵⁷.

El consumo de agua para regadío varía según la lluviosidad. Por ejemplo, en el año 1990-1991, particularmente seco, la cuota para la agricultura se redujo de 1300 Mmc a 800 Mmc, pero esto sólo sucede

⁵⁵ Ya hemos tenido ocasión de ver, al tratar el problema del crecimiento demográfico y los recursos hídricos, que el agua *per capita* de los israelíes es más de cuatro veces superior a la de los palestinos. Y, como trataremos más adelante, a pesar de las dificultades para acceder a los datos se puede afirmar que las diferencias con los colonos son aún más desproporcionadas.

⁵⁶ Elmusa (1997: 227) propone el volumen menor, 1705 Mmc; Naff y Matson (1984: 27) y Beschorner (1992b: 11) coinciden en un consumo de 1750 Mmc; Wolf (1995: 11) indica un consumo de 1800 Mmc; mientras que según Kliot (1994: 240) y Baskin (1993: 3) el consumo israelí está entre 1900 Mmc y 2000 Mmc.

⁵⁷ Wolf (1995: 11).

en situaciones extremas. Más del 50 por ciento de la superficie de cultivo en Israel está irrigada⁵⁸ y, aunque son conocidos los esfuerzos para incrementar la eficiencia por unidad de agua, en el sector agrícola israelí hay cultivos muy consumidores de agua. Así, se puede afirmar que la agricultura israelí es muy intensiva en agua. Es más, algunos autores dudan que Israel esté en situación de estrés hídrico cuando está regando casi la totalidad de la tierra irrigable, lo que significa que no ha habido falta de agua para su desarrollo económico⁵⁹. El peso político del *lobby* agrario en el sistema político israelí, potenciado por el papel ideológico y de seguridad de la agricultura, impide llevar a cabo políticas de ahorro o eliminar los subsidios al consumo de agua para regadío, que puede pagarse por debajo de los costos de producción⁶⁰.

El consumo del sector doméstico es de aproximadamente 100 mc por persona y año, con un volumen total aproximado de algo más de 500 Mmc. El sector industrial consume alrededor de 110 Mmc⁶¹. Tanto el sector doméstico-urbano como el industrial tienen una clara tendencia a aumentar, disminuyendo así la parte dedicada a regadío.

1.3.3.2 Jordania

El consumo total de agua en Jordania varía entre 743 Mmc y 880 Mmc⁶². La agricultura consume más del 70 por ciento de los recursos hídricos, mientras que al sector doméstico-urbano se dedica un 20 por ciento y al industrial menos del 5 por ciento. La situación deficitaria respecto al suministro, que es extremadamente variable (entre 645 Mmc y 1311 Mmc con una media de 850-900 Mmc) se expresa en una sobreexplotación de sus fuentes en cerca del 15 por ciento⁶³.

Los cultivos de regadío en Jordania han crecido de forma muy rápida, doblando la superficie irrigada en los últimos 30 años. En la actualidad se riegan más de 650.000 dunams⁶⁴. Evidentemente, con el regadío ha crecido también la demanda de agua llegando a ser de más de 650 Mmc, y el futuro se continúa planificando con perspectivas de crecimiento del sector agrario, tanto en superficie irrigada como en volumen de agua que se le destina⁶⁵.

⁵⁸ Beaumont (1994: 13).

⁵⁹ Elmusa (1993: 64).

⁶⁰ Beschorner (1992b: 11).

⁶¹ Kliot (1994: 243).

⁶² Beschorner (1992b: 16); Bilbeisi (1992: 14).

⁶³ Salameh (1992: 103).

⁶⁴ Un dunam equivale aproximadamente a 1000 metros cuadrados.

⁶⁵ Bani-Hani (1992: 35).

El consumo por persona y año en el sector urbano es de menos de la mitad que en Israel, con volúmenes que se mueven entre los 35 mc y los 50 mc⁶⁶. La demanda del sector doméstico-urbano ha crecido muy rápidamente hasta llegar a cerca de 200 Mmc y con previsiones de un crecimiento mucho mayor, hasta 235 Mmc o 340 Mmc, dependiendo de los cambios en las pautas de consumo⁶⁷. Sin embargo, el sector doméstico también es el que sufre las principales restricciones, ya que la oferta no puede responder a la creciente demanda. Los bajos volúmenes de la demanda industrial hacen que su previsión de crecimiento no tenga una gran repercusión en el consumo total.

1.3.3.3 La Franja de Gaza

El consumo total en la Franja de Gaza es de entre 100 Mmc y 120 Mmc, de los cuales 60-80 Mmc se destinan a la agricultura y 40-50 Mmc al sector doméstico-urbano. El suministro depende totalmente de las aguas subterráneas, que tienen una recuperación natural de poco más de 60 Mmc, con lo que el déficit está poniendo en peligro el acuífero por la pérdida de volumen y de calidad, y por la progresiva entrada de agua de mar.

La agricultura de regadío está muy extendida, hasta el punto de que el 50 por ciento de la superficie cultivada está irrigada⁶⁸. El sistema para regar perforando el acuífero es sencillo y difícil de controlar, por lo que hay un gran número de perforaciones: a mediados de los ochenta se calculaba que de 1195 perforaciones 1150 se usaban para regadío⁶⁹.

El consumo doméstico-urbano por persona y año es similar al de Cisjordania, con volúmenes que se mueven alrededor de los 35 mc.

La evolución del abastecimiento de agua en la Franja de Gaza y en Cisjordania no ha sido acorde al crecimiento demográfico, por lo que ha habido una paulatina disminución en el consumo *per capita*.

1.3.3.4 Cisjordania

⁶⁶ Assaf, Khatib, Kally y Shuval (1993: 23).

⁶⁷ Salameh y Bannayan (1993: 105-106).

⁶⁸ Se debe recordar que la lluviosidad en la zona, con unas medias de 300-400 mm en el norte y de 200-300 en el sur, no favorece los cultivos de secano.

⁶⁹ Shawwa (1993: 27).

Los palestinos de Cisjordania consumen 110 Mmc según los datos proporcionados por Tahal, 118 Mmc según los acuerdos de Oslo B, o 120-130 Mmc según los datos de los investigadores palestinos⁷⁰. El suministro está totalmente supeditado a las cuotas que asigna el gobierno israelí, por lo que no se puede hablar de déficit en Cisjordania, sino de necesidad de negociar la distribución de los recursos con Israel y Jordania. En el año 1975 ya se anunciaba que "when the West Bank of the valley (del Jordán) returns to jordanian control, it must be foreseen that there will be a heavy demand for water transfers from the resource area (...) The area will be in deficit"⁷¹. La independencia de Palestina respecto a Jordania no hará disminuir las demandas de desvío de agua hacia Cisjordania. Algunos autores palestinos, basándose en las aguas subterráneas y en las cuotas del Jordán y del Yarmuk, llegan a cifrar el agua renovable del futuro Estado palestino en 1080 Mmc⁷².

La agricultura de regadío ha estado sometida a fuertes restricciones y reducciones bajo las autoridades militares israelíes desde el año 1967, hasta el punto de que la superficie regada ha disminuido del 27% de la superficie cultivada, antes de la guerra de junio de 1967, a menos del 7%⁷³. El sector agrícola consume entre 80 y 100 Mmc, pero las necesidades futuras se estiman muy superiores.

El consumo doméstico por persona es el más bajo de la zona y varía de las zonas rurales, con volúmenes que no superan los 15 mc, a las zonas urbanas donde se consume alrededor de 35 mc⁷⁴.

1.3.3.5 La demanda latente en Cisjordania y la Franja de Gaza

El consumo de agua en Cisjordania y en la Franja de Gaza, tanto para uso urbano como para regadío, está totalmente limitado por la oferta, y ésta, a su vez, lo está por el control israelí y por las propias condiciones hidrológicas. El consumo *per capita* es mucho menor entre los palestinos que en Israel, tanto en el sector urbano como en el regadío. Así, desde la percepción palestina encontramos dos niveles en el conflicto por el agua: el nivel político de falta de soberanía y control sobre los recursos hídricos, y el nivel de injusticia distributiva. La percepción de injusticia distributiva se ve agravada por el nivel político, pues el menor consumo está directamente relacionado con la falta de control sobre los recursos, y también por la diferencia de precio del agua a uno y otro lado de la Línea Verde. En Israel y en los asentamientos judíos, con un renta

⁷⁰ Esta diferencia se explica porque los palestinos incluyen Jerusalén Este en sus cálculos, mientras que las autoridades israelíes consideran que forma parte de Israel (Shuval (1993b: 91)).

⁷¹ Barber (1975: 7).

⁷² Jirbawi y Abd al-Hadi (1990: 98-100).

⁷³ Beschorner (1992b: 14, 78).

⁷⁴ Kliot (1994: 247).

muy superior a la palestina, el agua tiene un precio mucho menor a causa de las políticas israelíes, que también usan el mecanismo de precios para limitar el consumo palestino⁷⁵.

Como hemos comentado, el consumo urbano en Cisjordania y la Franja de Gaza es varias veces menor que en Israel y está muy por debajo del consumo estándar. Israel explica esta situación basándose en el bajo nivel de renta de los Territorios Ocupados. Sin embargo, tal y como demuestra Elmusa, las causas se tienen que buscar en la oferta pues hay una evidente demanda latente no satisfecha. Por el lado de la oferta influyen las restricciones en el volumen de agua suministrada, el precio y la precariedad de las infraestructuras. Elmusa, al hacer una comparación entre la demanda en los Territorios Ocupados y en Jordania, llega a la conclusión de que la demanda latente de agua para uso urbano es de alrededor de 62 mc por persona, lo que a nivel agregado para Cisjordania y la Franja de Gaza en el momento de firmar los Acuerdos de Oslo B en 1995 equivaldría a 151 Mmc, prácticamente el doble de la demanda manifiesta sobre la que se basaron los acuerdos, y 30 Mmc sobre la media del consumo total de agua en los Territorios Ocupados (agrícola y urbano) que fue la base de las negociaciones en Taba. La demanda latente mínima de agua para regadío, calculada a partir del desarrollo hipotético de las tierras de primera clase en Cisjordania sin ocupación militar israelí, y comparándolo con la agricultura jordana e israelí, era de 150 Mmc en 1990⁷⁶.

1.3.3.6 Las colonias judías en Cisjordania y la Franja de Gaza

Los asentamientos de colonos judíos en los Territorios Ocupados son uno de los elementos más desestabilizadores en la fase actual del conflicto. Como hemos visto, la política de colonización de los Territorios Ocupados evolucionó de los objetivos geoestratégicos de los gobiernos laboristas al objetivo político-demográfico de los gobiernos del Likud y, con este cambio, también variaron las zonas de implantación. Los primeros asentamientos y las expropiaciones más importantes de terreno se situaron principalmente en la zona del Valle del Jordán, lo que supuso un golpe terrible para la agricultura palestina⁷⁷.

