

AGUA Y PODER. EL CASO DE LAS CUENCAS DE PALESTINA

por FERRAN IZQUIERDO BRICHS
Universitat Autònoma de Barcelona

RESUMEN

Muchos analistas ven en el agua un posible factor de conflicto que conduzca a guerras o a situaciones de violencia. En otras ocasiones, se piensa en los recursos hídricos como un sector que puede facilitar la cooperación, incluso siendo utilizada desde una perspectiva funcionalista como un mecanismo para facilitar la paz. Sin embargo, la realidad es que no hay guerras por el agua, pero tampoco conduce a la paz. Para analizar los conflictos por el agua es mucho más útil tener en cuenta los intereses de los actores afectados en términos de poder (ya sea en la forma de poder político o en forma de capital), pues las necesidades de la población en términos de bienestar quedan muchas veces sometidas a la lógica del poder. El ejemplo del conflicto por los recursos hídricos en las cuencas de Palestina nos servirá como estudio de caso para ilustrar esta aproximación.

ABSTRACT

Many analysts view the water as a source of conflict that can lead to war or violence. On the contrary, other authors think of water as a sector that can facilitate cooperation, even being used from a functionalist perspective as a mechanism to facilitate peace. However, the reality is that there are no water wars, and that the water is neither a factor conducive to peace. To analyze the conflicts over water is much more useful to consider the interests of affected stakeholders in terms of power (either in the form of political power or in the form of capital), as the needs of the population in terms of welfare are often subjected to the logic of power. The example of conflict over water resources in the basins of Palestine will serve as a case study to illustrate this approach.

Palabras clave: Agua, conflicto, Israel, Palestina.

Key words: Water, conflict, Israel, Palestine.

SUMARIO

- I. AGUA Y PODER. EL CASO DE LAS CUENCAS DE PALESTINA
 - 1. Introducción**
- II. LOS RECURSOS HIDRICOS EN EL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ
 - 1. Los objetivos hidrológicos sionistas: el inicio del conflicto por los recursos hídricos**
 - 2. La cuestión del agua en la posguerra**
 - A) *La planificación unilateral*
 - 3. Las negociaciones Johnston (1953-1956)**
 - A) *La negociación*
 - B) *Evaluación de las negociaciones Johnston*
 - 4. La gestión unilateral: el proyecto del Gran Yarmuk y el Acueducto Nacional**
 - 5. La Guerra de Junio de 1967: la conquista del agua**
 - 6. De la militarización del conflicto del agua a la implementación unilateral**
 - A) *La disputa por el Yarmuk*
 - B) *Los acuíferos de Cisjordania*
- III. CONCLUSIONES

I. AGUA Y PODER. EL CASO DE LAS CUENCAS DE PALESTINA

1. Introducción

Desde los años noventa, la mayoría de analistas que han centrado su atención en factores de riesgo ambiental presentan la carestía de agua dulce¹ como uno de los elementos claves en el futuro². En Naciones Unidas y otros marcos

¹ Existen muchas formas de medir la carestía de agua (sobre este debate véase: F. R. RIJSBERMAN, «Water scarcity: Fact or fiction?», *Agricultural Water Management*, 80, 2006), Presentaremos algunos ejemplos sin ánimo de exhaustividad. Uno de los indicadores más utilizados es el de Falkenmark (M. FALKENMARK, «El reto de la escasez», *El País-World Media*, 11-6-1992. M. FALKENMARK, J. LUNDQUIST y C. WIDSTRAND, «Macro-scale water scarcity requires micro-scale approaches: aspects of vulnerability in semi-arid development», *Natural Resources Forum*, 13, 1989), quien propone un umbral de 1.700 metros cúbicos por año y por persona (mc) de recursos hídricos para dar respuesta a las necesidades domésticas, agrícolas, industriales y energéticas de un país. Por debajo de estos 1.700 mc ya se está en estrés hídrico, por debajo de 1.000 mc en situación de carestía y por debajo de 500 mc en carestía absoluta. Según este índice, en la actualidad más de 700 millones de personas en 43 países viven por debajo de 1000 mc, en situación de carestía, y en el año 2025 podrían ser más de 3.000 millones de personas (PNUD, 2006, *op. cit.*, pp. 135-136. Véase también I. A. SHIKLOMANOV, *World Water Resources and their Use a joint SHI/UNESCO product* UNESCO [Consultada en 2008] < <http://webworld.unesco.org/water/ihp/db/shiklomanov/index.shtml> >). No obstante, este índice aunque es útil por su sencillez esconde algunas variables como las variaciones en escalas pequeñas ya sea temporales o espaciales, no tiene en cuenta la capacidad de aprovechamiento del agua ni las diferencias en la demanda o en la distribución. El índice de Falkenmark nos señala sobre todo cuando el agua empieza a escasear para la producción de alimentos.

² Los años noventa fueron prolíficos en los avisos sobre los riesgos ambientales y el agua dulce. En un marco general ver, entre otros: M. RENNER, *Fighting for Survival. Environmental decline, social conflict and the new age of insecurity*, Earthscan, Londres, 1997; R. GRASA, «Los conflictos “verdes”: su dimensión interna e internacional», *Ecología Política*, 8, 1994; N. MYERS, *Ultimate Security. The Environmental Basis of Political Stability*, Norton, Londres, 1993; *Agenda 21* [adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) —Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992—]; T. F. HOMER-DIXON, «On the Threshold. Environmental Changes as Causes of Acute Conflict», *International Security*, 16, n.º 2, 1991. Y concretamente sobre los recursos hídricos también podemos véase: SHIKLOMANOV, 1999, *op. cit.* [Consultada en]. < >; C. A. FERNÁNDEZ-JÁUREGUI, «El agua como fuente de conflictos en el mundo», *Afers Internacionals*, 45-46, 1999; S. N. KULSHRESHTHA, «A Global Outlook for Water Resources to the Year 2025», *Water Resources Management*, 12, 1998; A. SWAIN, «La escasez de agua: una amenaza para la seguridad mundial», *Ecología Política*, 15, 1998; A. STIKKER, «Water Today and Tomorrow», *Futures*, 30, 1998; UN Commission on Sustainable Development (E/CN.17/1997/9); M. FALKENMARK y G. LINDH, «Water and economic development», en P. H. GLEICK (ed.), *Water in Crisis. A Guide to the World's Fresh Water Resources*, Oxford University Press, Nueva York, Oxford,

internacionales, los recursos hídricos también han pasado a formar parte de sus agendas de urgencia como reflejo de la extrema importancia que ya han adquirido los recursos hídricos para hacer frente a los problemas de la salud, la pobreza y el desarrollo en muchos países³. Por ejemplo, entre muchos otros, en la *Declaración del Milenio* de la Asamblea General⁴, en el *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2000*», en la ya mencionada resolución sobre el *Decenio Internacional para la Acción «El agua, fuente de vida» 2005-2015*, o el citado *Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 2006*.

Todos estos informes y planes de acción muestran una realidad que sitúa ya en una posición crítica a un enorme número de personas y a muchos países, y también dan importancia al hecho de que el agua es un recurso compartido. La carestía de agua ha provocado también una creciente preocupación por la posibilidad de que los conflictos entre los Estados por los recursos hídricos conduzcan a la violencia e incluso a guerras.

El carácter transfronterizo del agua se ha convertido también en una de las preocupaciones de muchos Estados y organizaciones. El Informe del PNUD dedica un capítulo a la «Gestión de las aguas transfronterizas» y nos informa de que en la actualidad las cuencas internacionales han aumentado hasta 263, sobre todo tras la desaparición de la URSS. Las cuencas internacionales cubren casi la mitad de la superficie de la tierra; el 40 por 100 de la población mundial vive en estas cuencas; 145 países comparten cuencas y el 90 por 100 de la población del mundo vive en ellos⁵.

Por otra parte, si juntamos los mapas de la carestía de recursos hídricos con los mapas de algunas de las cuencas internacionales, y los superponemos a los mapas sobre la conflictividad violenta, nos encontraremos con muchas coincidencias que alimentan las previsiones de guerras por el agua.

Así, por ejemplo, el concepto de Necesidad Mínima de Agua (NMA)⁶ sería útil no sólo en Oriente Medio, ya que nos permitiría entrar de una forma empí-

1993; P. H. GLEICK y P. H. GLEICK «Water in the 21st century», *Water in Crisis. A Guide to the World's Fresh Water Resources*, Oxford University Press, Nueva York, Oxford, 1993; S. POSTEL, *The last oasis*, Worldwatch Institute, Londres, 1992; L. OHLSSON, *Hydropolitics: Conflicts over Water as a Development Constraint*, Zed Books, Londres, 1995.

³ Una enumeración de las distintas acciones internacionales relacionadas con el derecho al agua se puede ver en D. ZOLO, «The Water Right as a Social and Collective Right», en I. KHATIB *et al.* (ed.), *Water Values and Rights (Proceedings of the International Conference on Water Values and Rights in Ramallah, Palestine, 2-4 May 2005)*, Palestine Academy Press, Jerusalem, Ramallah, Gaza, 2006, p. 680.

⁴ Asamblea General, *Declaración del Milenio*, 8 de setiembre de 2000 (A/55/L.2).

⁵ PNUD, 2006, *op. cit.*, p. 205.

⁶ Otra forma de medir la carestía es agregar las necesidades mínimas de las personas en un volumen per cápita anual del que debe disponer una sociedad. Se trata de unir el índice de

rica en el debate sobre la seguridad hídrica. En efecto, tal y como se presenta según la NMA, la seguridad hídrica sería una cuestión de supervivencia que debería ser considerada desde una perspectiva clásica en las cuencas compartidas por varios Estados. Así, ésta no sería sino una variable directa del interés nacional, entendido en su forma más básica como protección de la identidad física, política y cultural de la nación frente a otras naciones. Estaríamos hablando entonces de conflictos por un recurso escaso, manifestados en su dimensión más aguda y cruda. En consecuencia, sería de esperar que cuando se den situaciones de inseguridad hídrica que pudieran conducir a conflictos internacionales, éstos tomaran la forma de conflictos de alta política que tendieran a ser resueltos con los instrumentos clásicos, ya fuera diplomáticos o militares.

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

— Muchos países de Oriente Medio y el norte de África se enfrentan a situaciones de vulnerabilidad hídrica media y alta, que puede empeorar ante el crecimiento demográfico esperado.

— El crecimiento demográfico parece ser el principal responsable de los cambios en la vulnerabilidad hídrica en estas regiones.

— El objetivo de la autosuficiencia alimentaria mediante la expansión del regadío se deberá enfrentar al problema de la disponibilidad de agua.

— El cambio climático empeorará la vulnerabilidad hídrica de muchas regiones que ya se encuentran en una situación comprometida.

Falkenmark con la seguridad hídrica de Savage o las normas de la OMS y el UNICEF. Un equipo de investigadores israelíes y palestinos se planteó el problema en términos de supervivencia, estableciendo la Necesidad Mínima de Agua (NMA) para que una persona pueda sobrevivir en condiciones de carestía extrema. La propuesta de este equipo es de 100 metros cúbicos por persona y año para uso doméstico, urbano e industrial, partiendo de la base de que en la sociedad actual el uso doméstico no es suficiente, y de que se deben incluir las necesidades de agua potable de las actividades públicas y productivas como escuelas, hospitales, comercio e industria. La industria y el comercio se consideran esenciales para crear ocupación, mientras que la agricultura de regadío, en condiciones de carestía extrema, difícilmente se puede justificar económicamente. Esta cantidad debería ser suficiente en las regiones áridas si la gestión es eficiente. Se trata de una cuota equivalente al consumo doméstico actual en Israel (K. ASSAF, N. KHATIB, E. KALLY y H. SHUVAL, «A Proposal for the Development of a Regional Water Master Plan», Israel/Palestine Center for Research and Information, Jerusalem, 1993). Sin embargo, la NMA se sitúa ya claramente muy por debajo de los 500 mc de la carestía absoluta que indicaba Falkenmark y crea una situación de extrema dependencia alimentaria respecto al exterior.

— Los recursos hídricos pueden ser una fuente de conflicto entre países que comparten una misma fuente de agua⁷.

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

Esta imagen de amenaza para las personas y de cruce de intereses que muy fácilmente pueden ser conflictivos, ha llevado a muchos autores e incluso políticos a asociar la seguridad y la guerra al agua. Existe una abundante literatura sobre la «posibilidad» de conflictividad violenta por el agua.

La primera dificultad en el análisis surge cuando se hace una asociación apresurada de la carestía de agua con la seguridad. Como examinábamos en un artículo anterior, el medio ambiente y el agua siguen pautas muy distintas de la seguridad convencional, por lo que los argumentos procedentes del realismo y de los estudios estratégicos serán poco útiles para analizar la conflictividad medioambiental y por los recursos hídricos⁸.

Algunos autores realistas lo apreciaron así, y han procurado separar la seguridad de los conflictos medioambientales. Por ejemplo, en su argumentación contra la conexión entre degradación medioambiental y seguridad nacional, Deudney plantea diferentes clases de argumentos⁹. En primer lugar, la degradación medioambiental y la seguridad nacional convencional son dos tipos de amenaza muy distintos. La primera se asocia a un amplio espectro de daños normalmente ligados a extensos espacios temporales (contaminación, enfermedades, integridad natural, etc.) que se deben afrontar con políticas de largo alcance. En contraste, la segunda se asocia a peligros repentinos (muerte violenta, destrucción de la propiedad, pérdida de independencia, etc.) que exigen respuestas rápidas. En segundo lugar, 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 medioambiental ya que la fuente de la amenaza es tanto interior como exterior, y además los actores implicados son múltiples, desde individuos y empresas hasta gobiernos. Por el contrario, cuando nos referimos a amenazas a la seguridad nacional convencional normalmente miramos hacia el exterior y a otros Estados u organizaciones polí-

⁷ KULSHRESHTHA, 1998, *op. cit.*, pp. 178-180.

⁸ F. IZQUIERDO BRICHS, «Guerra y agua en Palestina: El debate sobre la seguridad medioambiental y la violencia», *Revista Española de Derecho Internacional*, LVI, n.º 1, 2005.

⁹ D. DEUDNEY, «The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security», *Millenium*, 19, n.º 3, 1990, pp. 463-466.

ticas armadas. En tercer lugar, la intencionalidad que podemos encontrar en las amenazas a la seguridad nacional no aparece en las amenazas medioambientales, que normalmente están provocadas por externalidades de actividades rutinarias. Mientras que el pensamiento asociado a la seguridad nacional convencional nos lleva al nacionalismo y a una perspectiva de nosotros contra ellos, la degradación medioambiental está más ligada a una perspectiva de responsabilidad compartida. Y, por último, las organizaciones implicadas son muy distintas en uno y otro caso. Las organizaciones ligadas a la degradación medioambiental son de todo tipo, pertenecientes tanto a la administración del Estado como a la sociedad civil, y pueden tener contacto con la vida corriente en todos sus ámbitos, como la industria, la agricultura, la ordenación del suelo, etc. Las organizaciones implicadas en la seguridad nacional están alejadas de la sociedad civil, tienen una clara tendencia a la reserva y al secreto, son jerarquizadas y centralizadas.

Es importante señalar que los autores que se oponen a tratar el medio ambiente desde una perspectiva de seguridad clásica¹⁰ no minimizan el riesgo y la amenaza de la degradación medioambiental. Su crítica se centra sobre todo en el nivel analítico, pues ni el tipo de conflictos, recursos implicados y soluciones posibles permiten comparar las problemáticas de la seguridad clásica con el medio ambiente.

Podemos encontrar dos posiciones muy distintas en el análisis, una pesimista que anuncia conflictos violentos, y otra optimista que imagina procesos de cooperación impulsados por la gestión de los recursos hídricos.

La perspectiva que tiene más audiencia, como acostumbra a ocurrir cuando se anuncia violencia, es la pesimista¹¹. Sin embargo, los datos históricos nos ofrecen una realidad muy distinta: podemos decir con Wolf que no ha habido guerras internacionales por agua, lo que puede sorprender dada la repetición

¹⁰ Véase, por ejemplo: J. BARNETT, «Destabilizing the environment-conflict thesis», *Review of International Studies*, 26, 2000; DEUDNEY, 1990, *op. cit.*; M. A. LEVY, «Is the Environment a National Security Issue?» *International Security*, 20, n.º 2, 1995.

¹¹ Véanse los trabajos de Postel, Myers, Gleick, Homer-Dixon, Schmida, Stauffer, Shiva o Rafael Grasa entre otros: POSTEL, 1992, *op. cit.*; MYERS, 1993, *op. cit.*; P. H. GLEICK, «Water and Conflict. Fresh Water Resources and International Security», *International Security*, 18, n.º 1, 1993; T. F. HOMER-DIXON, «Environmental Scarcities and Violent Conflict. Evidence from Cases», *International Security*, 19, n.º 1, 1994; L. SCHMIDA, «Israeli Water Projects and their Repercussions on the Arab-Israeli Conflict», en A. M. FARID y H. SIRRIYEH (eds.), *Israel and Arab Water*, Ithaca Press, Londres, 1985; T. STAUFFER, «Arab Waters in Israeli Calculations: The Benefits of War and the Costs of Peace», en A. M. FARID y H. SIRRIYEH (eds.), *Israel and Arab Water*, Ithaca Press, Londres, 1985.; J. STARR y D. C. STOLL (ed.), *The Politics of Scarcity. Water in the Middle East*, Westview Press, Boulder y London, 1988; T. NAFF y R. C., MATSON, *Water in the Middle East. Conflict or Cooperation?*, Westview Press, Boulder y Londres, 1984; GRASA, 1994, *op. cit.*; V. SHIVA, *Water wars. Privatization, Pollution and Profit*, South End Press, Cambridge, 2002; N. BESCHORNER, «Water and Instability in the Middle East», *Adelphi Paper*, 273, 1992.

del discurso que asocia el agua a la violencia. Wolf afirma que la única guerra por el agua de la que tenemos constancia ocurrió hace 4.500 años entre dos ciudades-Estado de Mesopotamia, Lagash y Umma¹². Si estudiamos la cronología de Gleick sobre conflictos por el agua¹³, con más de 200 casos mencionados, no encontramos ni uno sólo de guerra por el control de recursos hídricos. Esto no significa que los recursos hídricos no hayan tenido nunca ningún papel en conflictos violentos internacionales, pero los casos son pocos y el agua cumple un papel secundario como instrumento u objetivo militar, objetivo terrorista o instrumento de presión política. En todo caso, parece claro que ante el dilema de la demanda creciente y los recursos insuficientes¹⁴, cuando el dilema se plantea en relación a los recursos hídricos los hombres de Estado no optan por la opción militar sino por la negociada.

En la investigación realizada para mi tesis doctoral¹⁵ ya llegué a la conclusión de que el control de los recursos hídricos había jugado un papel secundario en las guerras entre israelíes y árabes, por lo que incluso estos casos, los más citados en la literatura que avisa de la futura violencia por el agua, son poco relevantes.

Por otra parte, no se puede plantear de una forma abstracta la posibilidad de futuras guerras por el agua, sino que es necesario hacerlo sobre una base empírica, lo que nos conduce nuevamente a negar tal posibilidad. Además del argumento histórico, Wolf plantea otras razones que niegan tal futuro: la estrategia, el interés compartido, las instituciones y la economía¹⁶. El argumento estratégico es seguramente el más demoledor. Para que se diera una guerra por el agua, el agresor tendría que ser un país de la parte inferior de la cuenca y el hegemon del sistema. Los países de la cuenca no podrían ser democracias, pues las democracias no hacen guerras entre sí, y la guerra se debería dar en un contexto en el cual la comunidad internacional no quisiera verse implicada para evitarla. Prácticamente no existen cuencas compartidas en el mundo que reúnan estas condiciones (Nilo, Plata, Mekong —sin contabilizar China—, y pocas más) y en todas ellas existen tratados o negociaciones en curso. Además,

¹² A. T. WOLF, S. B. YOFFE y M. GIORDANO, «International waters: identifying basins at risk», *Water Policy*, 5, n.º 1, 2003, p. 30.

¹³ P. GLEICK, *Environment and Security Water Conflict Chronology*, Pacific Institute [Consultada en 10-12-2012] < <http://www.worldwater.org/chronology.html> >

¹⁴ Véase H. SPROUT y M. SPROUT, «The Dilemma of Rising Demands and Insufficient Resources», *World Politics*, 20, n.º 4, 1968; y D. W. ORR, «Modernization and Conflict: The Second Image Implications of Scarcity», *International Studies Quarterly*, 21, n.º 4, 1977, p. 604.

¹⁵ F. IZQUIERDO BRICHS, «Guerra y agua: objetivos y actitudes de los actores en el conflicto por Palestina» (Universitat Autònoma de Barcelona, 2002), <<http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0221103-210631/>> (publicada en: F. IZQUIERDO BRICHS, *Guerra y agua. Conflicto político y carestía de agua en Palestina*, Santiago de Compostela, Fundación Araguaney, 2005).

¹⁶ A. T. WOLF, «Conflict and cooperation along international waterways», *Water Policy*, 1, n.º 2, 1998.

los corribereños superiores deberían atreverse a llevar a cabo infraestructuras que afectaran el suministro del Estado más fuerte a pesar de las posibles represalias. Es más, incluso en este caso, las represalias del hegemon deberían ser devastadoras y a largo plazo, con la ocupación y control, incluso despoblación, de la cuenca superior, pues en caso contrario los sabotajes desde la cuenca superior —como la contaminación de las fuentes— se repetirían. Y los gobiernos y las sociedades de estos países deberían ver la guerra como una opción más razonable que la desalinización que tiene unos costes económicos y, evidentemente en vidas humanas, muy inferiores a la guerra.

El argumento del interés compartido es más dudoso, pues defiende que el agua induce a la cooperación y, como veremos, esto también es discutible. El argumento institucional es importante, pues se relaciona con la experiencia histórica que nos presenta unos regímenes internacionales por el agua extremadamente resistentes y que permanecen incluso en situaciones de guerra entre sus miembros, como las comisiones del Mekong¹⁷ y del Indo¹⁸.

Finalmente, el argumento económico se basa en la comparación de costes de la guerra y las alternativas en el suministro de agua, desde la importación a la desalinización. Como comentó uno de los responsables israelíes de la invasión de Líbano en 1982 cuando se le preguntó si el agua era una de las causas de la guerra: «¿Por qué ir a la guerra por agua? Por el coste de una semana de lucha se podrían construir cinco plantas desalinizadoras. No habría pérdidas de vidas, ni presiones internacionales, y se tendría un suministro de agua seguro que no se debería defender en territorio hostil»¹⁹. Sin embargo, este argumento puede ser engañoso pues las guerras sí pueden ser beneficiosas para algunos actores en su competición por la acumulación de poder y de capital. Pero en este caso, un país no irá a la guerra por el agua, sino por la acumulación en algunas elites²⁰.

Evidentemente, que no haya habido guerras por el agua no significa que no hay conflictos internacionales provocados por la gestión y distribución de los recursos hídricos. Pero, como vemos, los conflictos por el control del agua no han provocado guerras, lo que dados los datos anteriores sobre la carestía

¹⁷ Véase J. W. JACOBS, «The Mekong River Commission: transboundary water resources planning and regional security», *The Geographical Journal*, 168, n.º 4, 2002.

