

El conflicto por el agua en la cuenca del Jordán: ¿guerra o cooperación?

Ferran Izquierdo

La próxima guerra en Oriente Medio se librará por el agua (Butros Ghali, 1985).

La única cuestión que volverá a llevar a Jordania a la guerra es el agua (Rey Hussein de Jordania, 1990).

Oriente Medio y sobre todo la cuenca del río Jordán se han convertido, al tiempo que crecía la preocupación por los conflictos ambientales y su análisis en términos de seguridad, en un ejemplo repetido de la posible derivación violenta de los conflictos por la escasez de recursos, y específicamente por el agua. Así, no es raro leer que los conflictos por el agua de las cuencas del Eufrates y Tigris, del Jordán y del Nilo tienen un alto potencial de escalada violenta por tener objetivos incompatibles respecto a un recurso crecientemente escaso, a lo que se le añaden percepciones incompatibles a nivel identitario que agudizan la contraposición entre árabes y no árabes: los tres sistemas fluviales están controlados en sus

fuentes principales por no árabes.¹ Estas afirmaciones introducen algunos elementos centrales de la discusión:

1. ¿Realmente hay un alto potencial de escalada violenta en estos conflictos?

2. ¿Hasta qué punto es el agua una causa de guerras pasadas y futuras en la región, o una variable más a tener en cuenta pero no causal?

3. ¿Quién controla el agua? Contradiciendo a Grasa, el control del agua está más relacionado con la estructura de poder de los distintos subsistemas que con la posición de cada actor en la cuenca: por ejemplo, el agua del Nilo está controlada por Egipto, a pesar de estar situado en la cuenca inferior; otro ejemplo lo tenemos en Israel, que controló el agua del Jordán desde 1948, si bien no consiguió una posición dominante en la cuenca superior hasta junio de 1967. Por esta razón, la estabilidad de los subsistemas que constituyen las cuencas y, sobre todo, la estabilidad de las relaciones de poder en estos subsistemas tendrá una relación directa con la potencialidad de escalada violenta.

El análisis de los puntos dos y tres nos debería permitir dar una respuesta a la primera pregunta y, para ello, nos centraremos en la cuenca del Jordán, la que ha sufrido más episodios de violencia relacionada de alguna forma con los recursos hídricos.

SIONISMO, AGRICULTURA Y AGUA: UNA ECUACIÓN POLÍTICA

La construcción de un estado judío en Palestina, la esencia del sionismo, adquirió desde su mismo inicio una relación directa con la agricultura. El socialsionismo llevaba en su raíz ideológica el trabajo físico en la tierra ligado al socialismo utópico, lo que, en las condiciones del *Yishuv*,² tenía racionalidad económica y política.³ El objetivo del sionismo, tal

¹ Ver, por ejemplo, Grasa (1994: 32).

² Comunidad judía en Palestina antes de la constitución del estado de Israel.

³ Seiktar (1986: 55-56).

como expresaría Chaim Weizmann durante la negociación de la Paz de París, era crear en Palestina un estado «tan judío como Inglaterra inglesa».⁴ Para conseguir esta *juvización* un primer paso esencial era la ocupación de la tierra por parte de la inmigración judía, que tenía que ser real y efectiva. De esta forma, la agricultura adquiriría un triple rol fundamental en el sionismo: a nivel ideológico en el socialionismo, político en la construcción del estado y la ocupación del territorio, y económico para asegurar la autosuficiencia alimentaria y la viabilidad del estado judío. Y con la agricultura el agua ganaba todo su peso específico.

La importancia del agua en la colonización judía de Palestina se puso de manifiesto desde el mismo inicio y, ya a finales del siglo pasado, se vio que las opciones eran pocas: el norte de Palestina con las fuentes del Jordán y el río Litani, o el Nilo. Un informe de 1871 contenía la primera referencia a la posibilidad de que Palestina y el Neguev absorbieran una inmigración de millones de judíos desviando el agua del norte de la región hacia el sur.⁵ En 1903 se estudió el proyecto, de sionistas y británicos, de desviar agua del Nilo hacia el Sinaí donde se establecerían colonias judías, rechazado por el gobierno egipcio como una amenaza para el futuro agrícola del país.⁶

El crecimiento de la inmigración judía durante el mandato británico supuso una mayor presión sobre la tierra y la vida económica y, también, sobre los recursos hídricos. Muy pronto las estimaciones de las necesidades de agua de la población local, en oposición a las de los recién llegados, se convirtieron en una cuestión política en el debate sobre la inmigración en Palestina.⁷ Distintos proyectos, financiados por árabes o por sionistas, debatían sobre la suficiencia de los recursos. Los más importantes fueron el Plan Ionides, financiado por el gobierno transjordano y que negaba que hubiera bastante agua para construir un nuevo estado basado en la inmigración; y el Plan Lowdermilk, que defendía que había recursos para cuatro millones de inmigrantes utilizando el agua del río Litani, que no pertenece a la cuenca del Jordán y que es puramente libanés.

La proclamación del estado de Israel, y la primera guerra árabe-israelí, que supuso el reparto de Palestina, cambió totalmente la realidad política, territorial, demográfica y también respecto a los recursos hídricos de Palestina.

Tanto Transjordania —la futura Jordania— como Israel tenían un problema acuciante de agua al que había que hacer frente. Jordania tuvo que afrontar uno de los momentos más críticos de su economía. Alrededor de 450.000 palestinos expulsados de Israel se refugiaron en el territorio jordano. Al ser en su mayoría campesinos y jornaleros, la agricultura era la única vía para ocuparlos que no exigía una inversión inaccesible en formación y en bienes de equipo. Así, el desarrollo agrícola se convirtió en un objetivo central de la política económica jordana a pesar de que las perspectivas no eran prometedoras. La agricultura jordano-palestina era básicamente de secano y el terreno con lluvia suficiente para el cultivo muy limitado, por lo que se imponía la transición al regadío e, imprescindiblemente, la búsqueda de nuevas fuentes.⁸

El nuevo estado de Israel debió afrontar la cuestión del agua inmediatamente. Buena parte de su territorio quedaba fuera de la cuenca del Jordán y era muy árido. A pesar de que la población total de Israel no creció en los primeros años,⁹ las costumbres de los inmigrantes europeos eran mucho más consumidoras de agua que las de la población indígena, sobre todo en lo referente a la agricultura, lo que incrementó la presión sobre los recursos. La agricultura jugó un papel fundamental en la absorción de la inmigración, en la producción de alimentos y en la colonización efectiva del territorio del que se había expulsado a la población palestina.¹⁰ Además, a la dimensión ideológica, política y económica de la agricultura y el agua se le añadía una nueva dimensión: la seguridad, pues las colonias agrícolas eran la mejor forma de consolidar la población en áreas dispersas y de crear zonas defendibles.

