

CONAMA

Congreso Nacional del Medio Ambiente

CUMBRE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

“AGUA, BIENESTAR Y CONFLICTO VIOLENTO, UNA RELACIÓN ENGAÑOSA. EL CASO DEL CONFLICTO EN PALESTINA COMO EJEMPLO”

Ferrán Izquierdo Brichs

Profesor de relaciones internacionales
Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen:

El agua sólo provoca actitudes violentas ante el conflicto cuando tiene una función vital para la competición por la acumulación de poder/capital de las élites, pero no cuando afecta al bienestar de las personas.

Esta conclusión se podría insertar en el debate sobre la seguridad nacional, pues las amenazas al bienestar de la población, incluso cuando son extremadamente graves como en el caso de la carestía de agua en esta región, no provocan respuestas violentas.

La tendencia es buscar alternativas que garanticen el suministro, ya sea mediante la explotación de nuevas fuentes, los avances tecnológicos, la importación o la negociación con los coribereños.

Sólo cuando la carestía de agua es utilizada como un recurso en la competición por la acumulación de poder/capital algunos actores deciden llegar a la violencia.

En el caso del conflicto por el agua en Palestina, las élites israelíes han usado el agua, primero para consolidar el Estado, y más tarde como discurso nacionalista para movilizar al electorado. En los dos casos, la violencia ha sido consecuencia no de la carestía y de la necesidad de agua para el bienestar de la población, sino de la competición por el poder de las élites israelíes.

En la actualidad, el agua puede volver a aparecer como un arma política por el discurso nacionalista tanto de las elites israelíes como palestinas. Y también para la creación y consolidación del Estado palestino.

El acceso a los recursos hídricos puede ser de gran relevancia para llevar a cabo su proyecto de Estado. El regreso de parte de los refugiados al Estado palestino dependerá, entre otros factores, de las capacidades hidrológicas de la nueva Palestina. La consolidación de la presencia palestina en los territorios que se recuperen tras la retirada israelí, para evitar nuevas amenazas militares o jurídicas desde Israel con la intención de volver a colonizar los territorios palestinos, dependerá también del agua y la agricultura que permitirán el arraigamiento de la población en estas áreas.

Sin embargo, los objetivos incompatibles de Israel y los palestinos respecto a los acuíferos occidental y septentrional, y la funcionalidad política del agua para los palestinos, tampoco son suficientes para que un actor decida usar la violencia en el conflicto. En primer lugar, ante la diferencia de fuerzas, la violencia no es una opción para las elites palestinas en el conflicto por el agua. En segundo lugar, los palestinos necesitan agua para su bienestar, lo que es incompatible con la violencia.

Sin embargo, por parte israelí, todavía hoy el agua está siendo utilizada en el discurso nacionalista de las élites, lo que se refleja en la violencia de la ocupación de los territorios palestinos.

Agua, bienestar y conflicto violento: una relación engañosa. El caso del conflicto en Palestina como ejemplo. **3**

Medio ambiente y seguridad.	6
Conflicto, poder y medio ambiente.	8
Seguridad y bienestar en las cuencas de Palestina.	11
1. Amenaza a la seguridad nacional convencional	3
<i>Conflicto por los recursos hídricos durante el período de la partición de Palestina</i>	
.....	13
<i>Conflicto ante el Acueducto Nacional israelí y el proyecto de desvío árabe de las</i>	
<i>fuentes del río Jordán.....</i>	16
<i>Conflicto ante la ocupación israelí de la cuenca superior del Jordán</i>	17
<i>Conflicto ante la ocupación israelí de los acuíferos de Cisjordania y la Franja de</i>	
<i>Gaza.....</i>	188
2. Amenaza al bienestar de las personas	20
<i>Carestía de agua y necesidades para el asentamiento de refugiados palestinos en</i>	
<i>Jordania tras la guerra de 1948</i>	20
<i>Carestía de agua y amenaza al bienestar en Jordania en la actualidad</i>	21
<i>Carestía de agua y amenaza al bienestar en Israel.....</i>	23
<i>Carestía de agua y amenaza al bienestar en los Territorios Ocupados</i>	24
Conclusiones	27
El agua sólo provoca actitudes violentas ante el conflicto cuando tiene una función	
vital para la consecución del proyecto político.	27
A. <i>El primer escenario de futuro que planteamos es el de la paz impuesta, ya sea</i>	
<i>por una decisión unilateral israelí o desde el exterior.</i>	27
B. <i>El segundo escenario es el de la paz negociada.....</i>	28
Bibliografía citada:	30

AGUA, BIENESTAR Y CONFLICTO VIOLENTO: UNA RELACIÓN ENGAÑOSA. EL CASO DEL CONFLICTO EN PALESTINA COMO EJEMPLO.

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

¹ Sin ánimo de exhaustividad, sobre el debate sobre nuevas dimensiones de la seguridad ver BUZAN, B. (1991) *People, States and Fear. An Agenda for international security studies in the post-cold war era*. Londres: Harvester Wheatsheaf; BUZAN; WAEVER y DE WILDE (1995) "Environmental, Economic and Societal Security". *Working Papers, Center for Peace and Conflict Research* (Copenhague), nº 10; y, entre nosotros, BARBÉ, E. (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos; GRASA, R. (1993) "La seguridad europea en 1992: conceptos en expansión e instituciones interdependientes". *Anuario Internacional Cidob* 1992; y SÁNCHEZ, J. (1999) *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*. Barcelona: ICPS. Sobre el debate sobre seguridad medioambiental ver DEUDNEY, D. (1990) "The case against linking environmental degradation and national security". *Millenium*, vol. 19, nº 3; HOMER-DIXON, T. (1991) "On the threshold. Environment changes as causes of acute conflict". *International Security*, vol. 16, nº 2; MYERS, N. (1993) *Ultimate Security. The environmental basis of political stability*. Londres: Norton; LEVY, M.A. (1995) "Is the environment a national security issue?". *International Security*, vol. 20, nº 2; RENNER, M. (1997) *Fighting for survival. Environmental decline, social conflict and the new age of insecurity*. Londres: Earthscan Publications; DABELKO, G. y DABELKO, D. (1998) "Seguridad medioambiental. Cuestiones polémicas y redefiniciones". *Ecología Política*, nº 15; BARNETT, J. (2000) "Destabilizing the environment-conflict thesis". *Review of International Studies*, vol. 26, nº 2; Y en España, GRASA, R. (1994) "Los conflictos verdes: su dimensión interna e internacional". *Ecología Política*, nº 8; COSTA, O. (2002) "Teoría Internacional: debates y cartografías. Los vínculos entre la seguridad y el medio ambiente desde las Relaciones Internacionales" (Memoria de doctorado). Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

difíciles: frenar o invertir las tendencias de crecimiento, 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 ésta 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. La conciencia de la existencia de riesgos medioambientales ligados a la carestía de recursos condujo el análisis, y el debate sobre el mismo, hacia la relación de los riesgos medioambientales con conflictos violentos.

Fueron los malthusianos los que más directamente ligaron la conflictividad a los recursos. El crecimiento de la población, ante una cantidad limitada de un recurso, provoca conflictos por la distribución del mismo. Es evidente que la carestía de un recurso provoca problemas graves en una sociedad, y más si se trata de recursos vitales como el agua. Sin embargo, lo que ya no es tan evidente es que esta carestía se traslade a conflictos violentos.

Como veremos, la conflictividad no está tan ligada a la carestía como al posible uso del recurso en la competición por la acumulación de poder. Por esta razón, para comprender el papel que juegan los recursos en una sociedad, es necesario analizarlos desde la perspectiva de la sociología del poder más que desde una perspectiva puramente económica.

Nuestro punto de partida analítico, desde la sociología del poder, es que las relaciones sociales, económicas y, evidentemente, políticas, cuando se establecen organizaciones jerarquizadas, son competitivas y continuas y se convierten siempre en relaciones de poder y por el poder, a las que llamaremos relaciones circulares pues nunca terminan y se alimentan a sí mismas. El objetivo prioritario de las elites que controlan las jerarquías es la acumulación diferencial de poder, de más poder que los otros individuos de la elite, por lo que este tipo de relaciones son circulares, sin fin.

En consecuencia, el poder será el factor analítico fundamental en cualquier relación social, económica y política en un sistema jerarquizado en el que se crean elites. La competición es una sola y única: la del poder, en la cual los actores se enfrentan utilizando diversos recursos, en función de sus capacidades, en distintos procesos de acumulación de poder. Por esta razón, el análisis no se puede hacer de forma diferenciada para cada uno de estos ámbitos ya que, si la competición es siempre por el poder, los actores implicados en la competición juegan todos contra todos en un solo y único juego. También es necesario tener en cuenta que el poder no es una abstracción, por lo que los actores implicados en una relación de poder no pueden ser abstractos como la Nación, la Empresa o el Estado, sino individuos o grupos sociales entendidos como un conjunto de individuos.

En contraste con las relaciones circulares de poder vemos que existen otro tipo de relaciones que se establecen para conseguir objetivos concretos, más allá de la acumulación de poder. Los procesos de cambio no son provocados por la competición por el poder, sino por la lucha por intereses concretos. En consecuencia, los procesos de cambio sólo se producen cuando uno de los actores establece relaciones de poder lineales, no continuas. Estas relaciones son lineales porque tienen un principio y un fin: cuando se ha conseguido el objetivo concreto la relación termina. Al contrario, las

² GAMBA-STONEHOUSE, V. (1992) "Environmental Crisis Cause or Consequence of International Conflict?", en GLEDITSCH, N.P. *Conversion and the environment*. Oslo: IPCRI, p. 106.

relaciones circulares establecidas por los actores que disputan la acumulación diferencial de poder no tienen fin y son básicamente conservadoras.

La población normalmente es un recurso en manos de la competición de las elites, sin embargo, cuando es capaz de coordinarse para conseguir un objetivo concreto se convierte en actor en una relación lineal. Los procesos revolucionarios sólo pueden llegar de la masa como actor político, no como recurso de poder, cuando lucha por intereses y objetivos concretos en una relación lineal.

Así, es necesario identificar cuando una relación de poder es lineal o circular. Dicho de otra forma, es necesario identificar cuando los actores en una relación de poder tienen objetivos e intereses concretos y cuando los actores tienen como objetivo prioritario la acumulación diferencial de poder. En el primer caso, la relación lineal, la mayoría de la población puede establecer alianzas con otros actores si los objetivos e intereses son coincidentes o complementarios o incluso puede ser ella misma un actor político revolucionario. En el segundo caso, la relación circular, la mayoría de la población debe tener claro que el objetivo principal de los actores no es coincidente con los suyos propios y que las decisiones que toman los actores tienen como prioridad la acumulación diferencial de poder. En este segundo caso, la relación que establecen las elites con la mayoría de la población es de sujeto a objeto, de actor a recurso, y la posición de la mayoría de la población es de subyugación al interés de las elites en términos de acumulación de poder. El tiempo largo, las condiciones en que se desarrollarán las relaciones sociales, lo marcan las relaciones lineales transformadoras en los momentos revolucionarios, pero son las relaciones circulares las que ocupan la mayor parte del tiempo y dominan los grandes períodos de estancamiento.