A partir de 1977, los colonos se asentaron principalmente cerca de la Línea Verde. De esta forma se avanzaba en la integración física de Cisjordania en la realidad israelí. Como hemos comentado, un segundo efecto no tan evidente de esta política de hechos consumados es que muchos de los nuevos asentamientos están situados en la parte superior occidental de la cordillera que cruza Cisjordania y que constituye la principal

⁷⁵ Según el cálculo de la *Jerusalem Water Undertaking* el agua producida directamente por los palestinos costaba un 50% menos que la comprada a Mekorot (citado por Elmusa (1997: 147)). Y se debe tener en cuenta que la producción de agua en Cisjordania tiene unos costes más altos que en los países árabes vecinos debido a que forzosamente debe usar medios y personal israelíes.

⁷⁶ Elmusa (1997: 140-143).

⁷⁷ Ver mapa "West Bank Hilltop Settlements and Land Confiscations. June 1999" (http://www.fmep.org/images/maps/map9907_1.jpg)

área de recarga de los acuíferos, sobre todo del occidental. De esta forma no sólo se ha creado una nueva línea que desplaza a la Línea Verde hacia el este, sino que además los israelíes han consolidado su dominio de la principal fuente de agua.

Actualmente, los colonos judíos que viven en territorios ocupados ya son 400.000. De ellos, 206.000 en Cisjordania, 170.000 en Jerusalén Este, 7.000 en la Franja de Gaza y 16.000 en el Golán⁷⁸. Los asentamientos de colonos judíos en los Territorios Ocupados⁷⁹ no habrían sido posibles sin la expropiación forzosa de tierra y de agua. Ya en 1990 se calculaba que más del 50% del territorio, en muchas ocasiones las mejores tierras de cultivo, había pasado bajo control directo de las autoridades militares o de los colonos⁸⁰. La política que seguiría el gobierno israelí respecto al agua ya se puso de manifiesto en el mismo momento de la ocupación, en junio de 1967, con la orden militar nº 92, a la cual seguirían las órdenes nº 158 y nº 498, que restringían la explotación de las aguas subterráneas y congelaban la cuota palestina destinada al regadío⁸¹. La política israelí para proteger su consumo de agua del acuífero occidental, impedir el desarrollo agrícola palestino y facilitar el consumo de los colonos judíos, se centró en restringir el consumo palestino.

En cambio, no se pusieron límites al consumo de los colonos israelíes. Ya hemos comentado que no hay datos fiables sobre el volumen de agua que consumen los colonos en Cisjordania, que varían entre un mínimo de 50 Mmc de algunos autores y los 160 Mmc de otros. Sin embargo, se puede afirmar sin ninguna duda que el consumo *per capita* de agua de los colonos es desmesuradamente mayor que el de los palestinos. En la Franja de Gaza la diferencia es todavía más brutal, pues los pocos miles de colonos judíos consumen más de 5 Mmc, lo que supone un consumo como mínimo diez veces superior al palestino.

Como veremos, esta política de expropiación del agua y de la tierra tiene un reflejo claro en la superficie de cultivo de regadío en Cisjordania, muy mermada para los palestinos, mientras que los colonos judíos tienen acceso a tierra y recursos hídricos en abundancia. Otro elemento importante es que todas las nuevas infraestructuras relacionadas con el agua, incluso aquellas que sirven a las comunidades palestinas, están controladas desde los asentamientos de colonos judíos, convirtiéndose en un nuevo instrumento de dominación⁸².

⁷⁸ Foundation for Middle East Peace (March 2002) "Israeli Settlements in the Occupied Territories. A Guide", <http://www.fmep.org/reports/2002/sr0203.html>

⁷⁹ El número de colonos ha crecido rápidamente durante los años noventa. Datos del Banco Mundial para el año 1992 indicaban que había alrededor de 130.000 colonos en Cisjordania y de 5.000 en la Franja de Gaza (World Bank (1993 vol.I: 12)).

⁸⁰ UNCTAD (1991: 13).

⁸¹ Khatib y Assaf (1993: 127).

⁸² Shuval (1993a: 49-50).

2. La carestía de recursos hídricos en la Palestina histórica

Visto lo anterior, podemos afirmar que la carestía de recursos hídricos en la Palestina histórica se debe enfrentar a las tres grandes dinámicas que actúan para agravarla: la degradación medioambiental, el crecimiento demográfico y una distribución desigual.

El problema de la degradación de los recursos hídricos en la zona se plantea en términos de límite de explotación y de conservación de los recursos existentes. Esto significa que está en la agenda, sobre todo, como un problema técnico presente, con raíces en el pasado y ramificaciones políticas hacia el futuro. Un problema importante, pero que en la actualidad todavía se afronta desde alternativas tecnológicas, a pesar de que algunas voces israelíes presentan el control de los acuíferos de Cisjordania como una necesidad para evitar que la contaminación o la sobreexplotación dañen más los depósitos subterráneos.

Por otra parte, la población actual de la zona somete a los recursos a una situación de estrés y las previsiones de crecimiento demográfico presentan un futuro difícil para los israelíes, incluso en términos de necesidad mínima de agua, y desesperado para los palestinos. Estas previsiones obligarán a afrontar las dos variables, tanto el volumen de recursos como la población que tiene cabida en la Palestina histórica. Sin embargo, hasta la actualidad, la presión demográfica sobre los recursos no ha influido en las políticas demográficas israelíes, que continúan teniendo como objetivo el crecimiento de la población. Por parte palestina, difícilmente se aceptará que el agua influya para limitar el derecho histórico al retorno si se consiguen salvar los otros obstáculos, principalmente la oposición del gobierno de Tel Aviv.

Las políticas israelíes para limitar el acceso de los palestinos a los recursos hídricos de Cisjordania tienen un objetivo evidente: impedir que la población israelí sienta los efectos de la degradación de la calidad del agua y no deba reducir su consumo⁸³. Así, la carestía palestina es una consecuencia directa del consumo israelí. Como en otros aspectos de la seguridad, la parte israelí invierte los términos, ya que su argumento para mantener el control de los acuíferos es que dependen del agua del acuífero de la montaña y deben proteger la cantidad y la calidad del agua. Sin embargo, esconden que en el pasado y en la actualidad son los palestinos los que han tenido el grifo cerrado y los que han visto cómo la calidad del agua se degradaba, pagando ellos el coste. En términos de seguridad hídrica, al igual que en la seguridad militar, la parte débil y que necesita garantías es la palestina, pues las propuestas de futuro de Israel continúan basándose en la dependencia de los palestinos respecto a las decisiones israelíes.

Sin menospreciar las problemáticas de la degradación y del crecimiento demográfico, que se deben tener muy en cuenta para la planificación del futuro de los recursos hídricos, estamos claramente ante un problema

⁸³ Kelly y Homer-Dixon (junio 1995: 7).

histórico de distribución de los recursos. La carestía actual es mucho más grave entre los palestinos de los Territorios Ocupados y la causa primordial es la apropiación israelí del agua dulce, que ha ido paralela a la conquista y colonización del territorio de la Palestina histórica desde 1947.

Aplicando los conceptos de Libiszewski⁸⁴, podemos decir que nos encontramos claramente en una situación de carestía que abarca las cuatro dimensiones que propone:

Carestía física, que significa que un recurso sólo está disponible en una cantidad limitada;

Carestía geopolítica, cuando algunos países o regiones dependen de los suministros de otros;

Carestía socioeconómica, que se refiere a la distribución desigual de recursos naturales según la renta o los derechos de propiedad;

Carestía medioambiental, cuando ésta viene provocada por la degradación medioambiental.

No abundaremos más en las dimensiones física y medioambiental, pues ya se han visto sobradamente, pero sí analizaremos la dimensión geopolítica y la socioeconómica que, en este caso, están íntimamente unidas y directamente relacionadas con la distribución desigual de los recursos.

2.1 La carestía geopolítica

Lo que Libiszewski llama carestía geopolítica está en el centro del conflicto por los recursos hídricos en la cuenca del Jordán hasta la actualidad. Los primeros proyectos de la Organización Sionista Mundial ya dibujaban unas fronteras que abarcaban desde el norte del Litani hasta el este del Jordán, precisamente para conseguir el control de los recursos hídricos de la región y evitar la posible dependencia del exterior. Sin embargo, el primer mapa político de la región tras la creación del Estado de Israel no siguió el trazado de las aspiraciones sionistas de principios de siglo.

La guerra de 1947-1948 dejó un dibujo complicado en muchos aspectos y también en lo referente a los recursos hídricos. Israel conquistó el curso del Jordán superior, pero no algunos de los afluentes principales, ni tampoco la cuenca de alimentación del río. Así, el suministro de la principal fuente de agua del nuevo Estado quedó a expensas de la capacidad de Líbano y Siria para desviar el Hasbani, el Wazzani y el Banias. En el Jordán inferior, la situación fue la inversa. Israel controlaba el curso principal del río, con capacidad para cortar el caudal gracias al embalse natural en el lago Tiberiades, mientras que Siria y Jordania controlaron el Yarmuk.

⁸⁴ Libiszewski (1992: 6).

La posibilidad de una carestía provocada por los ribereños superiores y la necesidad de asegurar el abastecimiento estuvieron detrás tanto de las negociaciones Johnston, como de algunos incidentes armados y de las conquistas territoriales israelíes⁸⁵. A partir de junio de 1967 ya podemos hablar claramente de carestía geopolítica, pues las necesidades palestinas y jordanas de agua dulce se vieron mermadas por las restricciones israelíes en el suministro. Israel, por su parte, pasó a controlar prácticamente la totalidad de las fuentes que le abastecen, por lo que la dimensión geopolítica de la carestía desapareció en el sentido negativo para estar presente en la política de Tel Aviv sólo como instrumento de control, amenaza y castigo sobre jordanos y palestinos.

La relación de Israel con Jordania respecto a los recursos hídricos se normalizó tras las negociaciones en Araba en 1994, que alumbraron unos acuerdos que permitieron firmar la paz en septiembre del mismo año. Esto significa que el control del Jordán superior por parte de Israel puede pesar en las razones de seguridad de Jordania, pero ya no se puede considerar como un factor de carestía.

Muy diferente es la relación con los Territorios Ocupados palestinos. Como hemos visto, una de las primeras órdenes del ejército ocupante en junio de 1967 fue el control de los recursos hídricos. La política israelí hacia el agua dulce de Cisjordania ha sido siempre la de limitar el consumo palestino para garantizar el consumo israelí y de los colonos judíos. Esto se ha traducido en una carestía de recursos hídricos para la población palestina que va mucho más allá de la carestía física y medioambiental. Si la población palestina tuviera libre acceso a los recursos de los acuíferos de Cisjordania y del río Jordán la carestía no desaparecería, pero se vería suavizada y los palestinos tendrían más capacidad para preparar un futuro que se augura difícil. La dependencia palestina no es respecto a recursos que proceden del exterior, pero las consecuencias son las mismas, pues el agua está en manos de una potencia exterior que la controla. Y la dependencia es absoluta, pues el control es general sobre prácticamente todas las fuentes.

El estudio de la evolución histórica del conflicto por los recursos hídricos en la cuenca del río Jordán y la región de Palestina, nos ha permitido apreciar que la disputa ha tenido en algunos momentos una dinámica autónoma en el marco del conflicto político en la región. Pero, sobre todo, ha quedado demostrado que esta dinámica nunca ha sido independiente y que el conflicto por el agua se debe analizar dentro del sistema árabe-israelí, y condicionado en todo momento por las variables sistémicas. Sin embargo, el papel que han jugado los recursos hídricos no ha sido siempre el mismo, ni en el marco del conflicto árabe-israelí ni en la percepción de cada actor, ya que ha evolucionado con el sistema.