Las primeras medidas que tomó el gobierno israelí respecto al agua dejaron claro que la carestía no era un elemento determinante en la política a seguir, a pesar de la naciona-

⁴ Citado en Benz y Graml (1987: 145).

⁵ Kahhaleh (1981: 9).

⁶ Riyadi (1985: 10).

⁷ Naff y Matson (1984: 30).

⁸ Naff y Matson (1984: 33-35).

⁹ La expulsión de entre 700.000 y 800.000 palestinos compensó la inmigración del mismo número de judíos.

¹⁰ Davis (1985: 18).

lización de los recursos hídricos y el racionamiento de su uso. El agua pasó a ser responsabilidad del Ministerio de Agricultura y de dos compañías —*Mekorot y Tabal*— encargadas de la planificación y desarrollo de las políticas y proyectos hidrológicos. El accionariado de estas compañías: la Agencia Judía, el Fondo Nacional Judío, la central sindical *Histadrut*, y su relación con el Ministerio de Agricultura, hacen evidente que el peso de la gestión del agua caía en los grupos de presión agrícolas y promotores de la inmigración, lo que, por una parte, ha venido obstaculizando hasta la actualidad un uso eficiente y con racionalidad económica del agua, y por otra parte, ha sustentado la dimensión ideológica y política de los recursos hídricos en Palestina.

La precariedad del armisticio y el fracaso de las conversaciones para la negociación de acuerdos de paz, llevaron a la planificación unilateral de la gestión y desarrollo de los recursos hídricos. La pieza central de los planes israelíes fue la desviación de agua del Jordán hacia el Neguev mediante el Acueducto Nacional. Éste tuvo que esperar por razones financieras y políticas. El punto desde donde debía tomarse el agua del Jordán —*Jisr Banar Yaqub*— estaba situado en la zona desmilitarizada entre Israel y Siria, y se temía que las obras provocaran protestas sirias y la condena internacional, tal como sucedía con el drenaje de Hulah y la expulsión de la población palestina de la zona.¹¹

El Acueducto Nacional se convirtió inmediatamente en uno de los principales focos de conflicto entre israelíes y árabes. Por una parte el desvío del agua del Jordán entraba en claro conflicto con los intereses árabes, tanto en calidad del agua como en cantidad: se calcula que el Acueducto ha privado de agua fresca a un total de 40.000 dunums¹² y ha impedido el desarrollo completo de otros 80.000.¹³ Por otra parte, el agua desviada se utilizaría para colonizar el territorio reclamado por los palestinos y del que habían sido expulsados, además de consolidar un estado que no reconocían,

por lo que el rechazo sería total principalmente entre la población palestina.

¿FUNCIONALISMO O REALISMO?

La política de Estados Unidos en los años cincuenta en Oriente Medio, tenía el objetivo de frenar la penetración soviética acercándose a los estados de la región mediante la ayuda económica y el distanciamiento respecto a las políticas coloniales de Francia y el Reino Unido. Sin embargo, para mantener buenas relaciones con los estados árabes, el conflicto con Israel era un escollo. En la Administración americana había división de opiniones sobre como afrontar la política de Oriente Medio. El Secretario de estado, John Foster Dulles, era partidario de buscar un acuerdo político entre árabes e israelíes, mientras que el Director de Operaciones Exteriores, Harold Stassen, y Eric Johnston creían que sería más efectivo usar el factor económico siguiendo el ejemplo europeo.¹⁴

Eric Johnston, enviado especial del Presidente Eisenhower, llegó a Oriente Medio en 1953 con el objetivo inmediato de solucionar el problema de los refugiados palestinos. Los palestinos expulsados se convirtieron en el meollo del conflicto en los primeros años. Los estados árabes, en las conversaciones de Lausana en 1949, habían dado muestras de que estaban dispuestos a aceptar a Israel siempre que hubiera cesiones israelíes tanto a nivel territorial como respecto al retorno de palestinos expulsados,¹⁵ sin embargo, el rechazo israelí a cualquier concesión hizo imposible la negociación más allá de los armisticios. La mediación de Johnston tenía tres objetivos: aliviar la carga financiera que suponía la aportación estadounidense a la UNRWA; facilitar el asentamiento de los refugiados a través del desarrollo agrícola del Valle del Jordán; y, una vez solucionado el problema de los refugiados, buscar un acercamiento político entre árabes e israelíes a partir de los acuerdos sobre la gestión del agua, siguiendo criterios funcionalistas.

La negociación sobre el agua pronto adquirió una doble dimensión técnica y política. El primer obstáculo que se tenía que salvar eran las diferencias de principios entre las

¹¹ *Beschomer (1992-a: 19).*

¹² *dunum = 0,1 hectárea.*

¹³ *Schmida (1985: 27).*

¹⁴ *Kafkafi (1992: 167).*

¹⁵ *Feneaux (1992: 20).*

dos partes: Israel había planificado su desarrollo basándose en el desvío de agua fuera de la cuenca natural del Jordán, mientras que los árabes, apoyándose en las prácticas más extendidas del Derecho, se oponían a este desvío. La desconfianza entre las partes también dificultaba el diseño de un plan para el Valle del Jordán, pues ni los árabes ni Israel querían dejar en manos del otro volúmenes importantes de agua que pudieran ser utilizados para hacer futuros chantajes. Finalmente, la principal dificultad a nivel técnico sería la discusión de las cuotas a repartir para unos y otros. No obstante estos escollos la negociación a nivel técnico llegó a buen puerto y se consiguió un acuerdo que debía ratificar el gobierno israelí y la Liga Árabe.