El control de los recursos hídricos fue uno de los principales recursos de poder en las economías agrarias. La formación de los primeros Estados se tiene que buscar en Egipto y en las sociedades mesopotámicas precisamente a consecuencia del control del agua como un instrumento de concentración de poder. La administración del Nilo en Egipto y del Tigris y el Eufrates en Mesopotamia³ fue durante muchos siglos la principal fuente de poder para las elites que la podían utilizar. A una escala menor, podemos apreciar la misma dinámica en todas las regiones áridas con las fuentes de agua muy localizadas, como los pozos en la Península Arábiga o el río Jordán en Palestina.

Sin embargo, es evidente que a medida que la agricultura fue perdiendo peso económico también perdió importancia el control del agua como recurso de poder. En la actualidad el agua tiene muy poco peso en la competición por el poder. Aunque puede continuar siendo la causa de conflictos entre regiones o entre sectores económicos por la distribución de los recursos limitados, estos conflictos son menores pues en términos de poder tienen poco peso y en términos de bienestar los conflictos difícilmente pasan a mayores. Por otra parte, estos conflictos acostumbran a ser domésticos. Sólo en casos excepcionales, en cuencas compartidas como la del Nilo, el Eufrates o el Jordán, los conflictos se convierten en internacionales, y también en estos casos la conflictividad fue mucho mayor en tiempos pasados pues el control del agua para la acumulación de poder y consolidación de las elites era de suma importancia.

Así, podemos decir que el agua como recurso de poder y como fuente de conflicto ha ido perdiendo importancia desde los años sesenta y el momento álgido de las "revoluciones verdes".

La competición de las elites por la acumulación de poder puede conducir incluso a la conflictividad internacional y a la violencia. Sin embargo, siempre se tiene esconder bajo el manto de la seguridad nacional, pues de otra forma las políticas de los dirigentes serían rechazadas por la población y las elites competidoras ganarían la partida.

³ Debemos recordar que el mismo nombre de Mesopotamia significa *entre ríos*.

Por esta razón, desde el fin de la Guerra Fría se ha intentado asociar el medio ambiente a la seguridad, y con ello justificar políticas conflictivas relacionadas con el medio ambiente.

Sin embargo, esto plantea el debate sobre la adecuación conceptual del medio ambiente a la idea de seguridad tal y como es entendida desde el análisis del sistema internacional, y también la discusión sobre la utilidad de esta asociación.

Medio ambiente y seguridad.

El concepto *medio ambiente*, en cualquiera de sus definiciones, incluso las más restrictivas como las de Levy, Libiszewski o Grasa, es demasiado amplio y ambiguo para basar en él modelos de asociación con la seguridad y/o conflicto violento. Huyendo de las concepciones omniabarcadoras que asocian todo lo *natural* o todos los recursos naturales e incluso los servicios ligados a ellos a *medio ambiente*⁴, 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"⁵. Libiszewski, por su parte, restringe todavía más el significado: "For the definition of *environmental* in our context the concepts of *ecosystem* and *environmental change* are fundamental, rather than the concept of resource (...) By ecosystem we understand a circular feedback control system encompassing the living beings and their biotic and abiotic environment in a certain space (biotope) (...) Environmental change means a destabilizing interference in the ecosystem's equilibrium. The ecosystem is then forced to search for a new equilibrium on a changed level, modifying the supporting conditions it offers to human life and human activities"⁶. Grasa reduce todavía más el campo de estudio al limitarlo a "las formas en que los cambios ambientales pueden afectar a los conflictos entre actores internacionales"⁷.

Incluso con esta definición más acotada, no nos será posible hacer generalizaciones para ver la relación que pueden tener los cambios medioambientales con la seguridad o con la gestión violenta de conflictos. Debemos estudiar cada fenómeno por separado y en cada caso concreto, independientemente de si se considera dentro del marco medioambiental, y según sus características específicas. Por ejemplo, no es suficiente tratar un fenómeno como *carestía de recursos*, se debe aclarar también qué la provoca: crecimiento demográfico, degradación medioambiental o distribución

⁴ Por ejemplo, tenemos la definición de Moss (1993: 27): "Environmental security is defined as the condition which exists when governments are able to mitigate the social and political impacts of environmental scarcity of resources (...) Environmental resources include not only (a) non-renewable resources such as oil and minerals and (b) renewable resources such as fisheries products, biomass and fresh water, but also (c) environmental services such as waste assimilation, nutrient recycling, generation of soils, regulation of atmospheric conditions and climate, and the creation and maintenance of genetic diversity." (MOSS, R.H. (1993) "Resource scarcity and environmental security", en *SIPRI Yearbook 1993*. Oxford: Oxford University Press).

⁵ Levy, *op.cit.*, p. 39.

⁶ LIBISZEWSKI, S. (1992) "What is an environmental conflict?", *ENCOP Occasional Paper*, nº 1 <http://www.fsk.ethz.ch/encop/1/libisz92.htm>

⁷ Grasa, 1994, *op.cit.*, p. 28.

desigual⁸, o si se trata de una carestía física, geopolítica, socioeconómica o medioambiental (degradación)⁹. Es evidente que la asociación de la carestía con la seguridad y/o conflicto violento será distinta en cada uno de los casos, incluso si las necesidades y los volúmenes del recurso escaso implicados son los mismos.

En el caso que nos ocupa, la carestía de recursos hídricos en la región de la Palestina histórica¹⁰, el principal factor de carestía en el futuro es el crecimiento demográfico, y ningún actor se plantea políticas de contención demográfica para afrontar el problema. Al contrario, tanto Israel como la Autoridad Nacional Palestina planifican el futuro en función de la incentivación de la inmigración. Es más, la disputa por los recursos hídricos en Palestina ya se inició antes de la partición con la discusión sobre si habría suficiente agua para dos Estados, y para el crecimiento demográfico con la inmigración judía al Estado judío. La conciencia de que los recursos eran limitados no detuvo la partición y la política sionista de atracción de la diáspora judía hacia Palestina. Entonces la respuesta al problema fue la lucha por los recursos, hoy es una optimista confianza en las alternativas tecnológicas y la importación para aumentar el suministro, dos salidas que exigen la cooperación entre los actores de la cuenca e incluso de la región.

La degradación de los recursos, que también es un factor importante de la carestía aunque de ninguna forma tiene el peso del crecimiento demográfico, sí que está conduciendo a políticas activas para detenerla. Estas políticas tienen dos direcciones distintas: por una parte las alternativas tecnológicas y de control del consumo, por otra parte los acuerdos entre Israel y Jordania, y entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina, en los cuales los ribereños inferiores reciben garantías de gestión adecuada de los recursos.

Más allá de estos factores, encontramos el problema de la distribución, ligado tanto a la dimensión socioeconómica como geopolítica, que también ha llevado tanto a soluciones violentas como negociadas e, incluso, cooperativas entre los actores de las cuencas. Las guerras de 1948 y 1967 no fueron guerras por el agua, pero es verdad que el control de las fuentes fue uno de los objetivos militares y territoriales de los actores enfrentados. Sin embargo, poco después de la guerra de 1948 se iniciaron

⁸ Según los parámetros propuestos por HOMER-DIXON, T. (1994) "Environmental scarcities and violent conflict". *International Security*, vol. 19, nº 1, p. 8.

⁹ Según los parámetros propuestos por Libiszewski, 1992, *op.cit.*

¹⁰ Se han publicado muchos estudios sobre el conflicto por el agua en la Palestina histórica, ver por ejemplo LOWI, M.R. (1993) *Water and Power. The Politics of a scarce resource in the Jordan River basin*. Cambridge: Cambridge University Press; LIBISZEWSKI, S. (1995) "Water Disputes in the Jordan Basin Region and their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict", *ENCOP Occassional Paper*, nº 13 <http://www.fsk.ethz.ch/encop/13/en13-con.htm> ; WOLF, A. T. (1995) *Hydropolitics along the Jordan River: Scarce water and its impact on the Arab-Israeli conflict*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press; ELMUSA, S. (1997) *Water Conflict. Economics, Politics, Law and Palestinian-Israeli Water Resources*. Washington DC: Institute for Palestinian Studies; y entre nosotros, IZQUIERDO BRICHS, Ferran (1995) "El agua en la cuenca del río Jordán: la lucha por un recurso escaso". *PAPERS* nº 46, Universitat Autònoma de Barcelona; IZQUIERDO BRICHS, Ferran (1998-a) "El conflicto por el agua en la cuenca del río Jordán: pieza clave en la negociación árabe-israelí". *Ecología Política*, nº 15; IZQUIERDO BRICHS, Ferran (invierno 1998-b) "El agua en la cuenca del río Jordán: pieza clave en la negociación árabe-israelí", *Nación Árabe* nº 34; IZQUIERDO BRICHS, Ferran (2002) *Guerra y agua: objetivos y actitudes de los actores en el conflicto por Palestina*, Barcelona, UAB, Tesis doctoral realizada por el autor bajo la dirección de la doctora Esther BARBÉ, disponible en: <http://www.tdx.cesca.es/TDCat-0221103-210631/#documents> ; IZQUIERDO BRICHS, Ferran (2005) *Guerra y agua. Conflicto político y carestía de agua en Palestina*, Santiago de Compostela: Fundación Araganey.

conversaciones, con la mediación del enviado estadounidense Johnston, por la distribución del agua del Jordán. La conflictividad política impidió que dieran lugar a un tratado, pero el acuerdo a nivel técnico permitió gestionar las aguas compartidas por Israel y Jordania en un régimen bilateral hasta junio de 1967. Desde las conquistas israelíes de este año, la superioridad de Tel Aviv en la relación de poder le permitió estabilizar el statu quo con una distribución que le era favorable. El tratado de 1994 con Jordania y los acuerdos de 1995 con la Autoridad Nacional Palestina fueron muestras de una gestión negociada del conflicto por la distribución del agua que permanecía abierto.

Conflicto, poder y medio ambiente.

La posición del fenómeno a estudiar en el sistema, tanto respecto a los actores como a la estructura, es una variable fundamental para entender la asociación de esta cuestión con la seguridad y/o conflicto violento.

El mismo fenómeno puede conducir a situaciones completamente distintas. En este sentido, el hecho de que el fenómeno se pueda calificar como medioambiental no tiene ninguna importancia analítica. El fenómeno conducirá a conflictos violentos, o se afrontará como un problema de seguridad (en el sentido clásico del término), en función de su impacto sobre el sistema y no sobre el medio ambiente. Y el sistema se debe analizar desde la sociología del poder, según las relaciones que establecen los actores en la competición por la acumulación de poder.

Siguiendo con el caso de las cuencas de la Palestina histórica, podemos decir que los actores implicados han afrontado la carestía de recursos hídricos de formas muy distintas, dependiendo de la función doméstica y sistémica del agua.

El agua dulce no ha tenido siempre la misma función respecto a los distintos actores, ni tampoco en la estructura del sistema. 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 y de los acuíferos cisjordanos ha sido un instrumento importante para conseguir objetivos de desarrollo económico y bienestar, pero también para 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.