⁸⁵ Aunque, como ya hemos visto, no fueron ni la causa única ni la principal de la guerra de junio de 1967 y del dibujo de las zonas conquistadas por Israel.

2.1.1 El agua como factor de supervivencia

En el inicio del conflicto árabe-israelí, los recursos hídricos jugaron un importante papel político y la percepción que tenían todos los actores coincidía en esta esencia política. La disputa por el agua, subsidiaria de la disputa por la tierra, se planteó como una de las variables básicas en la construcción y viabilidad del Estado de Israel y de la inmigración judía en Palestina. Tanto la ocupación territorial como la subsistencia de la población inmigrada dependían de la agricultura y, por tanto, del acceso a los recursos hídricos.

Por una parte, esto significaba que la esencia del sionismo -la construcción de un Estado para el pueblo judío- estaba ligado a la agricultura y al agua. Este lazo se plasmó incluso en términos ideológicos en el socialsionismo pionero, lo que incrementó todavía más el peso de los recursos hídricos en la sociedad y en la política del *Yishuv*, primero, y de Israel, después. Para los árabes, la cuestión del agua se planteaba en los mismos términos. Desde el principio se entendió que los recursos hídricos eran un instrumento para la ocupación territorial y que la materialización de la amenaza sionista dependía en parte del control sobre el agua. Por otra parte, la cuestión del agua se convirtió también en un problema de suficiencia de recursos para el aumento de población provocado por la inmigración judía, y así se reflejó en el debate "técnico" sobre la viabilidad de la construcción del Estado judío en función de los recursos hídricos. Tras la lucha por el control del agua y tras los principales planes sobre el desarrollo hidrológico de la región, el *Ionides* para los árabes y el *Lowdermilk-Hays* para los sionistas, subyacía la negación o defensa de la creación de un Estado judío en Palestina.

La lucha por el agua, en esta etapa del conflicto, se planteó ya en términos de poder. Pero, al igual que en la disputa política y territorial, la fuerza se midió principalmente en la influencia de las partes sobre la potencia mandataria, el Reino Unido. Así, la lucha por las concesiones y la defensa de los planes hidrológicos propios fueron el núcleo de la disputa hasta finales de 1947, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución 181.

La creación de Israel, y las consecuencias territoriales y políticas de la guerra de 1947-1948, supusieron la partición de hecho de Palestina y, con ello, la partición de la cuenca del río Jordán. A partir de este momento, el control del agua estuvo ligado a la capacidad militar de las distintas partes. Sin embargo, la percepción del problema de los recursos hídricos que tenía cada uno de los actores varió en función de los cambios en el sistema árabe-israelí provocados por la guerra.

La agricultura ganó todavía más importancia, si cabe, para los sionistas en la etapa de consolidación del nuevo Estado de Israel, dado el papel que jugaba en el ámbito ideológico, demográfico, económico y, ahora, también de seguridad. Las colonias agrarias eran el mejor instrumento para apuntalar la población en áreas dispersas y crear zonas defendidas. Sin embargo, buena parte del territorio conquistado por Israel se encontraba fuera de la cuenca del Jordán, su principal fuente de agua, por lo que uno de los

objetivos inmediatos sería el desvío del agua del Jordán hacia la llanura de la costa y el Negev. Al no haber agua suficiente, esto chocaba directamente con los intereses árabes, sobre todo jordanos, que debían velar por las necesidades de los más de 450.000 refugiados palestinos en las dos orillas del Jordán.

El control de la cuenca superior del río se convirtió así en una de las prioridades de Tel Aviv, lo que implicaba choques inevitables con Siria. En esta disputa, el equilibrio de poder favorecía claramente al Estado judío, que no tuvo dificultades en imponer su política de hechos consumados ocupando las zonas desmilitarizadas que le eran imprescindibles para el control del Jordán. Las principales constricciones a la política israelí ya no procedían del sistema árabe-israelí sino del sistema internacional, y fueron las presiones de Estados Unidos y Naciones Unidas las que frenaron la construcción del Acueducto Nacional en primera instancia. La importancia del agua para el Estado israelí la convirtió en componente de su interés nacional, quedando claro que el control del Jordán superior y el trasvase hacia el Negev eran objetivos políticos ante los cuales Tel Aviv no dudaría en usar todos los instrumentos a su alcance. Esta percepción del problema dificultaría la labor de Johnston en su aproximación funcionalista al conflicto.

Los recursos hídricos, tras la guerra de 1948, jugaron papeles distintos para los actores árabes. Para Líbano y Siria, poco dependientes del agua del Jordán, ésta tenía una importancia básicamente política en función del rechazo al Estado israelí: los recursos hídricos eran un instrumento para el asentamiento del nuevo Estado y para la colonización del suelo árabe, además de formar parte de las pérdidas ante el ejército sionista que se debían recuperar junto con el orgullo nacional. Por esta razón, tanto a Damasco como a Beirut, les era muy difícil y tenían muy poco interés en negociar los recursos hídricos como un elemento desligado del conflicto árabe-israelí, y sólo entrarían en el juego de Johnston por las presiones egipcias, jordanas e internacionales. El Cairo tenía reclamaciones sobre el Negev y rechazaba el trasvase de agua hacia esta zona, ya que fortalecía la presencia israelí. Pero, por otra parte, los intereses egipcios en Palestina no eran prioritarios y Nasser quería evitar que el conflicto árabe-israelí dificultara la consecución de sus principales objetivos: la recuperación del Canal de Suez con la expulsión de las fuerzas extranjeras de su territorio, y la unidad del mundo árabe bajo su liderazgo. Así, temeroso de una guerra con Israel que hubiera desbaratado sus planes pues se habría saldado con otra derrota, Nasser apoyó las negociaciones Johnston hasta donde le fue posible en el ámbito técnico, pero, en el momento del referendo político, no pudo enfrentarse a las presiones de la opinión pública árabe y de los regímenes más radicales.

Para Jordania, el agua había adquirido una dimensión muy parecida a la israelí, jugando un papel económico, demográfico y de consolidación del nuevo Estado expandido hacia Palestina. El régimen hachemí se tuvo que enfrentar a la llegada de alrededor de 450.000 refugiados y asentar su gobierno sobre una población recelosa. La agricultura era el principal recurso para responder a las necesidades de los palestinos, lo que imponía el impulso del regadío y, por tanto, el control y gestión de mayores fuentes de agua. Los hachemís de Amman no tenían la misma percepción que Siria y Líbano sobre el conflicto por el agua, pues para ellos era vital el uso de los recursos de la cuenca del Jordán. Por otra parte, tampoco percibían de la

misma forma el conflicto con Israel y su posición en el sistema árabe-israelí. Como ya se ha dicho, el régimen hachemí no hubiera rechazado la paz con Tel Aviv y la consolidación de la partición de Palestina, tal y como había resultado de la guerra de 1948. Los obstáculos que le impidieron dar este paso provenían de su inestabilidad doméstica y de su debilidad en el sistema árabe, no del propio conflicto con Israel. En este contexto, para Amman hubiera sido fácil llegar a un acuerdo para el reparto de la cuenca del Jordán, de la misma forma que Abdallah había acordado el reparto de Palestina con los sionistas. Sin embargo, las mismas constricciones que hacían imposible la paz con Israel también impedían el acuerdo formal sobre los recursos hídricos, pues una y otro no se podían separar.

2.1.2 Una lectura cooperativa de la gestión jordano-israelí del agua

La apreciación de la situación que se estableció entre Israel y Jordania tras la negociación Johnston nos permite profundizar en el debate sobre la oportunidad y la factibilidad de una aproximación funcionalista al conflicto. Krasner hace una definición de régimen como un conjunto, explícito o implícito, de principios, normas, pautas de comportamiento y procedimientos en la toma de decisiones, alrededor del cual convergen las expectativas de los actores en una área de las relaciones internacionales⁸⁶. A continuación, partiendo de esta definición, se enumeran algunas de las características de la relación entre Jordania e Israel, en lo referente al río Jordán y al río Yarmuk, que nos podrían remitir a la teoría de regímenes, lo que apoyaría la aproximación funcionalista:

1- La política seguida por los dos Estados supuso la aceptación del otro como actor en el conflicto, aunque el reconocimiento no fuera explícito y no hubiera relaciones diplomáticas. Esta aceptación del otro no se dio en el caso de sirios y libaneses, pues no lo necesitaron al no ser el agua un problema vital para su existencia. Damasco y Beirut no tenían ningún aliciente para colaborar con Israel a ningún nivel, pues los recursos hídricos que estaban en juego no representaban ninguna ganancia sustancial en comparación con las otras fuentes de las que disfrutaban. En estos dos países la disputa por el agua se leía en términos básicamente políticos y, desde esta perspectiva, la cooperación sólo favorecía a Israel. Tras la guerra de 1967, tampoco Israel tenía ninguna necesidad de aceptar a Siria y Líbano como actores en el conflicto por el agua, pues se había apropiado de todo el caudal de la cuenca superior y controlaba las fuentes. El conflicto israelo-palestino tampoco permitía el reconocimiento del otro ya que, en los Territorios Ocupados, el agua adquiría toda su dimensión política y de ninguna forma se podía esperar que hubiera colaboración entre el gobierno israelí y la OLP. Ni Tel Aviv aceptaba a la OLP como interlocutora ni los palestinos podían dialogar con un Estado que había ocupado sus tierras, que les mantenía bajo dominio político y militar y que hacía lo posible para convertir esta situación en un hecho consumado. Por las mismas razones, los

⁸⁶ Krasner (1983: 2).

palestinos no hubieran podido cooperar en la gestión de un recurso que se usaba para colonizar los Territorios Ocupados, aunque los israelíes hubieran buscado esta colaboración, cosa que no hicieron pues no la necesitaban.

2- Establecimiento de un mecanismo regular de dos o tres contactos al año entre las autoridades oficiales que gestionaban el agua disputada, para tratar sobre cuotas y caudales, de forma que muchos de los conflictos menores y puntuales se solucionaron a un nivel técnico y sobre una base común, el Plan Unificado.

3- Aceptación del principio de partición de la cuenca. Tanto israelíes como jordanos prefirieron el reparto de la cuenca del río Jordán considerando de forma separada el sistema del Jordán superior y el del Yarmuk y Jordán inferior, sin la utilización común de ninguna gran infraestructura o embalse natural como el lago Tiberiades.

4- Aceptación de la gestión unilateral y libre de la propia cuota siempre que se mantuviera dentro de los parámetros del Acuerdo Johnston.

5- Aceptación de las cuotas negociadas con la mediación Johnston.