La dimensión política del plan fue percibida inmediatamente por la opinión pública árabe: «¿Qué interés pueden tener los árabes en hacer posible y más fácil para Israel la creación de su futuro, cuando creen que el estado se ha fundado a expensas de los árabes y que cuanto más poderoso crezca y más población tenga, más grande será el peligro para los árabes? (...) Claramente se concluye que bajo la apariencia de un informe puramente técnico el Plan Johnston esconde la realidad de un programa político para una solución parcial sino completa del problema palestino (...) No podemos concebir como los árabes pueden cooperar en un proyecto que no sólo mejoraría las condiciones económicas del millón de judíos que han ocupado sus casas sino que además ayudaría a atraer a otro millón para ocupar más».¹⁶

En realidad, lo que estaba sobre la mesa era el reconocimiento de Israel y las líneas de demarcación como fronteras definitivas, así como la imposibilidad del retorno palestino a sus tierras. El rechazo público al Plan Johnston creció con grandes manifestaciones en Jordania y Egipto y la Liga Árabe con Gamal Abdel Nasser al frente, a pesar del acuerdo técnico, no pudo aceptar la dimensión política que suponía. La vía funcionalista para la solución del problema árabe israelí había fracasado y, de la misma forma, también se hizo evidente que sin un acercamiento político previo no habría acuerdo sobre los recursos hídricos en la cuenca del Jordán.

AGUA Y PODER

El fracaso de la negociación impulsó la gestión unilateral de los recursos hídricos. El proyecto más polémico —el Acueducto Nacional israelí— se convirtió en una prioridad para el gobierno de Tel Aviv. El punto técnicamente adecuado para la toma de agua y para su traslado por gravedad estaba situado en la zona desmilitarizada entre Israel y Siria, sobre la cual ninguno de los dos países tenía soberanía, por lo que el gobierno de Damasco protestó ante el Consejo de Seguridad cuando Israel inició las obras y consiguió el veto de la URSS. Los Estados Unidos concedieron ayuda financiera para el desarrollo de las infraestructuras hidrológicas a condición de que respetaran el Plan Johnston y de que Israel esperara dos años antes de reemprender las obras en Jisr Banat Yaqub.

El gobierno israelí, no obstante, consideró que el Acueducto Nacional era un elemento fundamental para la construcción y consolidación del estado naciente, indispensable para colonizar el Neguev —fronterizo con Egipto y la zona más desprotegida—, y que se debía realizar lo antes posible y a cualquier precio. Tel Aviv era perfectamente consciente de las implicaciones políticas y de seguridad del proyecto, lo que explica que las decisiones se tomaran en un comité especial en el que participaban los altos funcionarios de los ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, y Finanzas, más el ministro de Agricultura y los consejeros de *Tahal*, y en las deliberaciones importantes intervenían incluso los ministros y Ben Gurion.¹⁷ El gobierno israelí, presionado por el Ministerio de Agricultura, al frente del cual estaba el halcón Moshe Dayan, aceleró las obras del acueducto aunque para ello hubiera que pagar un alto precio económico y hacer frente a las protestas árabes. La decisión principal fue trasladar la toma de agua al lago Tiberias, bajo soberanía israelí pero situado a —213 metros bajo el nivel del mar, lo que obliga a bombear el agua y supone un enorme consumo de energía.

Las obras, que se mantuvieron en secreto hasta 1959, provocaron el rechazo árabe en cuanto se hicieron públicas.

¹⁶ Arab Jordan Valley Office (1954: 21).

¹⁷ Reguer (1993: 71).

La Liga Árabe preparó un proyecto para desviar el agua de las fuentes superiores del Jordán, que nacían en el sur de Líbano y los Altos del Golán sirios. Durante tres años las dos partes se estuvieron amenazando con usar la fuerza si la otra realizaba sus proyectos, pero mientras que los israelíes continuaron trabajando, los árabes esperaron a que entrara en funcionamiento la primera fase del Acueducto Nacional en 1964 para empezar a poner en práctica sus decisiones.

La primera cumbre de la Liga Árabe, reunida en El Cairo en 1964, aprobó el inicio de las obras del desvío del agua de las fuentes del Jordán, lo que provocó la inmediata respuesta militar israelí paralizando los trabajos y ayudando a alimentar la tensión en la región. De esta forma, Israel pasaba a ejercer el control indirecto sobre toda la cuenca superior del Jordán.

La lucha por el agua sólo fue una más de las causas de la guerra de junio de 1967, no obstante, sí se puede creer que a largo plazo las conquistas israelíes de 1967 tuvieron una gran repercusión en el conflicto por los recursos hídricos. Con la guerra de junio de 1967 Israel pasó a dominar y administrar directamente toda la cuenca del río Jordán, excepto la orilla oriental al sur del lago Tiberias, sobre la cual continuó ejerciendo un control indirecto e interfiriendo en su desarrollo. La importancia del agua en la guerra de 1967 se manifiesta en la Orden Militar 92, dictada inmediatamente después de terminar la guerra, con la que la autoridad militar israelí ponía bajo su control todos los recursos hídricos de los territorios ocupados.

La guerra de 1967 y la conquista territorial israelí imprimió un nuevo carácter al conflicto por el agua. La victoria israelí demostró el papel hegemónico a nivel militar del estado judío en la región; sin embargo, el gobierno de Tel Aviv también sintió la frustración de no poder trasladar esta hegemonía al nivel político al no poder imponer su paz. A

inicios de los setenta, los estados árabes del frente habían aceptado la resolución 242 del Consejo de Seguridad de las NN UU y; con ello, reconocían el derecho a la existencia de Israel dentro de las fronteras de 1949. Así, el contencioso árabe-israelí se trasladó a los territorios ocupados en 1967 y, más tarde, también al sur de Líbano.