¹⁸ Véase U. Z. ALAM, «Questioning the water wars rationale: a case study of the Indus Waters Treaty», *ibid.*

¹⁹ Citado en A. T. WOLF, *Hydropolitics along the Jordan River: Scarce water and its impact on the Arab-Israeli conflict*, United Nations University Press, Tokio, Nueva York, París, 1995.

²⁰ Sobre esta cuestión se puede ver el conocido aviso sobre el complejo militar-industrial del Presidente Eisenhower en su discurso de despedida a la Nación, o clásicos como C. W. MILLS, *The power elite*, Oxford University Press, Londres, 1956; y S. D. BUTLER (Major General), *War Is A Racket*, Round Table Press, Nueva York, 1935 [accesible en <http://www.ratical.org/ratville/CAH/warisaracket.html>], o análisis más modernos como J. NITZAN y S. BICHLER, *The global political economy of Israel*, Pluto Press, Londres, 2002.

y las cuencas internacionales es sorprendente y nos obliga a profundizar en el análisis.

Entre 805 y 1984, la FAO había identificado más de 3600 tratados relacionados con recursos hídricos internacionales, aunque la mayoría trataban cuestiones de navegación²¹. El proyecto «Transboundary Freshwater Dispute Database» del profesor Aaron T. Wolf, ha contabilizado más de 400 tratados relacionados con el agua dulce desde 1820 hasta 2002, y más de 145 sólo en este siglo excluyendo los usos de navegación, la delimitación de fronteras y los derechos de pesca²². Y muchos de estos tratados han sido muy estables, incluso en cuencas con Estados en guerra, como los mencionados en la cuenca del Indo o en la cuenca del Mekong.

Los autores más optimistas, se apoyan en estos datos para afirmar que el agua más que a guerras lleva a cooperar. Como acostumbra a decir Munther Haddadin, el jefe de la delegación jordana que negoció el acuerdo con Israel, «el agua sirve para apagar fuegos, no para encenderlos»²³. Desde una perspectiva funcionalista, muchos autores han defendido el agua como un factor que puede facilitar la solución de conflictos o la construcción de la paz.

Por ejemplo, como veremos, en el marco del conflicto árabe-israelí, en más de una ocasión se ha propuesto que se usara la gestión de los recursos hídricos para abrir una vía funcionalista que ayude a construir la paz²⁴. Todos ellos llegan a esta conclusión por la evidencia de la necesidad de cooperación en la región para afrontar la carestía con éxito. En nuestra opinión, esta posibilidad dependerá del escenario final, tanto en el ámbito político como en el hidrológico, y la evolución del proceso de colonización israelí de los territorios ocupados palestinos no permite ser optimistas. Y, como comentaremos, la utilización de los recursos hídricos en la competición por la acumulación de poder por parte de muchas de las elites de estos países dificulta la creación de una dinámica funcionalista. Por una parte, el agua continúa teniendo un peso importante en

²¹ WOLF, 1998, *op. cit.*»

²² T. A. WOLF, «Transboundary Freshwater Dispute Database» [Consultado en septiembre de 2007] <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/>>

²³ Entrevista con Munther Haddadin, antiguo director de la Jordan Valley Authority y antiguo ministro de Agua e Irrigación, jefe de la delegación negociadora del acuerdo sobre recursos hídricos con Israel en 1994 (24-2-1997 en la Royal Scientific Society - Amman).

²⁴ Son muchos los autores que han hecho propuestas de este tipo. Todos ellos parten de la base de que es posible negociar un acuerdo equitativo. Por ejemplo, Wolf llega a esta conclusión desde propuestas de técnicas de resolución de conflictos (WOLF, 1995, *op. cit.*), M. MURAKAMI, *Managing Water for peace in the Middle East: Alternative strategies*, United Nations University Press, Tokio, Nueva York, París, 1995; y S. ALLAL y M. O'CONNOR, «Water Resource Distribution and Security in the Jordan-Israeli-Palestinian Peace Process» (Université de Versailles, 1997), desde propuestas en la gestión, y A. R. ROUYER, *Turning Water into Politics: The Water Issue in the Palestinian-Israeli Conflict*, St. Martin's Press, Nueva York, 2000, desde la politología bienintencionada.

el discurso del nacionalismo sionista y también en algunos políticos árabes, por lo que se hace difícil pensar en la posibilidad de la gestión integrada, global, descentralizada y democrática de los recursos hídricos que sería necesaria para generar las sinergias cooperativas. Por otra parte, todavía hay algunos grupos de presión, principalmente ligados a la agricultura de regadío, con mucha influencia sobre los gobiernos, no sólo el israelí sino también el jordano. Esta dimensión del agua como recurso para la acumulación de poder, ya sea político o económico, que aún predomina en las decisiones de las elites, hace ahora mismo inimaginable un proceso de construcción de la paz desde una visión funcionalista a partir de la gestión de los recursos hídricos²⁵.

Como vemos, en muchas ocasiones el análisis de la conflictividad por el agua se hace de forma superficial, lo que provoca una percepción de violencia que es equivocada. Es necesario profundizar en la doble dimensión de los recursos hídricos, como recurso para la acumulación de poder de algunas élites y como recurso necesario para el bienestar de la población. La Sociología del poder puede ser útil en este propósito²⁶.

El análisis de los conflictos desde la Sociología del poder implica un esfuerzo para identificar cuál es la competición que rige la toma de decisiones de los actores implicados. Guillem Farrés presenta el concepto de «complejo conflictual» como herramienta en el análisis de conflictos. Desde su perspectiva, en la mayoría de las ocasiones no es posible limitar el análisis al conflicto superficial o más evidente, pues casi siempre nos enfrentamos a distintas competiciones relacionadas entre sí.

Así vemos que lo que considerábamos un conflicto internacional (o entre grandes grupos sociales) es un sistema formado por el conjunto de conflictos y relaciones de poder entre una multitud de actores implicados; nos referiremos a este sistema como *complejo conflictual*. Para realizar su análisis, deberemos determinar cuáles son los actores del complejo, las diferencias de poder entre ellos y su posición primaria o secundaria en el sistema. El análisis de los recursos de poder, además de darnos información sobre qué recursos se usan en la competición, nos permite identificar cuáles son realmente los conflictos del complejo conflictual y entre qué actores se producen. Esto nos permitirá entrever la estructura del complejo conflictual con todos sus ele-

²⁵ IZQUIERDO BRICHS, 2002, *op. cit.*

²⁶ Para una presentación en profundidad de esta perspectiva, véase F. IZQUIERDO BRICHS, *Poder y felicidad. Una propuesta de sociología del poder*, La Catarata, Madrid, 2008; F. IZQUIERDO BRICHS y A. KEMOU, «La sociología del poder en el mundo árabe contemporáneo», en F. IZQUIERDO BRICHS (ed.), *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo*, Cidob/Bellaterra, Barcelona, 2009; F. IZQUIERDO BRICHS y A. LAMPRIDI-KEMOU, «Sociology of power in today's Arab world», en F. IZQUIERDO BRICHS (ed.), *Political Regimes in the Arab World*, Routledge, Londres y Nueva York, 2012; A. LAMPRIDI-KEMOU, «Egypt's National Interest. A "Sociology of Power" Analysis», Universitat Autònoma de Barcelona, 2012.

mentos. En esta estructura, no sólo está presente la jerarquía de los actores, sino que también encontramos la estructura formada por los conflictos, en la que unos están subordinados a otros, al ser estos últimos prioritarios para los actores primarios, mientras que los subordinados representan conflictos menores de los actores primarios, o son conflictos de los actores secundarios. Esto nos lleva a encontrar el conflicto dominante del complejo conflictual que, aunque en ocasiones no es el más visible, es el conflicto al que están sometidas las dinámicas de las demás relaciones de poder y conflictos del sistema, y afecta profundamente a la conducta de los actores. Desvelar la estructura de los conflictos de un complejo conflictual, e identificar el conflicto dominante parece clave para poder abordar la resolución de cualquier complejo conflictual²⁷.

Como veremos, en los conflictos por los recursos hídricos en la cuenca del Jordán, en la mayoría de las ocasiones el conflicto dominante no era por la necesidad de agua para el bienestar de la población, sinó principalmente para llevar a cabo primero el proyecto político sionista, y más tarde para la colonización de los territorios ocupados.

II. LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ

1. Los objetivos hidrológicos sionistas: el inicio del conflicto por los recursos hídricos

El sionismo fue una reacción contra el nacionalismo agresivo de la burguesía que ganaba poder en el este de Europa y que utilizaba el antisemitismo para afianzar su control social. Pero, al mismo tiempo, también adoptó características xenófobas. El sionismo nacía del nacionalismo «volkista» (del alemán *volk*: «pueblo», en el sentido de comunidad de sangre) de la Europa central y oriental, que identifica la nación con la etnia. Hay que señalar la incongruencia implícita del sionismo cuando utiliza los mismos argumentos ideológicos del antisemitismo: la identificación del Estado, entendido como superestructura política, con la nación (comunidad de sangre) y no con la ciudadanía; y la pertenencia del territorio del Estado a la nación, con la cual tiene un vínculo histórico y espiritual, y no a sus habitantes.

El Estado-nación ligaba el control político al dominio de un sólo grupo identitario, marginando o persiguiendo al resto de personas, que perdían su derecho a la ciudadanía. En el caso del nacionalismo sionista, la creación del Estado-nación tenía que justificar el dominio de la población judía sobre el res-

²⁷ G. FARRÉS FERNÁNDEZ, «Poder y análisis de conflictos internacionales: el complejo conflictual», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99, 2012.

to de los habitantes de Palestina, tal como estaba pasando en el este de Europa contra los judíos polacos, rusos, alemanes... La asociación del territorio con la nación judía, y no con las personas, servía para justificar la pérdida de los derechos y la expulsión de la población palestina que habitaba en el territorio que querían colonizar los inmigrantes sionistas.

El esfuerzo sionista para conectar la colonización de Palestina con el nacionalismo fue la base para defender una teórica superioridad moral en la reivindicación del territorio. Si se mantenía el debate en el plano ideológico, eludiendo los derechos de las personas, era más fácil hacer presión sobre los gobiernos de las potencias, sobre la Sociedad de Naciones y, posteriormente, sobre la ONU para poder avanzar en la colonización sionista de Palestina. Los derechos humanos de los palestinos se tenían que supeditar a los derechos políticos nacionales del sionismo.

El sionismo fue también hijo de su época por los lazos directos con el imperialismo y la expansión colonial de Europa. La unión del nacionalismo judío y del colonialismo permitió la construcción de un Estado en territorio ajeno. Herzl era un ferviente admirador del colonialismo europeo y de los personajes que hicieron fortuna explotando las colonias, y no dudó en escribir que «allí [Palestina] tendríamos que convertirnos en parte de un muro de Europa contra Asia, una avanzada de la civilización opuesta a la barbarie»²⁸. El objetivo de la colonización de Palestina se expresa abiertamente en el programa del Primer Congreso Sionista en Basilea en el año 1897, según el cual el objetivo del sionismo es crear un hogar para el pueblo judío en Palestina, y la forma de conseguirlo es promover la «colonización de Palestina por la agricultura judía y trabajadores industriales».

La unión del sionismo con el imperialismo y el colonialismo europeos era también un arma en manos de los nacionalistas judíos. En una época en la que sobre todo Gran Bretaña y Francia se estaban repartiendo el mundo, la política de acercamiento a las grandes potencias era vital, pues si estas no decidían el futuro de Palestina, lo haría su población. La esperanza sionista se basaba en impedir el derecho a la autodeterminación de los habitantes de Palestina, puesto que a principios del siglo XX el 90 por 100 eran árabes. Los palestinos habían vivido bajo dominio otomano durante cuatro siglos y, desde el año 1917, bajo control británico. Sin embargo, desde finales del siglo XIX reclamaban el derecho a decidir sobre su gobierno. El sionismo, para triunfar, debía impedirlo.

En este período, hasta la creación de Israel, como en todo proceso colonial, la capacidad de acumulacióm de los nuevos inmigrantes sionistas estaba ligada a la expropiación de los recursos de los palestinos y a su alienación²⁹.

²⁸ T. HERZL, «Der Judenstaat» (The Jewish State)» [American Zionist Emergency Council - <http://www.geocities.com/Vienna/6640/zion/judenstaadt.html>, 1946 (1896)].

²⁹ Véase F. IZQUIERDO BRICHS, «Sionismo y separación étnica en Palestina durante el Mandato británico: la defensa del trabajo judío», *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y*

Además, al tener la colonización un objetivo nacionalista de base étnica, la expulsión de la población palestina era también imprescindible para poder llevar a cabo el Estado israelí³⁰. Inevitablemente, el triunfo del sionismo implicaría la limpieza étnica y la desposesión de los palestinos, lo que se reflejó también en los recursos hídricos.

Las fronteras (del Hogar Nacional Judío) no deberían ser trazadas exclusivamente sobre los límites históricos (bíblicos) [...] Nuestras pretensiones hacia el norte están imperativamente dictadas por las necesidades de la vida económica moderna [...] Todo el futuro económico de Palestina depende de su aprovisionamiento de agua para el regadío y para la producción de electricidad (Chaïm Weizmann, 1919)³¹.

Esta carta de Weizmann, escrita en unos momentos decisivos para la historia de Oriente Medio, no era un hecho aislado ni inusual en las relaciones de los británicos con el movimiento sionista. Pocos años más tarde y en el mismo contexto histórico, ante la Conferencia de Paz de París, Weizmann diría que los sionistas pretendían crear en Palestina un Estado «que había de ser tan judío como Inglaterra inglesa». Para conseguir esta «judaización» la ocupación de la tierra era un primer paso esencial y debía ser real y efectiva. Así, la agricultura pasaba a ser un objetivo primordial en la estrategia sionista con dos intenciones: poseer y controlar físicamente el territorio, y asegurar la autosuficiencia alimentaria.

El lazo entre el sionismo y la tierra se estrechó con la segunda *aliya*³². Muchos de los inmigrantes judíos que llegaron a principios de siglo a Pales-

ciencias sociales. Universidad de Barcelona, X, n.º 227, 2006; y F. IZQUIERDO BRICHS, «Las raíces del apartheid en Palestina: La judaización del territorio durante el Mandato británico», *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona*, XI, n.º 246, 2007.

³⁰ Ya en 1930 la ocupación de la tierra se presentaba como un juego de suma cero, aunque el desplazamiento de población palestina ya era mucho anterior debido al carácter que adquirió la colonización sionista a partir de la segunda Aliya, a principios de siglo. La primera Aliya, entre 1882 y 1903, se basó en una colonización de tipo plantación, con compra judía de la tierra y trabajo palestino. A partir de la segunda Aliya, sin embargo, los esfuerzos se dirigieron a una colonización de tipo asentamiento puro, con una economía basada en el trabajo judío, lo que debía permitir a los colonos recuperar el sentimiento de homogeneidad cultural y étnica que se identifica con el concepto europeo de nacionalidad, pero que significaba la expulsión de la población indígena [G. SHAFIR, «Israeli Decolonization and Critical Sociology», *Journal of Palestine Studies*, XXV(3) (1996: 24)].

³¹ Carta escrita en 1919 por Chaïm Weizmann, presidente de la Organización Sionista Mundial y futuro primer presidente de Israel, y dirigida al Primer Ministro británico David Lloyd George [citada por C. CHESNOT, *La Bataille de l'eau au Proche-Orient*, L'Harmattan, París (1993: 167)].

³² La segunda gran migración judía hacia Palestina se dio entre 1904 y 1914. Cerca de 40.000 hombres y mujeres escaparon de Rusia huyendo de los pogroms.

tina eran jóvenes socialistas, y fueron ellos los que establecieron las bases de los ideales socialistas y las instituciones del laborismo israelí. Entre estas instituciones estaban los asentamientos comunales de colonos judíos, los más conocidos de los cuales eran los kibbutz. Estos asentamientos estaban impregnados del espíritu del pionero colonial fronterizo, y respondían a diversas necesidades, tanto económicas como políticas y de seguridad. Uno de los objetivos sionistas era la autosuficiencia del *Yishuv*³³, con lo que la agricultura, y con ella las colonias agrícolas, jugaba un papel fundamental. Estas colonias también servían para facilitar la integración de nuevos inmigrantes. A medida que la desconfianza árabe se hizo más patente, y los choques entre las dos comunidades aumentaron, los kibbutz se convirtieron además en puestos adelantados de seguridad. De hecho, el núcleo del ejército ilegal sionista, la *Haganah*, y de su cuerpo de elite, el *Palmah*, estaba formado por miembros de los kibbutz. Dada la importancia de estas colonias en todos los sentidos, los miembros de los kibbutz pasaron a constituir la elite política y militar del *Yishuv* y del nuevo Estado, lo que, por su parte, fortaleció también al *lobby* agrario en Israel hasta el punto de confundirse los intereses agrícolas y las políticas gubernamentales en este sector³⁴.

La cooperación entre los británicos y el movimiento sionista es muy anterior a la Primera Guerra Mundial. En el año 1867 la «Palestine Exploration Fund» envió un grupo de expertos e ingenieros para estudiar los recursos naturales de la zona, incluyendo el agua. El informe que publicaron en 1871 contenía la primera referencia a la posibilidad de que Palestina y el Negev absorbieran una inmigración de millones de personas desviando agua del norte de Palestina hacia el sur³⁵. En el año 1903 se propuso un nuevo proyecto, también a iniciativa del movimiento sionista, desde la perspectiva del Nilo. El gobierno británico, de acuerdo con los sionistas, envió un comité técnico para analizar si era posible desviar agua del Nilo hacia el Sinaí para establecer allí colonias judías. Herzl intentó llegar a un acuerdo con el gobierno egipcio para utilizar las tierras del Sinaí durante un período renovable de 99 años. El gobierno no aceptó pues vio la desviación de agua como una amenaza para el futuro agrícola egipcio³⁶. Era evidente que el agua era un elemento clave para la futura colonización sionista y que las opciones eran pocas: las fuentes del Jordán, el Litani y el Nilo.

La inmigración sionista de principios del siglo XX se guió principalmente hacia las áreas del norte, cerca de las fuentes del río Jordán, del lago Tiberiades

³³ Comunidad judía en Palestina.

³⁴ A. R. ROUYER, «Zionism and water: influences on Israel's future water policy during the pre-state period», *Arab Studies Quarterly*, 18(4) (1996: 32-34).

³⁵ S. KAHHALEH, «The Water Problem in Israel and Its Repercussions on the Arab-Israeli Conflict», *IPS Papers*, 9 (1981: 9).

³⁶ M. RIYADH, «Israel and the Arab Water in Historical Perspective», en A. M. FARID y H. SIRRIYEH (eds.), *Israel and Arab Water*, Ithaca Press, Londres (1985: 10).

y del Ghor Beisan³⁷. No era una casualidad, sino un primer paso hacia el control del agua de la zona dirigido por la organización sionista y financiado por Rothschild³⁸. Weizmann, en una carta a Lord Curzon, entonces secretario del Foreign Office, dejaba claro que las aspiraciones de los sionistas no se limitaban a la Palestina histórica, sino que se extendían hasta los ríos Litani y Yarmuk y sus respectivas cuencas³⁹. Sin embargo, la Conferencia de Paz de París rechazó las demandas sionistas por la oposición de Francia, potencia ocupante de Siria y Líbano⁴⁰.

La colonización sionista, iniciada bajo el dominio otomano, recibió un fuerte impulso con el Mandato británico. Entre 1914 y 1917 el número de colonias pasó de 47 a 200, y entre 1922 y 1947 la población judía de Palestina creció de 84.000 (sobre 668.000 árabes) a 600.000 (sobre 1.230.000 árabes). La colonización trajo consigo la compra de tierra, que fue particularmente dolorosa para los jornaleros y campesinos árabes, sobre todo cuando la adquisición corría a cargo del Fondo Nacional Judío (Keren Kayyemet Le-Yisrael). Los estatutos del Fondo Nacional Judío, ligado a las instituciones sionistas y con un programa político muy claro, estipulaban que las tierras compradas se convertían en propiedad inalienable del pueblo judío, los colonos se comprometían a no trabajar con mano de obra no judía, y la tierra se debía entregar libre de habitantes y de arrendatarios. De esta forma se consiguió que fueran los latifundistas árabes y europeos quienes llevaran a cabo las primeras expulsiones de árabes palestinos⁴¹.

Esta «judaización» del territorio, que se llevó a cabo con la conquista y la expulsión de la población árabe ya que la compra de parcelas era claramente insuficiente, se basaba en algunos de los principios ideológicos que fundamentaban el sionismo. Por una parte, la idea religiosa del pueblo escogido que había recibido la tierra prometida. Según este principio la tierra de Israel pertenece a todo el pueblo judío y no puede escapar a esta propiedad colectiva. Por otra parte, las ideas socializantes de los pioneros, que en muchos casos escapaban de situaciones de grandes injusticias en lo que se refiere a la propiedad agraria, también favorecían la colectivización. Finalmente, la socialización de la

³⁷ Orilla occidental del Jordán bajo el lago Tiberias.

³⁸ KAHHALEH, *op. cit.* (1981: 9).

³⁹ Véase mapa «La “Palestina” reclamada por la Organización Sionista Mundial en 1918-1919».

⁴⁰ El acuerdo Sykes-Picot (1916) dejaba el río Banias y la orilla este del lago Tiberias en el territorio sirio y los ríos Hasbani y Litani en Líbano.

⁴¹ P. FENAUX, *Moyen-Orient. Les dossiers de la paix*, GRIP, Bruselas (1992: 15, 16). De todas formas, no se debe magnificar el proceso de compra territorial por parte de los sionistas, pues no se puede construir un Estado comprando la tierra parcela a parcela. En 1947, en el momento que Naciones Unidas adoptó la resolución 181 con el plan de partición, la propiedad judía del suelo tan sólo se extendía al 6 por 100 de Palestina. Y el Fondo Nacional Judío tan sólo poseía la mitad de este pequeño porcentaje.

propiedad y el ideal pionero de la construcción física y real del nuevo Estado, también jugaban un papel importante en la construcción de la nueva identidad nacional israelí, en la que se unían muchos colectivos que, a pesar de su raíz común judaica, eran muy distintos entre sí⁴². Este principio pionero se sustentaba en uno de los mitos fundacionales del sionismo: la floración del desierto, que, como todos los mitos, se revelaría falso⁴³.

El aumento de la población no supuso sólo una mayor presión sobre la tierra y la vida económica, también lo fue 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 Palestina⁴⁴. El debate se centró en una serie de di-

⁴² ROUYER, *op. cit.* (1996: 26-29). Este lazo entre la construcción del Estado y la identidad nacional israelí es uno de los elementos que ha debilitado la cohesión de Israel. Los padres de la patria, los pioneros y sus descendientes, pertenecen en su mayoría a la comunidad askenazi y constituyen la elite política, económica y militar del país. En cambio, el resto de comunidades judías que inmigraron a Israel tras la fundación del Estado se sienten como ciudadanos de segundo orden. Y, a nivel de identidad, o es más débil su identificación con el Estado sionista o, por el contrario, trasladan esta dimensión constructora del Estado a la expansión a los territorios todavía no colonizados, lo que los acerca al revisionismo sionista del Likud y los grupos de colonos radicales.