Lo determinante en la forma de afrontar la carestía de agua, y para que ésta se convierta en un factor de conflicto, es que sea útil para la acumulación de poder de las elites. Cuando lo que está en juego es el bienestar de la población, la solución no se encuentra en las políticas de hostilidad, sino en la cooperación.

Así, en el caso de los recursos hídricos en Palestina, vemos que el agua estuvo en las raíces del conflicto político pues era un elemento esencial para que las elites sionistas pudieran construir su principal instrumento de acumulación de poder: el Estado de Israel. El agua era necesaria para colonizar el territorio, para atraer a la población y para la seguridad del Estado. Posteriormente y hasta la actualidad, el agua entró en el discurso nacionalista que permite ganar votos y ayuda a justificar la anexión de los Altos del Golán (sirios) y la ocupación de Cisjordania (palestina), así como la presión que se continúa ejerciendo sobre el sur de Líbano.

Las partes árabes también han utilizado el agua como un recurso para la acumulación de poder, y entonces también se ha asociado a la seguridad. Tanto en Siria, Jordania, Líbano y entre los palestinos, los recursos hídricos han tenido las dos dimensiones: instrumento en la competición de poder o recurso necesario para el

bienestar de la población. Como en Israel, en el primer caso la dinámica ha conducido al conflicto y en el segundo a intentos de cooperación.

Así, se puede ver que, a nivel analítico para entender la relación de la carestía de recursos hídricos con la seguridad y/o la conflictividad violenta, es mucho más importante el efecto que produce el fenómeno sobre el sistema de acumulación de poder que sobre el medio ambiente (en cualquiera de sus significados).

El mismo fenómeno, con las mismas consecuencias sobre el sistema ecológico, puede tener repercusiones totalmente distintas en función de las características del sistema internacional y del subsistema afectado, por lo que la extrapolación teórica para relacionar medio ambiente y seguridad y/o conflicto violento es inútil.

El hecho de que le podamos poner el adjetivo de medioambiental al concepto seguridad o conflicto violento no tiene ninguna relevancia a efectos analíticos. El punto de partida para el análisis debe ser la seguridad o el conflicto, no el adjetivo que se les pueda añadir. Las reflexiones anteriores no reducen el campo fenoménico de la seguridad, al contrario, lo amplían al eliminar los calificativos detrás del concepto para centrarnos en cada uno de los fenómenos que impactan en el sistema internacional. Así, de la misma forma que no se puede marginar un fenómeno por el hecho de ser medioambiental, tampoco se lo puede incluir por el sólo hecho de serlo. El problema a efectos analíticos es que esto impide adoptar aproximaciones macro a partir de análisis medioambientalistas para relacionar los fenómenos con la seguridad y/o conflictos violentos, y que exige basarse en estudios de caso y aproximaciones micro sin que éstas se puedan extrapolar para elaboraciones teóricas.

Si partimos del problema visto anteriormente de la dificultad e inutilidad de esforzarnos para clasificar un fenómeno como medioambiental, y que lo esencial es centrar la atención en las consecuencias del fenómeno sobre el sistema internacional, veremos que la perspectiva teórica debe partir de sistema internacional, no del medio ambiente. Si nos basamos en el medio ambiente, los matices que debemos aplicar a partir de otras variables que influyen serán tantos y tan amplios que provocan que la asociación entre medio ambiente y seguridad y/o conflicto violento sólo sea válida caso a caso y, por tanto, de ninguna utilidad analítica¹¹.

En el caso del agua en la Palestina histórica, vemos que la carestía abarca todas las dimensiones antes apuntadas y que todas ellas han influido sobre los conflictos, aunque de forma distinta dependiendo de la coyuntura sistémica. El factor central para analizar el conflicto por los recursos hídricos deberá ser el sistema, y principalmente la estructura de poder en el mismo: Las relaciones de poder entre los actores de una cuenca.

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 en cada uno de los actores. La evolución de las posiciones de los distintos actores ante el conflicto político y ante el conflicto hidrológico, nos muestra que la política de maximización del poder

¹¹ Libiszewski (1992, *op.cit.*) por ejemplo, primero dirá que "Conflicts caused by physical, geopolitical or socio-economic resource scarcity are not environmental conflicts but traditional conflicts of resource distribution" y a continuación añadirá que, incluso cuando nos limitamos al cambio ambiental en un sentido estricto, éste debe tener en cuenta el contexto, que "(...) includes a broad spectrum of factors ranging from beliefs, family and community structure, adherence to ethnic and religious groups, to socio-economic indicators and to the stability and legitimacy of political institutions. Both the social impact of environmental change and the (possibly violent) reaction to this impact cannot be explained without an understanding of these intervening factors". Lo que a nivel analítico, nos lleva a preguntarnos en que forma nos ayudará calificar el fenómeno como medioambiental y llegamos a la conclusión de que en ninguna.

seguida por Israel en el primero también fue válida para el segundo. Los actores implicados en las cuencas hídricas sólo se plantearon la solución negociada cuando los beneficios que podía procurar la mejor alternativa a la negociación eran menores que las posibles ganancias negociadas. Y esto depende de la relación de poder entre los actores. Cuando uno u otros se creyeron con la capacidad de mejorar su posición mediante la fuerza, no dudaron en intentarlo, y sólo cuando la inferioridad o el equilibrio impedían avanzar en sus objetivos aceptaron la posibilidad de negociar. Al igual que en el conflicto político, la parte más poderosa y, en algunos períodos, incluso hegemónica, fue Israel. Por esta razón, al igual que en la dimensión política del subsistema árabe-israelí, también en los subsistemas de las cuencas hídricas es la evolución del poder israelí respecto al poder de los actores árabes la que marca la evolución del conflicto.

Como es evidente, los dirigentes de un Estado no tomarán decisiones que supongan un coste si no se ven obligadas a ello, pues las elites competidoras lo utilizarían en la competición para movilizar a la población en contra del gobierno. Por esta razón, para avanzar en la solución de los conflictos, es imprescindible presionar a la parte más fuerte para forzarla a aceptar cambios en el statu quo conquistado. En el caso de Israel con sus vecinos, está claro que esto no se produce y que el poder israelí es prácticamente hegemónico, por lo que la resolución de los conflictos, tanto políticos, como territoriales o por los recursos hídricos, está lejos. Ningún gobierno israelí cederá sin que el exterior (Estados Unidos y la Unión Europea) le fuerce, pues cualquier signo de debilidad es utilizado por las elites competidoras en la lucha política e ideológica en el seno de la sociedad de Israel.

La acumulación de poder en Israel ha dejado a los actores árabes con muy pocas posibilidades de influir en el desarrollo del conflicto. Cuando Jordania consideró que la incompatibilidad de sus objetivos hidrológicos con los de Israel se había reducido lo suficiente, ofreció la posibilidad de llegar a un acuerdo negociado y pudo firmar la paz de 1994. Sin embargo, la solución negociada del conflicto fue posible por la renuncia jordana a Cisjordania y por su aceptación del statu quo en el Jordán, no porque consiguiera cambios importantes con la negociación. El resto de actores árabes: palestinos, libaneses y sirios, no pueden hacer más que mantener el rechazo al statu quo y unir la negociación sobre los recursos hídricos a una solución política y global del contencioso con Israel, y ésta es su mejor baza, pues mantiene la reivindicación abierta y, con ella, una ligera presión sobre Tel Aviv en aspectos más sensibles que el agua. No obstante, no deja de ser el arma de los débiles.

Los cambios en la relación de poder han influido directamente en el conflicto, tanto en su formación y evolución al ser una variable importante en el momento de marcar los objetivos de los distintos actores, como en la toma de decisiones sobre la forma de conseguir dichos objetivos, ya sea por la negociación o el mantenimiento del statu quo cuando se daba una relación de equilibrio, ya sea por la conquista cuando Israel se sintió con capacidad para ello. El único esfuerzo global de solución pacífica de la disputa por los recursos hídricos, en los años 1950, se dio en un momento en que la percepción de las partes era de una relación de fuerzas más igualada. Una percepción que se vio apoyada por la presión de las superpotencias, principalmente Estados Unidos, para evitar la modificación de la relación de fuerzas mientras se estuviera negociando. Sin embargo, tras el nuevo equilibrio establecido en 1967, la superioridad de Tel Aviv mantiene abierto el conflicto. Esta es, pues, la variable fundamental en el desarrollo del conflicto por los recursos hídricos en las cuencas de la Palestina histórica.

Seguridad y bienestar en las cuencas de Palestina.

La carestía de recursos hídricos en las cuencas de la Palestina histórica ha repercutido de forma distinta en las sociedades, igual que el conflicto que se generó por el control del agua. La intención de este apartado es ver en qué ocasiones la gestión del conflicto provocado por la carestía se ha asociado a la violencia y en qué otras a la negociación o a la cooperación. Para ello, distinguiremos cuando se ha tratado el problema desde una perspectiva de seguridad nacional, en un sentido clásico, o como una amenaza al bienestar de las personas, siguiendo las pautas propuestas por Deudney para distinguir entre seguridad nacional convencional y degradación medioambiental.

Deudney plantea diferentes clases de argumentos¹²:

- 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 medioambiental¹³.
- 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 esquemas que nos ayudarán también a diferenciar en qué 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.

¹² DEUDNEY, D. (1990) "The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security", *Millenium*, vol. 19, núm. 3, pp. 463-466.

¹³ 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.

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

	Seguridad nacional convencional	Degradación medioambiental
Tipo de amenaza	• Muerte violenta. • Destrucción de la propiedad. • Pérdida de independencia.	• Espectro amplio de daños: enfermedades, estéticos, integridad natural, etc.
Fuente de la amenaza	• Principalmente exterior. • Otros Estados armados.	• Exterior e interior. • Espectro amplio de fuentes: individuales, empresas, gobiernos, etc.
Grado de intencionalidad	• Directa y alta.	• En general externalidades de actividades rutinarias (accidentes, vertidos, etc.)
Tipo de organizaciones implicadas	• Especializadas. • Tendencia a la reserva y secreto. • Alejadas de la sociedad civil (político-militares).	• 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
• Urgencia-crisis. • Hacer sacrificios. • Ningún coste es demasiado alto.	• ¿Urgencia-crisis? • Hacer sacrificios. • ¿Ningún coste es demasiado alto o frugalidad?
• Planificación basada en el "peor escenario posible"	• Planificación basada en el "peor escenario posible"
• Suma cero.	• Suma positiva (beneficios comunes)
• Horizontes cercanos	• Horizontes lejanos
• Nacionalismo / Nosotros contra ellos	• El enemigo somos nosotros. • Los contaminadores en otros países son una amenaza. • La contaminación en otros países es una amenaza.

Como en nuestro caso estamos ante un conflicto de carestía, que abarca un espectro más amplio de cambios y efectos sobre las personas que la degradación del medio ambiente, adaptaremos el modelo a la repercusión de la carestía sobre el bienestar de los habitantes de la región. Y entenderemos por tal todo lo afectado por los usos económicos, sanitarios y domésticos del agua cuando no tengan implicaciones políticas o de seguridad.