La consolidación de Israel, por su posición de fuerza y por el reconocimiento de los estados árabes; despojó de gran parte de su carga política y de seguridad a los recursos hídricos consumidos por los israelíes dentro de la línea verde.¹⁸ Sin embargo, la política israelí de colonización de los Altos del Golán, Cisjordania y la Franja de Gaza trasladaron a estas zonas los mismos elementos que habían impedido la negociación sobre los recursos hídricos con anterioridad: junto con la tierra se expropiaba el agua que se utilizaría para colonizar estos territorios, haciendo cada vez más irreversible la expansión de Israel y la pérdida de suelo árabe. Esta situación es particularmente grave en Cisjordania, por la importancia de sus aguas subterráneas y por su centralidad en cualquier solución política del problema palestino.

LA DIMENSIÓN PALESTINA DEL CONFLICTO

Los palestinos de Cisjordania consumen alrededor de 110 millones de metros cúbicos por año (Mmc), según los datos proporcionados por *Tahal*, o 120-130 Mmc según los investigadores palestinos.¹⁹ El suministro está totalmente supeditado a las cuotas que asigna la autoridad israelí, por lo que no se puede hablar de déficit en Cisjordania sino de necesidad de negociar la distribución de los recursos con Israel y Jordania. Algunos autores, basándose en las aguas subterráneas y los derechos sobre el agua del río Jordán, llegan a cifrar el agua renovable de un futuro estado palestino en 1080 Mmc.²⁰ La agricultura de regadío ha estado sometida a fuertes restricciones bajo las autoridades israelíes, hasta el punto que la superficie irrigada disminuyó de un 27% de la superficie cultivada, antes de la guerra de 1967, a menos del 7% en la actualidad.²¹ A pesar de ello, el sector agrícola consume más del 70% del agua y las necesidades futuras se estiman muy superiores.

¹⁸ Línea de demarcación dibujada en los acuerdos de armisticio de 1949.

¹⁹ Esta diferencia se explica porque los palestinos incluyen Jerusalén Este en sus cálculos, mientras que las autoridades israelíes consideran que forma parte de Israel (*Shuvai* (1983-b: 91)).

²⁰ Jirbawi y Abd al-Hadi (1990-a: 98-100).

²¹ Baschomer (1992-b: 14, 78).

Los recursos hídricos en la Franja de Gaza se encuentran actualmente en una clara situación de déficit. El suministro depende totalmente de los acuíferos, que tienen una recuperación natural de poco más de 60 Mmc para un consumo de más de 100 Mmc, con lo que las aguas subterráneas están en peligro tanto por la pérdida de calidad debida a la entrada de agua marina como por la pérdida de volumen. Más del 10% del agua del acuífero excede el límite de salinidad y se calcula que en el año 2010 será el 20%.²² También en esta zona es el sector agrícola el mayor consumidor.

Los asentamientos de colonos en los territorios ocupados son uno de los elementos más desestabilizadores en la fase actual del conflicto. La política de colonización de los territorios ocupados evolucionó de los objetivos geoestratégicos de los gobiernos laboristas al objetivo demográfico de los gobiernos del Likud.²³ Los primeros asentamientos y las expropiaciones más importantes de terreno se situaron en el Valle del Jordán, lo que supuso un golpe durísimo a la agricultura palestina. La segunda oleada de colonos, desde el año 1977, se asentó cerca de la línea verde con el objetivo de integrar los territorios ocupados, principalmente Cisjordania incluyendo Jerusalén Este, en la realidad israelí tanto demográfica como territorial. La política de infraestructuras en la zona se ha planificado con los mismos objetivos, ahogando las infraestructuras palestinas y sustituyéndolas por una organización que completa la israelí.²⁴ Un segundo efecto no tan evidente de esta política de hechos consumados es que muchos de los asentamientos están situados en la zona de realimentación del acuífero occidental, de forma que los israelíes no sólo han creado una nueva línea que desplaza la línea verde, sino que además han conseguido el dominio físico de su principal fuente de agua.

Los asentamientos de colonos judíos en los territorios ocupados no serían posibles sin la expropiación de tierra y agua. En el año 1990 se calculaba que más del 50% del territorio, en muchas ocasiones las mejores tierras de cultivo, había pasado a manos israelíes,²⁵ y el proceso continúa en la actualidad. Las restricciones en el consumo de agua se dieron desde el mismo día de la ocupación. Los objetivos de estas restricciones eran proteger el consumo israelí del acuífero occidental e impedir el desarrollo agrícola palestino, pues

podía hacer la competencia a la agricultura israelí²⁶ y de los colonos, además de reservar buena parte de los recursos hídricos para la colonización judía de los territorios.

El consumo total de los colonos judíos en Cisjordania es difícil de calcular ya que no hay cifras oficiales y las que ofrecen los autores son muy dispares,²⁷ aunque es evidente que se puede hablar de un consumo per cápita entre cinco y diez veces superior al de los palestinos. En la Franja de Gaza la diferencia es todavía más brutal. Esta política de expropiación del agua y la tierra tiene un claro reflejo en la superficie de cultivo irrigada en Cisjordania: los palestinos cultivan alrededor de 1,7 millones de dunums, de los cuales 104.000, el 6%, son de regadío; mientras que los colonos cultivan 563.000 dunums, de los cuales 389.000, el 69%, es de regadío.²⁸ Otro factor importante es que todas las nuevas infraestructuras relacionadas con el agua, incluso las que sirven a las comunidades palestinas, están controladas desde los asentamientos convirtiéndose en un nuevo instrumento de dominación.²⁹

Se puede apreciar, pues, que el conflicto por el agua en los territorios ocupados palestinos tiene una dimensión política y también ideológica para las dos partes, lo que hace imposible un acuerdo sobre los recursos sin un acuerdo político anterior. Para la derecha nacionalista israelí los territorios ocupados forman parte de la *Tierra de Israel* por lo que se deben colonizar de la misma forma que se hizo con Israel y, para ello, se necesita el agua. Para los palestinos, después de reconocer a Israel dentro de sus fronteras de 1949, todas sus esperanzas se centran en crear un estado palestino en los territorios ocupados, lo que implica recuperar el territorio

²² Pearce (1991: 37).