Entre las causas que conducen al desarrollo de un régimen, Krasner citaba el interés propio y egoísta, que busca la maximización de los beneficios propios sin preocuparse por los de los otros actores. Esto significa que se aleja de la maximización del poder desde la perspectiva realista, que se basa sobre todo en el diferencial de poder respecto a los otros actores. La percepción del conflicto por los recursos hídricos como un conflicto político y de seguridad obliga a adoptar la perspectiva realista y hace imposible el desarrollo de un régimen. Esto es lo que ocurrió en Siria y Líbano, donde se continuó viendo el agua como un recurso para la consolidación y expansión del sionismo. Sin embargo, en Jordania, más necesitada de agua, la prioridad se centró en asegurar el suministro antes que en debilitar a Israel. Otra ventaja para Jordania, y no menor, era que se evitaba el reconocimiento de Israel, lo que habría amenazado directamente la pervivencia del régimen e, incluso, la vida de sus gobernantes. Tel Aviv debía respetar las cuotas Johnston para que Washington no se opusiera a la construcción del Acueducto Nacional, básico para su estrategia de ocupación territorial y de seguridad. Por otra parte, tanto Israel como Jordania tenían el incentivo añadido de la financiación norteamericana e internacional de las infraestructuras hidrológicas a construir.

Una mejor información técnica y teórica también puede favorecer el consenso y el desarrollo de un régimen. El proceso de negociación conducido por Johnston, junto a los estudios y proyectos que lo acompañaron, potenció un mejor conocimiento de la cuenca y de sus posibilidades de desarrollo, facilitando el acuerdo técnico final que, de otra forma, habría sido imposible.

Otro elemento de definición de un régimen es la relación que establece con las variables causales y los comportamientos resultantes. Así, un régimen ejerce de filtro entre las primeras y las segundas, sobre la base de los principios, normas y procedimientos establecidos, y también influye en las variables causales⁸⁷.

variables causales <-----> régimen -----> comportamiento resultante

Visto lo anterior, se podría afirmar que las negociaciones Johnston se convirtieron en este filtro que influía tanto en la conducta de Israel y Jordania, como en las propias variables causales, pues el acuerdo sobre el Plan Unificado pasó a ser la base de las futuras discusiones sobre el agua de la cuenca del Jordán, repercutiendo directamente en las aspiraciones y expectativas de las distintas partes.

2.1.3 Una lectura realista de la gestión jordano-israelí del agua

Sin embargo, también se puede adoptar una perspectiva realista para analizar la relación que se estableció entre Israel y Jordania y llegar a conclusiones que nos alejan del funcionalismo. A diferencia del concepto de régimen, el de equilibrio de poder no permite pensar en una actuación de los Estados mediatizada por principios y normas internalizadas, sino por la actuación de los otros Estados. Desde esta perspectiva, podemos analizar las relaciones entre Israel y Jordania como un equilibrio de fuerzas que se explicita inicialmente en el Plan Unificado y que, después, evoluciona con los cambios tanto en el diferencial de poder entre los dos actores, como en sus objetivos y políticas exteriores. Así, el acuerdo final de la negociación Johnston no sería otra cosa que la plasmación del equilibrio de poder entre las distintas partes en el ámbito concreto de los recursos hídricos. En un juego de suma cero como era la lucha por el agua en la cuenca del Jordán, este equilibrio fue el resultado de la búsqueda de la maximización del poder de los distintos actores. No obstante, a partir de la negociación Johnston, el objetivo de Israel respecto al agua del Yarmuk se quedó en el mantenimiento del *statu quo*. Y Jordania, consciente de su debilidad, evitó una política exterior y militar agresiva hacia Israel. Por esta razón, desde un punto de vista realista, seguramente podríamos hablar de una relación de fuerzas que evoluciona hacia la hegemonía de una de las partes en las relaciones entre Israel y Jordania por el agua del Yarmuk.

Este análisis se vería apoyado por la evolución de las relaciones en el resto de la cuenca, con la pérdida de la cuota del Jordán hacia Jordania y la conquista israelí de las fuentes superiores del Jordán, en 1967. Además, como argumento que hace dudar de las apreciaciones funcionalistas o desde el concepto de régimen, se debe señalar que los principios aceptados por las dos partes no supusieron un avance hacia la cooperación, sino que asentaban precisamente la división de la cuenca y la gestión separada de las partes. El conflicto siguió siendo de suma cero, aunque el *statu quo* impuesto por la negociación y las presiones

⁸⁷ Krasner (1983: 5, 361).

estadounidenses fuera admitido por Amman y Tel Aviv como una realidad aceptable. En el sistema hidrológico Jordán-Yarmuk, considerando sólo a Israel y Jordania, se produjo un equilibrio de fuerzas, asentado en los límites de las conquistas territoriales israelíes, en las presiones exteriores y en la configuración geográfica e hidrológica, que se concretó explícitamente en las cuotas Johnston y en los principios antes mencionados. Este equilibrio fue inestable y estuvo sometido a continuas crisis y choques, debidos tanto a diferencias sobre los recursos hídricos como al influjo y repercusiones del conflicto político y militar.

El equilibrio jordano-israelí se manifestó en el respeto de las cuotas hasta junio de 1967, pero hubo choques y crisis importantes sobre el uso dado a los recursos. Las implicaciones políticas y de seguridad del Acueducto Nacional, y la defensa árabe del principio de prioridad en el uso dentro de la cuenca, provocaron las principales crisis. Israel se vio obligada a construir la toma de aguas del Acueducto en el lago Tiberiades, y los árabes no pudieron realizar el plan de desvío de parte del río, con los embalses de las fuentes superiores del Jordán, por la presión militar israelí. El otro punto principal de desavenencia fue el uso del Yarmuk, centrado sobre todo en el veto israelí al embalse en Maqarin y en la oposición militar al embalse en Mukheiba. Más allá de estas crisis mayores, hubo choques menores provocados por las represalias israelíes a las incursiones palestinas, por acusaciones de no respeto de las cuotas del Plan Unificado y por la política israelí de impedir que Jordania pudiera aprovechar la totalidad de su cuota del Yarmuk.

El equilibrio entre Israel y Jordania nos remite a la última acepción del concepto de equilibrio de poder según Morgenthau, la que se refiere a cualquier distribución de poder. Es evidente que no se trata de una relación entre iguales, ya que la superioridad israelí era manifiesta. Lo que impedía a Israel ir más allá en sus conquistas eran las constricciones sistémicas más que la fuerza jordana. Esto se manifestó en la capacidad israelí de obstaculizar los proyectos de desarrollo hidrológico que alteraran el *statu quo*, y en la política jordana de pasividad y de evitar los choques al no poder competir con Israel en su política de maximización del poder. Pero también se manifestó en el respeto del *statu quo* por parte de Israel que, si no se hubiera tenido que someter a ningún tipo de constricción sistémica, se habría podido apropiarse de la práctica totalidad del caudal del Yarmuk. Por otra parte, como se ha mencionado, el *statu quo* en el Yarmuk también estaba ligado a las conquistas territoriales, siendo las cuotas de agua reflejo del territorio ocupado.

2.1.4 Los acuíferos cisjordanos en la agenda de seguridad

La guerra de junio de 1967 marcó un giro en el conflicto por los recursos hídricos. Por una parte, en el Jordán superior el conflicto por el agua se situó en un segundo plano, pues, al controlar Israel la totalidad de las fuentes septentrionales del Jordán, los tres Estados dejaron de compartir el mismo recurso en esta zona. Mientras se mantuviera el estado de las cosas, la gestión del agua había dejado de ser un motivo de conflicto real, ya que ni Beirut ni Damasco podían influir en ella. La disputa se centró en la recuperación del

territorio conquistado por Israel y en el problema palestino, pasando los recursos a ser una reclamación más, ligada al territorio, en el caso de una improbable negociación. El agua tampoco podía ser utilizada como instrumento de presión sobre Tel Aviv, y el Estado judío no sólo se había consolidado sino que había demostrado ampliamente su superioridad militar sobre los árabes. Los objetivos hidrológicos de Jordania se centraron en asegurar una cuota justa del sistema Yarmuk-Jordán inferior y en potenciar el regadío en el Valle del Jordán. De esta forma, los recursos hídricos perdieron su dimensión política para los Estados árabes.

No ocurrió lo mismo con el agua de Cisjordania y la Franja de Gaza, ya que mantuvo toda su carga política al ser utilizada para la colonización judía de los territorios conquistados y, además, el control israelí de los acuíferos cisjordanos entró de lleno en el discurso israelí de seguridad. En el conflicto por el agua, apareció un nuevo actor con voz propia e independiente, el pueblo palestino de los Territorios Ocupados. Para los palestinos, el agua era una muestra constante, al lado de muchas otras, de su sometimiento y de la expropiación de sus tierras y recursos. Para los israelíes, los acuíferos de Cisjordania ganaron importancia a medida que la balanza hídrica se acercaba a una situación de déficit, en añadidura del impulso dado a la colonización de los Territorios Ocupados y la política de hechos consumados hacia la anexión.

Israel, a pesar de haber entrado en una situación de déficit hídrico a partir de los años setenta, continuó manteniendo sus objetivos políticos y los lazos ideológicos con el agua. Sin embargo, hasta el inicio del proceso de paz, perdió la percepción de conflicto por los recursos hídricos con los Estados árabes. El equilibrio con Siria y Líbano era satisfactorio, y las guerras de 1973, 1978 y 1982 demostraron que el ejército israelí era lo bastante fuerte, como mínimo, para mantener el *statu quo*. Así, el agua había dejado de ser un problema en la cuenca superior del Jordán. Respecto a Jordania, la percepción tampoco era de conflicto o, en todo caso, tan sólo lo era potencialmente, dadas las necesidades futuras de los dos países. La situación establecida también era satisfactoria e incluso se podía tener la percepción de cooperación jordana, ya que continuaron los contactos para solucionar los problemas de gestión de la cuenca y las diferencias entre ellos. Además, cuando se creía necesario, siempre se podía recurrir a la fuerza y al veto en las instituciones internacionales para imponer su posición. Los bombardeos del canal del Ghor y la obstaculización de los proyectos de Maqarin y Mukheiba fueron muestras de ello. La iniciación del proceso de paz reintrodujo la disputa por los recursos hídricos con Líbano y, sobre todo, con Siria en la agenda israelí. Sin embargo, para unos y otros el agua se enmarcaba en el contencioso por el territorio, como un elemento más a negociar, sin un peso político propio como había tenido antes de 1967.

La percepción jordana del conflicto por el agua, en contraste, fue muy distinta. La disponibilidad para la cooperación de bajo nivel en la gestión de la cuenca no era producto de creer que ya no había conflicto por el agua, sino que era el resultado de la incapacidad para afrontarlo. Esta posición coincidía plenamente con la política jordana ante el conflicto árabe-israelí, dirigida a evitar el enfrentamiento y a centrar sus esfuerzos en la esperanza de las presiones estadounidenses sobre Israel. Sin embargo, igual que en el ámbito político, la intervención de Washington se reveló baldía para los intereses jordanos. Las mediaciones de Habib y

Armitage para facilitar la construcción del embalse de Maqarin chocaron con los obstáculos políticos, en esta ocasión provocados por las tensiones de Siria con Israel, pero también con Jordania. Además, Tel Aviv continuó manifestando su rechazo al proyecto, que era percibido como una amenaza en términos hidrológicos, por lo que difícilmente se podía llegar a un acuerdo.