1. Amenaza a la seguridad nacional convencional

Conflicto por los recursos hídricos durante el período de la partición de Palestina

El agua jugó un papel importante en el debate que precedió a la partición y en el proceso de división de Palestina. Estuvo ligada al futuro político de la región y al control del territorio. En este sentido, podemos afirmar que el conflicto por los recursos hídricos estaba directamente relacionado con los elementos que Deudney relaciona con la seguridad nacional, pues a pesar de no constituir una amenaza directa de muerte violenta, sí era una amenaza tanto para la propiedad como para la independencia política de los actores enfrentados.

Para los sionistas el agua era un factor esencial en la construcción del Estado, por lo que la lucha por su propiedad formaba parte del objetivo esencial, la razón de ser del sionismo. La propiedad del agua era un paso paralelo a la propiedad del suelo, lo que debía permitir la independencia política, y los primeros proyectos de creación de un Estado judío en Palestina ya lo plantearon de forma inseparable a los objetivos territoriales y políticos. La agricultura y la “judaización” del territorio en el que se debía asentar el Estado iban juntas, y la una y la otra necesitaban la propiedad del agua y de la tierra.

Las compras de suelo por parte de las instituciones sionistas para crear asentamientos de colonos judíos también se dirigieron especialmente a las zonas más ricas en agua. Era una estrategia lógica dada la importancia de la agricultura para el sueño sionista, pues ésta necesitaba el regadío para poder atraer a los refugiados europeos. No obstante, no se puede crear un Estado comprando el territorio, la lucha por la conquista era inevitable para la construcción de un Israel judío. La apropiación del suelo palestino y la expansión del control territorial sionista se hizo a partir de las colonias, que también eran núcleos militares. Muchos de estos asentamientos estaban situados en zonas ricas en agua, con lo que la guerra de 1947-1948 siguió la misma lógica territorial e hidrológica que el proceso de colonización durante el mandato británico, expandiendo los enclaves coloniales y militares sionistas con la conquista del territorio vecino y la expulsión de los habitantes árabe-palestinos. De esta forma, la lucha por el territorio estuvo directamente ligada a la lucha por los recursos hídricos.

La guerra de 1947-1948 no fue una guerra por el agua, sino por la tierra y el futuro político de la región. Sin embargo, el control de las fuentes estuvo ligado desde el inicio a la propiedad del territorio y a la independencia política de unos y otros. Para los palestinos, la amenaza sionista era literalmente una amenaza sobre la propiedad del suelo y sus recursos, y también sobre la posibilidad de emancipación política por la que habían luchado hasta la extenuación en los años treinta. La inmigración de judíos europeos a Palestina, con la voluntad evidente de colonizar el territorio, era un peligro que se extendía a los recursos hídricos. Las concesiones británicas a las compañías ligadas al sionismo, la compra de suelo y expulsión de los jornaleros árabes, y las conquistas de 1947-1948 eran ataques directos a la propiedad palestina y a su liberación política.

Transjordania, al ser un Estado y tener una voz propia y mayor influencia sobre Londres, pudo implicarse más activamente en el debate sobre los recursos hídricos y sobre el futuro político de Palestina. En Amman, las aspiraciones políticas superaron a los temores respecto al agua, de forma que la guerra de 1948 fue por, no contra, la partición de Palestina sin tener en cuenta las consecuencias respecto al suministro de agua. Podemos decir, pues, que la amenaza al control de los recursos hídricos de la cuenca del Jordán con la creación de Israel no se vio como una amenaza a la seguridad

nacional transjordana. Aunque esto cambiaría radicalmente con los primeros proyectos israelíes de desvío del agua del Jordán fuera de la cuenca.

La incompatibilidad en los objetivos hídricos de sionistas, palestinos y transjordanos siguió la misma lógica que el conflicto político. El enfrentamiento era total en los objetivos de los sionistas con los palestinos, y mucho menor con los transjordanos. La debilidad de los palestinos, que les dejó sólo con un hilo de voz en el conflicto por la partición, también se manifestó en la lucha por el agua, lo que fue aprovechado por los agentes sionistas en Londres y en Naciones Unidas al conseguir importantes concesiones sobre los ríos e imponer su política de hechos consumados en las conquistas de 1947-1948 y de 1951 en Hulah. La incompatibilidad entre los objetivos hídricos sionistas y transjordanos era mucho menor y no fue vista en Amman como una amenaza ni al Estado ni a sus aspiraciones sobre Palestina. Al contrario, excepto en algunas áreas, había una importante coincidencia en la partición, con lo que la dimensión política del control del agua para la creación y consolidación del Estado judío perdía fuerza para los transjordanos.

La lucha por los recursos hídricos en este período fue claramente entre actores políticos armados que, aunque no todos fueran Estados, se percibían mutuamente como amenazas exteriores. A pesar de que sionistas, palestinos y transjordanos no se enfrentaran directamente en el período anterior a la partición, tampoco se puede ver el conflicto político o por los recursos como un choque entre sectores, clases o grupos de interés de un mismo Estado. La esencia del sionismo, al excluir la posibilidad de una construcción nacional común a todos los residentes en Palestina, implicaba el enfrentamiento entre unidades políticas cerradas. La relación de cada comunidad y de los transjordanos con la metrópoli o con Naciones Unidas se tenía que ver como un campo de batalla, en el cual lo fundamental era el poder para influir y hacer avanzar las reivindicaciones propias, en ocasiones con presiones diplomáticas y en otras con enfrentamientos violentos con la potencia mandataria. Posteriormente, cuando el conflicto se trasladó ya al enfrentamiento directo entre sionistas y palestinos, y entre Israel y los Estados árabes, esta dimensión de entidades políticas independientes y armadas se hizo todavía más evidente.

Estamos pues, desde el inicio, ante un conflicto que tiene todas las características de internacional. En el ámbito de los recursos hídricos, en este período, la amenaza también se entendió que venía del exterior de la comunidad. Era otra comunidad, o Estado a partir del momento de la fundación de Israel, la que ponía en peligro la propiedad de los recursos. El juego de suma cero, en el cual lo que unos querían ganar forzosamente debían perderlo otros, no se daba entre miembros de una misma comunidad o de una misma entidad política, sino que se daba entre distintos colectivos cerrados y con claras implicaciones políticas en sus relaciones. No eran sólo un propietario o una localidad los que perdían el agua o accedían a ella, eran los árabes palestinos ante los judíos sionistas, dos grupos con aspiraciones políticas y territoriales incompatibles.

La lucha por los recursos hídricos se planteó en los mismos términos que el enfrentamiento por el territorio o por el futuro político, y con la implicación del mismo tipo de organizaciones. En el caso sionista no se podía hacer una distinción entre la sociedad civil y las instituciones políticas o militares, pues formaban un todo coordinado para la consecución del mismo objetivo. Las colectividades de colonos, las agencias de inmigración, las compañías como la Palestine Electric Corporation y los grupos políticos sionistas actuaban para hacer realidad el Estado judío en el marco territorial lo más amplio posible. Una vez iniciada la militarización del conflicto, las mismas instituciones y grupos pasaron a formar parte de las fuerzas armadas o del esfuerzo militar, sin poder distinguir tampoco entre organizaciones civiles y organizaciones político-militares.

Desde la perspectiva sionista, el acceso al agua era una de las llaves imprescindibles para la creación del nuevo Estado y, por tanto, un objetivo crítico por el cual se podía pagar un coste alto. Las políticas que se aplicaron para avanzar hacia el control de los recursos hídricos fueron las mismas que para el control del territorio, con una planificación política y militar en la cual era evidente la perspectiva de enfrentarse a un juego de suma cero, de choque comunitario entre dos pueblos con aspiraciones nacionalistas, y de inmediatez para poder dar respuesta a las necesidades expansionistas y de crecimiento demográfico de la comunidad judía en Palestina y de Israel. Desde las primeras demandas sionistas a principios de siglo hasta las conquistas militares de 1947-1948, la disputa por el agua estuvo presente y, aunque no tan manifiesta como la disputa por el suelo, formó parte del discurso político e ideológico sionista.

	Sionistas / Palestinos
Tipo de amenaza	• Pérdida o conquista de la propiedad. • Posibilidad de acceso a la independencia y construcción del Estado.
Fuente de la amenaza	• Otra comunidad con aspiraciones de independencia política. • Otros Estados armados.
Grado de intencionalidad	• Directa y alta.
Tipo de organizaciones implicadas	• Políticas / Diplomáticas / Militares. • Las mismas que en el conflicto político. • Técnicas (informes y proyectos de expertos).

	Sionistas-Israel	Palestinos	Tranjordania
• Urgencia-crisis / Hacer sacrificios / Ningún coste es demasiado alto	X	X	
• Planificación basada en el "peor escenario posible"	X	X	
• Suma cero	X	X	X
• Horizontes cercanos	X	X	X
• Nacionalismo / Nosotros contra ellos	X	X	

Conflicto ante el Acueducto Nacional israelí y el proyecto de desvío árabe de las fuentes del río Jordán

Tras la partición de Palestina, el problema del agua se hizo todavía más evidente. Tanto Israel como Jordania tenían que hacer frente al crecimiento demográfico provocado por la avalancha de inmigrantes y de refugiados, por lo que el agua ganó peso en la dimensión económica y de bienestar de la población, sin por ello perder peso en la dimensión política y de seguridad. Esta se plasmó con toda crudeza en el proyecto del Acueducto Nacional.

La dimensión política del desvío israelí de agua del Jordán hacia la costa mediterránea y el desierto del Neguev estaba clara para todas las partes y, en el caso de Israel y Jordania, se le añadían las necesidades económicas y de subsistencia de la población. Para el gobierno israelí la colonización del territorio conquistado, la atracción de los judíos de la diáspora, la seguridad del Estado y la alimentación pasaban por facilitar el cultivo de nuevas zonas en la costa y en el Neguev, lo que sólo se podía hacer mediante la transferencia de grandes volúmenes de agua de la cuenca del Jordán hacia aquellas regiones. Para Jordania, el proyecto israelí amenazaba directamente el

desarrollo del Valle del Jordán y el asentamiento de un gran número de refugiados palestinos. Para todos los árabes, la consolidación de Israel y de su capacidad defensiva, y la atracción de nuevas oleadas de inmigrantes judíos a la Palestina histórica, significaba que cada vez sería más difícil recuperar lo perdido en la *Nakba*, la *Catástrofe* de 1947-1948.

Nuevamente, la forma de unos y otros de afrontar el conflicto fue desde la política de poder. Primero para influir en Naciones Unidas y en Washington, más tarde desde el poder militar. El inicio de las obras de la toma de aguas del Acueducto en el puente de Banat Yaqub provocó los primeros choques, por el proyecto en sí, que tenía graves consecuencias en la cuenca inferior del Jordán, y porque se hacían en una zona disputada por Israel y Siria. Damasco, sin poder militar para impedir la actividad israelí, presentó la reclamación ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Así, las primeras presiones políticas se hicieron en el marco de la UNTSO (United Nations Truce Supervisory Organization) y, en un primer momento, la parte israelí consiguió imponer su criterio. Sin embargo, poco más tarde, tanto la misma UNTSO como Estados Unidos retiraron su apoyo al proyecto, al menos hasta que hubiera llegado el enviado especial norteamericano Eric Johnston. A partir de aquel momento la disputa se trasladó al campo diplomático.