⁴³ Para un análisis del mito véase «“Making the Desert Bloom”. A Myth Examined» de Alan GEORGE, quien en sus conclusiones dice:

«The major conclusions which thus emerge are:

1. That only about half of Palestine has a true desert climate;
2. That expansion of the cultivated area was already under way before the occurrence of mass Zionist immigration;
3. That by about 1930 all those areas which could be cultivated by the indigenous Arab population were already being farmed by them;

4. That the area within what became Israel actually being farmed by Arabs in 1947 was greater than the physical area which was under cultivation in Israel almost thirty years later;

5. That the impressive expansion of Israel's cultivated area since 1948 has been more apparent than real since it involved mainly the «reclamation» of farmland belonging to the refugees; this is probably as true for the Negev desert as for the rest of Israel» [A. GEORGE, «“Making the Desert Bloom” A Myth Examined», *Journal of Palestine Studies*, VIII(2) (1979: 100)].

Además, hay que añadir que los aumentos de productividad del suelo que tanto renombre han dado a la agricultura israelí se consiguieron, sí, con una tecnología avanzada, pero, sobre todo, con un agua sobre la que todavía hay una disputa abierta sobre su titularidad.

Cabe añadir otro de los fenómenos psicológicos que seguramente apoyaron el mito en la inmigración judía askenazi: la percepción de desolación en el paisaje y de dureza en el trabajo campesino que tenía una gente que procedía del centro y del este de Europa y que no estaba acostumbrada a las tierras áridas de Oriente Medio y, en muchos casos, tampoco al trabajo en el campo. Para los campesinos del lugar el cultivo de la misma tierra no provocaba ninguna percepción de heroicidad, a diferencia de los judíos europeos que se sentían pioneros en un entorno inhóspito.

⁴⁴ T. NAFF y R. C. MATSON, *Water in the Middle East. Conflict or Cooperation?*, Westview Press, Boulder y Londres (1984: 30). De hecho, este debate se cerró con la expulsión de la ma-

seños técnicos preparados por las distintas partes. Los planes tenían una doble dimensión: estimar los recursos disponibles y proponer métodos para optimizar su uso, pero no había acuerdo en ninguno de los dos aspectos.

Los proyectos más importantes fueron el Plan Ionides (1939) —ingeniero británico que trabajaba para el gobierno de Transjordania— para los jordanos, y el Plan Lowdermilk (1944), concretado técnicamente en el Plan Hays-Savage (1948), para los sionistas. Mientras que el primero negaba que hubiera suficientes recursos para mantener un nuevo Estado basado en la inmigración, el segundo afirmaba que había bastante agua para 4 millones de inmigrantes judíos además de los 1,8 millones de árabes y judíos que ya habitaban la región. La diferencia estaba en dos elementos claramente desestabilizadores del Plan Lowdermilk: la utilización del Litani, un río que no forma parte de la cuenca del Jordán y que no es internacional, pues nace y muere dentro de Líbano; y el desvío del agua del Jordán-Yarmuk fuera de la cuenca natural del sistema, hacia la llanura de la costa y el Negev⁴⁵. Posteriormente, nuevos proyectos israelíes como el Plan Cotton (1954) insistieron en la explotación compartida del río Litani. De hecho, el Plan Lowdermilk-Hays se convirtió en la guía de los futuros diseños hidrológicos israelíes.

Ionides recordaba que, a finales de los años treinta y principios de los cuarenta, la comisión que preparó el informe sobre los recursos hídricos en Palestina y Transjordania rechazó la partición de Palestina, alegando como una de las razones principales que no era cierto que hubiera vastos recursos sin utilizar en la zona, y basó su argumentación contra el Plan Lowdermilk-Hays en dos elementos principales:

1. El punto de partida de la política sionista era que en Palestina había tierra y agua suficientes para los árabes y para la inmigración judía, mientras que los árabes afirmaban que esto era un mito, tal y como habían demostrado los estudios británicos.

2. El plan Lowdermilk-Hays estaba diseñado para favorecer a las zonas de asentamiento judío, mientras que los árabes eran considerados como legatarios residuales que recibirían los remanentes de agua tras el desvío de los recursos de la cuenca superior del río hacia la costa y el Negev⁴⁶.

por parte de los palestinos del Estado de Israel recién creado, pero se volvería a abrir cuando los recursos hídricos llegaron al límite. En la actualidad, el debate sobre la capacidad absorbente de la región palestina y la insuficiencia de los recursos hídricos se reabre en su dimensión política cuando se discute el derecho al retorno de los refugiados palestinos.

⁴⁵ El Plan Lowdermilk, publicado en un libro cuyo título ya era un manifiesto de su filosofía: *Palestine, Land of Promise* (Harper, New York, 1944), se concretó en el proyecto del ingeniero James B. Hays en 1948.

⁴⁶ M. G. IONIDES, «The Disputed Waters of Jordan», *Middle East Journal*, 7(2) (1953: 155-157).

La disputa por Palestina y sus recursos, desde el punto de vista árabe, se presentaba como un juego de suma cero, tanto en lo referente a la tierra como al agua. Ante esta situación, la población árabe palestina también veía con temor como la creciente inmigración judía iba acompañada de un mayor poder, tanto político como militar, por lo que los proyectos sionistas eran todavía más peligrosos al ser realizables y al avanzar en forma de concesiones de las autoridades mandatarias británicas. Desde la perspectiva sionista, en un inicio, el conflicto por el agua se veía como un juego de suma variable al querer hacer entrar en la baza las fuentes exteriores a la región. Sin embargo, esta percepción contradecía la que se tenía de la disputa por la tierra, en la que era evidente que lo que podían ganar los sionistas debía ser arrebatado a los árabes, y contradecía también la realidad política de la región, en la que el uso de los recursos estaba directamente ligado a su control o conquista. No se podía separar el agua de los otros elementos del conflicto, sobre todo la conquista territorial. Así, también en la lucha por los recursos, si unos ganaban, los otros tenían que perder.

Paralelamente al debate continuaron las presiones sobre Londres. La estrategia sionista se planteó dos objetivos esenciales: obtener concesiones para explotar recursos en el futuro, e impedir el acceso de los árabes a recursos que afectaran a sus proyectos. Estas presiones dieron resultado en concesiones británicas sobre la explotación de los ríos Yarkon y Kishon (Awja y Muqatta), la desecación de los pantanos del valle de Hulah y la «concesión Rothenberg».

Los ríos Yarkon i Kishon (Awja y Muqatta) están situados al norte de Jaffa-Tel Aviv y de Haifa respectivamente. Al inicio de la concesión sobre los ríos, las compañías judías limitaron su explotación al consumo doméstico, pero de éste se pasó al regadío de áreas cada vez mayores, limitándose, así, el consumo de la población árabe. La concesión sobre los pantanos de Hulah se plasmó en forma de presiones sobre los antiguos concesionarios, libaneses, para obligarles a abandonar la zona y a vender sus derechos a los judíos en 1934. Este proyecto no era nuevo, pues ya entraba en los planes de Lord Rothschild para la colonización de Palestina (1910), pero no fue hasta 1951 que se pudo llevar a cabo en toda su extensión. Este año, Israel bombardeó diversos pueblos árabes y expulsó a los habitantes de Barkara, Na'ima y Mazra'at al-Khuri, provocando las protestas de Siria ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Damasco consideró que era una violación de la zona desmilitarizada instaurada en los acuerdos de armisticio de 1949. No obstante, a pesar de que el Consejo de Seguridad dio la razón a Siria en su reclamación, el comandante de los observadores de NNUU permitió a los israelíes que continuaran los trabajos en el valle de Hulah. Con este proyecto Israel ganó 60.000 dunams⁴⁷: 20.000 para

⁴⁷ Un dunam equivale aproximadamente a 1.000 metros cuadrados.

los colonos ya asentados, 20.000 para la Hulah Exploitation Company y 20.000 para crear nuevos asentamiento de colonos, el más importante de los cuales fue el de Kiryat Shmona⁴⁸.

Rothenberg era el director de la Palestine Electric Corporation que recibió, de manos de la potencia mandataria, la concesión sobre el uso del agua del Yarmuk para generar energía eléctrica. Rothenberg también presidió el Consejo Nacional de los Judíos de Palestina. El Reino Unido, después de rechazar la solicitud de un árabe cristiano de Belén, entregó a un sionista los derechos sobre el agua que alimentaba la Transjordania y la Cisjordania, zonas que no podían ser colonizadas por los judíos y sin prácticamente población judía, dándole el poder de veto sobre su desarrollo futuro. La concesión aún es más peculiar si se tiene en cuenta que quien la concedió, Sir Herbert Samuel, más tarde sería él mismo presidente de la Palestine Electric Corporation⁴⁹.

La concesión Rothenberg es un caso paradigmático de la estrategia sionista en la colonización de Palestina⁵⁰. Pinchas Rothenberg era un ingeniero nacido en Ucrania que emigró a Palestina en 1919 para colaborar con los británicos en cuestiones como la delimitación de las fronteras del mandato. Sin embargo, pronto centró su atención en los recursos hídricos de la región y en su utilización para generar energía eléctrica. En sus primeros informes para el Colonial Office ya abogó por la explotación de toda el agua del área, incluyendo el río Litani y todos los afluentes del río Jordán, para el regadío y la producción hidroeléctrica.

Rothenberg defendió la producción de electricidad como un instrumento para colonizar la Palestina rural y para el desarrollo a gran escala del *Yishuv*, además de procurar un importante instrumento de control a los sionistas, pues la concesión Rothenberg debía dar el monopolio de la producción y distribución de energía hidroeléctrica en Palestina a la Palestine Electric Corporation. Además, la propia central eléctrica se convertía en una palanca para forzar el avance de la colonización y de la expansión territorial, ya que Rothenberg, siguiendo las directrices sionistas, sólo admitía mano de obra judía y se enfrentó a los problemas de seguridad de las instalaciones asentando a una importante comunidad judía en la zona de la desembocadura del Yarmuk al sur del Tiberiades⁵¹. De la misma forma que en el regadío, la concesión Rothenberg nos permite apreciar con claridad la estrecha conexión entre el agua, la ocupación

⁴⁸ KAHHALEH, *op. cit.* (1981: 10-11, 16-18).

⁴⁹ ARAB PALESTINE OFFICE, *Commentary on Water Development in the Jordan Valley Region*, Arab Palestine Office, Beirut (1954: 19).

⁵⁰ Véase S. REGUER, «Rutenberg and the Jordan River: A Revolution in Hydro-electricity», *Middle Eastern Studies*, 31(4) (1995).

⁵¹ Rothenberg solicitó 50.000 dunams alrededor del proyecto para los trabajadores y para la protección de la planta hidroeléctrica [REGUER, *op. cit.* (1995: 701)]. Finalmente, la planta eléctrica fue destruida por un bombardeo israelí, cuando los árabes la capturaron en 1948.

territorial sionista, la colonización y la seguridad, hasta el punto que es difícil diferenciar los objetivos de la política israelí en cada uno de estos ámbitos. El control del agua debía permitir el riego y la producción de energía, y así extender la colonización y el control territorial. Al propio tiempo, la colonización de los nuevos territorios se convertía en el primer baluarte defensivo y la punta de lanza de la expansión territorial, y el desarrollo económico permitía la inmigración de un mayor número de judíos, lo que, a su vez, hacía posible una mayor expansión y ocupación territorial, creándose una espiral que sólo podía detenerse con la oposición de la población árabe de Palestina que se veía desplazada por la colonización sionista.

Todas estas concesiones suponían una agresión a los derechos de la población árabe. La concesión Rothenberg, que teóricamente sólo se refería a la producción de energía hidroeléctrica con las aguas del río Yarmuk y del río Jordán en el punto de confluencia, tenía también otra dimensión importante respecto al control del agua y la expansión territorial. La ley que garantizaba la concesión limitaba la capacidad de Transjordania para utilizar las aguas del Yarmuk para regar el Ghor oriental⁵². Los transjordanos necesitaban el permiso de la compañía de Rothenberg para desviar el agua, permiso que jamás se concedió. Los sionistas, de esta forma, consiguieron un poder de veto sobre el desarrollo agrícola del Valle del Jordán, que se extendía incluso a los torrentes que desembocaban en el río. La concesión impidió el impulso al regadío, tanto público como privado, que necesitaba Transjordania para absorber a la población beduina desplazada por las fronteras con Arabia Saudí⁵³. Por otra parte, con la concesión, Rothenberg quería colocar un pie en la orilla este del Jordán, que había quedado excluida del territorio en el que los británicos permitirían la colonización sionista⁵⁴.

⁵² Por ejemplo, el Canal del Ghor oriental proyectado por Ionides ya se hubiera tenido que negociar con la Palestine Electric Corporation.

⁵³ En el acuerdo de Hadda de 1925, los británicos cedieron a los Saud los pastos invernales de los que dependía la población nómada beduina y una de las principales fuentes de agua. De los sesenta pozos de Wadi Sirhan, sólo quince quedaron dentro de la frontera transjordana. El control de Wadi Sirhan habría permitido doblar la superficie cultivada en Transjordania y dar respuesta a las necesidades de los beduinos, que habían visto roto su modo de vida nómada por la división política de la región [T. DODGE y T. TELL, «Peace and the politics of water in Jordan», en J. A. ALLAN y J. H. COURT (eds.), *Water, Peace and the Middle East*, Tauris Academic Studies, Londres, Nueva York (1996: 170, 172)].

⁵⁴ La compra de suelo en el este del río Jordán era un proyecto viejo en el sionismo. En los años treinta este proyecto estuvo cerca de hacerse realidad, cuando el emir Abdallah de Transjordania, necesitado de fondos para poder adquirir un mayor margen de autonomía ante el Reino Unido, negoció con la Agencia Judía el arrendamiento de 70.000 dunams entre el puente Allenby y Shoneh. Sin embargo, al final las protestas palestinas obligaron a Abdallah a renunciar a la cesión. Por otra parte, Londres no tenía ninguna intención de favorecer el desarrollo y la independencia económica de Transjordania, pues la dependencia de Amman de la financiación británica aseguraba la fidelidad de los hachemís y la presencia del Reino

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

2. La cuestión del agua en la posguerra

La primera guerra árabe-israelí, que supuso la partición de hecho del territorio de Palestina entre Israel, Transjordania y Egipto, comportó, como se sabe, condiciones mucho más favorables para Israel que las del Plan de Partición de Naciones Unidas. La guerra de 1948 permitió la apropiación del suelo por parte del Estado de Israel y del Fondo Nacional Judío. El gobierno del nuevo Estado creó una Autoridad para el Desarrollo que debía administrar las «propiedades abandonadas» por los palestinos. En 1954, se estableció una convención que clarificaba las relaciones del gobierno israelí con la Organización Sionista Mundial y las instituciones que dependían de ella, incluyendo al Fondo Nacional Judío. Este acuerdo incluyó un memorándum que extendía la filosofía del Fondo Nacional Judío, la pertenencia perpetua del suelo al pueblo judío, a todo el suelo de propiedad estatal, alrededor del 75 por 100 del suelo israelí. Así, unida al 18 por 100 propiedad del Fondo Nacional Judío, la judaización del suelo israelí era prácticamente total⁵⁵.

El análisis de las políticas gubernamentales en la nueva situación permite identificar los distintos objetivos respecto al agua, tanto en términos de bienestar de la población como de acumulación de poder en las élites. Por una parte, el gobierno de Amman tuvo que hacer frente a las necesidades de los refugiados palestinos, aunque no podía dar respuesta a su primera demanda, que era el retorno a sus casas y tierras. Por otra parte, unos y otros gobiernos jugaban las cartas del poder. El primero el gobierno israelí, que atrajo a la población árabe de religión judía del norte de África y de Oriente Medio para que ocupara el espacio que había quedado vaciado de población palestina. La consolidación del nuevo Estado necesitaba una nueva población, judía, para asegurar la ocupación territorial, también la ocupación del desierto del Negev, y mano de obra para la economía. También el gobierno de Amman quería consolidar sus conquistas en Cisjordania, por lo que tenía que dar respuesta a las necesidades de los palestinos y evitar sus protestas. Finalmente, los gobiernos árabes (con Nasser al frente a partir de 1952), debían mostrar la solidaridad con los pales-

Unido en la zona, incluso si los británicos se veían obligados a salir de Palestina [REGUER, *op. cit.* (1995: 714-715)].

⁵⁵ ROUYER, *op. cit.* (1996: 30).

tinios al tiempo que impedir una nueva guerra que sabían perdida. El agua jugó un papel importante en todos estos frentes.

La guerra y la expulsión de la población palestina permitió a los israelíes apropiarse de buena parte de la tierra. A continuación necesitaron el agua para modernizar los cultivos y, sobre todo, para cultivar el Negev. De esta forma, siempre según el diseño colonial de limpieza étnica, proseguía la apropiación de los recursos de Palestina. El desarrollo económico, la modernización y la construcción del Estado se basaron en la conquista de estos recursos. El agua desempeñó un papel fundamental en este proceso, y más si tenemos en cuenta que se trataba de los años de las grandes «revoluciones verdes» en el mundo.

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

Transjordania, que al año siguiente se fusionaría con Cisjordania para crear el Reino Hachemí de Jordania, tuvo que afrontar uno de los momentos más críticos de su economía. Alrededor de 450.000 palestinos expulsados de Israel se refugiaron en el territorio jordano. Al ser la mayoría de los refugiados campesinos y jornaleros, la agricultura fue la única vía para ocuparlos que no exigía una inversión desmesurada en nueva formación profesional y en bienes de equipo. Así, el desarrollo agrícola se convirtió en un objetivo central de la política económica jordana, a pesar de que las perspectivas no eran prometedoras. La agricultura jordana era básicamente de secano y el terreno con lluvia suficiente para el cultivo es muy limitado: la transición al regadío se imponía e, imprescindiblemente, la búsqueda de nuevas fuentes de agua⁵⁶.

El nuevo Estado de Israel se encontró con diversos problemas relacionados con el agua desde el mismo momento de su creación. Buena parte de su territorio quedaba fuera de la cuenca del Jordán y tenía gran carestía de recursos hídricos. A pesar de que la población total de Israel no creció⁵⁷, las costumbres de los inmigrantes europeos, sobre todo en la agricultura, eran mucho más consumidoras de agua que las de la población indígena, cosa que incrementó la presión sobre los recursos.

La agricultura fue una de las bases del nuevo Estado en el ámbito ideológico, demográfico, económico y de seguridad: las colonias agrícolas eran la mejor forma de consolidar la población en áreas dispersas y de crear zonas defendidas. Así, el desarrollo agrícola durante el primer decenio de Israel tenía tres objetivos principales: la absorción de la inmigración judía, la colonización efectiva del territorio tras la expulsión de la población palestina y la producción

⁵⁶ NAFF y MATSON, *op. cit.* (1984: 33-35).

⁵⁷ La expulsión de entre 700.000 y 900.000 palestinos se vio compensada por la inmigración del mismo número de judíos, en su mayoría árabes.

de alimentos⁵⁸. Sin embargo, la nueva agricultura israelí era más intensiva en agua que la agricultura tradicional de la zona y, evidentemente, también más que el desarrollo de un sector industrial. Se puede apreciar, pues, que la escasez de recursos hídricos no fue un elemento determinante en el momento de definir el modelo de desarrollo y de consolidación del nuevo Estado de Israel. Por esta razón el problema del agua crecería en importancia sin que se pudiesen encontrar soluciones basadas en la limitación del consumo. Incluso mucho más tarde, a finales de los setenta, el agua destinada a la agricultura todavía se consideraba en términos políticos y no económicos. Algunas voces continuaban diciendo que desviar agua de regadío hacia el consumo doméstico dificultaría la política de dispersión de la población y de judaización del territorio, tanto del de Israel como del de los territorios ocupados en junio de 1967⁵⁹.

Las primeras medidas de Israel respecto al agua fueron legislativas: la nacionalización de los recursos hídricos y el racionamiento de su uso. El agua quedó bajo la responsabilidad de Ministerio de Agricultura, hasta 1996, cuando pasó al Ministerio de Infraestructuras, ayudado por un comisionado que era el único autorizado para conceder licencias a individuos o grupos para utilizar el agua, y su administración se dejó en manos de las compañías Mekorot y Tahal. La primera, creada el año 1937 por la Agencia Judía para planificar el desarrollo hidrológico de Palestina, se encargó de la implementación y la explotación de los proyectos relacionados con el agua, y fue remodelada para pasar a ser controlada por el Histadrut⁶⁰, la Agencia Judía, el Fondo Nacional Judío y el Estado⁶¹. Las dificultades para llevar a cabo todas estas tareas aconsejaron la creación de una nueva compañía, la Tahal⁶², para la planificación y el diseño de las políticas hidrológicas. El accionariado de la Tahal estaba dividido en un 52 por 100 del Estado y un 24 por 100 de la Agencia Judía y del Fondo Nacional Judío respectivamente⁶³.

Es necesario señalar la importancia de la participación de organizaciones no gubernamentales en la dirección de estas compañías, pues ayuda a entender la fuerza de algunos grupos de presión a la hora de definir las distintas políticas. El modelo de organización adoptado nos muestra que la preocupación no

⁵⁸ U. DAVIS, «Arab Water Resources and Israeli Water Policies», en A. M. FARID y H. SIR-RIYEH (eds.), *Israel and Arab Water*, Ithaca Press, Londres (1985: 18).

⁵⁹ R. J. DAVIS, A. E. MAKES y J. RICHARDSON, «Israel's Water Policies», *Journal of Palestine Studies*, IX(2) (1980: 5).

⁶⁰ Central sindical israelí que era la principal institución sionista en Palestina.

⁶¹ En 1995 el Estado compró las otras partes y la compañía pasó a ser totalmente estatal, aunque con el estatuto de una empresa autónoma que no depende del presupuesto gubernamental.

⁶² Consejo Nacional de Planificación del Agua.

⁶³ Una descripción de la administración israelí del agua se puede encontrar en A. R. ROUYER, *Turning Water into Politics: The Water Issue in the Palestinian-Israeli Conflict*, St. Martin's Press, Nueva York (2000).

era el ahorro de recursos hídricos, sino el desarrollo agrícola y la colonización del territorio.

A) *La planificación unilateral*

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

Israel formuló un plan de siete años que integraba todos los ámbitos relacionados con el agua y en un único sistema que coordinaba el suministro a los sectores agrícola, industrial y doméstico. El primer objetivo era incrementar la producción de agua de 810 Mmc (millones de metros cúbicos) a 1.730 Mmc. Los 920 Mmc suplementarios debían manar de dos fuentes principales: la explotación de las aguas subterráneas, arroyos y fuentes del interior de Israel —380 Mmc—; y el río Jordán —540 Mmc—⁶⁴. El proyecto más importante de este plan era la desviación de agua del Jordán hacia los llanos de la costa mediterránea y el Negev mediante el Acueducto Nacional (National Water Carrier). Otros elementos del plan fueron el drenaje del valle de Hulah, el sistema regional Galilea-Kishon y la explotación de los depósitos de aguas subterráneas. Estos últimos pronto llegaron al límite y la sobreexplotación creó problemas de salinización.