²³ Gatti (1991: 15).

²⁴ Jirbawi y Abd al-Hadi (1990-b: 80).

²⁵ UNCTAD (1991: 13).

²⁶ Graham-Brown (1990: 58).

²⁷ Assaf, Khatib, Kaily y Shuvail (1993: 29) hacen una estimación de un mínimo de 50 Mmc; Kliot (1993: 247) cifra su consumo en 160 Mmc; mientras que Beschoner se mantiene en un término medio de 100 Mmc (1992-b: 13).

²⁸ Baskin (1993: 4).

²⁹ Shuvail (1993-a: 49-50).

expropiado y acceder a su explotación, para lo cual se necesita el agua. Un estado palestino necesitará la agricultura para su desarrollo económico y para facilitar el asentamiento de aquellos refugiados a los que se permita el retorno. Así, se puede comparar el papel que jugó el agua en el sionismo y la creación del estado de Israel con el que juega en el nacionalismo palestino.

Más discutible es la dimensión de seguridad del agua de Cisjordania y, en este aspecto, también del agua del Golán. El gobierno y la derecha israelíes han justificado en más de una ocasión el mantenimiento de la ocupación de Cisjordania y de los Altos del Golán por su situación estratégica respecto al agua. En el Golán nace el río Baniás, uno de los principales afluentes del Jordán, y el acuífero occidental cisjordano es una de las más importantes fuentes de agua para Israel. Sin embargo, aun sin discutir el derecho de Israel a este agua, se puede ver que el control no depende de la ocupación física de las fuentes, sino de la relación de poder entre las partes, y la hegemonía militar israelí no permite pensar ni en un ataque árabe para conseguir el dominio del agua, ni en que Israel, incluso retirando su ejército, se vea obligado a ceder el control, tanto de la cantidad como de la calidad, de los recursos hídricos más allá de lo que decida en una negociación.³⁰

LA AGRICULTURA: ENTRE EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El problema de la seguridad ecológica o, más concretamente, de la seguridad hidrológica, presenta distintos aspectos

que se deben estudiar por separado.³¹ Una dimensión que tiene un peso cada vez mayor es el uso que se da al agua y su relación con la escasez de los recursos.

La agricultura es la gran consumidora de agua en todas las regiones del mundo con problemas de recursos hídricos. La relación de la agricultura con el agua a nivel de gestión es un problema de enfrentamiento entre dos seguridades buscadas por muchos estados, sobre todo en los países en vías de desarrollo: la seguridad alimentaria y la seguridad en el suministro de agua, que en regiones con carestía de recursos hídricos son excluyentes.

Las prioridades para la seguridad hidrológica se pueden concretar en tres bloques básicos: autosuficiencia en agua potable para el uso doméstico, presente y futura; reservas subterráneas para casos de emergencia; y sistemas alternativos de suministro.³² Evidentemente, el agua de riego no entra en ninguna de estas prioridades.

El coste también es un problema importante en relación con la agricultura, pues crece con la carestía ya que cada vez es más caro mantener un sistema de precios que subvencione el consumo de agua para riego, y más si hay que recurrir a alternativas tecnológicas o a la importación para aumentar el suministro de recursos hídricos. Así, en las zonas con carestía de agua aparece una ecuación inevitable: la eficiencia económica de la agricultura disminuye a medida que crecen la población y sus necesidades.

Hasta ahora, el problema de la agricultura y el agua no se ha enfocado hacia la disminución del volumen total de agua consumida sino hacia el incremento de la productividad por unidad de agua —de la eficiencia en relación al agua— manteniéndose los volúmenes totales. Reducir el sector agrícola implica un cambio en la estructura económica que no se puede hacer a corto plazo sin pagar un precio muy alto para los programas de ajuste. Sin embargo, como hemos visto, aun sabiendo que las necesidades mínimas de agua obligarán a hacerlo antes del 2020, los palestinos no se pueden plantear el futuro económico si no es con un crecimiento del sector agrícola a corto plazo, los jordanos continúan promoviendo planes expansivos y los israelíes, a causa del poder del lobby agrícola, no reducen el riego.

³⁰ Sin embargo, la militarización de la política exterior israelí, al igual que el «síndrome del Holocausto», impulsa la propensión del sistema político a aceptar el worst case scenario thinking de los militares (Seltzer (1986: 197-202)), lo que, en muchas ocasiones, conduce a entender la seguridad solamente como control militar directo, reflejándose en la voluntad de dominio físico de las fuentes de agua.

³¹ Peter H. Gleick (1994) «Amarga agua dulce: los conflictos por recursos hídricos», *Ecología Política*, nº 8, hace un análisis de estas diversas dimensiones de la seguridad en relación a los recursos hídricos, aunque omite el estudio de la relación del agua con variables políticas, ideológicas o de seguridad en el sentido que son tratadas en el presente artículo.

³² Savage (1991: 3).

La agricultura ha jugado un papel básico en el desarrollo económico y político de Israel, pero en la actualidad su peso económico es bajo: 7,6% del PIB; 3-4% de las exportaciones; 5,3% de la fuerza de trabajo.³³ Cabe señalar, sin embargo, que provee más del 90% de la demanda doméstica.³⁴ Más del 50% de la superficie de cultivo es de regadío, explotando prácticamente la totalidad del suelo irrigable. Muchos de los cultivos son de uso intensivo de agua y la mayoría de ellos son ineficientes si se tiene en cuenta su coste. El agua está subsidiada por el estado hasta el punto que se está pagando por debajo del coste de la electricidad necesaria para producirla.³⁵

Esta situación del sector agrícola —menos del 50% del sector es económicamente eficiente³⁶— sólo se entiende si se conoce la fuerza del lobby que lo representa y el papel ideológico y estratégico que jugó la agricultura en el proceso de consolidación del nuevo estado. El rol político de la agricultura facilitó la organización del lobby, que puede actuar sobre todos los factores necesarios para la agricultura (tierra, agua, capital y trabajo), los cuales, en Israel, son todos susceptibles de manipulación política. Por esta razón, y debido también al sistema político y de partidos israelí y la debilidad de los gobiernos, el lobby agrícola puede tener una gran influencia en el proceso negociador sobre el agua y sobre las relaciones comerciales con sus vecinos árabes, de forma que sea difícil redistribuir los recursos hídricos y reducir el regadío israelí.