Israel veía el desvío de agua del Jordán como una necesidad ineludible y de la máxima urgencia, hasta el punto de construir la toma de aguas en el lago Tiberiades a pesar del enorme coste energético y económico que suponía. La importancia del proyecto para el gobierno israelí, y sus dimensiones políticas y de seguridad, se ponen de manifiesto en que los ministerios de Exteriores, Defensa, Agricultura y Finanzas participaban en el comité que lo llevaba a cabo, y Ben Gurion lo seguía con un interés especial. El secreto rodeó las obras hasta que estuvieron muy avanzadas, en 1959. La Liga Árabe reaccionó planeando el desvío de las aguas de los afluentes superiores del río Jordán y cuando el Acueducto entró en funcionamiento, en 1964, convocó la primera cumbre de reyes y jefes de Estado de su historia. La respuesta israelí a la amenaza del desvío fue militar, a lo que los gobiernos árabes no pudieron responder más allá de la retórica, y una vez más se puso de manifiesto la debilidad y la división árabe ante Israel.

Jordania, la más perjudicada por el Acueducto Nacional y conocedora de que la capacidad árabe para obstaculizar su construcción era limitada, siguió paralelamente el camino de la negociación secreta con Israel para poder hacer frente a la urgencia de sus propias necesidades. El apoyo financiero estadounidense para desarrollar parte de su proyecto en el Valle del Jordán, condujo a Amman a convivir con Tel Aviv en el respeto de las cuotas del Acuerdo Unificado¹⁴. En el caso jordano, el peso de las necesidades de agua en este período era mucho mayor que durante el debate de la partición. La urgencia y la crisis se aliaron con la debilidad y el pragmatismo, y se manifestaron en una relación con Israel que huía del enfrentamiento. Desde la perspectiva de la monarquía hachemí, el coste en términos militares que se debería pagar para hacer frente a la amenaza del desvío de agua del Jordán era demasiado alto. Así, el precio se pagó en el ámbito doméstico, con la oposición de la opinión pública palestina a la convivencia con Israel, y la represión del régimen a los sectores que abogaban por la resistencia. La gestión de los recursos hídricos se enmarcaba en el conflicto político, siguiendo las mismas pautas de relación entre Jordania e Israel. El régimen en el uso del agua no fue consecuencia de que se vieran posibilidades de cooperación y de suma positiva en la gestión de los recursos, sino de la debilidad de Jordania y de las presiones de Estados Unidos sobre Amman y Tel Aviv.

¹⁴ El Acuerdo Unificado, entre Israel y los vecinos árabes, fue negociado pero no firmado, por lo que no tenía validez. La negociación fue posible gracias a la mediación del enviado norteamericano Eric Johnston a mediados los años 1950s.

	Israel / Jordania / Siria / Liga Arabe
Tipo de amenaza	• Pérdida de la propiedad (Jordania). • Consolidación de Israel.
Fuente de la amenaza	• Otros Estados armados.
Grado de intencionalidad	• Directa y alta.
Tipo de organizaciones implicadas	• Políticas / Diplomáticas / Militares.

	Israel	Jordania	Siria / Líbano
• Urgencia-crisis / Hacer sacrificios / Ningún coste es demasiado alto	X	X	
• Planificación basada en el "peor escenario posible"	X	X	
• Suma cero	X	X	X
• Horizontes cercanos	X	X	
• Nacionalismo / Nosotros contra ellos	X	X	X

Conflicto ante la ocupación israelí de la cuenca superior del Jordán

Las conquistas israelíes de 1967 y 1978-1982 no tuvieron como objetivo central los recursos hídricos, pero éstos sí fueron un factor que el gobierno de Tel Aviv tuvo en cuenta en el momento de dibujar el mapa de ocupación territorial. La tensión alrededor del Acueducto Nacional y el desvío de los afluentes superiores del Jordán puso de manifiesto la importancia que tenía el suministro de agua para Israel, y la conquista de las fuentes permitía alejar la amenaza de que se pudiera cortar el abastecimiento.

Israel pasó a controlar y consumir toda el agua de la cuenca superior del Jordán. A pesar de que Siria perdió los recursos de los Altos del Golán, el impacto de la conquista fue sobre todo político y de seguridad. La pérdida del territorio, la expulsión de la población autóctona, la colonización judía y la amenaza del ejército israelí a 60 kilómetros por encima de Damasco, eclipsaron la pérdida de un agua que era explotada en el mismo Golán y por los habitantes ahora refugiados en el interior del país. Siria no padecía la carestía en la cuenca del Jordán, con lo que el agua tenía básicamente una dimensión política para Damasco. A partir de 1967, con la imposibilidad de usarlas en el conflicto con Israel, las fuentes pasaron a formar parte del territorio a reivindicar, sin una dimensión conflictiva propia. Posteriormente, la ocupación israelí del sur de Líbano creó una situación parecida, hasta la retirada veinte años más tarde. El ejército de Israel impidió la explotación árabe de los afluentes del Jordán para que el agua fluyera hasta el lago Tiberiades y pudiera ser desviada con el Acueducto Nacional. No obstante, como en el país del cedro la dependencia de estos recursos era mínima, y más sin poder desarrollar la agricultura de la zona ocupada, el problema se centró en el territorio y en el enfrentamiento político, sin que el agua tuviera una dimensión conflictiva independiente tampoco para los libaneses.

La conquista israelí de la cuenca superior del Jordán no modificó la política de Amman, que ya había renunciado a su cuota del río para centrar su atención en la explotación del Yarmuk y de los afluentes de la cuenca inferior. La inestabilidad política interior y el temor al enfrentamiento militar con Israel marginaron a Jordania en el sistema árabe-israelí, y llevaron a una mejora de las relaciones entre Tel Aviv y Amman. Tras la renuncia a Cisjordania, sólo las constricciones domésticas y sistémicas árabes impidieron hasta 1994 a la monarquía hachemí firmar la deseada paz con Israel. La aceptación del

statu quo también se reflejó en el marco de los recursos hídricos, con lo que la conflictividad se redujo a niveles de baja incompatibilidad en los objetivos israelíes y jordanos, y perdió la carga política y de seguridad que había tenido.

	Israel / Siria / Líbano
Tipo de amenaza	• Pérdida de la propiedad. • Colonización de los Altos del Golán.
Fuente de la amenaza	• Otros Estados armados.
Grado de intencionalidad	• Directa y alta.
Tipo de organizaciones implicadas	• Militares.

	Israel	Siria / Líbano
• Urgencia-crisis / Hacer sacrificios / Ningún coste es demasiado alto	X	
• Planificación basada en el "peor escenario posible"	X	
• Suma cero	X	X
• Horizontes cercanos	X	
• Nacionalismo / Nosotros contra ellos	X	X

Conflicto ante la ocupación israelí de los acuíferos de Cisjordania y la Franja de Gaza

La conquista israelí de los acuíferos de Cisjordania y la Franja de Gaza supuso la pérdida palestina del control sobre el agua necesaria para su desarrollo. Además, la colonización judía del territorio usó también el agua tanto para uso doméstico como agrícola, con lo que los recursos hídricos adquirieron muchas de las características del período de la partición de Palestina: los palestinos veían como los israelíes amenazaban su futuro político independiente y sus propiedades, y el agua era uno de sus principales instrumentos. La expansión israelí, con la conquista militar, la colonización, las expropiaciones, y los castigos y obstáculos al desarrollo que colocaban a la población de los Territorios Ocupados en una situación de provisionalidad, significaba entrar nuevamente en un juego de suma cero, absolutamente crítico para los palestinos.

La política israelí de congelación del consumo palestino en Cisjordania y de control absoluto de los recursos hídricos se inició en el mismo junio de 1967 y se mantiene en la actualidad, incluso después de los acuerdos de 1995. La colonización judía de Cisjordania y la Franja de Gaza, y el uso del agua para mantener este proceso colonial también es una realidad que se mantiene viva. Por otra parte, las necesidades de agua para uso doméstico y para regadío son imperativas en la población palestina y para hacer posible el retorno de parte de los refugiados en el exterior, no a sus casas pero sí a Palestina. La recuperación de las tierras perdidas en manos de los colonos y el ejército israelí, y su reocupación por los palestinos pasa también por la recuperación del agua. El futuro político de los Territorios Ocupados precisará de los recursos hídricos para poder ser independiente, tanto por razones económicas como porque la única alternativa viable a la explotación de los acuíferos es la importación de agua de la compañía israelí Mekorot, lo que supondría una enorme pérdida de soberanía y una gran vulnerabilidad para el futuro Estado. Por estas razones, para los palestinos, el agua tiene un valor político y de seguridad muy parecido al que tenía para los sionistas en el proceso de partición de Palestina. Para los israelíes, el control del agua, además de ser una fuente

de suministro para Israel y los colonos judíos, también sirve para mantener vivas sus aspiraciones a toda la Palestina histórica al impedir la creación de un Estado palestino en los Territorios Ocupados y el retorno de los refugiados.

Las órdenes del ejército israelí sobre los recursos hídricos, desde el mismo primer momento de la ocupación, muestran que el objetivo del agua estaba presente en las decisiones de la conquista. La información sobre los acuíferos y su explotación se rodeó de secretismo y se impidió su acceso a los palestinos, sólo tras los acuerdos de 1995 se abrió una puerta a la administración de la Autoridad Nacional Palestina para elaborar información sobre los recursos hídricos, aunque sólo parcial pues no abarca las zonas expropiadas, y los repetidos bloqueos, castigos y controles israelíes dificultan la actividad de la administración y de los investigadores incluso en las zonas teóricamente bajo autoridad palestina, al igual que con todos los ámbitos de la vida en los Territorios Ocupados.

Israelíes, colonos y palestinos se enfrentan al conflicto por los acuíferos como un juego de suma cero, en el que el consumo de unos significa reducir el consumo de los otros. Las primeras órdenes de las autoridades militares de ocupación en Cisjordania ya reflejaron esta perspectiva. A medida que aumentó la explotación de los recursos y se agravó la carestía los recursos llegaron a su límite sostenible, con lo que ya no fue suficiente congelar el suministro a los palestinos, éste tuvo que disminuir para dar respuesta a las demandas israelíes y coloniales. La crisis se presenta, pues, con toda su gravedad y urgencia, tanto por razones de consumo como políticas.