La pieza central del plan, el Acueducto Nacional, tuvo que esperar por razones financieras y políticas. Jisr Banat Yaqub, el punto donde se debía desviar el agua del Jordán, estaba situado en la zona desmilitarizada entre Israel y Siria. Los israelíes temían que las obras provocaran las protestas sirias y la condena internacional, tal como sucedía con el drenaje de Hulah y la expulsión de los árabes de la zona⁶⁵. En Hulah, Israel aplicó desde el primer momento su estra-

⁶⁴ UNRWA, «Special Report on Jordan», *Bulletin of Economic Development (Beirut)*, 14 (1956: 96).

⁶⁵ N. BESCHORNER, «Water and Instability in the Middle East», *Adelphi Paper*, 273 (1992: 19).

tegia de expulsión de los habitantes árabes y de colonización, lo que provocó una escalada de incidentes que la UNTSO no fue capaz de frenar. Entre 1951 y 1956 la disputa se centró en los esfuerzos israelíes para imponer su soberanía sobre estas zonas, con el asentamiento de colonos judíos y la creciente presión o expulsión directa de los habitantes árabes. La política de ocupación territorial y de hechos consumados para asentar su expansión no se podía separar de los proyectos hidrológicos en la misma zona. El drenaje de terrenos pantanosos en Hulah implicaba una clara violación del acuerdo de armisticio, pero sería el proyecto de desvío del agua el que, como veremos, centraría la máxima oposición árabe y, así, entre 1956 y 1967 el conflicto se centraría en el control del agua⁶⁶.

El Acueducto Nacional se convirtió inmediatamente en uno de los principales focos de conflicto entre israelíes y árabes. El punto de toma de agua para el desvío se quería situar en la área del puente de Banat Yaqub, en la zona desmilitarizada del valle de Hulah entre Israel y Siria⁶⁷. La desviación del agua del Jordán suponía un grave aumento de la salinidad del río e imposibilitaba el regadío de cerca de 300 km² del Valle del Jordán: se calcula que el Acueducto ha privado de agua fresca a un total de 40.000 dunams en Jordania y ha impedido el desarrollo completo de otros 80.000 dunams⁶⁸. El objetivo central sionista en su política hidrológica era facilitar el aumento de la inmigración y asegurar el control territorial, por lo que el agua se debía desviar hacia la llanura de la costa y hacia el Negev. Pero estos objetivos, al no haber agua suficiente para la llanura de la costa y el Negev, por una parte, y para el Valle del Jordán, por otra, eran claramente contradictorios con los de los árabes, principalmente los de Jordania, que necesitaban el agua en el Valle del Jordán para asentar a alrededor de 470.000 refugiados palestinos expulsados de Israel⁶⁹.

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

⁶⁶ D. NEFF, «Israel-Syria, Conflict at the Jordan River, 1949-1967», *Journal of Palestine Studies*, XXIII(4) (1994: 29-30).

⁶⁷ Según el Acuerdo de Armisticio Sirio-Israelí de julio de 1949 se crearon tres zonas desmilitarizadas, de las que se retiraron las tropas sirias a cambio de que la soberanía quedara pendiente de discusión hasta un acuerdo de paz.

⁶⁸ L. SCHMIDA, «Israeli Water Projects and their Repercussions on the Arab-Israeli Conflict», en A. M. FARID y H. SIRRIYEH (eds.), *Israel and Arab Water*, Ithaca Press, Londres (1985: 27).

⁶⁹ IONIDES, *op. cit.* (1953: 159-160).

desarrollo de la agricultura del Valle del Jordán no se podrían llevar a cabo en esta situación de amenaza permanente al suministro⁷⁰.

Los británicos y los estadounidenses tenían dos aproximaciones muy distintas al problema del desarrollo de los recursos hídricos en Jordania. Los primeros apostaban por iniciativas limitadas, con personal indígena para llevarlas a cabo y que no necesitaran grandes inyecciones de capital foráneo. Los segundos, sin embargo, adoptaron una visión ambiciosa de desarrollo unificado, con la creación de una agencia especializada, la construcción de grandes infraestructuras, carreteras y pueblos, y la entrada de capital extranjero para financiar todo el proyecto⁷¹.

A principios de los años cincuenta el gobierno jordano y la UNRWA colaboraron en proyectos de regadío para desarrollar la agricultura y facilitar el asentamiento de los refugiados. En 1952, el ingeniero americano Max Bunger, que trabajaba para la US Technical Co-operation Agency (USTCA) y colaboraba con la UNRWA, presentó el proyecto de embalse en el río Yarmuk, en la zona de Maqarin, con una capacidad de 480 Mmc. El agua del pantano de Maqarin se debía desviar a un segundo embalse en Addassiyah desde donde se canalizaría hacia la orilla oriental del Valle del Jordán. Este proyecto tenía que permitir el regadío de 435.000 dunams en Jordania y de 60.000 en Siria, y las plantas hidroeléctricas de los dos embalses debían generar 28.300 kwh. El plan Bunger también tenía el objetivo básico de facilitar el asentamiento de 100.000 refugiados⁷².

El plan Bunger tenía otro factor positivo desde el punto de vista político: permitía utilizar el agua del río Yarmuk sin tener que desviarla al lago Tiberiades —controlado por los israelíes—, y así evitaba la dependencia jordana de Israel. Tan sólo era necesario el acuerdo entre Siria y Jordania, y los dos países tenían un gran interés en llevarlo a cabo. El elemento negativo era que el Tiberiades era una opción más razonable a un nivel puramente técnico y económico, hasta el punto que Ionides sólo había considerado factible el uso del lago como depósito para el agua del Yarmuk⁷³.

La financiación del plan Bunger fue asumida por la UNRWA y la USTCA en colaboración con el gobierno jordano. En junio de 1953, Siria y Jordania llegaron a un acuerdo para la explotación conjunta de las aguas del Yarmuk, basándose en el mismo proyecto⁷⁴. Israel respondió protestando porque el plan no

⁷⁰ M. LOWI, *Water and Power: The politics of a scarce resource in the Jordan River basin*, Cambridge University Press, Cambridge (1993: 80-81).

⁷¹ DODGE y TELL, *op. cit.* (1996: 176-177).

⁷² NAFF y MATSON, *op. cit.* (1984: 39).

⁷³ M. G. IONIDES, *Report on the Water Resources of Transjordan and their Development*, Government of Transjordan and the Crown Agents for the Colonies, Londres (1940: 257).

⁷⁴ «Agreement between the Republic of Syria and the Hashemite Kingdom of Jordan concerning the utilization of the Yarmuk Waters» (Firmado en Damasco el 4 de junio de 1953 y en vigor desde el 8 de julio de 1953).

reconocía sus derechos⁷⁵, iniciando la política de impedir cualquier desarrollo del Yarmuk que pudiera dar el control de sus aguas a Siria y Jordania. A causa de las quejas israelíes los Estados Unidos retiraron su apoyo financiero al proyecto y presionaron a la UNRWA para que hiciera lo mismo. El plan Bonger quedó aparcado y al mismo Bonger se le destinó a Brasil, pues su presencia en Oriente Medio ponía en dificultades la política norteamericana en la zona y entraba en contradicción con las gestiones de Eric Johnston, que acababa de ser enviado por el Presidente Eisenhower para negociar un acuerdo regional sobre el agua.

3. Las negociaciones Johnston (1953-1956)

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

El éxito del Plan Marshall en Europa inspiró las propuestas y la actuación de Johnston, que pretendía reducir el potencial conflictivo de la región promoviendo la cooperación y la estabilidad económicas. En la Administración americana las opiniones estaban divididas sobre la forma de afrontar el problema de Oriente Medio: John Foster Dulles, el Secretario de Estado, era partidario de presionar para que se llegara a un acuerdo político entre árabes e israelíes; mientras que Harold Stassen, el Director de Operaciones Exteriores, y Eric Johnston eran más favorables a utilizar el factor económico que tan buenos resultados estaba dando en Europa. Aún así, Dulles apoyó a Johnston durante sus gestiones⁷⁶.

El proyecto de Johnston era avanzar, sin intentar llegar a un acuerdo político, a partir del Plan del Valle del Jordán que tenía que facilitar la cooperación

⁷⁵ Israel sólo tiene el 0,75 por 100 de la cuenca del Yarmuk y no aporta nada de agua al río (0 por 100). Los israelíes también defendieron que la concesión sobre las aguas del Yarmuk pertenecía a la Palestine Electric Corporation (concesión Rothenberg).

⁷⁶ E. KAFKAFI, «Ben-Gurion, Sharett and the Johnston Plan», *Studies in Zionism*, 13(2) (1992: 167).

en la administración del agua del Jordán y permitir el asentamiento de los refugiados. El objetivo inmediato del gobierno de los Estados Unidos, presionado por el Congreso, era encontrar una salida a la carga financiera que suponía la aportación americana a la UNRWA para hacer frente a las necesidades de los 800.000 refugiados palestinos, 400.000 de los cuales subsistían en el Valle del Jordán. La potenciación de la agricultura y, por ende, la gestión del agua del Jordán eran los medios que tenían que permitir el asentamiento definitivo de los refugiados⁷⁷. Y, siguiendo criterios funcionalistas, la cooperación sobre estos objetivos debía facilitar el acuerdo político sobre la cuestión de Palestina. Además, la integración de los refugiados palestinos en los países árabes de acogida levantaría uno de los principales obstáculos para la paz: la reclamación de los refugiados de su derecho al retorno a sus tierras y casas.

Eric Johnston, el embajador especial enviado por el Presidente Eisenhower, llegó a Oriente Medio en unos momentos de gran tensión en relación con los recursos hídricos. El Plan Bunker acababa de fracasar a causa de la retirada de la financiación norteamericana. Además, los israelíes acentuaban la presión iniciando las obras de desviación del Jordán en el puente de Banat Yaqub y expulsando a habitantes árabes de la zona, a pesar de que según los acuerdos de armisticio ni sirios ni israelíes tenían soberanía sobre este territorio. Aun así, algunos de los más influyentes miembros del gobierno de Israel fueron partidarios de empezar los trabajos⁷⁸.

Dayan, que en la época era comandante de la zona norte de Israel, en agosto de 1953 aseguró que el régimen del presidente sirio Adib al-Shishakli, cercano a Estados Unidos, estaba en dificultades y que la inestabilidad interna impediría a Siria atacar las obras del Acueducto Nacional en el puente de Banat Yaqub. Se iniciaron los trabajos y los sirios sólo pudieron responder con protestas ante el Consejo de Seguridad de NNUU. La UNTSO (United Nations Truce Supervisory Organization), en un primer momento, aceptó los argumentos israelíes que presentaron las obras como parte de un proyecto hidroeléctrico. Sin embargo, poco más tarde, el jefe del Estado Mayor, el general danés Bennike, informó de forma claramente negativa sobre el proyecto israelí. El gobierno de Tel Aviv respondió a este informe acelerando los trabajos, pero Foster Dulles reaccionó rechazando la política de Israel de hechos consumados y pidió a la UNTSO que detuviera los trabajos en Jisr Banat Yaqub⁷⁹. Estos prosiguieron y Dulles

⁷⁷ D. M. WISHART, «The Breakdown of the Johnston Negotiations over the Jordan Waters», *Middle Eastern Studies*, 26(4) (1990: 538).

⁷⁸ Sobre todo Ben Gurion, Moshe Dayan, el ministro de Agricultura Naftali y el consejero del gobierno sobre los recursos hídricos Simcha Blass.

⁷⁹ NEFF, *op. cit.* (1994: 33). Es preciso señalar que uno de los puntos destacados en el informe del general Bennike se refería a las consecuencias estratégicas del dominio del agua por parte israelí, pues el control del caudal suponía asimismo el control del paso del río por parte de soldados y vehículos.

suspendió la ayuda de Estados Unidos hasta que se paralizaron las obras. El Secretario de Estado estaba preparando la misión de Johnston y no quería que se viera amenazada por alteraciones en el *status quo*⁸⁰.

Pocos días antes de la llegada de Johnston la tensión subió al máximo con la matanza de Qibya⁸¹. En el gobierno de Tel Aviv había posiciones enfrentadas sobre cómo afrontar las relaciones con los vecinos árabes: Ben Gurion y Dayan eran partidarios de la vía militar, mientras que Moshe Sharett⁸² tenía más confianza en los medios políticos, incluyendo los canales diplomáticos de las Naciones Unidas y de Estados Unidos. Otro factor que hizo subir la tensión en los asuntos relativos a los recursos hídricos, fue la publicación del plan de siete años del gobierno de Tel Aviv, que proyectaba doblar el abastecimiento de agua y triplicar la superficie irrigada.

A) *La negociación*

El primer obstáculo que se tenía que salvar para iniciar las negociaciones eran las diferencias de principios entre las dos partes: Israel, desde el inicio de la colonización de Palestina, había planteado su desarrollo basándose en el desvío de agua fuera de la cuenca natural del Jordán, mientras que los árabes, apoyándose en las prácticas de Derecho más extendidas y en el *Mejelle*⁸³, que era la ley imperante en el Valle del Jordán antes del mandato, se oponían a este desvío. El *Mejelle* puntualizaba que, sin el permiso del resto de propietarios, los usuarios de un río o fuente no podían desviar su parte de agua a una tierra que no tuviera el derecho de extracción⁸⁴. La desconfianza entre las partes era otro factor que no se podía olvidar en el momento de diseñar un plan para el Valle del Jordán: ni Israel ni los árabes querían dejar en manos del otro volúmenes importantes de agua que pudieran ser utilizados para hacer futuros chantajes. Finalmente, la principal dificultad sería el reparto del agua a explotar por cada una de las partes.

El documento base de la misión Johnston era el Plan Main⁸⁵, encargado por la UNRWA a la Tennessee Valley Authority⁸⁶ y elaborado por la firma Charles

⁸⁰ KAFKAFI, *op. cit.* (1992: 169).

⁸¹ Un raid israelí, ordenado por Ben Gurion y dirigido por Ariel Sharon, contra el pueblo de Qibya, se saldó con el asesinato de sesenta hombres, mujeres y niños.

⁸² Ministro de Asuntos Exteriores desde 1948 y Primer ministro de 1954 a 1955.

⁸³ Código civil otomano.

⁸⁴ WISHART, *op. cit.* (1990: 537).

⁸⁵ El nombre oficial del plan era: «The Unified Development of the Water Resources of the Jordan Valley Region». A medida que avanzaron las negociaciones pasó a conformar el llamado Plan Unificado o Plan Johnston.

⁸⁶ La Tennessee Valley Authority es un precedente importante para la administración de los recursos hídricos, pues fue la primera experiencia de gestión y planificación integral de una cuenca con poderes cedidos por los distintos Estados.

T. Main Incorporated. El proyecto de Main se concibió con el mínimo de supuestos políticos, sin tener en cuenta las fronteras y con el objetivo básico de la máxima eficiencia regional en el uso del agua del río Jordán⁸⁷. Este plan no fue recibido con entusiasmo ni por Israel ni por los árabes, y unos y otros presentaron sus propios planes como contrapropuesta.

El Plan Main consistía básicamente en:

- Un embalse en el río Hasbani para generar electricidad y regar la Galilea.
- Embalses en los ríos Dan y Banias para regar la Galilea.
- Un embalse en Addassiyah para desviar el agua del Yarmuk hacia el lago Tiberiades.
- Una presa en el lago Tiberiades para aumentar su capacidad.
- Un canal en cada orilla del Jordán inferior para regar los Zor y Ghor⁸⁸ occidentales y orientales con agua del Tiberiades.
- Un embalse en el río Yarmuk, en Maqarin, de 58 metros de altura y con posibilidad de levantarlo hasta 95 metros.
- La construcción de embalses y canales necesarios para controlar y utilizar las aguas de los torrentes.
- Las cuotas de distribución del agua eran provisionales y daban 394 millones de metros cúbicos al año (Mmc) a Israel, 774 Mmc a Jordania y 45 Mmc a Siria⁸⁹.

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

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

⁸⁷ D. PERETZ, «Development of the Jordan Valley Waters», *Middle East Journal*, 9(4) (1955: 398).

⁸⁸ Los Zor son las orillas llanas inmediatas al río. Los Ghor son las zonas llanas más elevadas situada entre los Zor y las colinas al este y oeste del río Jordán.

⁸⁹ NAFF y MATSON, *op. cit.* (1984: 39-40).

retorno a sus tierras y casas⁹⁰. Una muestra de estas objeciones políticas la encontramos en la opinión del Arab Jordan Valley Office:

¿Qué interés pueden tener los árabes en hacer posible y más fácil para Israel la creación de su futuro, cuando creen que el Estado se ha fundado a expensas de los árabes y que, cuanto más poderoso crezca y más población tenga, más grande será el peligro para los árabes? [...] Claramente se concluye que bajo la apariencia de un informe puramente técnico el Plan Johnston esconde la realidad de un programa político para una solución parcial sino completa del problema palestino [...] No podemos concebir como los árabes pueden cooperar en un proyecto que no sólo mejoraría las condiciones económicas del millón de judíos que han ocupado sus casas sino que además ayudaría a atraer otro millón para ocupar más⁹¹.

No obstante, las posiciones de los distintos gobiernos deben matizarse, pues los intereses de unos y otros no eran los mismos. La impresión de Johnston tras la primera ronda de conversaciones fue de que los más interesados por un acuerdo eran los egipcios, seguidos por los israelíes, libaneses, sirios y jordanos⁹². El interés de Nasser en los primeros cincuenta estaba centrado en la recuperación económica y política de Egipto, y dedicó una atención muy parcial al problema palestino y a la Franja de Gaza, que eran percibidos como un obstáculo para sus objetivos. Al mismo tiempo, el presidente egipcio intentaba potenciar las relaciones con Estados Unidos para que Washington le apoyara en su reclamación del Canal de Suez, la construcción de la gran presa de Asuan y en el desarrollo económico del país. En este contexto, la posibilidad de avanzar hacia la solución del conflicto palestino en el marco de una negociación mediada desde Estados Unidos no se veía con malos ojos, hasta el punto de que el comité técnico creado por la Liga Árabe para estudiar el proyecto estuvo liderado por un egipcio. Sin embargo, tanto los jordanos como los sirios preferían claramente el plan Bunker que se podía implementar de forma unilateral, por lo que la llegada de Johnston y la retirada del apoyo estadounidense al proyecto no fueron recibidas con salvas de alegría. La posición egipcia iría variando hacia una mayor reticencia a medida que se endurecieron las represalias israelíes a las incursiones palestinas y, sobre todo, con el ataque israelí a la Franja de Gaza en 1955, además del rechazo al desvío de agua hacia el Negev y el alejamiento de Estados Unidos.

⁹⁰ De hecho, las previsiones de la UNRWA eran que el plan facilitaría el asentamiento de 150.000 refugiados palestinos en Jordania [PERETZ, *op. cit.* (1955: 400)].

⁹¹ ARAB JORDAN VALLEY OFFICE, *Commentary on Water Development in the Jordan Valley Region*, Arab Jordan Valley Office, Beirut (1954: 21).

⁹² LOWI, *op. cit.* (1993: 88).

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

— No se dejaba agua a Líbano y poca a Siria, a pesar de poseer las fuentes principales del Jordán.

— Jordania no recibía bastante agua para regar el Zor y el Ghor.

— Israel suministraba el 23 por 100 del agua y recibía un 33 por 100.

— Las aguas del norte del Tiberiades sólo las utilizaba Israel, a pesar de que serían más eficientes en Líbano, Siria y Jordania.

— Rechazaba el desvío del agua del Yarmuk al lago Tiberiades porque dejaba en manos israelíes el agua que debía utilizar Jordania, además de que aumentaría la salinidad y la evaporación, lo que disminuiría la cantidad y la calidad del agua para el Zor y el Ghor, y al subir el nivel del lago se inundarían algunos lugares sagrados. Mientras que un embalse más alto en Maqarin daría más calidad y, sobre todo, mantendría el agua del Yarmuk bajo control árabe.

— Se desestimaba la petición israelí de incluir el Litani en el proyecto.

— No estaban de acuerdo con los datos de reparto ni con las estimaciones que se hacían sobre el volumen total del caudal⁹³.

El Comité de la Liga Árabe, presidido por un ingeniero egipcio, preparó un plan en el que se plasmaron sus propuestas. El Plan Árabe de 1954 es importante porque delimita la posición de los árabes ante el conflicto por el agua y sus principales reivindicaciones. Al compararlo con la realidad que le siguió, muestra lo que serían pérdidas ante Israel desde la percepción árabe⁹⁴. El Plan del Comité Técnico de la Liga Árabe proponía:

— Usar las aguas del Hasbani y del Alto Jordán para regadío y para generar electricidad.

— Mantener el principio de uso del agua dentro de la cuenca natural del río, pues su desvío perjudicaba a los demás regantes⁹⁵.

— Construir dos embalses en el curso del Yarmuk. Uno en Maqarin o en Wadi Khalid, y el otro en Addassiyah. Los dos debían producir electricidad, además de facilitar el regadío de 77.000 dunams en Siria y de todo el Valle del Jordán a través de canales en los Ghor oriental y occidental.

— Supervisión internacional en la distribución del agua.

— La distribución del agua debía corresponderse con la aportación de los Estados: Israel obtendría 182 Mmc para regar 234.000 dunams, Jordania 698

⁹³ KAHHALEH, *op. cit.* (1981: 25, 26).

⁹⁴ Véase tabla «Demandas y reparto del agua del río Jordán».

⁹⁵ El desvío de agua fuera de la cuenca añade el problema del cálculo de las cuotas, pues si se tienen en cuenta las necesidades externas a la cuenca las demandas pueden ser infinitas, y más en esta zona árida y desértica.

Mmc para 490.000 dunams, Siria 132 Mmc para 119.000 dunams y Líbano 35 Mmc para 35.000 dunams (total: 1047 Mmc)⁹⁶.

Israel también mostró su disconformidad con el Plan Main:

— Continuó defendiendo la necesidad de incluir al río Litani en el proyecto e impuso, como condición para cooperar, la desviación de agua del río Jordán hacia el Negev, lo que suponía su uso fuera de la cuenca. El proyecto de Main mantenía el uso en el interior de la cuenca y, por tanto, entraba en contradicción con los planes de Lowdermilk y Hays que guiaban la política israelí⁹⁷.

— Rechazó la supervisión internacional de la distribución e insistió en que ninguna agencia de NNUU debía interferir en la explotación de los recursos hídricos de los países ribereños.

— Los israelíes tampoco estaban de acuerdo con las estimaciones sobre la tierra cultivable, y presentaron unas cifras que doblaban su superficie irrigable con agua del Jordán⁹⁸.