El peso de la agricultura en la economía jordana es bajo: 6,8% del PIB y 7,6% de la fuerza de trabajo.³⁷ Sin embargo, este bajo peso relativo no es consecuencia de una economía desarrollada en los otros sectores, como en Israel, sino de las dificultades para desarrollar el regadío y la productividad agraria. La superficie de regadío es inferior al 10% de la superficie cultivada, pero produce más del 40% de la producción agraria total, el 70% del valor bruto de la producción agraria y el 85% de las exportaciones agrarias.³⁸ Se puede ver, así, que en el caso de Jordania el sector agrícola podría expandirse y recuperar mucho peso relativo y absoluto dentro de la economía si conseguía más agua.

La agricultura todavía constituye el núcleo de la economía en los territorios ocupados de Palestina: 39% del PIB

en 1992³⁹ y el 47% de la población activa.⁴⁰ Sin embargo, las restricciones sobre el consumo de agua impuestas a los palestinos por la autoridad israelí, así como las expropiaciones y desvío de agua a los asentamientos y a Israel, limitan el uso agrícola del agua hasta el punto que los cultivos de regadío sólo se extienden a una quinta parte de la superficie irrigable. Es evidente, pues, que el futuro de la agricultura palestina y, en buena parte, de toda la economía de los primeros años de la futura Entidad Nacional Palestina, dependerá de las cuotas de agua que se consigan en la negociación sobre los recursos hídricos.

Un primer objetivo de la agricultura, más allá de su eficiencia económica, es la seguridad alimentaria. En Oriente Medio, a pesar de los problemas relacionados con el agua, todos los gobiernos están inmersos en programas para garantizar la producción de alimentos. En el pasado fue Israel el primero en planificar la agricultura dentro del marco de la «defensa total»: la agricultura no es sólo importante para colonizar y proteger así zonas fronterizas, sino que también es básica para reducir los efectos de posibles embargos, bloqueos o presiones comerciales.⁴¹

Pero la idea de seguridad alimentaria no se queda sólo en Israel sino que, desde la Guerra del Golfo Pérsico y el embargo a Irak y la política seguida por la comunidad internacional en Libia y Haití, está ganando cada día más fuerza en muchos países del Sur y, sobre todo, en una zona conflictiva como Oriente Medio. Sólo así se pueden comprender los proyectos faraónicos de algunos gobiernos para conseguir más agua para regar, o que, a pesar de la carestía y de los problemas que comportan con los estados vecinos, se estén llevando a cabo programas de expansión agrícola.

³³ Beschoner (1992-a: 12).

³⁴ Aharoni (1991: 198).

³⁵ Aharoni (1991: 211).

³⁶ Stauffer (1985: 77).

³⁷ Beschoner (1992-a: 16).

³⁸ Wilson (1991: 55).

³⁹ Banco Mundial (1993: 152).

⁴⁰ Abdel-Fadil (1994: 8).

⁴¹ Stauffer (1985: 75).

El valor de la agricultura no se reduce a la independencia alimentaria, también es importante para la evolución de algunas sociedades con economías en desarrollo: frena la inmigración urbana y ayuda a crear polos regionales de desarrollo. Estos argumentos se añaden al valor propiamente económico de la producción agrícola, fundamental para la balanza comercial exterior, y también para mitigar el paro y para facilitar la acumulación de capital necesaria para desarrollar los otros sectores de la economía, sobre todo en Palestina y Jordania que tienen economías en vías de desarrollo y un crecimiento demográfico de los más altos del mundo. En Israel, con una economía ya desarrollada, el factor económico no es tan importante, pero juega el factor político del peso del lobby agrícola que impide la planificación de la agricultura según criterios de eficiencia económica o según las necesidades hidrológicas.

El aplazamiento de la elección entre seguridad alimentaria y seguridad hidrológica se convierte en un factor de inestabilidad futura y de peligro para las relaciones entre los países que comparten la cuenca: cuanto más alto sea el precio del agua más encarnizada será la lucha; cuanto más corto sea el plazo para el cambio estructural más costoso y desestabilizador será y mayor la tentación de presentar el problema como de distribución injusta del agua entre los estados coribereños.

Así, vemos que se enfrentan dos realidades contradictorias. El desarrollo económico a corto y medio plazo de Palestina y Jordania no permite pensar en reducciones drásticas del sector agrícola, pero las necesidades mínimas de agua obligarán a ello. La cooperación entre los países de la cuenca a nivel económico y de gestión de recursos, permitiría facilitar la transición de un modelo económico a otro. Israel, que está más preparada económicamente para reducir su agricultura, debería liberar el agua que dedica al regadío y permitir que la utilizaran los palestinos mientras desarrollan los otros sectores de su economía. La realidad, sin embargo, no parece ir en esta dirección, ya que en los acuerdos que se están negociando los israelíes están imponiendo fuertes limitacio-

nes a la agricultura palestina y no parecen dispuestos a admitir reducciones del volumen de agua que consumen.

CONCLUSIONES

Analistas palestinos e israelíes, basándose en el concepto de «necesidad mínima de agua» que va más allá del consumo doméstico e incluye el consumo para las actividades públicas y comerciales como hospitales, escuelas, servicios, comercio e industria, hacían una predicción de déficit para estas necesidades mínimas en el año 2020, incluso habiendo eliminado el consumo agrícola.⁴²

El debate sobre la potencial tendencia hacia la violencia de los conflictos por los recursos hídricos se ha planteado hasta la actualidad sobre una base que no afecta la relación del agua con la supervivencia directa de la población. Si nos planteamos la seguridad hidrológica desde una perspectiva diferenciada de la seguridad alimentaria, debemos estar de acuerdo en que ninguna región, ni tan siquiera la cuenca del río Jordán, ha llegado todavía a una crisis de supervivencia, por lo que no se pueden hacer predicciones directas sobre la base de la experiencia, aunque sí se pueden apuntar tendencias.