El proceso de paz reabrió la percepción de conflicto por el agua en la relación de Israel con Jordania, y más si se tiene en cuenta que el inicio de los esfuerzos de paz coincidió con importantes sequías en la zona. El agua fue una de las cuestiones importantes en la negociación, pues el régimen hachemí la convirtió en un elemento prioritario para aceptar el reconocimiento de Israel y la firma de la paz. Así, en las conversaciones con Israel en 1994, Jordania utilizó los acuerdos sobre el agua como una medida para crear percepciones favorables en la opinión pública. Esto demostraba que, cuando el conflicto político perdía peso, el agua se podía utilizar como un instrumento de creación de confianza. Sin embargo, era evidente que estos mecanismos no eran lo bastante fuertes. La relación de Jordania con Israel no pudo escapar a las constricciones domésticas y del sistema árabe, y a la evolución del sistema árabe-israelí. La paz con Israel derivó hacia una paz fría tal y como lo había hecho la paz de Camp David anteriormente, pero la dimensión geopolítica en la carestía jordana de recursos hídricos había perdido peso en su relación con Israel, al haberse construido un régimen fiable de distribución del agua.

La actitud de israelíes y palestinos hacia los recursos hídricos se integraba en el marco de la ocupación. Los israelíes siguieron una política de control, apropiación y anexión del agua cisjordana a Israel, parecida a la que se seguía con la mayoría de aspectos de los territorios cisjordanos. El conflicto por el agua mantuvo su carácter político en las percepciones de las dos partes, tanto por su contacto con la ocupación territorial y la colonización, como por factores propios. Evidentemente, la relación entre israelíes y palestinos era una cuestión de poder. El equilibrio desigual entre unos y otros se tradujo, desde el mismo momento de la conquista, en el control prácticamente absoluto de los recursos por parte israelí, y estaba ligado al dominio político y militar. Así, la percepción sólo podía ser la de un conflicto de suma cero y sólo se podía leer en clave política. Los recursos formaban parte de la reivindicación palestina, que tenía su base principal en la autodeterminación política.

Sin embargo, el agua de los acuíferos también adquirió una importancia propia para las dos comunidades, palestina e israelí, ante la carestía y el déficit futuro. Si bien es verdad que la guerra de 1967 y la conquista territorial no estuvieron guiadas por un imperativo hídrico, también lo es que la política de ocupación y el esfuerzo para crear hechos consumados irreversibles en el control de territorio a través de los asentamientos sí estaban influenciadas por objetivos hidrológicos. Los acuíferos cisjordanos se han convertido en una cuestión de seguridad para las dos comunidades, hasta el punto de que los israelíes lo ven como un elemento del interés nacional, y para los palestinos se ha convertido en un recurso esencial para su futuro y en una cuestión de soberanía. Las carestías palestina e israelí mantienen una clara dimensión geopolítica en los acuíferos cisjordanos. Por estas razones, la negociación sobre los recursos hídricos entre los

israelíes y los palestinos tendrá características muy distintas de las negociaciones con los otros actores árabes, pues el agua mantiene el carácter de variable fuerte, como una cuestión de Alta Política, en el marco del conflicto palestino-israelí.

2.2 La carestía socioeconómica

La carestía geopolítica palestina también se refleja en una carestía socioeconómica. Las limitaciones en el consumo palestino repercuten en todos los sectores relacionados con el ciclo del agua, desde la agricultura hasta el consumo urbano e industrial. Esto ha provocado un grave subdesarrollo en la agricultura palestina y mantiene el consumo urbano en unos niveles muy inferiores a la demanda. La limitación en el consumo de la población de Cisjordania tiene, entre otros, el objetivo de satisfacer la demanda israelí y de los colonos judíos. Las diferencias socioeconómicas entre la población palestina y la israelí están basadas, entre otros muchos factores, en la desigualdad en la distribución de los recursos hídricos. Las diferencias en el desarrollo de la agricultura y en el consumo urbano e industrial de agua dulce se pueden mantener gracias a la carestía a la que están sometidos los palestinos.

Las diferencias en los indicadores socioeconómicos son enormes para dos sociedades que viven en contacto permanente. Algunos indicadores del Índice de Desarrollo Humano nos lo muestran: El PIB real *per capita* fue de 18.440 \$ en Israel y de 1.537,4 \$ en los Territorios Ocupados; la esperanza de vida israelí al nacer es de 78,6 años y la palestina de 72,83 en Cisjordania y de 73,44 en Gaza; el analfabetismo en Israel es del 4,2% y del 15,7% entre los palestinos. La población que vive por debajo del umbral de la pobreza en los Territorios Ocupados es superior al 30 por ciento⁸⁸. Estos datos son anteriores al inicio de la Intifada de al-Aqsa. Evidentemente, las represalias israelíes provocan unas consecuencias en la población palestina y sus condiciones de vida que empeoran terriblemente los indicadores socioeconómicos⁸⁹. Las dificultades de desarrollo de la sociedad palestina se explican, en buena parte, por la propia ocupación israelí, que no tiene sólo una dimensión militar y colonial, sino que también se manifiesta en los obstáculos al desarrollo económico⁹⁰.

⁸⁸ Los datos sobre Israel se pueden encontrar en United Nations Development Program "Human Development Report 2001" <http://www.undp.org/hdr2001/indicator/>. Los datos sobre Cisjordania y la Franja de Gaza en: Nación Arabe (otoño 2000: 119) "Palestina: indicadores macroeconómicos y sociales", *Nación Arabe*, nº 42.

⁸⁹ Ver: PCBS (December 2000: 20) "Direct Losses of the Palestinian Economy Due to the Israeli Siege. 1-10-2000 30-11-2000" <http://www.pcbs.org>

⁹⁰ Sobre la economía palestina bajo la ocupación hay numerosos informes y estudios. Recomendamos, por ejemplo: World Bank (1993) *Developing the Occupied Territories*, vols. I-VI; Diwan y Shaban (sin fecha) "Development Under Adversity. The Palestinian Economy in Transition" <http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/>; World Bank (marzo 2002) "Fifteen Months – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis: An Assessment", The World Bank Group:

El enfrentamiento entre israelíes y palestinos adquiere, de esta forma, una dimensión socioeconómica que se expresa también en el uso de los recursos, que se limita en las capas más desfavorecidas para poder mantener el consumo de la población más bienestante⁹¹. Es en la agricultura, como gran consumidora de agua, donde mejor se puede apreciar la carestía socioeconómica.

2.2.1 La agricultura israelí

La superficie del suelo israelí es de 20.600 Km cuadrados⁹². El suelo cultivado ocupó 4.208.000 dunams en 1999, de los cuales 1.923.000 eran de regadío (46,7%)⁹³. La agricultura tuvo un papel básico en el desarrollo económico y político de Israel. En muchos aspectos, se convirtió en un ejemplo para muchos países del Sur. Sin embargo, en la actualidad su peso económico relativo es bajo: 2% del PIB y 2,2% de la fuerza del trabajo en 2000⁹⁴. Aunque, a pesar de su bajo peso económico relativo, también es necesario hacer notar que provee alrededor del 90% de la demanda doméstica⁹⁵, lo que en el contexto de Oriente Medio no es una cuestión menor, dada la importancia que se da a la seguridad alimentaria.

El sector agrícola israelí es conocido en todo el mundo por su tecnología avanzada en los sistemas de regadío. No obstante, también es un gran consumidor de agua. En los años cincuenta y en los primeros sesenta, el aumento de la producción agrícola se basó en el aumento de la superficie cultivada y, sobre todo,

<http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Countries/West+Bank/> ; World Bank (17 de septiembre de 2001) "West Bank and Gaza at a glance", The World Bank Group, <http://www.worldbank.org/data/> ;The World Bank (August 2000) "West Bank and Gaza in Brief", The World Bank Group: <http://www.worldbank.org/mna/> ; y la publicación periódica del World Bank "West Bank and Gaza Update. A Quarterly Publication of the West Bank and Gaza Office", The World Bank Group: <http://www.worldbank.org/mna/>

⁹¹ Aunque no es el objeto de este estudio, cabe señalar que este cruce entre variables socioeconómicas y políticas se pone también de manifiesto en la situación de la población palestina israelí, que es siempre la parte más desfavorecida en todas las estadísticas de Israel. Por ejemplo, la esperanza de vida de la población árabe es más de dos años inferior a la judía; el nivel de educación de la población palestina es muy inferior al de la población judía. El 6,5% de la población palestina no ha sido escolarizada, mientras que en la población judía sólo representa un 2,6%. El 31,4% de la población palestina sólo tiene la educación primaria y sólo el 12,4% tiene estudios superiores, mientras que en la población judía son el 10,8% y el 25,6% (Israel Central Bureau of Statistics "Statistical Abstract of Israel 2001". <http://www.cbs.gov.il/>). Estas diferencias en el interior de Israel ayudan a demostrar que las dificultades de desarrollo en los Territorios Ocupados palestinos tienen también una clara dimensión política, evidentemente incluso mayor que en el interior de Israel.

⁹² Anuario El País 2002.

⁹³ Israel Central Bureau of Statistics "Statistical Abstract of Israel 2001".

⁹⁴ Anuario El País 2002 e Israel Central Bureau of Statistics "Statistical Abstract of Israel 2001". El peso de la agricultura decae rápidamente, pues en 1992 Beschorner daba los siguientes datos: 7,6% del PIB; 3-4% de las exportaciones; 5,3% de la fuerza de trabajo (Beschorner (1992-b: 12)).

⁹⁵ Aharoni (1991: 198).

en el crecimiento del regadío. A partir de mediados de los sesenta se incidió más en el aumento de la inversión y en la sustitución de cultivos, incentivados por la producción para la exportación, con lo que aumentó la productividad por unidad de agua⁹⁶, pero esto no significa que disminuyera el consumo.

Más del 50% de la superficie de cultivo es de regadío. Muchos de los cultivos son de uso intensivo de agua y la mayoría son ineficientes si se tiene en cuenta su coste real. Con muchos de estos regadíos se da la paradoja de una región con problemas de carestía de recursos hídricos que exporta agua, pues cuando Israel vende al exterior naranjas o uva está vendiendo agua. Sin embargo, cuando los académicos o políticos israelíes plantean esta paradoja, no es tanto para afrontar la reducción del sector agrícola y su consumo de agua, como para proponer la sustitución de estos cultivos por otros con una mejor relación de eficiencia respecto al agua⁹⁷.

Este es un primer paso que Israel está dando desde principios de los años noventa, con una política de precios que se ajusta más a los costes. Pero es un paso pequeño y difícil a causa de la fuerza del grupo de presión agrario en la política israelí.

El bajo precio del agua en Israel tiene una relación directa con el alto consumo. Por esta razón la política de precios es básica. Por razones ideológicas y políticas el precio del agua es el mismo en todo el territorio, y las cuotas de agua para regadío se distribuyen según criterios históricos y no de eficiencia⁹⁸. La mayor parte de la superficie de regadío se encuentra en la llanura de la costa y en los valles del interior, el 25 por ciento en el Negev y sólo el 3 por ciento en el Valle del Jordán y del Yarmuk⁹⁹. Aunque, evidentemente, el coste del agua no es el mismo en todas las zonas¹⁰⁰.