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

— Desvío de agua del Litani hacia Israel, según unas cuotas de 400 Mmc para Israel y 300 Mmc para Líbano. Este trasvase se debía realizar en el codo

⁹⁶ PERETZ, *op. cit.* (1955: 403). Hay ligeras variaciones según los diferentes autores, que se pueden deber al cálculo del volumen total de los recursos hídricos. Así, por ejemplo, según Lowi las cuotas solicitadas serían de: 270 Mmc para Israel, 911 Mmc para Jordania, 120 Mmc para Siria y 32 Mmc para Líbano (total: 1.333 Mmc). NAFF y MATSON, *op. cit.* (1980: 40) dan las siguientes cifras: 200 Mmc para Israel, 861 Mmc para Jordania, 132 Mmc para Siria y 35 Mmc para Líbano (total: 1.228 Mmc). KAHHALEH, *op. cit.* (1981: 25-26), en cambio, cita unos volúmenes calculados sobre un total de 1.429 Mmc: 285 Mmc para Israel, 977 Mmc para Jordania, 132 Mmc para Siria y 35 Mmc para Líbano. Estas diferencias en los datos se pueden deber a la propia climatología, que provoca grandes diferencias en las precipitaciones, tanto estacionales como anuales, y a la inclusión o no de las aguas salobres. Por otra parte, las discrepancias también se deben a la falta de datos fidedignos y al oscurantismo que los rodea. Así, ya en 1953, Ionides resaltaba la importancia de una buena base de datos sobre los recursos hídricos y el suelo irrigable, hasta el punto de señalar el gran beneficio que supondría que una agencia de Naciones Unidas llevara a cabo la tarea de clarificación de los datos hidrológicos de la cuenca [IONICES, *op. cit.* (1953: 164)].

⁹⁷ Johnston necesitaba la cooperación de Egipto para que los árabes se sentaran a negociar, y difícilmente la habría tenido si el Plan Main hubiera incluido el desvío de agua hacia el Negev, pues El Cairo todavía tenía reclamaciones territoriales en esta región [KAFKAFI, *op. cit.* (1992: 171)].

⁹⁸ NAFF y MATSON, *op. cit.* (1984: 40).

del Litani, el punto donde su cauce abandona el camino hacia el sur para dirigirse hacia el oeste.

— Construcción del Acueducto Nacional desde el puente de Banat Yaqub hacia la costa y el Negev.

— Utilización del lago Tiberiades como embalse. Sin embargo el destino del agua del lago debía ser puramente israelí, para generar electricidad y para el valle de Beisan. El gobierno israelí tampoco era favorable al uso internacional del Tiberiades. Tel Aviv temía que supusiera una cesión de soberanía a manos de alguna institución internacional o de Estados Unidos, y creía que los árabes podrían aprovecharlo para asentar sus reclamaciones territoriales. Sin embargo, y a pesar de las reticencias árabes hacia el embalse del agua del Yarmuk en el Tiberiades, Johnston consiguió que tanto Jordania como Israel aceptaran el embalse en el lago de las aguas torrenciales de invierno⁹⁹.

— Los árabes utilizarían el agua del Yarmuk, construyendo canales de regadío en el Valle del Jordán y un sifón que trasladaría el agua a la orilla occidental.

— Construcción de un canal entre el Mediterráneo y el Mar Muerto (canal Med-Dead) para generar electricidad, un proyecto que ha sido recurrente desde entonces.

— Finalmente, según las cuotas que proponía Cotton, Líbano obtendría 450,7 Mmc para regar 350.000 dunams, Siria 30 Mmc para 30.000 dunams, Israel 1.290 Mmc para 1.790.000 dunams y Jordania 575 Mmc para 430.000 dunams (total: 2.345,7 Mmc)¹⁰⁰.

Sin embargo, desde el mismo momento en que el primer ministro Sharett presentó la propuesta, la Administración estadounidense señaló que no se podía pedir a Líbano que compartiera el Litani y que, para negociar una cesión de agua, era mejor que primero se llegara a un acuerdo sobre el agua del Jordán¹⁰¹.

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

Las cuotas que proponían las distintas partes eran muy dispares. Incluso renunciando al agua del Litani, Israel reclamaba 670 Mmc del sistema Jordán-Yarmuk, lo que suponía entre el 40 y el 50 por 100 del agua disponible, mientras que los árabes le adjudicaban el 20 por 100 y el plan Main el 33 por 100. Asimismo, tanto los árabes como Main rechazaban el uso fuera de la cuenca, mientras que los israelíes defendían el desvío hacia la costa y el Negev como una cuestión de principio. Tanto los árabes como los israelíes desconfiaban del

⁹⁹ KAFKAFI, *op. cit.* (1992: 176).

¹⁰⁰ PERETZ, *op. cit.* (1955: 400, 404-406); LOWI, *op. cit.* (1993: 90-91).

¹⁰¹ PERETZ, *op. cit.* (1955: 406).

uso del lago Tiberiades como embalse para el agua del río Yarmuk, que era la solución técnicamente mejor aunque la más conflictiva en el ámbito político. La desconfianza y las reticencias a utilizar el lago Tiberiades como embalse internacional, al igual que la negativa israelí al control internacional, eran ya un signo claro de los obstáculos con que iban a chocar las aspiraciones funcionalistas de Johnston. De la forma que avanzaba la negociación, el plan quizás podría servir para evitar mayores conflictos por el agua si se llegaba a un acuerdo, pero no parecía muy prometedor como medida para generar confianza entre las partes.

Sin embargo, tal y como se demostró, Johnston era un magnífico negociador: mimaba, adulaba, prometía, firmaba cheques con fecha a la firma del acuerdo, se levantaba de la mesa y amenazaba. Ayudado por un nuevo informe realizado por dos compañías norteamericanas (Baker-Harza), que analizaba en mayor profundidad tanto el potencial del suelo como de los recursos hídricos, Johnston consiguió que las negociaciones técnicas avanzaran y las diferencias se redujeran hasta unos mínimos que no eran obstáculo¹⁰².

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

- Un embalse en el río Yarmuk, en Maqarin, de 126 m de altura, para regadío y producción de energía.
- Depósito de las aguas torrenciales del Yarmuk (estimadas en 80 Mmc) en el lago Tiberiades.
- Un embalse cerca de Addassiyah para desviar el agua de Yarmuk hacia el Canal del Ghor oriental.
- Un canal desde el lago Tiberiades al Canal del Ghor oriental.
- Un sifón bajo el Jordán para trasladar el agua del Yarmuk al Ghor occidental.
- Distribución del agua: Jordania 720 Mmc, Israel 400 Mmc, Siria 132 Mmc y Líbano 35 Mmc.
- Implicación financiera de los Estados Unidos¹⁰³.

¹⁰² Las diferencias en el acuerdo técnico se redujeron a la cantidad de agua para el Triángulo de Addassiyah (pequeña zona bajo control israelí entre el Tiberiades, el Jordán y el Yarmuk), el papel del supervisor y la cantidad de agua salobre que se tenía que incluir en la cuota jordana de agua del lago Tiberiades.

¹⁰³ S. A. TAUBENBLATT, «Jordan River Basin Water: A Challenge in the 1990s», en J. STARR y D. C. STOLL (eds.), *The Politics of Scarcity. Water in the Middle East*, Westview Pres, Boulder y Londres (1988: 44-45). A nivel técnico quedaron mal cerradas algunas cuestiones que se revelarían importantes con posterioridad, como la cantidad de agua salina en la cuota que debía recibir Jordania desde el lago Tiberiades y la cuota de agua del río Yarmuk para Israel. Sobre

Demandas y reparto del agua del río Jordán (Mmc)¹⁰⁴.

<i>PLAN</i>	<i>Líbano</i>	<i>Siria</i>	<i>Jordania</i>	<i>Israel</i>	<i>Total</i>
Main		45	774	394	1.213
Árabe	35	132	698	182	1.047
Cotton (a)	450,7	30	575	1.290	2.345,7
Johnston (Unificado)					
Hasbani	35				35
Banias		20			20
Jordán		22	100	375 (b)	497
Yarmuk		90	377	25	492
arroyos			243		243
(total)	35	32	720	400	1.287
Uso post-1967	20	200	250	690	1.160

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

Las aguas del río Jordán son propiedad de los árabes y de los palestinos, y era inaceptable darlas a los nuevos inmigrantes [...] no pudimos llegar a ningún acuerdo sobre la distribución del agua porque Israel insistía en llevarse la parte del león y en desviarla al Negev. Rechazó cualquier responsabilidad hacia los refugiados palestinos a los que había usurpado la tierra y las propiedades¹⁰⁵.

Años más tarde, durante la discusión sobre la desviación del agua del Jordán hacia el Negev, los árabes volvieron a plantear la dimensión política del problema de los recursos hídricos, que está directamente ligado a la implanta-

ésta última Israel defiende que debe ser de 40 Mmc, Jordania de 17 Mmc y Estados Unidos de 25 Mmc.

¹⁰⁴ A. T. WOLF, *Hydropolitics along the Jordan River: Scarce water and its impact on the Arab-Israeli conflict*, United Nations University Press, Tokio, Nueva York, París (1995: 47); S. S. ELMUSA, *Water Conflict. Economics, Politics, Law and Palestinian-Israeli Water Resources*, Institute for Palestine Studies, Washington D. C. (1997: 230).

a) El Plan Cotton incluía al río Litani.

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

¹⁰⁵ RIYADH, *op. cit.* (1985: 12). Mahmoud Riyadh, exministro de Asuntos Exteriores egipcio y exsecretario general de la Liga Árabe.

ción y expansión del proyecto sionista y a la obstaculización del retorno de los refugiados palestinos.

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

Dulles, cuando vio que no había acuerdo y que la cuestión del agua podía ser la chispa que provocara otra guerra, propuso un plan de paz que, según Wishart, fue lo que acabó de enterrar el Plan Johnston. El Plan Dulles (agosto de 1955) pretendía solucionar el problema del agua y de los refugiados, a través de repatriaciones y de compensaciones, con la ayuda de los EEUU. También proponía que las líneas de separación de fuerzas del armisticio se consideraran fronteras definitivas. Israel no aceptó el plan porque las repatriaciones no entraban en sus esquemas y, según Riyadh, porque habrían roto sus objetivos expansionistas. Los gobiernos árabes, siempre según Riyadh, tampoco podían aceptar el plan porque no se ajustaba a las resoluciones de NNUU sobre la partición y la repatriación de los refugiados¹⁰⁶. Wishart añade otro factor para entender la posición árabe. Dulles ligó el éxito de su plan o del Plan Johnston a la posibilidad de un pacto de seguridad de los EEUU con Israel, cosa que era lo último que deseaban los árabes¹⁰⁷. Las declaraciones de Dulles fueron, con toda probabilidad, el definitivo certificado de defunción de los planes.

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

¹⁰⁶ RIYADH, *op. cit.* (1985: 13).

¹⁰⁷ WISHART, *op. cit.* (1990: 543).

conseguir este apoyo era situarlos ante un hecho consumado, que era el inicio de las obras de desviación del agua en Jisr Banat Yaqub¹⁰⁸. El gobierno israelí estaba impaciente por iniciar los trabajos en el Jordán, a través del Plan Unificado o por la fuerza. Sin embargo, tanto la sociedad como las elites israelíes estaban divididas sobre la forma de administrar el conflicto por los recursos hídricos: unos preferían la solución negociada de Johnston, mientras que los otros creían que Israel podía conseguir sus objetivos sin necesidad de negociar y que los árabes no lo podrían evitar¹⁰⁹.

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

La aprobación del plan desde la parte árabe dependía sobre todo de la posición egipcia. El Presidente Gamal Abdel Nasser consideraba que el Plan del Valle del Jordán era consistente en el ámbito técnico, pero también era consciente de que habría grandes dificultades para que la opinión pública lo aceptara, y también dudaba que Damasco y Amman pudieran firmarlo¹¹⁰. El rechazo al plan, a pesar de que no se hizo público, fue creciendo. En Jordania y Egipto hubo importantes manifestaciones. Más de 60.000 refugiados palestinos se movilizaron en Hebron y Amin al-Husseini atacó el plan y lo utilizó para impulsar la causa palestina. Los grupos de oposición a los regímenes, como el liderado por Amin al-Husseini o los Hermanos Musulmanes también utilizaron el problema del agua para la agitación política amenazando la estabilidad de los gobiernos.

Los gobiernos árabes, en general de acuerdo en el ámbito técnico con el Plan Unificado, dejaron la decisión política en manos de la Liga Árabe. De este modo el Egipto de Gamal Abdel Nasser pasó a desempeñar un papel central. El empeoramiento de las relaciones entre Egipto e Israel y el progresivo distanciamiento de Nasser de los Estados Unidos no favorecían las negociaciones. En 1955 hubo diversos incidentes en la frontera egipcio israelí y se aplicó la pena de muerte a dos espías israelíes en El Cairo, después de que Tel Aviv hubiera amenazado a Johnston con el fracaso de las negociaciones si eran ejecutados. Estos hechos bloquearon los contactos secretos entre Nasser y Sharett y, en febrero del mismo año, Sharett informó al gobierno de Tel Aviv de que, ante el más que

¹⁰⁸ KAFKAFI, *op. cit.* (1991: 185-186).

¹⁰⁹ LOWI, *op. cit.* (1993: 98).

¹¹⁰ WISHART, *op. cit.* (1990: 543).

probable fracaso de las negociaciones, las obras en el puente de Banat Yaqub se reemprenderían en abril. Así, el Acueducto Nacional volvía a ser el centro de la tensión entre árabes e israelíes. Nasser aseguró al Presidente de Siria, Shukri al-Quwatli, que Egipto lucharía contra Israel si después del rechazo árabe al Plan Unificado los israelíes reiniciaban las obras en el puente de Banat Yaqub.

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

Ya se ha mencionado anteriormente que las relaciones de Nasser con Estados Unidos tampoco eran fáciles, sobre todo tras el acuerdo de compra de armamento entre Egipto y Checoslovaquia en septiembre de 1955 y la retirada de la ayuda para construir la presa de Asuan. Johnston desconfiaba de Nasser y en octubre de 1955 lo acusó de estar intentando conseguir el liderazgo árabe en cooperación con la URSS y forzando a Washington a alinearse con Israel. Tras la nacionalización del Canal de Suez (26 de julio de 1956), cuando la Administración norteamericana reevaluó la política a seguir con Egipto, Johnston aconsejó que se tomaran medidas para contrarrestar las, según él, exageradas ambiciones internacionales de Egipto¹¹¹. La Administración estadounidense estaba evolucionando de una forma muy rápida hacia la alianza estratégica con Israel, tanto por razones de política exterior como interior. A los ojos de Washington, ya con la presidencia Eisenhower, Israel se estaba convirtiendo en el peón más seguro en Oriente Medio. Los cambios y la inestabilidad en los regímenes árabes cercanos al bloque occidental, como Egipto, Iraq y Jordania, junto a la superioridad militar israelí, realzaron el papel de Israel como aliado y potenciaron su labor de contención del nacionalismo árabe. Por otra parte, la victoria demócrata con Kennedy asentó la influencia del *lobby* judío en Washington, que ya permanecería inalterable con unas y otras administraciones.

B) *Evaluación de las negociaciones Johnston*

El ataque conjunto de Israel, Francia y el Reino Unido contra Egipto, el 29 de octubre de 1956, supuso el fracaso definitivo de la misión Johnston en Oriente Medio. El propósito del Plan Johnston era solucionar un problema político por medios técnicos y económicos. En Washington había una creciente preocupación por el alejamiento de los regímenes árabes a consecuencia de la política estadounidense que favorecía a los israelíes, lo que podía dificultar sus

¹¹¹ KAFKAFI, *op. cit.* (1991: 183).

relaciones con los países productores de petróleo y su aprovisionamiento energético en caso de enfrentamiento con la Unión Soviética¹¹². El objetivo de la diplomacia norteamericana se centraba en evitar una nueva guerra entre árabes e israelíes, ya que nuevos enfrentamientos abrirían las puertas de Oriente Medio a la Unión Soviética, provocando tensiones en el equilibrio bipolar y amenazando con escenarios más peligrosos.

Para estabilizar la paz, Washington y Johnston intentaron reducir o eliminar las causas del problema: las fronteras, los refugiados árabes, Jerusalén y los recursos hídricos. Ya entonces, en los Estados Unidos y en NNUU, había el convencimiento de que, más pronto o más tarde, la cuestión del agua conduciría a la región a una crisis mayor¹¹³. Por esta razón se intentó buscar una solución global a partir del problema que parecía menos politizado: el agua.

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

Los intereses árabes pasaban por evitar la consolidación de Israel y forzar una negociación en condiciones más favorables y, por tanto, debían impedir la colonización del territorio del que habían sido expulsados los palestinos. Así, los recursos hídricos y la agricultura también tenían para ellos un claro peso político. Además, el Plan Johnston se presentaba como una solución permanente del problema de una buena parte de los refugiados palestinos difícilmente

¹¹² La creciente implicación de la URSS en esta región se empezó a manifestar en la disputa por las zonas desmilitarizadas en la frontera sirio-israelí y por el agua del Jordán. En enero de 1954, Moscú usó su veto en el Consejo de Seguridad, por primera vez en una cuestión relativa a Oriente Medio, para impedir una resolución que situaba en un mismo plano la política siria y la israelí en estas disputas. Este fue uno de los primeros signos de que la región no se podía mantener apartada del marco general de la Guerra Fría [NEFF, *op. cit.* (1994: 33)].

¹¹³ S. N. SALIBA, *The Jordan River Dispute*, Martinus Nijhoff, The Hague (1968: 84).

aceptable por los árabes. En primer lugar, los refugiados palestinos rechazaron en todo momento cualquier tipo de solución que no pasara por el retorno. Aceptar el asentamiento de los refugiados en los países árabes suponía aceptar definitivamente la derrota, la expulsión y la pérdida de tierras y casas. Los Estados árabes tampoco podían aceptar fácilmente el coste económico, social y político que suponía la integración de los numerosos refugiados palestinos. Los regímenes temían la desestabilización que podían provocar, ya que, o desconfiaban de la lealtad de los palestinos (Siria y Jordania), o temían que afectara al equilibrio religioso y comunitario (Líbano), además del miedo a la influencia del problema palestino en sus opiniones públicas.

Wishart opina que el fracaso de las negociaciones se debió a que desde el punto de vista árabe el Plan del Valle del Jordán tenía un claro coste negativo: Implicaba ayudar a Israel en sus proyectos de desarrollo, rompía los principios tradicionales de los derechos sobre el agua, abría el camino a un pacto de seguridad entre Israel y los Estados Unidos, y los proyectos jordanos para utilizar y desarrollar los recursos hídricos se podían llevar a término más fácilmente sin cooperación¹¹⁴. A estos factores deberíamos añadir el claro coste político para los líderes árabes que comportaba la aprobación del plan y la desconfianza árabe respecto al mediador norteamericano, una desconfianza que perduró en el tiempo, tal como se aprecia en comentarios como los de Kahhaleh: «la capacidad del Acueducto Nacional aprobada por Johnston en su última modificación del Plan se fijó en 340 Mmc¹¹⁵, justamente la capacidad proyectada por Israel en su Plan de Siete Años de 1952. Al fin y al cabo, ¿no era este el objetivo de la misión?»¹¹⁶.

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

¹¹⁴ WISHART, *op. cit.* (1990: 544).

¹¹⁵ Actualmente la capacidad de extracción del Acueducto Nacional está en entre 400 y 430 Mmc.

¹¹⁶ KAHHALEH, *op. cit.* (1981: 28).

la colonización de todo el territorio conquistado y en la seguridad. Se puso en evidencia que la cuestión del agua constituía un elemento central en la estrategia de seguridad de Israel y que, por lo tanto, había de ser un factor básico en su futura estrategia militar.

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

4. La gestión unilateral: el proyecto del gran yarmuk y el acueducto nacional

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

La gestión de los recursos del Yarmuk se basó desde el inicio en la cooperación de sirios y jordanos. El Proyecto del Gran Yarmuk, inspirado en el Plan Bunker, se dividió en tres fases: la primera era un programa de regadío en la región de al-Muzeirib, en Siria, que debía facilitar el control de las crecidas de invierno y el riego en verano; la segunda era el Canal del Ghor oriental, que se inició en 1958 y se completó en 1964; y la tercera fase consistía en la construcción de los embalses de Maqarin y Mukheiba¹¹⁷, aunque habría que esperar a 2004 para que se iniciara la construcción del embalse de Maqarin.

La construcción del Canal del Ghor oriental se inició en 1958, después de que Estados Unidos garantizaran a Amman un aval de 4 millones de dólares a través de la Agencia de Desarrollo Internacional¹¹⁸. Washington aceptó el Ca-

¹¹⁷ NAFF y MATSON, *op. cit.* (1984: 26-27).

¹¹⁸ S. REGUER, «Controversial Waters: Exploitation of the Jordan River, 1950-1980», *Middle Eastern Studies*, 29(1) (1993: 73).

nal del Ghor porque se mantenía dentro de los parámetros del Plan Johnston y, por la misma razón, Israel no se pudo oponer ya que éste era el argumento que utilizaba para justificar la construcción del Acueducto Nacional. En un primer momento, el embalse de Mukheiba también recibió la aprobación de Estados Unidos y de Israel, pero la subida de la tensión provocada por el Acueducto Nacional y el plan árabe para desviar el agua del Jordán superior, que veremos a continuación, impidió que se construyera. La oposición israelí al embalse de Maqarin siempre ha sido total, hasta el punto de que el gobierno jordano no ha podido conseguir nunca financiación internacional para construirlo.

El *East Ghor Rural Development Project* fue el mayor proyecto de desarrollo emprendido por Jordania y, en su momento, la mayor inversión norteamericana en un país árabe de la región. La importancia del Valle del Jordán para la economía jordana ya era capital antes de la pérdida de Cisjordania, y pasó a un primer plano absoluto tras la Guerra de Junio de 1967¹¹⁹. Jordania era un Estado absolutamente dependiente de la ayuda exterior, primero británica y posteriormente estadounidense y árabe, por lo que uno de los objetivos esenciales del régimen era la reducción del déficit exterior. Uno de los instrumentos para llevarlo a cabo era la exportación de productos agrícolas y la zona con mayores posibilidades de desarrollo era el Valle del Jordán. Para ello se necesitaba incrementar el regadío, lo que redundaba en mayor extensión de suelo cultivada, en mayor productividad por unidad de suelo, en mayor número de cosechas al año y en la introducción de variedades más rentables. El proyecto del Ghor oriental tenía otro objetivo básicamente político, pues la mayoría de los habitantes de la zona, aun antes de la Guerra de Junio de 1967, eran refugiados palestinos de la guerra de 1948. El desarrollo del Valle del Jordán debía facilitar el asentamiento de los refugiados palestinos y favorecer la identificación política de esta población palestina con Jordania y el régimen hachemí¹²⁰.

El Canal del Ghor oriental provocó un cambio total en el Valle del Jordán. El canal toma el agua del río Yarmuk para suministrarla a la orilla oriental del Jordán, lo que permite aumentar considerablemente la superficie regada. Paralelamente, se modernizaron las técnicas de cultivo y de regadío para mejorar la eficiencia. La transformación en el tipo de cultivo hizo posible una orientación más comercial de la agricultura de la zona, con creciente proyección hacia la exportación, de tal forma que el valle se ha convertido en una importante fuente de divisas para Jordania.

Junto al proyecto del canal, se desarrolló un programa de reforma de la propiedad agraria y de las técnicas de cultivo. Sin embargo, la reforma de la propiedad tuvo un éxito limitado pues, gracias a la influencia que tenían en

¹¹⁹ El crecimiento económico jordano hasta 1967 se basó principalmente en el desarrollo del turismo en Cisjordania, pero tras la derrota de 1967 el beneficiario pasó a ser Israel.

¹²⁰ C. R. SUTCLIFFE, «The East Ghor Canal Project: A Case Study of Refugee Resettlement, 1961-1966», *Middle East Journal*, 27(4) (1973: 471-472, 480).