Tras la conquista de 1967, el conflicto por el agua pasó a expresarse en diferentes modos, como las restricciones al consumo palestino, las expropiaciones, la construcción de colonias en zonas neurálgicas respecto al agua, etc. Posteriormente, el inicio del proceso negociador abrió también el frente diplomático. En este ámbito, la disputa por los recursos hídricos mantiene toda su carga política al estar ligada al estatuto final, a la delimitación de las fronteras, a la permanencia de las colonias, al regreso de los refugiados y al futuro del Estado palestino. Incluso en términos ideológicos el agua está adquiriendo un peso importante, pues será uno de los símbolos de la soberanía palestina. De aquí la insistencia en el reconocimiento de los derechos palestinos al agua de Cisjordania en el acuerdo de 1995.

	Israel / Palestinos
Tipo de amenaza	• Pérdida de la propiedad. • Colonización de los Territorios Ocupados palestinos. • Situar en la provisionalidad a la población palestina. • Posibilidad de acceso a la independencia y construcción del Estado. • Posibilidad de retorno de refugiados palestinos.
Fuente de la amenaza	• Estado armado y organizaciones político-militares.
Grado de intencionalidad	• Directa y alta.
Tipo de organizaciones implicadas	• Políticas / Diplomáticas / Militares.

	Israel	Palestinos
• Urgencia-crisis / Hacer sacrificios / Ningún coste es demasiado alto	X	X
• Planificación basada en el "peor escenario posible"	X	X
• Suma cero	X	X
• Horizontes cercanos	X	X
• Nacionalismo / Nosotros contra ellos	X	X

2. Amenaza al bienestar de las personas

La carestía de agua como amenaza al bienestar de las personas es principalmente un fenómeno que se produce en el interior de los Estados, con causas también domésticas. No obstante, en las cuencas compartidas inevitablemente hay repercusiones internacionales que, en ocasiones, pueden ser conflictivas. Intentaremos centrar la atención en estos aspectos de ámbito internacional, aunque también deberemos tratar algunos de los fenómenos de ámbito doméstico. Debemos tener en cuenta, también, que nuestras referencias al bienestar de las personas se dirigen a los presentes o al crecimiento demográfico natural. Cuando se trata de las necesidades de la inmigración, ya sean las oleadas de inmigrantes judíos o el retorno de los palestinos, consideramos que deben colocarse en el ámbito político y de seguridad.

Carestía de agua y necesidades para el asentamiento de refugiados palestinos en Jordania tras la guerra de 1948

La primera gran amenaza al bienestar debida a la carestía de recursos hídricos, entre otros factores, la podemos situar en los problemas jordanos para dar respuesta a las necesidades de los refugiados palestinos de la guerra de 1947-1948. Más de 400.000 palestinos se refugiaron en el territorio que poco más tarde conformaría el Reino Hachemí de Jordania. La mayoría de ellos eran campesinos y jornaleros, de forma que la agricultura era la respuesta más eficiente a las necesidades de ocupación, alimentación, desarrollo económico y asentamiento. Los proyectos del gobierno jordano, con la colaboración de británicos, estadounidenses e instituciones internacionales de cooperación, se centraron en el desarrollo del Valle del Jordán mediante el regadío con agua del Yarmuk. En este plan también debía participar Siria al ser corribereña, por lo que se negoció un tratado bilateral de aprovechamiento del río Yarmuk.

La intervención de la Administración estadounidense con la mediación del enviado Eric Johnston condujo a una negociación global en la cuenca del Jordán, que fracasó debido a la dimensión política y de seguridad del conflicto. Sin embargo, el establecimiento de un régimen jordano-israelí sobre el uso del agua del Jordán, basado en el Plan Unificado de la negociación Johnston, nos permite apreciar que para afrontar la amenaza al bienestar de la población Amman necesitó entrar en un cierto nivel de convivencia con Israel. La ayuda financiera de Washington también se basó en el respeto a los acuerdos Johnston, lo que permitió avanzar en el proyecto del Canal del Ghor (tierras cultivables a las orillas del río) y el regadío en el Valle del Jordán. Por otra parte, Jordania era muy vulnerable ante Israel respecto a la gestión del agua del Yarmuk y del Canal del Ghor, y más todavía tras la conquista israelí de los Altos del Golán y de la orilla occidental del Jordán en 1967. Tel Aviv no dudó en demostrar en repetidas ocasiones su posición de fuerza con los bombardeos a las infraestructuras hidrológicas y con su oposición a la construcción del embalse de Maqarin en el curso del Yarmuk. La monarquía hachemí estuvo dispuesta a pagar un alto coste para poder hacer frente a la carestía, pero este precio no se trasladó al exterior, sino que se expresó en la oposición de buena parte de la opinión pública palestina, y en la represión gubernamental de estas voces disidentes y de los grupos que luchaban contra Israel.

Tras la pérdida de Cisjordania, el Valle del Jordán ganó todavía más importancia para la economía jordana. A los refugiados de 1947-1948 se les añadieron los desplazados de 1967, y la pérdida de los recursos económicos de la orilla occidental del Jordán se reflejaron en un nuevo aumento del déficit exterior. El desarrollo de la agricultura debía ayudar en los dos sentidos, y, para ello, necesitaba aumentar el regadío

y modernizar el sector. Los propietarios agrícolas presionaron para que se invirtiera en el Valle del Jordán, antes y después de 1967, y para que se protegieran sus explotaciones. Esto implicaba reducir la conflictividad con Israel y sus represalias, con lo que el poderoso *lobby* agrario jordano también favoreció el entendimiento en la gestión de la cuenca y la represión de los grupos palestinos. Esta política de convivencia con Israel en la gestión de los recursos hídricos del Jordán inferior continuó hasta la firma del tratado de paz de 1994, cuando se plasmó en un acuerdo oficial que entraba incluso en ámbitos de cooperación.

	Jordania
Tipo de amenaza	Económica, ocupación laboral, asentamiento, alimentación, etc.
Fuente de la amenaza	- Crecimiento demográfico no sostenible por desplazamiento de población. - Vulnerabilidad hídrica ante Israel.
Grado de intencionalidad	Consecuencia de la creación de Israel y la expulsión de la población palestina.
Tipo de organizaciones implicadas	- Gobierno jordano. - Colectivos palestinos. - Gobierno israelí. - Gobierno sirio. - Administración: autoridades sobre los recursos hídricos, medio ambiente, agricultura, finanzas, etc. - Instituciones de cooperación internacional: UNRWA, USTCA, etc. - Instituciones políticas nacionales e internacionales: gobiernos, Liga Árabe, Naciones Unidas, Gran Bretaña, Estados Unidos, etc.

¿Urgencia-crisis? / Hacer sacrificios / ¿Ningún coste es demasiado alto o frugalidad?	- Planes urgentes para el desarrollo del Valle del Jordán. - Negociación sobre los recursos. - Régimen bilateral con Israel.
Planificación basada en el "peor escenario posible"	El "peor escenario posible" era el presente.
Suma positiva (beneficios comunes)	No. Régimen de distribución, no de cooperación.
Horizontes lejanos	Sí.
El enemigo somos nosotros	No.
El consumo en otros países es una amenaza	Sí.

Carestía de agua y amenaza al bienestar en Jordania en la actualidad

Jordania tuvo que afrontar, más adelante, un crecimiento de la población y de la demanda de recursos hídricos que no se vio compensado con un incremento parecido de la producción de agua, con lo que la carestía amenaza el desarrollo del país y el bienestar de sus habitantes. Paralelamente, se empezó a sentir con fuerza el problema de la degradación de los recursos existentes, cosa que agravó la escasez de agua. Las causas de esta carestía son básicamente interiores, el crecimiento demográfico natural, excepto aspectos puntuales como la oleada de cerca de 300.000 expulsados de Kuwait tras la crisis del Golfo Pérsico en 1990-1991. Respecto a la degradación de los recursos

también debemos buscar las causas principales en los factores interiores, como la contaminación debida a la actividad agraria e industrial y a unas infraestructuras de saneamiento que no están preparadas para el crecimiento demográfico y para el proceso de urbanización acelerada, o como la sobreexplotación provocada por el aumento de la demanda y una gestión deficiente. También son importantes las causas naturales, como la alta salinidad y la evaporación que reducen la calidad del agua y, por tanto, la cantidad aprovechable. En el caso jordano debemos añadir el desvío israelí de aguas salobres y contaminadas hacia la cuenca inferior del río Jordán.

Las estrategias para afrontar la carestía abarcan tanto el ámbito internacional como doméstico. Los planes de desarrollo de la cuenca del Yarmuk y del Jordán inferior deben tener en cuenta a los países corribereños. Se ha negociado y firmado tratados tanto con Siria como con Israel, aunque el primero no se ha podido desarrollar a causa de la oposición de Tel Aviv a la construcción de nuevas infraestructuras en el río Yarmuk. Los dos tratados establecen garantías de suministro para evitar la amenaza de los aumentos de consumo en la cuenca superior, controles de la degradación del agua y mecanismos de cooperación futura en la búsqueda de fuentes alternativas. Jordania es beneficiaria también de una ayuda internacional sustancial destinada a las infraestructuras hidrológicas y de saneamiento. Tanto las agencias internacionales como los gobiernos jordano e israelí tienen en cartera multitud de proyectos de cooperación regional para buscar alternativas a la producción de agua, esperando a que la coyuntura política permita llevarlos a cabo. En la actualidad, sin embargo, la mayoría de actuaciones deben limitarse al ámbito interior, con la construcción de pequeñas infraestructuras, restricciones en el consumo, el control de la degradación, la mejora de las instalaciones de saneamiento, etcétera, y todavía son muy insuficientes.

La consciencia de enfrentarse a una situación crítica y a una amenaza real al bienestar de las personas, no se corresponde con las políticas que se aplican para hacerle frente. La carestía de recursos no influye en la política demográfica y se confía en las alternativas tecnológicas a medio y largo plazo. Los grupos de presión agrarios continúan teniendo una gran influencia, de forma que no se llevan a cabo políticas de reducción del regadío y con dificultad se está usando la política de precios en la gestión. Todo ello pone de manifiesto que la percepción de la carestía de agua cuando amenaza al bienestar de la sociedad es distinta de cuando tiene una dimensión política o de seguridad, pierde urgencia y se buscan mecanismos en los cuales la cooperación y el beneficio mutuo son posibles.

	Jordania
Tipo de amenaza	Económica, ocupación laboral, alimentación, etc.
Fuente de la amenaza	Crecimiento demográfico no sostenible.
Grado de intencionalidad	Nula.
Tipo de organizaciones implicadas	- Gobierno jordano. - Gobierno israelí. - Gobierno sirio. - Administración: autoridades sobre los recursos hídricos, medio ambiente, agricultura, finanzas, etc. - Ligadas a las respuestas necesarias sobre el terreno: uso del suelo, residuos, agricultura, industria, etc. - Instituciones de cooperación internacional.

¿Urgencia-crisis? / Hacer sacrificios / ¿Ningún coste es demasiado alto o frugalidad?	- Planes de desarrollo del Yarmuk y de los afluentes del Jordán. - Negociación sobre los recursos con Israel y Siria. - Restricciones. - Respuestas técnicas a medio y largo plazo.
Planificación basada en el "peor escenario posible"	No se afronta la causa principal, que es el crecimiento demográfico.
Suma positiva (beneficios comunes)	Sí.
Horizontes lejanos	Sí.
El enemigo somos nosotros	No.
El consumo en otros países es una amenaza	Sí.