El agua en Israel es propiedad pública por ley y se administra por cuotas según una planificación centralizada. Los costes de producción son muy diferentes en las distintas zonas del país, por lo que para igualar el precio y mantenerlo bajo se sigue un doble sistema de subsidios de una zona hacia la otra (subsidios cruzados) y de subsidios a través del presupuesto (cálculo del coste del agua según criterios históricos y subsidiando la energía destinada a producir agua), hasta el punto que se ha estado pagando el agua de regadío por debajo del coste de la electricidad necesaria para producirla¹⁰¹.

⁹⁶ Feitelson (1999: 437).

⁹⁷ Ver, por ejemplo, Baskin (1993: 9-10).

⁹⁸ Aharoni (1991: 211-212).

⁹⁹ Saliba (1968: 43).

¹⁰⁰ Recordemos que el agua del Jordán que se desvía a la llanura de la costa mediterránea y al Negev tiene que superar un desnivel desde -212 metros bajo el nivel del mar hasta +44, consumiendo cerca del 8 por ciento de la factura eléctrica israelí.

¹⁰¹ Aharoni (1991: 211).

Esta situación del sector agrícola, con menos del 50 por ciento económicamente productivo¹⁰², sólo se entiende si se conoce la fuerza del grupo de presión que lo representa en el sistema político israelí, y el papel ideológico y estratégico que jugó la agricultura en el proceso de consolidación del nuevo Estado.

El sionismo histórico estaba ideológicamente ligado a la idea del retorno a la tierra y a la colonización basada en las comunidades regidas por el socialismo cooperativo que, además, respondía a sus necesidades estratégicas (dispersión de la población y seguridad), y que daba un valor a las colonias agrícolas por encima de la eficiencia económica.

Las prioridades del Estado de Israel en sus primeros años incluso realzaron el valor de la agricultura para el sionismo. El control de las tierras conquistadas y la absorción de una nueva oleada masiva de inmigrantes necesitaban de la agricultura. Los esfuerzos en la creación de nuevos asentamientos se dirigieron hacia las zonas más amenazadas, que en muchos casos coincidían con zonas rurales de las cuales se habían expulsado a los palestinos que las cultivaban y que tratarían de retornar a ellas. El proceso de sustitución de la población palestina por los nuevos inmigrantes judíos tenía el objetivo de crear hechos consumados que no se pudieran corregir y así dificultar las reclamaciones. Para ello, como mínimo, se debía continuar cultivando todo el suelo que ya era agrícola. La agricultura, además, facilitaba la integración de los nuevos inmigrantes, y era una fuente de trabajo y recursos para ellos¹⁰³. Por otra parte, la seguridad alimentaria también se convirtió en un objetivo esencial, tras una guerra y en unos años en los cuales se tuvo que introducir el racionamiento.

El papel ideológico y político de la agricultura facilitó la organización de los colonos. Todas las colonias de trabajadores¹⁰⁴ están afiliadas a la Histadrut y todas las colonias agrarias están regidas por un organismo dominado por los movimientos políticos. Las colonias agrícolas se distribuyen por un comité que decide según criterios políticos el lote de tierra que recibirá cada movimiento de colonos. Sólo los movimientos de colonos reciben tierra y medios de producción, y todos los movimientos pertenecen o están afiliados a partidos políticos. Al mismo tiempo, se fue creando una organización que controla las compras y ventas de las colonias y se encarga de canalizar los subsidios, que tienen la función de mantener un nivel de ingresos para la población rural similar al de la población urbana. Los movimientos de colonos y la organización de

¹⁰² Stauffer (1985: 77).

¹⁰³ En este sentido, el papel de la agricultura para los inmigrantes judíos era muy parecido al que jugó con los refugiados palestinos en el Valle del Jordán y que condujo a los proyectos de regadío en el valle y a las negociaciones Johnston.

¹⁰⁴ Kibbutz, moshav y moshav comunales (diferentes tipos de organización comunal de las colonias según el grado de colectivización).

compra y mercantilización constituyen un grupo de presión poderoso y coherente que cruza las líneas de partido.

En los años sesenta la protección del suelo agrícola se institucionalizó en todas las dimensiones que la afectaban. Se consolidó una agencia creada en 1960, la *Israel Land Authority*, que controlaba el suelo propiedad del Estado o del Fondo Nacional Judío, más del 90 por ciento del territorio nacional. Esta agencia dependía del Ministerio de Agricultura, con lo que tenemos un signo claro del peso que el *lobby* agrario tenía en el control del suelo. Pero, además, también se concedió poder de veto en la planificación del suelo a la Comisión para la Protección del Suelo Agrícola, con una mayoría de miembros ligados al sector agrario, lo que también consolidaba y daba fuerza al grupo de presión agrícola.

El grupo de presión puede actuar sobre todos los factores de producción necesarios para la agricultura (capital, trabajo, tierra y agua), que en Israel son todos susceptibles de manipulación política. No obstante, se plantea un grave problema cuando el poder político no se corresponde con el poder económico. Esta fuerza política, que ha permitido crear una agricultura muy subsidiada y protegida, ha provocado que el sector fuera ineficiente en muchos aspectos. La organización agrícola tiene poder de monopolio y, por lo tanto, ningún incentivo para aumentar su eficiencia¹⁰⁵.

En los años ochenta y noventa, algunos factores de la economía y de la política israelíes debilitaron al grupo de presión agrario. La pérdida de peso relativo de la agricultura en la economía se dejó sentir tanto en la capacidad de influir en la política como en la distribución de los recursos básicos, como el suelo y el agua. La llegada del Likud al poder en 1977 cambió el escenario político israelí y algunas de sus características básicas. A diferencia de los laboristas, que estaban bien asentados en todo el territorio, el Likud era un partido eminentemente urbano, sin los compromisos de los laboristas con las comunidades rurales. La llegada de la nueva elite política al poder también supuso una mayor fragmentación de las estructuras de toma de decisiones, con mayor capacidad de actuación para grupos que antes no habían podido hacer oír su voz.

Por otra parte, también había cambiado el papel de la agricultura tanto en lo referente a la seguridad como a la ideología sionista. La consolidación de Israel como potencia hegemónica en la zona, y la evolución de la guerra y el armamento, se reflejaron en la pérdida de peso de la agricultura como instrumento de seguridad. Esto se podía ver claramente en los Territorios Ocupados. En los años que siguieron a las conquistas de junio de 1967, los laboristas aplicaron los mismos esquemas de ocupación y control territorial de los nuevos territorios a través de la colonización agraria de las áreas de importancia estratégica. Sin embargo, la política del Likud en los años ochenta y noventa promovió la colonización con asentamientos urbanos, que tenían

¹⁰⁵ Sobre el papel económico y político del grupo de presión agrícola ver: Aharoni (1991: 198-213) y Feitelson (1999).

sobre todo la función de crear hechos consumados y hacer imposible la retirada israelí de la zona, en vez de una función de seguridad que ya estaba garantizada por la superioridad militar.

Finalmente, también la dominante presencia global del ultraliberalismo económico se dejó sentir en la mentalidad de la sociedad israelí, sobre todo en la media y alta burguesía, las capas más influyentes. Esto significó una creciente desconfianza ante el papel del Estado en la economía y otros ámbitos de la vida israelí, lo que se tradujo en un debilitamiento de las instituciones, entre otras aquellas en las que se apoyaba el grupo de presión agrario.¹⁰⁶

El recorte de la cuota de agua para regadío durante la sequía de principios de los años noventa fue un signo de debilidad del grupo de presión¹⁰⁷. Sin embargo, el sistema político y de partidos israelí, y la debilidad de los gobiernos, continúan permitiendo una incidencia muy aguda de los grupos de presión en el proceso de toma de decisiones¹⁰⁸. En el caso de los recursos hídricos, el sector agrario todavía es una de las voces potentes en lo referente a las negociaciones con los vecinos árabes y con los palestinos de los Territorios Ocupados, tanto por lo referente al agua como a las relaciones comerciales agrícolas.

En añadidura, la pérdida de peso del grupo de presión agrícola no ha significado una disminución de la presión sobre los recursos hídricos, más bien al contrario. Las cesiones del sector agrario se han dado ante grupos de presión urbanos en competencia por los recursos básicos como son el suelo y el agua. La creciente competencia doméstica hace aumentar la competencia también hacia el exterior y los esfuerzos para mantener el control de los recursos. Por otra parte, los nuevos usos del agua y del suelo tienen un mayor valor añadido, con lo que la percepción de pérdida será también mayor. Finalmente, no se puede olvidar que hay un nuevo actor en juego desde junio de 1967, los colonos judíos en los Territorios Ocupados, que ha ido

¹⁰⁶ Sobre el proceso de desestatalización y desinstitucionalización de la economía israelí, ver: Aharoni (1998). Sobre la pérdida de importancia del grupo de presión agrario ver: Feitelson (1999).

¹⁰⁷ La superficie de regadío pasó de 2.360.000 dunams en 1989 a 1.814.000 dunams en 1991, y posteriormente fue variando en función de la pluviosidad de los años, hasta 1.825.000 dunams en 1999 (Israel Central Bureau of Statistics "Statistical Abstract of Israel 2001").

¹⁰⁸ Esto se puede apreciar también en el hecho que en los años noventa, los kibbutz y moshav fueron los que menos sintieron las restricciones a pesar de ser los mayores productores agrícolas. Teniendo como año de referencia 1990, que fue un año de sequía, el consumo de agua para regadío aumentó sobre todo para los kibbutz, los más fuertes políticamente, se mantuvo en los moshav y disminuyó en los demás consumidores, sobre todo en los palestinos ("Otros" y "localidades no judías"):

	1999	1998	1997	1996	1995	1990
Kibbutz	673	758	694	700	692	506
Moshav	413	411	393	400	396	405
Autoridades locales	84	96	85	93	93	94
Otros	71	74	66	65	66	183
Localidades no judías	23	26	26	27	28	28

Fuente: Israel Central Bureau of Statistics "Statistical Abstract of Israel 2001".

ganando fuerza y capacidad de presión a medida que avanzaban los años ochenta y noventa y las políticas de colonización de Tel Aviv, tanto de los gobiernos de la derecha como del laborismo.

2.2.2 El sector agrícola en los Territorios Ocupados

La superficie total de los Territorios Ocupados palestinos es de aproximadamente 5.939.000 dunams, de los cuales 5.572.000 forman la Cisjordania y 367.000 la Franja de Gaza¹⁰⁹. De esta área, en el año 1966 se cultivaban 2.267.000 dunams, mientras que el año 1984 la superficie cultivada había disminuido a 1.768.500 dunams, más de un 20 por ciento. Como ya hemos visto, una de las causas principales de esta disminución del cultivo es la política de expropiaciones de las autoridades de ocupación israelíes, con especial impacto en la agricultura las del Valle del Jordán, una de las tierras más ricas y de regadío¹¹⁰. La tierra bajo control israelí en 1990 ya había superado el 53 por ciento de la superficie total¹¹¹. También son importantes las restricciones sobre el consumo de agua impuestas por las autoridades militares a los palestinos, y las expropiaciones y el desvío del agua a los asentamientos judíos y a Israel. Los cultivos de regadío sólo ocupan una quinta parte de la tierra irrigable (535.000 dunams irrigables y 104.000 dunams regados), lo que es igual a un 5,9 por ciento del total del suelo cultivado.