Amman, se dio la preferencia a los propietarios, aunque no cultivaran directamente la tierra, por lo que la aparcería continuó siendo dominante en más de un 70 por 100. La imposibilidad de los campesinos palestinos de acceder a la propiedad de la tierra y los menores beneficios que esto comportaba, hicieron que los objetivos de asentar a los refugiados palestinos y de cambiar su identidad política, ligándola al régimen hachemí y a Jordania, fracasara totalmente. Los campos de refugiados y la región del Valle del Jordán continuaron siendo uno de los puntos de apoyo de las guerrillas palestinas hasta su expulsión en julio de 1971 como consecuencia del Septiembre Negro¹²¹.

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

Israel tenía dos razones fundamentales para atacar el canal. En primer lugar, quería hacer presión sobre el gobierno jordano para que frenara la actividad guerrillera palestina. En segundo lugar, el nivel del río Jordán bajó 686 mm por debajo de la mediana durante abril y mayo de 1969, cosa que hizo creer a los israelíes que Jordania estaba superando la cuota establecida en el Plan Johnston. El problema de la disminución del caudal llevó a una mediación de Estados Unidos y a negociaciones secretas, entre 1969 y 1970. En estas conversaciones, jordanos e israelíes acordaron que Amman podía reparar el Canal del Ghor y, a cambio, reafirmaba su respeto a las cuotas del Plan Johnston, a pesar de que se demostró que la disminución del caudal se debía a causas naturales. El régimen hachemí, además, se comprometió a acabar con la actividad de la OLP¹²². Los recursos hídricos, junto a las represalias israelíes y a las presiones norteamericanas, se habían convertido en un instrumento de presión política de primera magnitud.

¹²¹ SUTCLIFFE, *op. cit.* (1973: 476, 480-481). DODGE y TELL, *op. cit.* (1996: 179-180).

¹²² NAFF y MATSON, *op. cit.* (1984: 45). Había también otros factores, de tanto o más peso para el régimen hachemí, que influyeron en la decisión de acabar con las guerrillas palestinas en Jordania.

Este acuerdo levantó importantes críticas en Jordania, donde algunos sectores desconfiaban de las intenciones estadounidenses al apoyar la reconstrucción del Canal del Ghor y el desarrollo del Valle del Jordán. Los que defendían el proyecto argumentaban que era necesario para el asentamiento de los refugiados, a los que se había añadido la nueva oleada de los 300.000 expulsados por la guerra de junio de 1967, y para la expansión del regadío que permitiera producir para la exportación. Sin embargo, los que se oponían a la reconstrucción del Canal del Ghor y a su prolongación, querían dar prioridad al desarrollo agrícola de las regiones altas, pues veían que esta infraestructura al alcance de la artillería israelí crearía los lazos funcionales que estaban detrás de la política estadounidense para conducir al país a la paz con Israel¹²³. Este sector tuvo poca fuerza y no pudo evitar el desarrollo del Canal del Ghor, dejando a la agricultura de las regiones altas en manos de la iniciativa privada. De hecho, el grupo de presión de los grandes propietarios agrarios con intereses en el Ghor, entre otros el primer ministro Zayd al-Rifa'i, hizo prevalecer su posición. Al mismo tiempo se creó la Jordan Valley Authority, con rango ministerial, que consolidaría definitivamente al grupo de presión y lo convertiría en beneficiario de la mayor parte de las ayudas y ventajas hacia el sector agrario jordano¹²⁴.

Tras la expulsión de las guerrillas palestinas, el gobierno jordano se planteó la necesidad de recuperar y desarrollar el Valle del Jordán, que era la principal zona agrícola, para la vida económica del país. El valle había quedado prácticamente despoblado tras la Guerra de Junio y los ataques israelíes provocaron un importante retroceso en el desarrollo agrícola, por lo que se debía afrontar la recuperación. La importancia del valle se reflejó en un proyecto de rehabilitación y desarrollo de la zona, en 1973, dirigido por una Autoridad del Valle del Jordán cuyo presidente tenía rango ministerial. Esta Autoridad es responsable de todos los aspectos relacionados con el desarrollo del valle y tiene amplios poderes para tomar decisiones políticas y para su implementación. El primer objetivo fue la rehabilitación del canal, conjugada con una tímida reforma de la propiedad agraria, la creación de nuevos asentamientos para los campesinos y la modernización de las técnicas de regadío y de cultivo¹²⁵.

Una vez analizado el proyecto del Gran Yarmuk, jordano-sirio, abordaremos el proyecto israelí del Acueducto Nacional. La construcción del Acueducto Nacional israelí estaba pendiente del problema de Jisr Banat Yaqub. El

¹²³ La política de Jordania fue ya definitivamente la de retirarse de la presión militar hacia Israel y confiar en la mediación estadounidense, lo que se expresó en el rechazo a participar en la guerra de 1973, y lo que la marginó de las negociaciones y le hizo perder su voz en el conflicto.

¹²⁴ DODGE y TELL, *op. cit.* (1996: 180, 171).

¹²⁵ REGUER, *op. cit.* (1993: 76-77).

año 1954, en el Consejo de Seguridad de NNUU, la URSS había vetado el permiso para iniciar las obras en este punto. Jisr Banat Yaqub estaba situado en la zona desmilitarizada entre Israel y Siria, sobre la cual, según los acuerdos de armisticio, ninguno de los dos Estados tenía soberanía. Tras el fracaso de las negociaciones, el propio Johnston intervino para que Estados Unidos concediera 75 millones de dólares en ayuda financiera para el desarrollo de las infraestructuras hidrológicas en Israel, pero Washington puso la condición de que Tel Aviv esperara dos años antes de reemprender las obras en el puente de Banat Yaqub. Desde el punto de vista del gobierno israelí el Acueducto Nacional era un elemento fundamental para el nuevo Estado, indispensable para la región costera —la más poblada—, y para las colonias del Negev —la frontera vecina de Egipto y la más desprotegida—, y se debía realizar a cualquier precio. También eran conscientes de las implicaciones políticas y de seguridad del proyecto, hasta el punto que las decisiones importantes se preparaban en un comité especial del gabinete en el que participaban los ministerios de Exteriores, Defensa, Finanzas y Agricultura, con los consejeros del Tahal, y con la frecuente asistencia de Ben Gurion¹²⁶.

La decisión crucial, ante los problemas que suponían las obras en la zona desmilitarizada, fue la de cambiar el punto de desvío del agua. Ante las presiones de Siria, la URSS y Estados Unidos, el gobierno de Israel decidió cambiar el proyecto inicial del Acueducto Nacional y trasladar las obras al lago Tiberiades, dentro de las fronteras de Israel. Esto supuso graves inconvenientes técnicos: el lago Tiberiades está situado a 213 metros por debajo del nivel del mar, lo que obliga a un fuerte consumo de energía para bombear el agua hasta los 44 metros por encima del nivel del mar, que es el punto más elevado del Acueducto, y trasladarla 200 km al sur; por otra parte, al tomar el agua directamente del lago que tiene un grado muy alto de salinidad, disminuyó considerablemente la calidad del agua desviada a través del Acueducto¹²⁷.

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

¹²⁶ REGUER, *op. cit.* (1993: 71).

¹²⁷ N. KLIOT, *Water Resources and conflict in the Middle East*, Routledge, Londres y Nueva York (1994: 214).

a la oposición de los países árabes ribereños del Jordán y a la creciente hostilidad de NNUU¹²⁸.

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

Para entender la dimensión que adquiría el Acueducto Nacional para los árabes, sólo hay que recordar que el anuncio israelí de que se estaba finalizando la primera parte del proyecto condujo a la convocatoria de la primera cumbre de todos los reyes y presidentes de la Liga Árabe en El Cairo. El Acueducto Nacional se convirtió en un factor de unión para los árabes, en un símbolo de los esfuerzos de los gobiernos árabes para evitar la consolidación del Estado de Israel y de la colonización de Palestina en detrimento de los refugiados palestinos¹²⁹.

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

El proyecto ya nació con desacuerdos, pues el Ba'az sirio lo veía como un signo de debilidad, como una forma de escabullirse del deber de luchar contra Israel. Nasser, siempre haciendo equilibrios entre la conciencia de la inferioridad militar ante Israel y las presiones radicales de la opinión pública y del régimen sirio, defendió el desvío del Jordán como una opción alternativa a una

¹²⁸ S. TEVETH, *Moshe Dayan*, Grijalbo, Barcelona (1975: 450-451).

¹²⁹ La primera acción guerrillera de Fatah contra Israel fue un intento de sabotaje del Acueducto Nacional el día 1 de enero de 1965, lo que reflejaba claramente la importancia del agua en la colonización territorial y en la disputa.

guerra que sabía perdida de antemano. La política interárabe, sus recelos, divisiones y competencia por el liderazgo, ya comentados anteriormente, tuvo más peso que la política árabe-israelí, por lo que tanto el proyecto como su defensa militar se convirtieron en una nueva fuente de discordia. Una segunda cumbre árabe, en septiembre de 1964, acordó que una agresión a cualquier Estado árabe se consideraría como una agresión contra todos ellos, y que los ejércitos permanecerían en estado de alerta para responder a un eventual ataque. Sin embargo, ni Líbano, ni Siria, ni Jordania aceptaron el estacionamiento de tropas egipcias en su suelo por desconfianza ante las aspiraciones hegemónicas de El Cairo. Jordania tampoco permitió la entrada de tropas iraquíes o saudís, y Líbano hizo lo mismo con el ejército sirio. El resultado fue que las obras para el desvío quedaron desprotegidas y paralizadas al poco tiempo de su inicio¹³⁰.

El proyecto árabe consistía en desviar el agua del Hasbani superior hacia el Litani, explotar en Siria y Líbano parte de los recursos del Wazzani y del Banias, y desviar el excedente hacia el Yarmuk a través de los Altos del Golán hasta el embalse que se debía construir en Mukheiba, desde donde se conduciría hacia el Canal del Ghor. Este proyecto habría tenido una fuerte repercusión en el Jordán, pues los árabes recuperarían entre 250 y 300 Mmc del agua que usaba Israel, y la salinidad del lago Tiberiades aumentaría hasta inutilizar el Acueducto Nacional¹³¹. No obstante, el proyecto era difícilmente realizable a causa de los obstáculos geológicos y geográficos, además de ser extremadamente costoso¹³².

La respuesta israelí al inicio de las obras fue militar, respondiendo a su percepción de los recursos hídricos como una cuestión de seguridad nacional, como una amenaza a su derecho a la existencia. Entre 1964 y 1967 los incidentes fronterizos y los ataques israelíes a las obras en el Golán se repitieron y se hicieron progresivamente más violentos y amenazantes a medida que crecía la tensión. Los bombardeos israelíes se deben enmarcar en su política de represalias incrementadas, con lo que se convirtieron en un elemento más de tensión ante el cual los Estados árabes no tenían capacidad de respuesta militar. La reacción árabe se limitó a discursos grandilocuentes y a protestas en Naciones Unidas que, evidentemente, no frenaron a un gobierno israelí que ya estaba preparando la Guerra de Junio de 1967. El resultado fue que el proyecto árabe se hundió por falta de financiación y de protección, hasta el punto que cuando Israel inició la guerra las obras estaban suspendidas de forma permanente¹³³. Esto nos permite pensar que el ataque israelí no tuvo una causa directa en el

¹³⁰ LOWI, *op. cit.* (1993: 121-128).

¹³¹ KAHHALEH, *op. cit.* (1981: 32).

¹³² El coste calculado era de entre 190 y 200 millones de dólares, que debían financiar principalmente Arabia Saudí y Egipto (recordemos que todavía no se había producido el boom del petróleo de los años 1970s).

¹³³ RIYADH, *op. cit.* (1985: 14).

proyecto árabe de desvío del agua del Jordán, aunque, con todo, sí se puede creer que el control del agua fue uno de los objetivos de las conquistas israelíes.

5. La guerra de junio de 1967: la conquista del agua

En seis días, en junio de 1967, Israel conquistó el Sinaí, los Altos del Golán, la Franja de Gaza, Jerusalén Este y Cisjordania.

Sin embargo, lo más importante tenía que ocurrir después de la conquista. Una vez demostrada su superioridad, y con los ejércitos árabes totalmente aplastados, Israel podía adoptar diferentes estrategias.

Si, como algunas voces dicen, el objetivo de la guerra hubiera sido asegurar la existencia del Estado de Israel y forzar la paz con los Estados árabes vecinos, hubiera sido el momento de hacerlo. En noviembre de 1967 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución 242, que exige la retirada de las tropas israelíes de los territorios conquistados en junio de 1967 a cambio del reconocimiento árabe del derecho de todos los Estados (incluido Israel) a vivir en paz. Egipto y Jordania aceptaron la resolución 242 de una forma muy rápida. Siria, a partir de 1970, aceptó el principio de encontrar una salida negociada y, a partir de 1973, también la resolución 242. El gobierno israelí sólo aceptaba retirarse del Sinaí, lo cual resultaba inadmisibles para los árabes. La resolución 242 es todavía hoy el principio sobre el cual se tienen que basar las negociaciones de paz. En la actualidad, el cumplimiento de la resolución 242 es reclamado por todos los árabes, incluidos los palestinos, a pesar de que esto implique renunciar al 80 por 100 del territorio original de la Palestina histórica. Es más, la inmensa mayoría de la comunidad internacional ha aceptado al Estado de Palestina como miembro observador en Naciones Unidas, considerando esta línea de demarcación como la frontera reconocida.

El objetivo israelí, en junio de 1967, no era la paz, sino la expansión; y la retirada de las tierras conquistadas a cambio de la paz no se hizo realidad. El problema de la expansión, para los israelíes, era la forma de llevarla a cabo. Finalmente los sionistas habían conquistado toda la Palestina histórica, lo que ellos querían que fuera la Tierra de Israel. Igual que antes de la Nakba, se volvía a presentar el problema de la población palestina. En 1948 el mundo había aceptado la limpieza étnica, pero en 1967 la realidad era muy diferente. La Organización de las Naciones Unidas había crecido con los países descolonizados, solidarios con los árabes y los palestinos. Los valores y principios establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos habían ganado fuerza. Una nueva limpieza étnica en Palestina no sería admitida, y la resolución 242 lo dejaba claro. Y si Israel anexionaba los territorios de la Franja de Gaza, Jerusalén y Cisjordania, la sociedad israelí se encontraría en una disyuntiva sin solución. O se perdería la esencia judía del Estado con la incorporación de la población palestina, o la democracia desaparecería si los palestinos no

eran considerados ciudadanos de Israel. La solución fue mantener la ocupación militar sin anexionar los territorios palestinos a Israel, y al mismo tiempo empezar la política de colonización de estos territorios para modificar la realidad demográfica y facilitar una futura anexión.

La relación de Israel con los Territorios Ocupados palestinos se convirtió muy pronto en uno de los vectores centrales de la política israelí. Sólo tres semanas después de la ocupación en junio de 1967, el gobierno extendió la legislación israelí, su jurisdicción y la administración a la parte árabe de Jerusalén, anexionando el territorio de facto a Israel, pero no la población. Inmediatamente después disolvió la municipalidad de Jerusalén Este y abrió las barreras que separaban las dos partes de la ciudad. Esta política de permeabilidad se siguió también con el resto de territorios ocupados. Las infraestructuras, la economía, el trabajo, toda la vida de los territorios ocupados se fue ligando a Israel, con el objetivo de que fuera cada vez más difícil volver atrás. Los palestinos de la Franja de Gaza y de Cisjordania se convirtieron en mano de obra barata al servicio del capital israelí. Eso sí, sin poder quedarse a vivir en Israel, puesto que esto habría implicado el retorno de muchos refugiados a su tierra. Cada día, decenas de miles de palestinos entraban en Israel por la mañana y volvían a los campos de refugiados de Gaza y de Cisjordania por la noche.

Las colonias judías en Jerusalén Este, Cisjordania y la Franja de Gaza empezaron a crecer ya con los gobiernos laboristas, pero fue la llegada al poder de la derecha, en 1977, lo que dio el impulso definitivo al nuevo proceso colonial. Los asentamientos de colonos rodean las poblaciones palestinas, separando las unas de las otras. El fenómeno más importante se produce alrededor de Jerusalén, de forma que Jerusalén Este queda aislada del resto de Cisjordania por un muro de colonias, y ahora también por un Muro real de cemento. Del mismo modo, se hizo crecer el enorme asentamiento colonial de Maale Adumim entre Jerusalén y el valle de Jordán, separando el norte y el sur de Cisjordania y rompiendo la continuidad territorial. También se dio un gran impulso a las colonias dentro de Jerusalén Este, con el objetivo de judaizar la ciudad. Igualmente, en Hebrón el gobierno laborista permitió el asentamiento de una pequeña colonia de extremistas. Estos colonos han distorsionado totalmente la vida de la ciudad, y se han convertido en un factor de tensión permanente desde su llegada en 1968. Por ejemplo, de forma repetida y en algunos casos por mucho tiempo seguido, más de 30.000 habitantes de los barrios cercanos a la colonia tienen que vivir bajo toque de queda y sufrir las continuas provocaciones de estos colonos extremistas. La presencia de la colonia implica también que, hoy todavía, buena parte de la ciudad esté bajo el control militar israelí y que muchos de los habitantes de las casas cercanas a la colonia hayan sido expulsados.

Las colonias se construyen normalmente en lo alto de los cerros; de este modo controlan más territorio y son más fáciles de proteger. Al principio, los asentamientos estaban rodeados de vallas de seguridad para proteger a los colonos judíos que llegaban del mismo Israel, los Estados Unidos, Francia, Rusia

y otras partes del mundo. A principios de los años 1990 todavía parecían fortificaciones en territorio enemigo, y los colonizadores tenían que salir en grupos y armados cuando querían ir a Jerusalén o a Israel. Vivían todavía en territorio habitado por palestinos. Durante los años 1990 las vallas de seguridad de las colonias empezaron a crecer y a bajar hacia los valles, haciendo cada vez más grande el territorio limpio de población palestina. Poco a poco, grandes extensiones de alambradas de púas fueron rodeando las poblaciones palestinas, y en algunos puntos se fueron convirtiendo en el Muro de separación. En la actualidad son los palestinos quienes viven encerrados tras las alambradas y el Muro, que no deja de crecer. Los colonos se mueven libremente por el territorio, por sus carreteras propias y sin contacto con la población palestina. Esta ha quedado recluida en los pueblos y ciudades, paralizada por los omnipresentes *checkpoints* (controles militares) y apartada de las tierras confiscadas por los colonos y el ejército. El *apartheid* es ya una realidad.

En la actualidad, el proceso colonial continúa creciendo, y cerca de medio millón de colonos viven en Cisjordania y en Jerusalén Este.

El verdadero día negro fue el séptimo día de la Guerra de los Seis Días. Entonces tuvimos que decidir, retroactivamente, si habíamos hecho una guerra defensiva o una guerra de conquista. El declive de Israel empezó aquel día¹³⁴.

El grado en que influyó el agua a la hora de tomar esta decisión todavía se discute, pero es seguro que fue un factor que se tuvo en cuenta. El agua fue uno de los elementos que ayudó a la espiral de tensión en la zona, pero no el único ni el más importante. El agua tampoco fue el elemento clave cuando los israelíes delimitaron el espacio geoestratégico a ocupar. Si el objetivo central hubiera sido el agua, habría bastado con la conquista de pequeñas zonas en la cuenca superior del río Jordán y en las áreas de captación de los acuíferos de Cisjordania¹³⁵. No obstante, el mismo argumento también sirve para afirmar que la decisión de dibujar la línea de las conquistas unos pocos kilómetros más al norte y al este se puede explicar por la voluntad de controlar toda la cuenca superior del Jordán.

¹³⁴ Yeshayahu Leibovitz, citado en A. GRESH, «Retour à une logique de guerre au Proche-Orient?», *Le Monde Diplomatique* (1990: 8).

¹³⁵ S. S. ELMUSA, «The Land-Water Nexus in the Israeli-palestinian Conflict», *Journal of Palestine Studies*, XXV(3) (1996: 72). Stauffer defiende que hubo un «imperativo hídrico» israelí en la Guerra de Junio de 1967 y en las guerras libanesas. Los argumentos de Stauffer se basan principalmente en los beneficios en recursos hídricos conseguidos por Israel en estas guerras, y en un cálculo de costos y beneficios que es favorable a la guerra y a la conquista de las fuentes árabes frente a otras soluciones más caras. No obstante, parece claro que otras variables, ideológicas, políticas y de seguridad tuvieron un mayor peso en la decisión de llevar a cabo las guerras y las conquistas [T. STAUFFER, «Arab Waters in Israeli Calculations: The Benefits of War and the Costs of Peace», A. M. FARID y H. SIRRIYEH (eds.), *Israel and Arab Water*, Ithaca Press, Londres (1985)].

Sí parece cierto que el agua influyó en la decisión de mantener la ocupación y en el dibujo de algunas zonas a controlar y a colonizar. La decisión sobre la permanencia en los territorios palestinos y en los Altos del Golán, y su colonización, sí que estuvo, y continúa estando, influida por el control del agua¹³⁶. El mismo 1967, Israel pasó a controlar el agua de los territorios ocupados con la orden militar 92, que prohibía horadar nuevos pozos sin el permiso de las autoridades militares de ocupación, fijaba cuotas para la extracción de agua y expropiaba los pozos de los propietarios ausentes y aquellos que se encontraban en las áreas expropiadas. En octubre del mismo año la autoridad militar publicó la orden militar 158 que, en el artículo 4, decía: «No se permitirá a nadie instalar, montar, poseer o hacer funcionar ninguna instalación de agua si no se ha obtenido la licencia del comandante de la zona». Entre 1967 y 1993 sólo se concedieron permisos para 34 nuevos pozos, para uso doméstico y con un máximo de 140 metros de profundidad¹³⁷. De esta forma se impidió la explotación palestina de los acuíferos de Cisjordania, una fuente de agua cada vez más importante para Israel. El control del Valle del Jordán, por razones teóricamente de seguridad, también implicaba la colonización efectiva y física de las mejores tierras de regadío de la orilla occidental.

La importancia estratégica de los Altos del Golán se puede compensar con la firma de un tratado de paz entre Siria e Israel¹³⁸. Sin embargo, el problema del agua se evidencia cuando, desde Israel, se dice que antes del tratado «se deberían hacer algunos cambios en la frontera del norte con Siria para asegurar el problema del agua»¹³⁹. La ocupación de los Altos del Golán no supone solamente el dominio estratégico de Damasco, también significa el control directo del Banias e indirecto del Yarmuk, pudiendo impedir la construcción de infraestructuras en el principal afluente del Jordán¹⁴⁰. Así, la ocupación de los Altos del Golán fue el certificado de defunción del plan árabe para desviar las

¹³⁶ P. BEAUMONT, «The Myth of Water Wars and the Future of Irrigated Agriculture in the Middle East», *Water Resources Development*, 10(1) (1994: 18).

¹³⁷ BESCHORNER, *op. cit.* (1992: 13).