Así, a la segunda de las preguntas iniciales podemos responder que a pesar de que las implicaciones ideológicas, políticas y de defensa de los recursos hídricos han exacerbado el conflicto por el agua hasta convertirla en uno de los factores que condujeron a guerras, la seguridad hidrológica tal como la hemos definido no ha sido una causante directa de las guerras habidas en la región, sino estas implicaciones ideológicas, políticas y de defensa. El peso de estos elementos también se ha manifestado en la imposibilidad de llegar a acuerdos sobre la gestión del agua, hasta haber llegado a un mínimo de acuerdo político.

El fracaso de la mediación Johnston expresaba la dificultad para utilizar la gestión de los recursos hídricos en un sentido-funcionalista, sin embargo la negociación del acuerdo jordano-israelí, en el verano de 1994, permitió ver que una vez superadas estas implicaciones la avenencia no sólo fue mucho más fácil, sino que incluso se llegó a usar el agua para medidas de creación de confianza en el momento de negociar una paz mal aceptada por la opinión pública

⁴² Assaf, Khatib, Kaily y Shuvail (1993: 20-24).

jordano-palestina.⁴³ No obstante, aun en las relaciones con Jordania, la cooperación en proyectos conjuntos y el avance hacia la creación de interdependencias está condicionada por la solución del conflicto palestino-israelí.

El caso palestino es distinto pues, como hemos visto, todavía conserva todas las implicaciones políticas e ideológicas que pueden exacerbar el conflicto por el agua. Esto no significa, sin embargo, que sea probable una salida violenta, pues la relación de poder entre los dos actores no permite pensar en ello.

La hegemonía militar israelí sobre la cuenca se ha expresado en el control de las fuentes de agua y el mantenimiento del statu quo desde 1967. Desde la perspectiva israelí el conflicto por el agua en la cuenca del Jordán ha terminado,⁴⁴ y su política actual se dirige a la plasmación *de iure* de este statu quo. Por esta razón, el enfoque que quiere dar a las negociaciones no es de redistribución de los recursos, sino de aumento de la producción de agua.

Podríamos, pues, responder a la pregunta inicial diciendo que, tal y como se plantean en la actualidad, no hay un gran potencial de escalada violenta en los conflictos por los recursos hídricos en la cuenca del Jordán. Esto no significa, sin embargo, que el acuerdo y la cooperación sean fáciles, al menos mientras no se haya llegado a una solución política del conflicto de Israel con los palestinos, con Siria y, también, con Líbano.

No obstante, haciendo un ejercicio de optimismo, se puede imaginar un futuro en el que los recursos hídricos sirven para profundizar la paz en la región desde una perspectiva funcionalista, una vez establecidos unos mínimos que comprenden: la normalización de las relaciones entre los distintos actores de la cuenca; el desarrollo económico de Palestina y Jordania sin dependencia del sector agrario; y la cooperación multilateral.

Los acuerdos sobre la gestión de cuencas hidrográficas internacionales nos permiten distinguir entre tres tipos básicos:⁴⁵

1. Cooperación centralizada.
2. Cooperación descentralizada (desarrollo federal).
3. Distribución cooperativa (desarrollo unilateral).

El modelo ideal de gestión de los recursos hídricos es el de cooperación centralizada, con una planificación global e integral, centralización de los datos, trascendiendo las jurisdicciones locales y gobernada por una autoridad supranacional. Está claro que la gestión centralizada necesita unas condiciones que la permitan: un alto grado de cooperación política y de integración con una fuerte tradición negociadora; la percepción de los estados de que la cooperación da más beneficios que el desarrollo unilateral; el interés de los estados tiene que ser similar, igual que las características geográficas e hidrográficas; las economías tienen que ser lo más complementarias posible; todos los estados de una cuenca deben participar, directa o indirectamente, en el acuerdo.

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

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

Es evidente que el modelo de cooperación centralizada es el más lejano de las condiciones políticas y económicas de los estados de la cuenca del río Jordán. En la situación ac-

⁴³ El contencioso por los recursos hídricos se negoció antes de la firma del Tratado de paz y durante la negociación, en momentos de sequía y carastía en Jordania. Israel cedió agua para aliviarla (Jordan Times (7, agosto, 1994: 1)).

⁴⁴ Lowi (1993: 201).

⁴⁵ Sigo aquí la clasificación de Saliba (1968: 113-129).

tual, incluso un acuerdo de distribución es un paso positivo. No obstante, cuanto más se acerquen los convenios, tanto a nivel bilateral como multilateral, al modelo de gestión centralizada, más arraigará la paz en la región. La razón es que el campo de la gestión hidrológica, por la globalidad sectorial, por la necesidad de coordinar políticas concretas, por las infraestructuras comunes y por la dependencia de un recurso básico como es el agua —lo que implica un alto grado de confianza entre las partes—, es el que más se presta a crear el tipo de relaciones e interdependencias defendidas por la óptica funcionalista.

Esta claro que la realidad actual todavía está muy lejos de estas esperanzas, pero una buena señal de que el agua puede ser útil en esta dirección son la multitud de proyectos de cooperación y desarrollo que se proponen o que, en vez de premoniciones de guerra, se escriba del «agua como factor de cooperación israelo-árabe»⁴⁶