La agricultura palestina de regadío fue sometida a grandes restricciones por las autoridades israelíes desde el año 1967, hasta el punto de que la superficie irrigada disminuyó del 27 por ciento del total del suelo cultivado en 1967, hasta menos del 7 por ciento en la actualidad¹¹². Los palestinos cultivan alrededor de 1,7 millones de dunams, de los cuales 104.000 son de regadío (6%), mientras que los colonos cultivaban a mediados de los años ochenta 67.400 dunams, de los cuales 45.600 (68%) eran de regadío¹¹³. La importancia del regadío se puede apreciar en que los cultivos irrigados, a pesar de ser sólo el 6 por ciento de la superficie total cultivada, constituyen el 52,7 por ciento de la producción agrícola palestina. Los colonos judíos se apropiaron de buena parte de las mejores tierras, como el Zor occidental del río Jordán, con lo que a los campesinos palestinos se les denegó el derecho de bombear agua del río y a utilizar las fuentes y riachuelos de esta área, llegando al extremo de que los militares destruyeron 140 bombas hidráulicas.¹¹⁴

¹⁰⁹ UNCTAD (1989-a: 1).

¹¹⁰ Diwan y Shaban (sin fecha: 9).

¹¹¹ UNCTAD (1991: 13).

¹¹² Beschorner (1992b: 14, 78).

¹¹³ Baskin (1993: 4); Elmusa (1997: 255). Los años de sequía el regadío disminuye. Por ejemplo, Sabbah, Abu-Amrieh y Al-Juneidi (2000) dan dos cifras: 53.000 dunams de regadío de las colonias y también señalan que en 1994 los colonos regaban 27.300 dunams.

¹¹⁴ Sabbah, Abu Amrieh, Al-Juneidi (2000).

Como se puede ver, los palestinos no pudieron subirse al carro de la "revolución verde"¹¹⁵. Este modelo de producción agraria se basaba en cuatro pilares: el uso de variedades de alto rendimiento, la utilización de fertilizantes, el control de plagas y el regadío. Las expropiaciones de agua y de suelo, y los obstáculos a la inversión, impidieron que en los Territorios Ocupados se diera el salto en la producción agraria que se dio en Israel y en los países árabes vecinos. De esta forma, el modelo de la "revolución verde" entró en crisis sin que los palestinos lo pudieran aplicar y en la actualidad será mucho más difícil o imposible aumentar la producción sobre la base de los factores antes mencionados¹¹⁶. Las alternativas, si son posibles, siempre necesitarán una inversión o un desarrollo tecnológico que no están al alcance de los campesinos palestinos¹¹⁷.

Aun así, a pesar de que los servicios le han quitado el lugar predominante en lo referente a la producción total y a la ocupación, la agricultura todavía constituía el núcleo de la economía de los Territorios Ocupados a principios de los noventa. En los primeros años ochenta, hubo una progresiva disminución del peso de la agricultura en el Producto Interior Bruto, pero a partir de 1986 inició una recuperación hasta llegar al 39 por ciento del PIB en 1992¹¹⁸. Sin embargo, en la actualidad, el peso relativo de la agricultura ha disminuido hasta menos del 10 por ciento del PIB. El sector servicios es el predominante en la economía palestina, pero más por las dificultades de los otros sectores que por el crecimiento de los servicios. La agricultura es el sector que siente de una forma más directa la política de bloqueos, toques de queda y cierres de fronteras del

¹¹⁵ El gobierno jordano había iniciado un Programa de Desarrollo (1964-1970) para impulsar la agricultura cisjordana y mejorar el nivel de vida de los campesinos palestinos que, entre otros aspectos, contemplaba aumentar la superficie de regadío. Sin embargo, no se pudo llevar a cabo debido a la ocupación (United Nations - ESCWA (19 June 1991: #16-17) "Israeli land and water Practices and Policies in the occupied Palestinian and other Arab territories. Note by Secretary-General (annex)." (A/46/263-E/1991/88)). Elmusa (1997: 84-85) señala que en los cincuenta y sesenta se estaba en pleno período de expansión de la agricultura y el regadío, a la que no era ajena la llegada de los refugiados palestinos de 1948, como se puede ver en el hecho de que en el Valle del Jordán cisjordano no había prácticamente pozos a finales de los años cuarenta y que en 1967 ya había 110.

¹¹⁶ El aumento de los rendimientos en las variedades tenía un límite, aunque actualmente la biotecnología busca ampliarlo. Los fertilizantes y plaguicidas llevaron a graves problemas ambientales, y la alternativa también espera encontrarse en la biotecnología. Finalmente, el agua para regadío también llegó a un límite (Klohn y Appelgren (abril 1999: 109)).

¹¹⁷ Los mismos Klohn y Appelgren comentan, en el artículo citado, la dificultad para un campesino de un país en vías de desarrollo, que a igual trabajo gana un milésimo que el trabajador del campo capitalizado y tecnificado, para competir con éste en el mercado globalizado y además poder invertir para aumentar su productividad. Sin un régimen de protección, la indefensión de este campesino es evidente, pero el proteccionismo choca con las normas impuestas por las instituciones internacionales y los únicos que tiene el poder suficiente para poder proteger su agricultura son precisamente las economías desarrolladas, añadiendo un nuevo factor de impotencia en el campesino del Sur económico.

¹¹⁸ World Bank (1993, vol.II: 152).

gobierno israelí, lo que se suma a las dificultades ya comentadas por las restricciones en el uso del agua y las expropiaciones de suelo, que no sólo no se han detenido, sino que han aumentado¹¹⁹.

La ocupación también tuvo consecuencias importantes al impedir que se llevaran a cabo las políticas e inversiones que permitieron el desarrollo del sector agrícola y energético en otros países. Las infraestructuras hidráulicas brillan por su ausencia o por su modestia en los Territorios Ocupados palestinos. El Acueducto Nacional israelí o el Canal del Ghor jordano son ejemplos de infraestructuras que ayudaron al desarrollo de todos aquellos ámbitos relacionados con el agua dulce. A mayor escala, de todos son conocidas grandes infraestructuras como los pantanos de Asuan en Egipto, Ath-Thawra en Siria o de Ataturk en Turquía. En Cisjordania no hubo una planificación centralizada ni la inversión necesaria para desarrollar el sector hidráulico en ninguna de sus dimensiones. Las inversiones para el regadío se dieron siempre, cuando se permitieron, de forma individual, minúscula y descentralizada, sobre la base de pequeños pozos, cisternas y aprovechamiento de fuentes¹²⁰. Incluso en la actualidad, esta descentralización está teniendo consecuencias muy negativas, pues dificulta el control sobre la miríada de pequeñas instalaciones existentes¹²¹.

Cisjordania todavía es una tierra con muchos pequeños propietarios, sobre todo en las zonas de secano, con el 48 por ciento de propiedades que tienen menos de 20 dunams y se mantienen con el trabajo familiar. Muchas de estas propiedades no son suficientes para alimentar a una familia grande y, ante esta dificultad, se siguen distintas estrategias: emigración de algunos miembros de la familia que mandan ayuda, emigración de toda la familia, trabajo en Israel, arrendamiento de otras tierras¹²². En sentido contrario, la agricultura de subsistencia se ha convertido también en un complemento de otras fuentes de ingresos cuando éstas fallan, por ejemplo cuando Tel Aviv impide el trabajo palestino en Israel¹²³.

¹¹⁹ Según las estimaciones del PCBS para 1999, la agricultura tan sólo aportó un 8% al PIB, mientras que las aportaciones de los demás sectores fueron del 19% de la industria, 10% de la construcción, 11% del comercio interior, 4% del transporte y comunicaciones, 3% de la intermediación financiera y 45% de los servicios (PCBS (December 2000: 20) "Direct Losses of the Palestinian Economy Due to the Israeli Siege. 1-10-2000 30-11-2000", <http://www.pcbs.org>).

¹²⁰ Elmusa (1997: 154).

¹²¹ Este problema es especialmente grave en la Franja de Gaza, donde es mucho más fácil llegar al acuífero. En 1990 había 364 pozos en Cisjordania, mientras que en Gaza había 1840. En la actualidad es probable que el número de pozos en la Franja haya aumentado en varios centenares, pues muchos propietarios aprovecharon el interregno entre la administración israelí y la de la Autoridad Nacional Palestina para horadar el acuífero (Elmusa (1997: 85, 96)). Sin embargo, la mayoría de estos pozos tienen una capacidad de producción de agua muy limitada cuando son de regadío. Por ejemplo, en Gaza, 49 pozos municipales producían 73,4 Mmc, mientras que 1791 pozos de regadío tan sólo producían 51,9 Mmc.

¹²² Graham Brown (1990: 62).

¹²³ World Bank Group (june 2001: 6) "Recent Economic Developments", *West Bank and Gaza Update*.

La agricultura no sólo es una importante fuente de ocupación, sino que también es una base para el consumo inmediato, para el comercio exterior y para financiar otras actividades. Desde el período del Mandato británico la agricultura ha evolucionado de la producción para la subsistencia hacia la destinada al mercado, pero no ha habido una reforma agraria que aparejara las relaciones de producción con los cambios en el mercado. La política israelí tiende a congelar el estado actual del sector y a impedir una planificación y reforma con vistas al futuro y a la adecuación a las necesidades del presente. Como hemos comentado, la ocupación militar israelí ha tenido un fuerte impacto en la agricultura, no sólo por la expropiación de tierra y agua, sino también por las políticas que ha impuesto o que ha impedido. La dependencia económica de los Territorios Ocupados respecto a Israel se ha manifestado en una especialización en productos complementarios a la producción israelí, en la introducción de nuevos cultivos y en la limitación de otros¹²⁴.

La relación comercial entre Israel y los Territorios Ocupados es totalmente desequilibrada, ya que mientras que el mercado palestino está completamente abierto a la oferta israelí, el mercado israelí está fuertemente protegido ante la oferta palestina¹²⁵. Esta situación se expresa de una forma muy clara en la agricultura a causa del peso del grupo de presión agrícola israelí. Esta desigualdad también se manifiesta en los costes, pues la agricultura israelí está fuertemente subvencionada, cosa que mengua la competitividad de la producción palestina.

El comercio con el exterior también se resiente de la política israelí de limitar la competencia a sus productos. Los obstáculos que Israel está poniendo a la apertura de un puerto y un aeropuerto en la Franja de Gaza, con destrucción de las infraestructuras construidas gracias a la ayuda internacional, además de desde una perspectiva política también se tienen que leer desde esta perspectiva económica. La salida a través de los puentes sobre el río Jordán que comunican Cisjordania con Jordania ha permitido a los Territorios Ocupados mantener un cierto flujo comercial con los países árabes, pero una de las prácticas represivas aplicada con frecuencia por el gobierno israelí es el cierre de los puentes, cosa que afecta muy especialmente a las exportaciones agrícolas. De hecho, los cierres de las fronteras exteriores y de los pasos a Israel tienen consecuencias graves a corto y a largo plazo. En los primeros meses de la Intifada de al-Aqsa, el paso hacia Jordania estuvo cerrado a las mercancías un 36,51 por ciento de los días, y a los pasajeros un 21,4 por ciento, y el paso de Rafah hacia Egipto, a las mercancías un 61,11 por ciento de los días y a los pasajeros un 38,10 por ciento.