¹³⁸ Los Altos del Golan no eran una amenaza para la seguridad de Israel. De hecho, ninguno de los jefes de Estado Mayor de la UNTSO los consideró como tal. La artillería siria era poco eficaz, tal y como se demostró con su incapacidad para impedir la conquista israelí de las zonas desmilitarizadas y la expulsión de la población, la construcción de las infraestructuras hidrológicas, o la propia conquista del Golan. En la actualidad, el armamento moderno hace que las teóricas ventajas geográficas tengan todavía menos importancia. Por esta razón, se puede afirmar que el argumento de seguridad dado por Israel es una excusa para retener el Golan [NEFF, *op.cit.* (1994: 38)].

¹³⁹ Aaron Yariv (director del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Tel Aviv), citado en X. MORET, «Israelíes y palestinos se mantienen en un círculo vicioso en torno a una misma mesa», *El País* (19-11-1990).

¹⁴⁰ De los 10 km que controlaba antes de 1967, Israel pasó a controlar casi la mitad del curso del Yarmuk.

aguas del Jordán superior, pues las tropas israelíes se estacionaron en la zona por la que debía pasar el agua.

El control israelí del Jordán superior se completó en 1978 con la primera invasión israelí del sur de Líbano y la ocupación de una franja en la frontera de los dos países. El volumen total de las aguas árabes capturadas entre 1967 y 1978 es de 600-700 Mmc y representa el 40 por 100 del total del agua consumida en Israel. Este volumen es equivalente al aumento del consumo israelí desde mitad de los años sesenta, de lo que se desprende que la expansión de las colonias y de la producción agrícola se ha hecho con agua del Jordán superior y de Cisjordania¹⁴¹. El control de los recursos hídricos se puede considerar que es el beneficio más importante que la ocupación de la Cisjordania, el Golán y el sur de Líbano ha procurado a Israel. La conquista del agua de estas zonas ha supuesto un importante ahorro para Israel, pues la alternativa a la conquista militar de los recursos hídricos era la muy cara desalinización utilizando energía nuclear. Estimaciones del año 1984 ya hablaban de un ahorro de 2.000 millones de dólares¹⁴². Esto nos muestra la importancia del agua en la definición de la estrategia militar y de ocupación de los gobiernos israelíes.

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

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

El problema del agua en Cisjordania y la Franja de Gaza, en cambio, mantuvo toda su dimensión política, pues era un recurso básico para la coloniza-

¹⁴¹ STAUFFER, *op. cit.* (1985: 77).

¹⁴² ARAB RESEARCH CENTRE, «Israel and the Arab Water. Conclusions and Recommendations», en A. M. FARID y H. SIRRIYEH (eds.), *Israel and Arab Water*, Ithaca Press, Londres (1985: 85).

ción de los nuevos territorios conquistados. Además, el control de los acuíferos cisjordanos entró directamente en el discurso israelí sobre seguridad. La política israelí respecto a los recursos hídricos tras la Guerra de Junio fue la de usar la totalidad del agua de la cuenca superior del Jordán y congelar la situación en la cuenca inferior, sin permitir que se variara el *status quo*. Respecto a los acuíferos cisjordanos, Israel impuso la restricción del consumo palestino y explotó los depósitos subterráneos en beneficio propio, tanto para el interior de Israel como para los asentamientos de colonos judíos en los territorios ocupados palestinos.

A) *La disputa por el Yarmuk*

Los objetivos hidrológicos jordanos tras la Guerra de Junio se centraron en el aprovechamiento del río Yarmuk y en la potenciación del regadío en el Valle del Jordán a través del Canal del Ghor. La conquista israelí de los Altos del Golán abortó los proyectos en Mukheiba, por razones de seguridad, y puso una vez más en el primer plano el proyecto de embalse en Maqarin. La falta de infraestructuras hidráulicas adecuadas en el río Yarmuk suponía la pérdida de importantes volúmenes de agua en invierno, que explotaba Israel tras su desvío al lago Tiberiades¹⁴³.

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

¹⁴³ Jordania sólo podía utilizar entre 120 y 130 Mmc, lo que equivale a menos de un tercio del caudal total del río. Israel explotaba cerca de 100 Mmc del caudal invernal, además de los 25 Mmc de la cuota establecida por los acuerdos Johnston, lo que suponía más del 25 por 100 del agua del río Yarmuk en vez del 5 por 100 propuesto por Johnston [Lowi, *op. cit.* (1993: 155, 181)].

el canal y desplazó tropas a la zona para protegerlo, a lo que el ejército israelí respondió haciendo lo mismo. Finalmente, fue necesaria una nueva mediación estadounidense para evitar el conflicto armado¹⁴⁴.

El embalse en Maqarin era otra necesidad en Jordania que se hacía más acuciante con los períodos de sequía. A mediados de los años setenta un nuevo proyecto que incluía como pieza fundamental el embalse en Maqarin recibió el apoyo internacional. Este proyecto consistía en la segunda fase del «Proyecto de Regadío en el Valle del Jordán», y comprendía el mencionado embalse con capacidad para 486 Mmc y una central hidroeléctrica, un punto de captación y desvío de agua en Addassiyah, la prolongación del Canal del Ghor oriental en 14,5 km, la construcción de nuevos sistemas de regadío para cubrir alrededor de 10.000 hectáreas, y la modernización de los sistemas de regadío existentes¹⁴⁵.

La posición de Damasco, desde un primer momento, revistió cierta ambigüedad. Siria debía ser la principal beneficiaria de la producción de energía, por lo que estaba fuertemente interesada en el proyecto, pero también estaba planeando el desarrollo agrícola de la región y no definió su posición sobre el volumen de agua que utilizaría de los afluentes sirios de la cuenca superior del Yarmuk. Además, el gobierno sirio desconfiaba de la localización de la presa por razones de seguridad, pues estaba al alcance de la artillería israelí y ya había habido repetidas muestras de que las infraestructuras hidráulicas podían ser un objetivo militar¹⁴⁶.

Los estudios iniciales se hicieron con financiación de la *United States Agency for International Development* (USAID), y en una reunión de donantes celebrada en 1978 en Londres también recibió una importante financiación bilateral y multilateral, pero el gobierno de Estados Unidos y el Banco Mundial exigían que hubiera un acuerdo general de todos los países ribereños (Siria, Jordania e Israel) para que la financiación se hiciera efectiva¹⁴⁷. Washington, con la Administración Carter, intentó nuevamente una aproximación funcionalista al conflicto árabe-israelí a través de los recursos hídricos y de la cooperación multilateral en su gestión. Sin embargo, de la misma forma que había ocurrido con las negociaciones Johnston, el proyecto chocó con los problemas políticos.

En Israel la construcción del embalse se percibió como una amenaza porque supondría la pérdida de, al menos, los excedentes invernales, y porque pro-

¹⁴⁴ WOLF, *op. cit.* (1995: 55-56).

¹⁴⁵ TAUBENBLATT, *op. cit.* (1988: 48).

¹⁴⁶ LOWI, *op. cit.* (1993: 174). Por ejemplo, el proyecto de desvío del agua de la cuenca superior del Jordán había sucumbido bajo los bombardeos israelíes, las obras en Mukheiba se habían paralizado por la invasión israelí de junio de 1967 y, entre 1967 y 1971, el Canal del Ghor oriental había quedado fuera de servicio en cuatro ocasiones por los bombardeos israelíes.

¹⁴⁷ J. STARR, «Water Security: The Missing Link in Our Mideast Strategy», *Current World Leaders*, 34(4) (1991: 577). De todas formas, la superioridad militar israelí hace pensar que difícilmente sería posible construir el embalse sin el acuerdo con Israel, pues Tel Aviv podría optar por el sabotaje de las obras como una solución barata y efectiva.

vocaría un aumento de la salinidad del lago Tiberiades¹⁴⁸ y una mayor disminución del nivel del Mar Muerto¹⁴⁹. La posible pérdida del agua del Yarmuk, junto con el control de los acuíferos de Cisjordania, trasladó a la opinión pública la situación crítica de Israel ante la escasez de recursos hídricos.

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

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

¹⁴⁸ Esto podría tener consecuencias en prácticamente todo el sistema hidrológico israelí, debido a que el lago Tiberiades se utiliza como depósito del agua a distribuir a través del Acueducto Nacional. En añadidura, la misma agua también se utiliza para rellenar los acuíferos, que sirven también de depósito en invierno, por lo que la pérdida de calidad del agua sería general [REGUER, *op. cit.* (1993: 80)].

¹⁴⁹ El Mar Muerto podría llegar a desaparecer, por lo que el proyecto de Maqarin puso de nuevo encima de la mesa el proyecto del Canal Med-Dead, el trasvase de agua del Mediterráneo hacia el Mar Muerto. Sin embargo, los costos tanto económicos como de seguridad de este proyecto eran demasiado importantes. Además, la disminución del nivel del Mar Muerto también afectaría a las industrias que explotan sus minerales, tanto israelíes como jordanos [DAVIS, MAKES y RICHARDSON, *op. cit.* (1980: 10)].

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

El proyecto de Maqarin siguió presente durante los años ochenta y noventa. La sequía y la situación límite de los recursos hídricos en Jordania a finales de los ochenta, llevaron a Amman a firmar un acuerdo con Siria para la construcción de la presa de la Unidad cerca del mismo emplazamiento de Maqarin. Este acuerdo se firmó en condiciones desfavorables para Jordania, ya que el nuevo proyecto tenía la mitad de la capacidad del anterior, y Siria aprovecharía casi toda la energía generada en la presa y podría construir 24 pequeños embalses en la parte superior del río. El gobierno jordano se dirigió al Banco Mundial en busca de financiación y, nuevamente, se encontró con la exigencia de un acuerdo con todos los Estados corribereños, lo que le llevó a solicitar una nueva mediación estadounidense para resolver la disputa. En 1989, el embajador Richard Armitage retomó la cuestión donde Habib la había dejado, pero la explotación del río Yarmuk había sufrido algunos cambios sustanciales. La explotación siria de la cuenca superior del río, con una capacidad de embalse de alrededor de 250 Mmc dejaba una capacidad máxima de 225 a la presa en Maqarin, lo que suponía una fuerte mengua en comparación con el proyecto inicial de 486 Mmc. Por otra parte, Israel insistía en que se debía utilizar el lago Tiberiades como embalse natural y quería renegociar sus cuotas, además de solicitar que el acuerdo se plasmara formalmente, poniendo un obstáculo político difícilmente salvable por Jordania en aquel momento. Aun con todas las dificultades, parecía que el acuerdo entre jordanos e israelíes era posible, pero la mediación de Armitage nació coja por las malas relaciones de Estados Unidos con Siria y, al poco tiempo, la invasión iraquí de Kuwait y la crisis que la siguió dieron al traste con ella¹⁵⁰.

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

¹⁵⁰ LOWI, *op. cit.* (1993: 180); WOLF, *op. cit.* (1995: 65-66).

En 1993-1994, la región del Jordán estaba saliendo de una sequía extremadamente dura y la carestía de agua se sentía como un problema capital, por lo que el régimen jordano forzó la negociación de algunas cuestiones concretas, la principal el agua, antes de la firma del tratado de paz. El gobierno jordano necesitaba un acuerdo previo y favorable sobre los recursos hídricos para hacer aceptar el acuerdo de paz a su opinión pública. Esto se puede apreciar en los titulares a primera plana del «reconocimiento israelí de los derechos jordanos sobre el agua», que en realidad sólo era la aceptación de negociar el problema¹⁵¹, y en la insistencia en los beneficios del acuerdo para Jordania una vez finalizada la negociación¹⁵². De hecho, los gobiernos israelí y jordano ya utilizaron los recursos hídricos antes incluso de iniciar las conversaciones, cuando durante el verano de 1994 Israel ayudó a Jordania a superar las importantes restricciones cediendo una cuota mayor de agua¹⁵³.

Tel Aviv también tenía interés en facilitar la negociación política y sobre los recursos hídricos. En una negociación separada con Jordania, el agua que estaba en juego no era un caudal importante y podía facilitar la firma de un segundo tratado de paz con un Estado árabe. Además, la aceptación jordana del principio de división de la cuenca favorecía la estrategia israelí de negociación de tratados separados bilaterales, en contraposición a la firme posición común de los Estados árabes en las negociaciones Johnston¹⁵⁴. En el nuevo marco que se abría con los acuerdos jordano-israelíes, Israel sería la parte dominante en cada uno de los posibles tratados, en vez de ser una más de las partes en un sistema de gestión global de la cuenca.

Los objetivos y principios del acuerdo¹⁵⁵ se establecen en el artículo sexto y ponen en evidencia que la estrategia que prevaleció fue la israelí. En primer lugar, a pesar de que «The Parties agree mutually to recognise the rightful allocations of both of them [...]» (art. 6.1), y de que las dos partes reconocían «[...] the necessity to find a practical, just and agreed solution [...]» (art. 6.2), no se menciona en ningún párrafo la forma en que estos principios se expresarían en el tratado y se plasmarían en variables concretas. El principio que regiría el desarrollo de las negociaciones, se expresaba a continuación:

¹⁵¹ AL-DUSTUR, *Israil ta'tarif bihuquq al-Urdun fi-l-miyah* (20-7-1994: 1) (Israel admite los derechos de Jordania sobre las aguas).

¹⁵² Declaraciones del primer ministro Abd al-Salam al-Majali y del negociador en jefe Munther Haddadin a *Jordan Times* (19 de octubre de 1994).

¹⁵³ Entrevista con Munther Haddadin, antiguo director de la Jordan Valley Authority y antiguo ministro de Agua e Irrigación, jefe de la delegación negociadora del acuerdo sobre recursos hídricos con Israel en 1994 (24-2-1997 en la Royal Scientific Society - Amman).

¹⁵⁴ S. S. ELMUSA, «The Jordan-Israel Water Agreement: A Model or an Exception?», *Journal of Palestine Studies*, XXIV(3) (Spring 1995: 64, 72).

¹⁵⁵ «Treaty of Peace Between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan Done at Arava / Araba Crossing point, 26 October 1994».

The Parties recognise that their water resources are not sufficient to meet their needs. More water should be supplied for their use through various methods, including projects of regional and international co-operation (art. 6.3)¹⁵⁶.

La política israelí en las negociaciones bilaterales y multilaterales¹⁵⁷ es la de evitar la redistribución de los recursos hídricos y centrar los esfuerzos en aumentar los suministros. De hecho, ya en 1992, el director de los servicios hidrológicos del Ministerio de Agricultura israelí escribía:

El argumento de que Israel utiliza agua que no le pertenece, y que debería devolver, dificulta las relaciones. Ese argumento es un signo de que el que habla no busca realmente una solución [...] Tanto Israel como Jordania casi han agotado su potencial [...] Por lo tanto, la transferencia de agua de un sitio a otro es una opción fútil. Sólo serviría para crear más problemas. La solución para estos dos estados es añadir agua y no redistribuirla: conservarla y utilizarla más eficazmente¹⁵⁸.

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

Article I. - Allocation

1. Water from the Yarmouk River

a. Summer period - 15th May to 15th October of each year. Israel pumps (12) MCM and Jordan gets the rest of the flow.

b. Winter period - 16th October to 16th May of each year. Israel pumps (13) MCM and Jordan is entitled to the rest of the flow subject to provisions outlined hereinbelow: Jordan concedes to Israel pumping an additional (20) MCM from the Yarmouk in winter in return for Israel conceding to transfe-

¹⁵⁶ El punto siguiente del artículo sexto abunda en la misma cuestión: art. 6.4, «In light of paragraph 3 of this Article, with the understanding that co-operation in water-related subjects would be to the benefit of both Parties, and will help alleviate their water shortages, and that water issues along their entire boundary must be dealt with in their totality, including the possibility of trans-boundary water transfers, the Parties agree to search for ways to alleviate water shortages and to co-operate in the following fields: a. development of existing and new water resources, increasing the water availability, including cooperation on a regional basis as appropriate, and minimising wastage of water resources through the chain of their uses; [...]».

¹⁵⁷ El grupo de trabajo sobre los recursos hídricos que se puso en marcha en el marco del proceso multilateral iniciado en 1992 está teniendo una vida no demasiado ambiciosa y con unos resultados más bien modestos. De hecho, su mayor éxito fue reunir a técnicos jordanos, palestinos e israelíes en un «Executive Action Team» (EXACT), con apoyo de Australia, Canadá, la Unión Europea, Francia, Holanda y Estados Unidos, que básicamente ha llevado a cabo una labor de puesta en común de datos hidrográficos, aunque no de consumo y distribución (Información sobre EXACT se puede encontrar en <http://water.usgs.gov/exact/>).

¹⁵⁸ EL PAÍS-WORLD MEDIA, «Oriente Próximo, la batalla por venir (mesa redonda)» (11-6-1992).

rring to Jordan during the summer period the quantity specified in paragraph (2.a) below from the Jordan River.

c. In order that waste of water will be minimized, Israel and Jordan may use, downstream of point 121/Adassiya Diversion, excess flood water that is not usable and will evidently go to waste unused.

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

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

«Article I. - Allocation

1. Water from the Jordan River

a. Summer period - 15th May to 15th October of each year. In return for the additional water that Jordan concedes to Israel in winter in accordance with paragraph (1.b) above, Israel concedes to transfer to Jordan in the summer period (20) MCM from the Jordan River directly upstream from Deganya gates on the river. Jordan shall pay the operation and maintenance cost of such transfer through existing systems (not including capital cost) and shall bear the total cost of any new transmission system. A separate protocol shall regulate this transfer.

b. Winter period - 16th October to 14th May of each year. Jordan is entitled to store for its use a minimum average of (20) MCM of the floods in the Jordan River south of its confluence with the Yarmouk (as outlined in Article II below). Excess floods that are not usable and that will otherwise be wasted can be utilised for the benefit of the two Parties including pumped storage off the course of the river.

c. In addition to the above, Israel is entitled to maintain its current uses of the Jordan River waters between its confluence with the Yarmouk, and its confluence with Tiral Zvi/Wadi Yabis. Jordan is entitled to an annual quantity equivalent to that of Israel, provided however, that Jordan's use will not harm the quantity or quality of the above Israeli uses. The Joint Water Committee (outlined in Article VII below) will survey existing uses for documentation and prevention of appreciable harm.

d. Jordan is entitled to an annual quantity of (10) MCM of desalinated water from the desalination of about (20) MCM of saline springs now diverted to the Jordan River. Israel will explore the possibility of financing the operation and maintenance cost of the supply to Jordan of this desalinated

water (not including capital cost). Until the desalination facilities are operational, and upon the entry into force of the Treaty, Israel will supply Jordan (10) MCM of Jordan River water from the same location as in (2.a) above, outside the summer period and during dates Jordan selects, subject to the maximum capacity of transmission.

2. Additional Water

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

Como se puede ver, la cuota inmediata para Jordania del río Jordán fue de sólo los 10 Mmc de agua desalinizada, para el resto se debía desarrollar el modo de producirla (20 Mmc de aguas torrenciales) o no se especificaba su procedencia (50 Mmc de agua adicional). Estos 50 Mmc eran la máxima ganancia teórica de la parte jordana. Sin embargo, israelíes y jordanos no coincidían en la interpretación del redactado de este punto. El acuerdo dice que Israel y Jordania colaborarán para conseguir esta agua adicional. La interpretación israelí es la de ayudar técnicamente, mientras que la jordana es la de tener acceso a agua suplementaria de la cuota israelí del Jordán o del Tiberiades o de fuentes conjuntas jordano-israelíes, pues las fuentes sobre las que trata el acuerdo no tienen capacidad para suministrar estos 50 Mmc adicionales¹⁵⁹. Así, según la interpretación israelí, no había redistribución de los recursos sino la búsqueda de nuevos suministros en un aumento de la producción futura de agua.

El tratado no se refirió solamente al sistema Yarmuk-Jordán inferior. En el artículo IV del Anexo II también se acordó la distribución de las aguas de Wadi Araba, al sur del Mar Muerto¹⁶⁰. En el momento de firmar el acuerdo, la extrac-

¹⁵⁹ Entrevista con Bisher Khasawneh, asesor del Ministerio de Asuntos Exteriores jordano especialista en recursos hídricos (22 de febrero de 1997, Ministerio de Asuntos Exteriores, Amman). La opinión de Khasawneh era que la delegación negociadora jordana no había consultado a los asesores legales y que cometió un error al aceptar el redactado del punto 3. La propuesta israelí era desalinizar 30 Mmc de agua salobre de los arroyos del Ghor Beisan (israelí) y 20 Mmc de los del lago Tiberiades.

¹⁶⁰ Annex II: «Article IV (Groundwater in Emek Ha'Earava/Wadi Araba) 1. In accordance with the provisions of this Treaty, some wells drilled and used by Israel along with their associated systems fall on the Jordanian side of the borders. These wells and systems are under Jordan's sovereignty. Israel shall retain the use of these wells and systems in the quantity and quality detailed in an Appendix to this Annex, that shall be jointly prepared by 31st December, 1994. Neither country shall take, nor cause to be taken, any measure that may appreciably reduce the yields or quality of these wells and systems. 2. Throughout the period of Israel's use of these wells and systems, replacement of any well that may fail among them shall be licensed by Jordan in accordance with the laws and regulations then in effect. For this purpose,

ción de agua de los pozos de Wadi Araba por parte de Israel era de alrededor de 8 Mmc, de los cuales una parte se usaba para regar las colonias del área de al-Ghamr y el caudal mayor se desviaba al interior de Israel¹⁶¹. Esta cuota se ha aumentado en 10 Mmc, lo que reduce en 18 Mmc el volumen de agua teóricamente ganado por Jordania de la cuota del Jordán, pues no es más que un intercambio de agua del sur por agua del norte. Otro factor criticado en Jordania y por el resto de Estados árabes del acuerdo sobre el área de al-Ghamr, es que a pesar de recuperar Jordania la soberanía nominal sobre esta zona, los colonos no sólo permanecen en la tierra sino que además son tratados de propietarios del suelo [«Recognising that in the area which is under Jordan's sovereignty with Israeli private land use rights ("land owners")»] y las condiciones en que disponen del área les mantienen en la práctica como si el territorio continuara siendo israelí¹⁶². Como se puede suponer, esto fue visto por los demás Estados árabes y algunos sectores de la opinión jordana como un peligroso precedente, pues ni el Derecho Internacional, tras la ocupación militar del territorio, ni el derecho jordano permitía a los colonos israelíes convertirse en «propietarios» del suelo. Este es uno de los objetivos de Israel en su política de ocupación de los territorios árabes, tanto palestinos, como sirios y libaneses, y los negocia-

the failed well shall be treated as though it was drilled under license from the competent Jordanian authority at the time of its drilling. Israel shall supply Jordan with the log of each of the wells and the technical information about it to be kept on record. The replacement well shall be connected to the Israeli electricity and water systems. 3. Israel may increase the abstraction rate from wells and systems in Jordan by up to (10) MCM/year about the yields referred to in paragraph 1 above, subject to a determination by the Joint Water Committee that this undertaking is hydrogeologically feasible and does not harm existing Jordanian uses. Such increase is to be carried out within five years from the entry into force of the Treaty».

¹⁶¹ ELMUSA (Spring 1995: 64).

¹⁶² *Treaty of Peace Between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan* (Arava/Araba Crossing point, 26 October 1994). Annex I (c) The Zofar/Al-Ghamr Area:

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

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

dores jordanos en el redactado del tratado de paz lo aceptaron como una realidad *de iure*.