Carestía de agua y amenaza al bienestar en Israel

Israel todavía no siente la carestía con la gravedad de Jordania o de la población palestina de los Territorios Ocupados. Hasta el momento ni el bienestar de la población ni el desarrollo económico se han visto afectados, pero la amenaza está presente dadas las previsiones de crecimiento demográfico y las reclamaciones palestina y siria de recursos que ahora consumen los israelíes. Al igual que en Jordania, la amenaza sobre el bienestar no conduce a políticas domésticas de urgencia ni de crisis. El sector agrícola se resiste a ceder en el consumo, a pesar de la pérdida de importancia en todos los aspectos: políticos, ideológicos, de seguridad, económicos y de ocupación laboral. Las restricciones en el regadío sólo se aplican en períodos de grave sequía y en competencia directa con los otros sectores de la sociedad israelí que necesitan el agua. La carestía no desanima la política de incentivar la inmigración judía, que se mantiene como un objetivo primordial en Israel, ligado a razones ideológicas y de seguridad. Se confía en las alternativas tecnológicas al suministro de recursos hídricos y, de hecho, se están aplicando políticas en este sentido a medio y largo plazo, como el reciclaje, la desalinización, etc.

Sin embargo, a pesar de que en el ámbito interno la carestía no se afronte desde una perspectiva crítica y de urgencia, en lo referente a las reclamaciones sirias y palestinas sobre las fuentes ocupadas la visión es muy distinta. La relación de poder favorable a Israel le permite mantener el control sobre los recursos y, tanto en el Golán como en Cisjordania, las aspiraciones sionistas sobre el territorio y el agua permanecen inseparables. En ocasiones incluso es más fuerte el lazo con el agua que con el territorio, y se usa la carestía para justificar la colonización y la ocupación territorial con el argumento de que no se puede devolver el control de los acuíferos o de los afluentes del

Jordán. El mantenimiento del *statu quo* hidrológico es un objetivo claro que se refleja en la política de ocupación y en el proceso negociador, dirigido a impedir la devolución de agua y a evitar que aumente el consumo palestino pues afectaría negativamente al israelí. La alternativa a las necesidades árabes es cooperar para incrementar el suministro, de forma que se presenta el conflicto por el agua como si se tratara únicamente de un juego de suma positiva.

Hay un rechazo claro a la redistribución de los recursos hídricos y a las reclamaciones árabes en este sentido. Podemos decir, pues, que si sólo nos enfrentáramos a una amenaza al bienestar habría una clara contradicción entre las políticas aplicadas en el ámbito doméstico y las dirigidas al exterior; las primeras con un horizonte alejado y renuentes al sacrificio, las segundas urgentes y con un importante coste a causa de la ocupación. Como hemos visto anteriormente, la explicación está en la dimensión política y de seguridad del agua de los territorios ocupados, y sobre todo en el discurso nacionalista que acompaña a los recursos hídricos en las campañas de los dirigentes de los principales partidos israelíes.

	Israel
Tipo de amenaza	Económica, ocupación laboral, alimentación, etc.
Fuente de la amenaza	- Crecimiento demográfico no sostenible. - Demandas siria y palestina de devolución-redistribución de los recursos.
Grado de intencionalidad	- Secundaria en el crecimiento demográfico inmigratorio. - Directa en la demanda palestina y siria de redistribución.
Tipo de organizaciones implicadas	- Gobierno israelí. - Gobierno sirio. - Autoridad Nacional Palestina. - Administración: autoridades sobre los recursos hídricos, medio ambiente, agricultura, finanzas, etc.

¿Urgencia-crisis? / Hacer sacrificios / ¿Ningún coste es demasiado alto o frugalidad?	- Respuestas técnicas a medio y largo plazo. - Política de poder para mantener el <i>statu quo</i> hidrológico.
Planificación basada en el "peor escenario posible"	- No se afronta el problema del crecimiento demográfico debido a la inmigración. - No se acepta la posibilidad de una redistribución sustancial de los recursos.
Suma positiva (beneficios comunes)	- No, respecto a la redistribución. - Sí, respecto a las respuestas técnicas.
Horizontes lejanos	Sí.
El enemigo somos nosotros	No.
El consumo en otros países es una amenaza	Sí.

Carestía de agua y amenaza al bienestar en los Territorios Ocupados

La carestía de agua ha sido una amenaza al bienestar de la población palestina de los Territorios Ocupados desde 1947-1948 con la llegada de los refugiados del resto de Palestina. Ya hemos comentado las dificultades durante la anexión jordana y los planes de desarrollo del Valle del Jordán. En la Franja de Gaza el aumento de población condujo con el tiempo a la sobreexplotación de los acuíferos. No obstante, es a partir de junio de 1967 cuando la carestía se manifiesta con toda su crudeza. Israel redujo y congeló el suministro de agua a los palestinos, de forma que el crecimiento demográfico

no se vio correspondido por un incremento en la producción de agua. La restricción del regadío tuvo importantes consecuencias económicas y en la ocupación laboral. Además, la apropiación de los recursos por parte de los colonos también se reflejó en las condiciones de vida de la población palestina, que vio mermada tanto la cantidad como la calidad del agua que consumía. Ya hemos tenido ocasión de comentar los efectos sobre el bienestar de la carestía y de la degradación de los recursos, muy graves en Cisjordania y extremadamente graves en la Franja de Gaza.

Las principales causas de la carestía de agua que amenaza al bienestar palestino son la ocupación israelí y la colonización judía de los Territorios, a las que se añade la degradación de los recursos y el crecimiento demográfico. Al igual que en Jordania e Israel, la conciencia del problema del crecimiento demográfico como factor de carestía de recursos hídricos no se traslada a estrategias para hacerle frente. Al contrario, la política demográfica es de crecimiento, tanto natural como inmigratorio en el futuro. En el caso palestino, al igual que en el caso israelí, el crecimiento demográfico se ve como un instrumento político para la construcción y consolidación del Estado. Así, una vez más, en el ámbito demográfico vemos que el objetivo del bienestar queda supeditado al objetivo político. Es Israel la parte que utiliza el problema de la carestía de agua para intentar limitar el retorno palestino, pero no para mejorar las condiciones de vida palestinas, sino para proteger el consumo israelí y para debilitar el arraigamiento palestino y la consolidación del futuro Estado.

Las causas políticas de la carestía palestina de agua que atenta contra el bienestar de los habitantes de los Territorios Ocupados la convierten en inseparable de su dimensión política y de seguridad. Las organizaciones palestinas implicadas en la lucha contra la carestía abarcan desde la sociedad civil, como las ONGs que trabajan en programas de formación de los campesinos en el uso de productos químicos, hasta las más altas autoridades políticas que han participado en las negociaciones con Israel o que preparan las negociaciones sobre el estatuto final. Fuera del ámbito de la degradación de los acuíferos, los palestinos sitúan el foco del problema en la redistribución del agua y en la soberanía sobre los recursos. En este aspecto, el juego continúa siendo de suma cero. La política israelí es la de mantener el *statu quo* y afrontar la carestía a partir de nuevos suministros, lo que no se desestima por parte palestina, pero siempre después de una redistribución y de la recuperación del control de los recursos. La gravedad de la carestía y el impacto en la sociedad palestina hacen necesarias soluciones urgentes, a corto plazo, que sólo pueden llegar a través del acceso al agua ahora explotada por los colonos y por Israel. Las alternativas para aumentar la producción de agua son válidas a más largo plazo. En este sentido, en la sociedad palestina se mezclan la urgencia de la solución al conflicto político con la de la respuesta a la carestía. Sin embargo, igual que en Israel y en Jordania, también está presente el problema de la sostenibilidad del crecimiento demográfico y del bienestar, para lo cual se confía en respuestas técnicas, como la búsqueda de nuevas fuentes de suministro, una mayor eficiencia en el uso del agua, la lucha contra la degradación, etc. Un juego distinto en el cual la cooperación, tanto regional como internacional, es imprescindible y los beneficios generales.

	Territorios Ocupados
Tipo de amenaza	- Económica, ocupación laboral, alimentación, etc. - Salud, calidad agua, cantidad agua, degradación acuíferos. - Intersección con la amenaza a la seguridad: [Posibilidad de retorno de refugiados palestinos. - Colonización de los Territorios Ocupados palestinos. - Situar en la provisionalidad a la población palestina. - Posibilidad de acceso a la independencia y construcción del Estado]
Fuente de la amenaza	- Israel y colonos judíos. - Degradación de los recursos: natural (salinidad, evaporación, etc.); actividad humana (sobreexplotación, contaminación agrícola, industrial y urbana). - Crecimiento demográfico no sostenible.
Grado de intencionalidad	- Directa en Israel y colonos, tanto en la ocupación de los territorios, como en la degradación de los recursos (externalización de los costes en Israel y en las colonias). - Nula en el crecimiento demográfico natural. - Secundaria en el factor demográfico inmigratorio, en el caso de retorno de refugiados.
Tipo de organizaciones implicadas	- Autoridad Nacional Palestina. - Gobierno israelí. - Colonos judíos. - Administración: autoridades sobre los recursos hídricos, medio ambiente, agricultura, finanzas, etc. - Ligadas a las respuestas necesarias sobre el terreno: uso del suelo, residuos, agricultura, industria, etc. - Instituciones de cooperación internacional.

¿Urgencia-crisis? / Hacer sacrificios / ¿Ningún coste es demasiado alto o frugalidad?	- Negociación sobre los recursos con Israel. - Lucha contra la ocupación israelí. - Restricciones. - Respuestas técnicas a medio y largo plazo (nuevas fuentes de suministro, eficiencia en el uso del agua, degradación, etc.).
Planificación basada en el "peor escenario posible"	- En lo que respecta a la ocupación, el presente es "el peor escenario posible". - No se afronta el problema del crecimiento demográfico.
Suma positiva (beneficios comunes)	- No, en el ámbito distributivo. - Sí, respecto a las respuestas técnicas.
Horizontes lejanos	- No, en el ámbito distributivo. - Sí, respecto a la carestía no distributiva.
El enemigo somos nosotros	No.
El consumo en otros países es una amenaza	Sí.

Conclusiones

El agua sólo provoca actitudes violentas ante el conflicto cuando tiene una función vital para la consecución del proyecto político.

Esta conclusión se podría insertar en el debate sobre la seguridad nacional, pues hemos visto que las amenazas al bienestar de la población, incluso cuando son extremadamente graves como en el caso de la carestía de agua en esta región, no provocan respuestas violentas. La tendencia es buscar alternativas que garanticen el suministro, ya sea mediante la explotación de nuevas fuentes, los avances tecnológicos, la importación o la negociación con los coribereños.

Sólo cuando la carestía de agua amenazaba al proyecto político, la parte afectada ha decidido intentar modificar el equilibrio de poder para adecuarlo a sus objetivos. Actualmente los únicos que tienen amenazada su supervivencia política son los palestinos, y el acceso a los recursos hídricos puede ser de gran relevancia para llevar a cabo su proyecto.