Estas restricciones tienen consecuencias evidentes a corto plazo al dificultar el comercio hacia el exterior, hacer caer la producción y la ocupación. Y también tienen consecuencias a largo plazo, pues los clientes, tanto israelíes como del exterior, buscan alternativas a los suministros palestinos que no llegan a consecuencia de los cierres. Por otra parte, se produce una substitución de la producción con mayor valor

¹²⁴ UNCTAD (1989-b: 27).

¹²⁵ UNCTAD (1989-b: 27).

añadido destinada a la exportación, por otra con menor valor añadido destinada al mercado local o al consumo propio¹²⁶. Los toques de queda y los bloqueos totales o parciales, que impiden el trabajo y el transporte, tienen otro efecto particularmente dañino para la agricultura antes de la comercialización del producto, pues impiden campañas de siembra o de recolección que pueden arruinar toda una cosecha y el esfuerzo de mucho tiempo.

La combinación de los cierres de fronteras, las restricciones a los movimientos domésticos y hacia Israel, y los toques de queda, se han convertido en los mayores obstáculos a la movilidad de personas y mercancías desde el inicio de la ocupación. Esta práctica empezó a ser habitual a partir de la primera Intifada y durante los años noventa, pero la dureza con la que se ha aplicado durante la Intifada de al-Aqsa supera cualquier otro momento.

Como hemos visto, otras medidas restrictivas son la limitación en el consumo de agua, que en muchas ocasiones se destina al consumo de los asentamientos de colonos judíos; la expropiación de tierras fértiles que pasan a ser cultivadas por los colonos, principalmente en el Valle del Jordán; o la destrucción de campos de cultivo y de frutales, como castigo por acciones de la Intifada o con la excusa de crear zonas de protección de las colonias, los puestos militares y las infraestructuras de los colonos¹²⁷. Esta tampoco es una práctica nueva e igual que los bloqueos se generalizó durante la primera Intifada, sin embargo también es en la Intifada de al-Aqsa cuando se aplica con mayor brutalidad. Así, por ejemplo, en el período entre septiembre de 2000 y septiembre de 2001, sólo en la Franja de Gaza, se arrasaron 13576 dunams, de los cuales 11372 eran tierras agrícolas y 2134 arboledas. Aproximadamente un 7,25 por ciento del suelo agrícola de Gaza ha sido arrasado. Estos datos no incluyen la devastación provocada en Cisjordania, ni los centenares de pozos, bombas hidráulicas, cisternas de regadío, redes de regadío, invernaderos, utensilios agrícolas y granjas avícolas que también fueron destruidos o dañados¹²⁸.

Un problema importante en el desarrollo agrícola ha sido la falta de crédito público y privado, que ha dificultado la modernización del sector. El esfuerzo que se ha hecho en esta dirección ha sido a partir del capital de los grandes terratenientes, de las transferencias de emigrantes y de la ayuda de algunas ONGs que

¹²⁶ Office of the United Nations Special Co-ordinator (2001) "The Impact on the Palestinian Economy of Confrontations, Mobility Restrictions and Border Closures, 1 October 2000 31 January 2001", UNSCO. World Bank Group (june 2001: 6) "Recent Economic Developments", *West Bank and Gaza Update*.

¹²⁷ Desde los acuerdos de Oslo B se han construido 276 Km de carreteras para los colonos y están planeados 452 Km más. Para construir estas carreteras y las zonas de protección que las rodean, se debe confiscar alrededor de 1.092.000 dunams de suelo palestino, buena parte de él agrícola (Sabbah, Abu Amrieh, Al-Juneidi (2000)).

¹²⁸ Palestinian Center for Human Rights (October 2001) "Israeli Land Sweeping and Demolition of Palestinian Houses and Civilian Property in the Gaza Strip. 29 September 2000 – 28 September 2001".

trabajan en la zona¹²⁹. Desde principios de los años setenta la actividad de las ONGs se dejó sentir en el mundo rural, primero con los agentes que difundían los conocimientos técnicos sobre los nuevos equipos, simientes, fertilizantes e insecticidas, y, más tarde, con las ayudas que transferían las ONGs del exterior para la adquisición de nuevos equipos¹³⁰, pero esta ayuda ha ido disminuyendo y es relativamente muy baja comparada con la que se destina a otros sectores. Las restricciones en las cuotas de agua y las prácticas devastadoras de la ocupación israelí también desincentivan la inversión, pues es muy arriesgada y con rendimientos bajos al no poder aprovechar las mejoras en toda su capacidad. Los factores que desincentivan la inversión en la agricultura también influyen en la cooperación para el desarrollo, que se dirige cada vez más a otros sectores o, cuando aumenta la represión y los destrozos israelíes, a la ayuda humanitaria.

Otro problema importante es que el sistema financiero favorece más la transferencia de fondos al extranjero que la inversión en los Territorios Ocupados. Primero la política israelí y después la política seguida por la Autoridad Nacional Palestina han favorecido la intrusión de los bancos extranjeros en la economía palestina y una gran libertad de movimientos para el capital. El resultado ha sido que los bancos locales son en su mayoría sucursales de otros foráneos y que el ahorro palestino se desvía en buena parte hacia las sedes centrales de estos bancos. Mientras que la proporción de préstamos con relación al ahorro era del 90% en Israel y del 80% en Jordania, en los Territorios Ocupados palestinos era del 28% en 1997. Y de este crédito, la mayor parte era a corto plazo destinado a mantener clientes ya solventes, con lo que los préstamos reales a la inversión eran de menos del 6%, una parte muy pequeña del cual se destinaba a la agricultura¹³¹. Otro factor importante es la falta de títulos claros de propiedad, cuyo registro se congeló en 1967, lo que dificulta la concesión de créditos al faltar garantías y avales¹³².

La importación de maquinaria y de productos químicos se hace a través de Israel, cosa que favorece sus exportaciones a los Territorios Ocupados. La modernización se ha limitado a pocas áreas, de regadío, que utilizan los sistemas de gota a gota, el cultivo bajo plásticos y las simientes resistentes a la salinidad. Esta modernización, si bien precaria, ha permitido aumentos de la producción que han ayudado en alguna medida a compensar las restricciones de tierra y agua impuestas por los israelíes, y también ha tenido una repercusión clara en la evolución de los cultivos de subsistencia hacia una mayor especialización, hasta el

¹²⁹ UNCTAD (1989-a: 60-61).

¹³⁰ Pollock (1990: 102).

¹³¹ Samara (otoño 2000: 88-89).

¹³² Diwan y Shaban (sin fecha: 27). La destrucción de los ficheros y registros de la Administración palestina durante la ocupación de Ramala en abril de 2002, que acabó con el registro de la propiedad de las tierras y las casas que se conservaban desde hacía más de 140 años (Sales (22 de abril de 2002: 7), entre otros efectos muy graves para la administración y para la reclamación de los derechos palestinos, aumentará gravemente las dificultades para la concesión de créditos.

punto de que al norte del Valle del Jordán el 70 por ciento de los campesinos afirmaban no tener ningún cultivo destinado exclusivamente al consumo propio.¹³³

A pesar de las dificultades provocadas por la ocupación militar, la agricultura es un sector con grandes posibilidades de crecimiento a corto plazo cuando la situación política lo haga posible. Es más, la agricultura palestina es más eficiente que la israelí en el uso de los recursos hídricos, tal y como demuestra el cálculo de valor marginal del producto referenciado al agua¹³⁴, por lo que desviar agua hacia la producción agrícola palestina sería una decisión económicamente razonable y más eficiente en el consumo de recursos hídricos¹³⁵.

La agricultura debería recuperar su papel tradicional de procuradora de ahorro y de ocupación, para facilitar la inversión en otros sectores y el consumo. El sector agrícola en Cisjordania ganará todavía más importancia a medida que avance el retorno de la diáspora palestina, ya que se deberá responder a las nuevas necesidades alimentarias y a las demandas de ocupación laboral. En este sentido, el futuro de la población palestina puede tener un paralelo con los primeros años tras la expulsión de 1948, cuando se creó el problema de los refugiados y la población de Cisjordania y Transjordania creció desproporcionadamente. Como hemos visto, entonces se intentó buscar una solución a través del desarrollo agrícola del Valle del Jordán. Actualmente existen más instrumentos para hacer frente a las futuras necesidades, pero la agricultura continúa siendo uno de los más importantes.

La demanda de agua para regadío aumentará con las nuevas perspectivas de crecimiento del sector provocadas por la presión de la demanda de productos alimentarios, el acceso a nuevos terrenos ahora controlados por los colonos judíos y la cancelación de las órdenes militares que impiden el uso de los recursos hídricos. Ya hemos mencionado que algunos cálculos cifran la demanda latente mínima de agua para regadío en 150 Mmc¹³⁶, aunque seguramente éstos son muy modestos y están pensados según la realidad de la ocupación, y no tienen en cuenta proyecciones de futuro en las que el sector agrícola se desarrollara como uno de los motores de la economía palestina, incluso a pesar del desmantelamiento del regadío en Israel. Parece claro que el futuro de la agricultura palestina, y en buena parte de toda la economía en los primeros años del futuro Estado palestino, dependerá de las cuotas de distribución del agua. Si éstas se decidieran sobre una base económica, la agricultura y el regadío deberían crecer de una forma importante en los Territorios Ocupados en un primer momento.

¹³³ Graham-Brown (1990: 61); Pollock (1990: 102).

¹³⁴ $VMPA = (\text{Valor bruto del producto agrícola} - \text{costes fijos y variables excluyendo el agua}) / \text{cantidad de agua usada}$.

¹³⁵ Elmusa (1997: 163-172)

¹³⁶ Elmusa (1997: 162). Otras previsiones calculan la nueva demanda tanto de regadío como de uso urbano en más de 500 Mmc (Khatib y Assaf (1993: 129-134)).

Así, siguiendo a Libiszewski, podemos hablar tanto de carestía geopolítica como socioeconómica en el consumo palestino de recursos hídricos. Igual que en el resto de ámbitos de la vida palestina, el consumo de agua está controlado por Israel y la distribución de los recursos hídricos es una función dependiente de la relación de poder desequilibrada entre israelíes y palestinos. A diferencia de la relación entre Israel y Jordania, en la cual, tras las negociaciones de paz de 1994, el acuerdo sobre la distribución del agua hacía desaparecer la dimensión geopolítica de la carestía jordana, en la relación con los Territorios Ocupados, ésta continúa estando absolutamente presente.

También se mantiene la dimensión socioeconómica de la carestía. Tal y como hemos visto, las dificultades en el desarrollo económico y del bienestar palestino están provocadas, en buena parte, por la ocupación. Y estos obstáculos impuestos por las autoridades israelíes no tienen sólo una intencionalidad política, también sirven para proteger el desarrollo económico y el bienestar de la población israelí y de los colonos judíos en los territorios ocupados. El agua juega un papel importante en esta política de frenar el desarrollo palestino para facilitar el desarrollo israelí. Actualmente, esto se ve de forma muy clara en el sector agrícola, pero, a medida que se agrave la carestía, se irá poniendo en evidencia también en los sectores urbano e industrial.