BIBLIOGRAFÍA

- ABDEL-FADIL, Mahmoud (agosto 1994) «Une coopération économique déséquilibrée en faveur d'Israël». *Le Monde Diplomatique*.
- AHARONI, Yair (1991) *The Israeli economy. Dreams and realities*. Londres: Routledge.
- ARAB JORDAN VALLEY OFFICE (1954). *Commentary on Water Development in the Jordan Valley Region*. Beirut: Arab Jordan Valley Office.
- ASSAF; KHATIB; KALLY; y SHUVALL (1993) «A Proposal for the Development of a Regional Water Master Plan». En: Assaf, Karen; Khatib, Nader; Kally, Elisha; i Shuvall, Hillel (eds.) (1993) *A Proposal for the Development of a Regional Water Master Plan*. Jerusalén: Israel/Palestine Center for Research and Information.
- BANCO MUNDIAL (1993; vol.II) *Developing the Occupied Territories. An Investment in Peace. The Economy*. Washington DC: The World Bank, Report nº 11958.
- BASKIN, Gershon (1993) «The West Bank and Israel's Water Crisis». En: Baskin, G. (ed.) (1993) *Water: Conflict or Cooperation*. Jerusalén: Israel/Palestine Center for Research and Information.
- BENZ, Wolfgang y GRAML, Hermann (1987). *El Siglo XXI. Problemas mundiales entre los dos bloques de poder*. Madrid: Siglo XXI.
- BESCHORNER, Natasha (1992-a) «Le rôle de l'eau dans la politique régionale de la Turquie», *Monde arabe - Maghreb Machrek* nº 138.
- (1992-b) «Water and Instability in the Middle East», *Adelphi Paper*, nº273.
- DAVIS, Uri (1985). «Arab Water Resources and Israeli Water Policies». En: Farid, Abdel Majid i Sirriyeh, Hussein (eds.) *Israel and Arab Water*. Londres. Arab Research Center-Ithaca Press.
- FENALD, Pascal (1992) *Moyen-Orient. Les dossiers de la paix*, Bruselas: GRIP.
- GATTI, Lucia (1991) *Le politique et l'espace économique dans la quatrième année de l'Intifada: un projet à géométrie variable*. Memoria presentada en el DEA de Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos de París.
- GLEICK, Peter H. (1994) «Amarga agua dulce: los conflictos por recursos hídricos», *Ecología Política* nº 8.
- GRAHAM-BROWN, Sarah (1990) «Agriculture and Labour Transformation in Palestine». En: Glavanis, Kathy y Pandeli (eds.) (1990) *The Rural Middle East. Peasant Lives and Modes of Production*. Londres: Birzeit University i Zed Books.
- GRASA, Rafael (1994) «Los conflictos 'verdes': su dimensión interna e internacional», *Ecología Política* nº 8.
- JIRBAWI, A. y ABD AL-HADI, R. (1990-a) «Miyah dawlat Filastin: mina al-istilab ila al-istirdad» (Las aguas del estado de Palestina: de la expropiación a la recuperación). *Dirasat Filastiniyya* nº 4.
- (1990-b) «Les plans israéliens d'aménagement du territoire», *Revue d'Etudes Palestiniennes* nº 37.
- KAFKAFI, Eyal (1992). «Ben-Gurion, Sharett and the Johnston Plan». *Studies on Zionism*, vol.13, nº2.
- KAHHALEH, Subhi (1981) «The Water Problem in Israel and Its Repercussions on the Arab-Israeli Conflict». IPS Papers, nº9.
- KLIOT, Nurit (1994) *Water resources and conflict in the Middle East*. Londres y Nueva York: Routledge.

⁴⁶ Mohamed Sid-Ahmed en *Le Monde Diplomatique* (junio de 1998: 28).

El conflicto por el agua en la cuenca del Jordán

- LOWI, Miriam R. (1993) *Water and Power. The politics of a scarce resource in the Jordan River basin*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NAFF, T. y MATSON, Ruth C. (1984) *Water in the Middle East. Conflict or Cooperation?* Boulder i Londres: Westview Press.
- PEARCE, Fred (junio 1991) «Wells of Conflict on the West Bank». *New Scientist*.
- REGUER, Sara (1993). «Controversial Waters: Exploitation of the Jordan River, 1950-80». *Middle Eastern Studies*, vol.29, nº1.
- RIYADH, Mahmoud (1985) «Israel and the Arab Water in Historical Perspective». En: Farid, Abdel Majid y Sirriyeh, Hussein (eds.) (1985) *Israel and Arab Water*. Londres: Arab Research Center -Ithaca Press.
- SALIBA, Samir N. (1968). *The Jordan River Dispute*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- SAVAGE, Christopher (1991) «Middle East Water». *Asian Affairs*, vol. XXII, I.
- SCHMIDA, Leslie (1985). «Israeli Water Projects and their Repercussions on the Arab-Israeli Conflict». En: Farid, Abdel Majid i Sirriyeh, Hussein (eds.) *Israel and Arab Water*. Londres: Arab Research Center-Ithaca Press.
- SELIKAR, Ofira (1986) *New Zionism and and the Foreign Policy System of Israel*, Londres y Sidney: Croom Helm.
- SHUVALL, Hillel I. (1993-a) «Approaches to Finding an Equitable Solution to the Water Resources Problems Shared by Israelis and the Palestinians in the Use of the Mountain Aquifer». En: Baskin, G. (ed.) (1993) *Water: Conflict or Cooperation*. Jerusalén: Israel/Palestine Center for Research and Information (IPCRI).
- (1993-b) «An Inventory of the Water Resources of the área of Israel and the Occupied Territories estimated Water Supply Potential and current utilization». En: Assaf, Karen; Khatib, Nader; Kally, Elisha; y Shuvall, Hillel (eds.) (1993) *A Proposal for the Development of a Regional Water Master Plan*. Jerusalén: Israel/Palestine Center for Research and Information.
- SID-AHMED, Mohamed (junio 1998) «L'eau, facteur de coopération israélo-arabe», *Le Monde Diplomatique*.
- STAUFFER, Thomas (1985) «Arab Waters in Israeli Calculations: The Benefits of War and the Costs of Peace». En: Farid, Abdel Majid y Sirriyeh, Hussein (eds.) (1985) *Israel and Arab Water*. Londres: Arab Research Center -Ithaca Press.
- UNCTAD (1991) «Recent Economic Developments in the Occupied Palestinian Territory». *Journal of Economic Cooperation Among Islamic Countries*, vol.12 nº 1-2.
- WILSON, Rodney (ed.) (1991) *Politics and the Economy in Jordan*. Londres y Nueva York: Routledge.