El regreso de parte de los refugiados al Estado palestino dependerá, entre otros factores, de las capacidades hidrológicas de la nueva Palestina. La consolidación de la presencia palestina en los territorios que se recuperen tras la retirada israelí, para evitar nuevas amenazas militares o jurídicas desde Israel con la intención de volver a colonizar los territorios palestinos, dependerá también del agua y la agricultura que permitirán el arraigamiento de la población en estas áreas.

Sin embargo, los objetivos incompatibles de Israel y los palestinos respecto a los acuíferos occidental y septentrional, y la funcionalidad política del agua para los palestinos, tampoco son suficientes para que un actor decida usar la violencia en el conflicto. Para ello vamos a presentar dos escenarios de futuro, que creemos que son los más probables:

A. La paz impuesta, ya sea por una decisión unilateral israelí o desde el exterior.

Quince años después de la cumbre de Madrid que inició lo que ha estado muy lejos de ser un proceso de paz, el laborismo y de la derecha israelíes se han decidido a buscar otra vía: la retirada unilateral de la Franja de Gaza y las zonas más pobladas de Cisjordania, imponiendo un mapa fronterizo inviable para la futura entidad palestina. Los cambios en el sistema internacional y la consolidación de Estados Unidos como única hiperpotencia, permiten creer que esta solución podría ser aceptada, o impuesta, como un hecho consumado que debería aliviar la tensión en Oriente Medio.

La posición de la Autoridad Palestina ante un escenario de este tipo sería tremendamente difícil, pues lo que debería rechazar ya no serían unas líneas dibujadas en la mesa de negociación, sino el gobierno de un territorio y una población que recibirían el apelativo de Estado palestino. Continuará habiendo una línea que la Autoridad Palestina no podrá cruzar ni como hecho consumado, pero ésta dibujará un mapa mucho más pequeño que en la negociación.

El conflicto por los recursos hídricos de los acuíferos de Cisjordania y de Gaza se mantendrá abierto ante el escenario de una solución impuesta y el conflicto político estabilizado mediante la posición hegemónica israelí. Al conflicto hidrológico por los acuíferos occidental y septentrional, se le añadirán las otras aguas subterráneas, pues

una solución impuesta con permanencia de asentamientos de colonos convertirá también en aguas compartidas y disputadas los acuíferos oriental y de Gaza.

La creciente carestía de agua y la disputa por los recursos, en un marco de *statu quo* impuesto por Israel y mal aceptado por la ANP, se convertirá en un importante factor de desestabilización. Según nuestra opinión, éste es el único escenario en el cual el conflicto por los recursos hídricos puede conducir al enfrentamiento violento.

La estabilidad en unas líneas territoriales impuestas a los palestinos se puede romper por la lucha por los recursos hídricos. El conflicto por el agua, con una dimensión política y de seguridad cada vez más aguda, puede exacerbar el conflicto por el territorio convirtiéndose en motor del enfrentamiento, invirtiendo la situación actual en la que es la disputa territorial la que impulsa el conflicto.

La línea de equilibrio de poder que define las renuncias aceptables por los palestinos, y más allá de la cual están dispuestos a pagar los costes de intentar modificar la relación de fuerzas para conseguir sus objetivos, se moverá a causa de la necesidad de agua para la supervivencia del Estado.

Por esta razón, una retirada unilateral israelí, apoyada como solución final desde Estados Unidos y otros actores internacionales que se dobleguen a las presiones de Washington, tendrá que ser sostenida por un amplio despliegue de ayuda a la Autoridad Nacional Palestina que acepte gobernar el nuevo "Estado": una ayuda que, además de al desarrollo económico, en una parte importante se tendrá que destinar a aumentar el suministro de agua a la población para evitar la desestabilización de la entidad palestina y para desactivar la resistencia a la solución impuesta.

Sin embargo, incluso en este escenario, el más conflictivo como estatuto final de una disminuida Palestina, es de prever que el nuevo Estado recibiría un volumen importante de ayuda exterior para ayudar a hacer más aceptable la realidad impuesta. Una parte de esta ayuda se destinará a las necesidades de agua, con lo que se puede desactivar la posible conflictividad por los acuíferos.

B. La paz negociada.

A pesar de la gravedad de la carestía, el conflicto por el agua, en un marco político pacificado y normalizado, no conducirá a derivas violentas pues la necesidad de recursos hídricos quedará reducida a la dimensión de bienestar de la población.

La solución negociada no se basará en las reivindicaciones históricas palestinas ni en sus derechos. Será la plasmación en un tratado del equilibrio de poder imperante. Al igual que en el escenario anterior, la superioridad israelí definirá la solución final. Sin embargo, la solución negociada será aceptada por las dos partes y, por tanto, la línea de equilibrio se desplazará ligeramente a favor de los palestinos en comparación con la solución impuesta. Aun así, la negociación se basará en las renuncias palestinas que, entre otros aspectos, también se pueden expresar en los acuíferos.

Pero, al igual que con el conflicto político, la debilidad y las renuncias palestinas aceptadas en el estatuto final cerrarán la disputa por el agua. La negociación no soluciona el problema de la carestía, pero cierra el conflicto ya que una de las partes, la palestina, abandona sus objetivos.

Finalmente, ante estos escenarios apuntados como las soluciones más probables al conflicto, cabe decir que un estatuto final apoyado en estos fundamentos, aunque sea aceptado por los palestinos, no cambiará la percepción de injusticia y obstaculizará la cooperación entre las dos partes.

La carestía de agua en la región sólo se podrá afrontar con garantías en un marco de gestión cooperativa entre todos los afectados.

Algunos autores, ante esta evidencia, han propuesto que se usara la gestión de los recursos hídricos para abrir una vía funcionalista y consolidar la paz. En nuestra opinión, esta posibilidad dependerá del escenario final, tanto en el marco político como en el hidrológico, y los que hemos apuntado no permiten ser optimistas.

Los acuerdos sobre el agua deberían basarse en los principios y factores de la Convención de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1997¹⁵. Sin embargo, los precedentes de los acuerdos de 1995 hacen pensar en todo lo contrario: la soberanía limitada del Estado palestino y el control israelí sobre la gestión y el consumo palestinos.

Una solución del conflicto basada en la política israelí de maximización del poder dificultará la cooperación en la gestión de las cuencas, agravará la carestía y provocará una gran disminución del bienestar de la población, tanto palestina e israelí, como de los países vecinos.

Visto todo lo cual, podemos concluir que no habrá guerra por el agua en la región de Palestina, pero tampoco paz.

¹⁵ La Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución A/Res/51/229 de 21 de mayo de 1997, adoptó la "Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para usos distintos de la navegación", después de 27 años de trabajos de la Comisión de Derecho Internacional, lo que ya nos da una idea de las dificultades que encerraba el proyecto.

Bibliografía citada:

- Barbé, E. (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barnett, J. (2000) "Destabilizing the environment-conflict thesis". *Review of International Studies*, vol. 26, nº 2.
- Buzan, B. (1991) *People, States and Fear. An Agenda for international security studies in the post-cold war era*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan; Waever y de Wilde (1995) "Environmental, Economic and Societal Security". *Working Papers, Center for Peace and Conflict Research* (Copenhagen), nº 10.
- Costa, O. (2002) "Teoría Internacional: debates y cartografías. Los vínculos entre la seguridad y el medio ambiente desde las Relaciones Internacionales" (Memoria de doctorado). Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Dabelko, G. y Dabelko, D. (1998) "Seguridad medioambiental. Cuestiones polémicas y redefiniciones". *Ecología Política*, nº 15.
- Deudney, D. (1990) "The case against linking environmental degradation and national security". *Millenium*, vol. 19, nº 3.
- Elmusa, S. (1997) *Water Conflict. Economics, Politics, Law and Palestinian-Israeli Water Resources*. Washington DC: Institute for Palestinian Studies
- Gamba-Stonehouse, V. (1992) "Environmental Crisis Cause or Consequence of International Conflict?", en Gleditsch, N.P. *Conversion and the environment*. Oslo: IPCRI.
- Gleick, P.H. (1993) "Water and Conflict. Fresh water resources and international security". *International Security*, vol. 18, nº 1.
- Grasa, R. (1993) "La seguridad europea en 1992: conceptos en expansión e instituciones interdependientes". *Anuario Internacional Cidob* 1992.
- Grasa, R. (1994) "Los conflictos verdes: su dimensión interna e internacional". *Ecología Política*, nº 8.
- Homer-Dixon, T. (1991) "On the threshold. Environment changes as causes of acute conflict". *International Security*, vol. 16, nº 2.
- Homer-Dixon, T. (1994) "Environmental scarcities and violent conflict". *International Security*, vol. 19, nº 1.
- Izquierdo Brichs, Ferran (1995) "El agua en la cuenca del río Jordán: la lucha por un recurso escaso". *PAPERS* nº 46, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Izquierdo Brichs, Ferran (1998-a) "El conflicto por el agua en la cuenca del río Jordán: pieza clave en la negociación árabe-israelí". *Ecología Política*, nº 15.
- Izquierdo Brichs, Ferran (invierno 1998-b) "El agua en la cuenca del río Jordán: pieza clave en la negociación árabe-israelí", *Nación Arabe* nº 34.
- Izquierdo Brichs, Ferran (2002) *Guerra y agua: objetivos y actitudes de los actores en el conflicto por Palestina*, Barcelona, UAB, Tesis doctoral realizada por el autor bajo la dirección de la doctora Esther BARBÉ, disponible en: <http://www.tdx.cesca.es/TDCat-0221103-210631/#documents>
- Izquierdo Brichs, Ferran (2005) *Guerra y agua. Conflicto político y carestía de agua en Palestina*, Santiago de Compostela: Fundación Araguañey.
- Levy. M.A. (1995) "Is the environment a national security issue?". *International Security*, vol. 20, nº 2.

Libiszewski, S. (1992) "What is an environmental conflict?", *ENCOP Occasional Paper*, n° 1 <http://www.fsk.ethz.ch/encop/1/libisz92.htm>

Libiszewski, S. (1995) "Water Disputes in the Jordan Basin Region and their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict", *ENCOP Occasional Paper*, n° 13 <http://www.fsk.ethz.ch/encop/13/en13-con.htm>

Lowi, M.R. (1993) *Water and Power. The Politics of a scarce resource in the Jordan River basin*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moss, R.H. (1993) "Resource scarcity and environmental security", en *SIPRI Yearbook 1993*. Oxford: Oxford University Press.

Myers, N. (1993) *Ultimate Security. The environmental basis of political stability*. Londres: Norton.

Naff, N. (1994) "Conflict and Water Use in the Middle East", en Rogers, P. Y Lydon, P. (eds.) *Water in the Arab World*. Cambridge: Harvard University Press.

Renner, M. (1997) *Fighting for survival. Environmental decline, social conflict and the new age of insecurity*. Londres: Earthscan Publications.

Sánchez, J. (1999) *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*. Barcelona: ICPS.

Wolf, A. T. (1995) *Hydropolitics along the Jordan River: Scarce water and its impact on the Arab-Israeli conflict*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.