El resultado final de las negociaciones se ajustó a los criterios defendidos por Israel. Esto fue posible por la aceptación jordana de la división de la cuenca y por su renuncia a cuotas de agua de la cuenca superior del Jordán. El *status quo* sufrió alteraciones mínimas, quedando las alteraciones a expensas del desarrollo futuro de nuevas infraestructuras.

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

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

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

B) *Los acuíferos de Cisjordania*

La conquista israelí de Cisjordania en junio de 1967 supuso el control total de los acuíferos. A medida que avanzaban los años, los depósitos de agua subterránea que nacen en Cisjordania cobraron mayor y mayor importancia para Israel, hasta la actualidad en que supone más del 25 por 100 del total del suministro israelí. El acuífero occidental y el septentrional tienen la zona de alimentación en suelo cisjordano en su práctica totalidad, y pueden ser explotados en los dos lados de la Línea Verde, por lo que su control y administración fue una de las primeras decisiones de la autoridad militar de ocupación israelí.

La gestión de los recursos hídricos de los territorios ocupados se fue integrando en las instituciones israelíes, prevaleciendo siempre los intereses de la potencia ocupante. Esto significó la obstaculización del desarrollo económico de Cisjordania y continuas restricciones al consumo de agua por parte palestina. El consumo que se concedió a los palestinos fue de 125 Mmc, destinando el resto a Israel y los colonos judíos¹⁶³. Aun así hay déficit en los acuíferos, lo que provoca su salinización y pérdida de calidad. La sobreexplotación de las aguas subterráneas se convierte en un problema grave, dada la dependencia israelí y palestina de esta fuente, que adquiere un tono político indudable al reclamar los palestinos la soberanía sobre buena parte de estos depósitos, su gestión y mayores cuotas de agua¹⁶⁴.

*Principales fuentes de abastecimiento de agua para Israel (Mmc)*¹⁶⁵

Fuente	Abastecimiento	Sobreexplotación	% (a)	% (b)
Acuífero de la costa	240-300 (a) 340 (b)	34-80	17,14	19,94
Acuíferos locales	23-280 (a) 270 (b)		16,00	15,83
Acuíferos de Cisjordania	300-330 (a)	49-50	18,85	
Oriental	43 (b)			
Septentrional	99 (b)			

¹⁶³ LOWI, *op. cit.* (1993: 186-187).

¹⁶⁴ DAVIS, MAKIS y RICHARDSON, *op. cit.* (1980: 16-17).

¹⁶⁵ Según KLIOT, *op. cit.* (1994: 234); ELMUSA, *op. cit.* (1997: 227) y tabla «Demandas y reparto del agua del río Jordán».

a) KLIOT, *op. cit.* (1994). Las diferentes cifras dependen de las fuentes usadas. Los cálculos se han hecho sobre los máximos.

b) ELMUSA, *op. cit.* (1997).

c) Tabla «Demandas y reparto del agua del río Jordán».

Fuente	Abastecimiento	Sobreexplotación	% (a)	% (b)
Occidental	338 (b)			
(total)	480 (b)			28,15
Río Jordán	575-610 (a) 615 (b) 690 (c)	25	34,85	36,07
Aguas torrenciales y reciclaje	200-230 (a)		13,14	
Aguas no renovables (Depósitos del Negev)	70.000			
Total (a)	1750		100	
Total (b)	1705			100

El imperativo hídrico, si bien no fue el detonante de la Guerra de Junio de 1967 y de la conquista territorial, sí fue una variable a tener en cuenta en el proceso de colonización de los nuevos territorios ocupados. La superposición de los mapas de asentamientos judíos en Cisjordania y de accesibilidad a los acuíferos nos permite apreciar sin dificultades esta relación. La zona de recarga del acuífero occidental y, sobre todo, las áreas en que la profundidad es menor, se convirtieron en zonas preferentes para la construcción de asentamientos¹⁶⁶.

Los asentamientos de colonos en los territorios ocupados por el ejército israelí son uno de los principales elementos desestabilizadores en el conflicto. La política de colonización de Cisjordania evolucionó de los objetivos geoestratégicos de los gobiernos laboristas a los objetivos demográficos de los gobiernos liderados por el Likud. Con este cambio también variaron las zonas de implantación. Los primeros asentamientos y las expropiaciones más importantes de terreno se situaron en el Valle del Jordán, en el Zor y Ghor occidentales, lo que conllevó fuertes restricciones al futuro de la agricultura palestina.

La segunda oleada de colonos, desde el año 1977, se asentó cerca de la Línea Verde. El objetivo inmediato de los nuevos asentamientos era la integración de Cisjordania en la realidad israelí, tanto demográfica como territorialmente. La política de infraestructuras en la zona tuvo los mismos objetivos, tendiendo a ahogar las infraestructuras propias palestinas, sin dedicarles ninguna inversión, y substituyéndolas por una organización complementaria de la israelí¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Véase mapas: «Acuíferos de la Palestina histórica» (<http://ipsjps.org/html/water3.htm>) y «West Bank Hilltop Settlements and Land Confiscations. June 1999» (http://www.fmep.org/images/maps/map9907_1.jpg).

¹⁶⁷ A. JIRBAWI y R. ABD AL-HADI, «Miyah dawlat Filistin: mina al-istilab ila al-istirdad (Las aguas del Estado de Palestina: de la expoliación a la recuperación)», *Dirasat Filistiniyya*, 4 (1990: 80).

Como se ha señalado, esto afectó directamente a los acuíferos cisjordanos, sobre todo al occidental, de forma que Israel no sólo creó una nueva línea de seguridad y colonización que desplaza la Línea Verde hacia el este, sino que consolidó una posición de fuerza sobre el acuífero.

Los asentamientos de los colonos judíos en Cisjordania no habrían sido posibles sin la expropiación forzosa de tierra y agua. Al igual que con las primeras oleadas de colonos judíos a la Palestina histórica, entre otros objetivos, la ocupación del territorio busca las zonas que permitan controlar los recursos hídricos. Más del 50 por 100 del territorio cisjordaniano estaba bajo control directo de las autoridades militares o de los colonos y en muchas ocasiones las expropiaciones se ceban también en las mejores tierras de cultivo¹⁶⁸. La política respecto al agua no fue distinta, y la expropiación de los recursos hídricos se puso de manifiesto en el mismo momento de la conquista. Las órdenes militares 92, 158 y 498 restringieron la explotación de las aguas subterráneas y congelaron la cuota de agua destinada al regadío por los palestinos.

Desde 1967 hasta 1993 no se permitió la perforación de ningún pozo nuevo destinado a la agricultura palestina, ni que se reparara ninguno antiguo que estuviera cerca de uno de los colonos judíos. En 1967 había 720 pozos en Cisjordania, que se redujeron a 356 para la demanda palestina y, de éstos, ocho fueron perforados después de 1994. La cuota para los pozos de regadío es sólo de 36 Mmc¹⁶⁹. Por otra parte, la explotación palestina de los acuíferos se tiene que enfrentar a la perforación de los pozos de las colonias. Los pozos palestinos son de poca profundidad y no reciben permiso para aumentarla, mientras que los pozos vecinos de los colonos son de gran profundidad, provocando un cono de depresión que puede abarcar hasta 16 km y secar o salinizar los pozos tradicionales que los rodean. En las zonas donde interseccionan varios pozos profundos, las consecuencias se extienden a todo el depósito subterráneo¹⁷⁰.

Los principales objetivos de la política restrictiva israelí eran la protección de su consumo de agua del acuífero occidental e impedir el desarrollo agrícola palestino, pues se podía convertir en una fuerte competencia de la agricultura israelí. A finales de los ochenta, se estimó que los palestinos consumían menos del 20 por 100 del agua de Cisjordania.

¹⁶⁸ UNCTAD, «Recent Economic Developments in the Occupied Palestinian Territory», *Journal of Economic Cooperation Among Islamic Countries*, 12(1-2) (1991: 13).

¹⁶⁹ En la actualidad, 41 de estos pozos se dedican a suministrar agua para uso urbano, y la mayoría de ellos son de titularidad pública, ya sea de ciudades, pueblos o del West Bank Water Department. El resto se dedican al regadío, y la mayor parte son de titularidad privada [W. SABBAAH, M. ABU AMRIEH, F. AL-JUNEIDI, «Potentials for Sustainable and Equitable development of Irrigated Agriculture in the West Bank» (2000), vol. www.arij.org/pub/water/: ARIJ].

¹⁷⁰ UNITED NATIONS, «Water Resources of the Occupied Palestinian Territory» (92-22664 DPR Study) (1 de junio de 1992).

Las políticas de las autoridades de ocupación relacionadas con los recursos hídricos fueron también de una extrema dureza, obstaculizaron el desarrollo económico de la sociedad palestina en los Territorios Ocupados y, en muchos casos, incluso impidieron dar respuesta a las necesidades sanitarias, higiénicas y de agua potable. Desde el inicio de la ocupación, el ejército israelí y los colonos atacaron instalaciones hidrológicas, destruyéndolas, expropiándolas o imposibilitando su funcionamiento. Así, encontramos ejemplos desde los primeros pasos de la colonización, como la expropiación de suelo en el Valle del Jordán que se acompañó de la destrucción de bombas de extracción de agua para regadío del río Jordán¹⁷¹, hasta la actualidad en que continúan las prácticas de destrucción de las instalaciones hidrológicas y del uso de las restricciones o el cierre total del suministro como castigo colectivo¹⁷², a pesar de la declaración conjunta israelo-palestina en el marco del Joint Water Committee para prohibirlas¹⁷³.

La política de colonización añadió la necesidad de proteger y favorecer el consumo de los colonos judíos, aunque esto supusiera reducir el consumo palestino. El consumo de agua de los colonos en Cisjordania es difícil de establecer pues no hay cifras oficiales y las que ofrecen los autores son muy dispares¹⁷⁴, pero sin duda se puede hablar de un consumo *per capita* palestino entre cinco y diez veces inferior al de los colonos. Esta política de expropiación del

¹⁷¹ SABBAB, ABU AMRIEH, AL-JUNEIDI, *op. cit.* (2000); UNITED NATIONS (1 de junio de 1992) (92-22664 DPR Study).

¹⁷² LAW - The Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment, «Israeli forces commit massacre in Jenin refugee camp» [información del 8 de abril de 2002 en la (Lawlist) law@lawsociety.org]; United Nations - ECOSOC (20 June 2001) «Economic and social repercussions of the Israeli occupation on the living conditions of the Palestinian people in the occupied Palestinian territory, including Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan. Note by the Secretary-General» (A/56/90-E/2001/17). Un seguimiento del impacto de la ocupación en todos los ámbitos de la vida de la sociedad palestina se puede hacer mediante los informes de Naciones Unidas (<http://www.un.org/Depts/dpa/qpal/>).

¹⁷³ Esto sucede a pesar de la declaración conjunta del JWC en contra de estas prácticas [Israel - Palestinian Joint Water Committee, «Joint Declaration for Keeping the Water Infrastructure out of the Cycle of Violence» (31 de enero de 2001)].

¹⁷⁴ K. ASSAF, N. KHATIB, E. KALLY y H. SHUVAL, «A Proposal for the Development of a Regional Water Master Plan», Israel/Palestine Center for Research and Information, Jerusalem (1993: 29), hacen una estimación de un mínimo de 50 Mmc, KLIOT, *op. cit.* (1994: 247) llega a apuntar una cuota de 160 Mmc, mientras que BESCHORNER, *op. cit.* (1992b: 13) se mantiene en un término medio de 100 Mmc. Estas diferencias se pueden explicar por la inclusión o no de los asentamientos judíos en el este de Jerusalén. En la cuota palestina hay menos diferencias, y la mayoría de autores se mueven entre 110 Mmc según los datos suministrados por Tahal [SHUVAL, *op. cit.* (1993b: 91), «An inventory of the Water Resources of the area of Israel and the Occupied Territories estimated Water Supply Potential and current utilization», en K. ASSAF, N. KHATIB, E. KALLY y H. Shuval (eds.), *A Proposal for the Development of a Regional Water Master Plan*, Israel/Palestine Center for Research and Information, Jerusalem] y 130 Mmc [KLIOT,

agua y la tierra tiene un claro reflejo en las nuevas infraestructuras hidrológicas, pues todas están controladas desde los asentamientos, incluso las que sirven a las comunidades palestinas, convirtiéndolas en un nuevo medio de dominación. También se refleja en la política de precios del agua, pues mientras que el consumo de los colonos está fuertemente subvencionado, los palestinos no reciben ninguna ayuda¹⁷⁵. La dependencia cisjordana de Israel se convierte incluso en un negocio para la compañía pública Mekorot, pues los palestinos deben pagar cara el agua necesaria para hacer frente a las restricciones, un agua que ha salido de los acuíferos cisjordanos y que no pueden explotar a causa de la ocupación militar israelí.

Otro objetivo de la política israelí es la conexión de las infraestructuras de los Territorios Ocupados con las de Israel y los asentamientos, para aumentar la dependencia y el control sobre la población palestina, y para hacer más difícil la separación y la retirada de las colonias¹⁷⁶. Las infraestructuras hidrológicas no fueron una excepción. A partir de 1982 el sistema de aguas de Cisjordania, hasta entonces bajo la autoridad militar, pasó a la compañía Mekorot por una concesión de 49 años, con lo que el servicio a algunas ciudades palestinas depende directamente del sistema israelí. En otras ocasiones, se ha ofrecido a pueblos o ciudades palestinas con restricciones que compren agua a asentamientos de colonos vecinos, que en muchos casos son los causantes de las restricciones al explotar los acuíferos de los que depende el suministro palestino, pagando un precio mucho mayor que el de los propios colonos y quedando en una situación de total vulnerabilidad¹⁷⁷.

El control de los acuíferos de Cisjordania se convirtió también en un argumento de seguridad para justificar la ocupación de la orilla occidental del Jordán. La securitización como recurso en la competición por el poder dentro de Israel es analizada por Fernando Navarro y nos permite apreciar la fuerza de las relaciones circulares de poder y su impacto en el conflicto y la colonización de Palestina¹⁷⁸.

op. cit. (1994: 247)]. Esta diferencia también se explicaría por la exclusión de los palestinos de Jerusalén Este en los cálculos de Tahal.

¹⁷⁵ En 1990 los palestinos pagaban un precio seis veces más alto que los colonos por el agua [Lowi, *op. cit.* (1993: 188)].

¹⁷⁶ United Nations (29 June 1984) «Report of the team of experts (on the permanent sovereignty over national resources in the occupied Palestinian and other Arab territories). Annex of the report of the Secretary-General» (A/39/326).

¹⁷⁷ United Nations (1 June 1992) (92-22664 DPR Study); United Nations (15 June 1982) «Living conditions of the Palestinian people in the occupied Palestinian territories. Report of the Secretary-General» (A/37/238).

¹⁷⁸ F. NAVARRO, «Identidad y seguridad en la competición por el poder en Israel», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 97-98, 2012.

En agosto de 1990, en un grave período de sequía en la zona, el Ministerio de Agricultura israelí, dirigido entonces por Rafael Eitan¹⁷⁹, publicó un anuncio en la prensa internacional en el que la ocupación se defendía también por imperativos hidrológicos¹⁸⁰. Este anuncio tuvo un gran impacto político y, desde entonces, el control del agua ha estado presente en el debate sobre la ocupación de Cisjordania, sobre los acuerdos con los palestinos y sobre los mapas fronterizos en la negociación sobre el estatuto final de los territorios palestinos. Sin embargo, la función principal del anuncio no era asegurar el agua, sino defender la colonización en unos momentos en que la opinión pública israelí se estaba acercando a posiciones de paz. Este anuncio se publicó durante la primera Intifada palestina, y poco después los partidos israelíes se enfrentarían en las elecciones, con la izquierda poniendo encima de la mesa la necesidad de negociar con los palestinos y la derecha negándose a ello. Vemos pues, que el conflicto dominante era la competición por el poder de las élites políticas israelíes, y tenía muy poco que ver con el agua.

En el anuncio del Ministerio de Agricultura, el control de los acuíferos se planteó como un problema de seguridad nacional. La dependencia y conexión de los acuíferos más allá de la Línea Verde convierten la gestión de los acuíferos en un problema que afecta a Israel y a los palestinos. Por tanto, la sobreexplotación, salinización, contaminación o mala gestión por parte de las autoridades palestinas tendría repercusiones directas e inmediatas en los suministros hídricos a Israel¹⁸¹. De ahí que, siempre según el anuncio, las implicaciones políticas sean capitales:

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

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

¹⁷⁹ Dirigente del partido Tzomet, uno de los máximos exponentes del sionismo más radical.

¹⁸⁰ «The Israel Ministry of Agriculture Presents: Israel - The Land and its significance. The question of water - some dry facts» [*Jerusalem Post* (10 de agosto de 1990)].

¹⁸¹ Se debe señalar que los problemas de sobreexplotación y salinización ya son una realidad provocada por la gestión israelí, a pesar de las restricciones impuestas al consumo palestino de agua.

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

Moreover, even if all disputes were resolved, however unlikely such a possibility may be, and some fragile compromise were to be reached, Israel's future would be completely dependent upon the honoring of that compromise agreement not only by the Palestinians party who signed it, but also by any successor who may come to power in the future. Clearly, the many extreme and militant elements, who undoubtedly oppose any agreement with Israel, together with the enormous socio-economic difficulties that any Palestinian administration would face, make very likely the overthrow of the original Palestinian regime and its replacement by some other regime, far more hostile to Israel. Such a successor regime would, of course, be highly unlikely to honor the compromise so vital to Israel's continued existence, especially as it would constitute the very justification for the overthrow of its predecessor!!!¹⁸².

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

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

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

It is difficult to conceive of any political solution consistent with Israel's survival that does not involve complete, continued Israeli control of the water

¹⁸² Este juego de justificar la agresión o la ocupación en la culpabilización del otro no es nuevo en la política israelí y, como en muchas otras ocasiones, adquiere un grado elevado de cinismo cuando vemos que, los mismos que utilizaban estos argumentos, poco más tarde se negarían a respetar los acuerdos del gobierno laborista israelí con los palestinos.

and sewerage systems, and of associated infrastructure, including the power supply and road network, essential to their operation, maintenance and accessibility.

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

El anuncio del Ministerio de Agricultura fue importante por el impacto que tuvo al colocar los recursos hídricos en el centro del debate político durante aquel período de sequía, y también porque definió con claridad la posición de la derecha sionista ante la campaña electoral y posteriormente durante el proceso de negociaciones de los años noventa. El agua de los acuíferos cisjordanos se presenta todavía como una cuestión de seguridad ante la opinión pública israelí, lo que la derecha y los sectores coloniales aprovechan para ligarla y subordinarla de una forma instrumental a la dimensión política e ideológica del conflicto.

Otras voces abogan por una anexión parcial, como el profesor Haim Gvirtzman¹⁸³, que retomó este discurso escondiendo la ideologización bajo un barniz científico y de defensa del interés nacional israelí. En el diseño de Gvirtzman, junto a otros aspectos como la seguridad y los asentamientos, el agua juega un papel fundamental para justificar restricciones en la retirada israelí de Cisjordania y el mantenimiento del control sobre la gestión de los acuíferos septentrional y occidental. Este tipo de planteamiento parece estar detrás de las proyectos laboristas y de Kadima de retiradas parciales de Cisjordania¹⁸⁴. De la misma forma, la anexión por parte israelí de algunas zonas del territorio cisjordaniano puede afectar directamente los derechos palestinos sobre el agua. Igual que en la conquista de la cuenca superior del Jordán, pocos kilómetros permiten controlar la cuenca y los depósitos principales de agua, principalmente del acuífero occidental. Lo mismo ocurre con la orilla occidental del Valle del Jordán, pues si los palestinos la cedieran perderían también razones de peso para reivindicar una redistribución del agua del río en la que ellos participaran, y con la orilla norte del Mar Muerto, donde los palestinos podrían perder el derecho a intervenir en el desarrollo de los proyectos que lo afectan y en su explotación minera y turística.

¹⁸³ H. GVIRTZMAN, «Mapas de los intereses israelíes en Cisjordania», *Meridiano CERI*, 20 (1998).

¹⁸⁴ Véase mapas «Acuíferos de la Palestina histórica» (<http://ipsjps.org/html/water3.htm>); «Intereses israelíes de defensa en Cisjordania» (<http://www.mafhoum.com/press/mapsbs.htm>); «West Bank Hilltop Settlements and Land Confiscations. June 1999» (http://www.fmep.org/images/maps/map9907_1.jpg).

La negociación sobre los recursos hídricos en los acuerdos entre Israel y la OLP de 1993 y 1995 no cambió sustancialmente la situación impuesta por la ocupación. Es en el acuerdo de 1995 donde se trata más detalladamente la cuestión del agua, siempre en un marco provisional a la espera de la negociación del estatuto final¹⁸⁵. Lo primero que se puede apreciar es que se trata de un acuerdo desigual, referido solamente a la parte de la cuenca de los acuíferos que se halla en el interior de la Línea Verde y la transferencia de autoridad, incluso en este marco limitado, se restringe a los usos que impliquen sólo a los palestinos¹⁸⁶.

A pesar de la declaración inicial de principios en la cual se reconocen los derechos palestinos a agua de Cisjordania¹⁸⁷, éstos quedan sometidos a la futura negociación del *status* final y, a continuación, los acuerdos se basan en el mantenimiento del *status quo* y en el desarrollo de nuevas fuentes. Esta es la estrategia de Israel también en esta negociación, impedir en lo posible la redistribución de los recursos y buscar la solución para las necesidades de las otras partes en fuentes alternativas¹⁸⁸.

¹⁸⁵ «The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip» (Washington D.C., 28 de septiembre de 1995), Annex III (Protocol Concerning Civil Affairs), Appendix 1 (Powers and Responsibilities for Civil Affairs), Article 40 (Water and Sewage), Schedule 8 (Joint Water Committee), Schedule 9 (Supervision and Enforcement Mechanism), Schedule 10 (Data Concerning Aquifers), Schedule 11 (Gaza Strip).

¹⁸⁶ Annex III. Art. 40.3: «While respecting each side's powers and responsibilities in the sphere of water and sewage in their respective areas, both sides agree to coordinate the management of water and sewage resources and systems in the West Bank during the interim period [...]».

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

Schedule 11 (The Gaza Strip).

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

¹⁸⁷ Annex III. Art.40.1: «Israel recognizes the Palestinian water rights in the West Bank. These will be negotiated in the permanent status negotiations and settled in the Permanent Status Agreement relating to the various water resources.»

¹⁸⁸ Annex III. Art. 40.2: «Both sides recognize the necessity to develop additional water for various uses.»

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

La delegación negociadora israelí se oponía incluso a esta declaración vaga y poco concreta sobre los derechos palestinos sobre el agua. La aproximación de las dos partes al problema era muy distinta¹⁸⁹. Los palestinos defendían principios de justicia y equidad, y que el núcleo de la negociación se encontraba en la distribución de las fuentes existentes y en su control, basándose en su derecho tanto a las aguas subterráneas como al río Jordán. Los israelíes, por su parte, limitaban el problema a la carestía y se acercaban a él desde la seguridad nacional. Reconocían las necesidades palestinas, pero limitándolas al agua potable y excluyendo el regadío. Los principios y los derechos sobre los recursos hídricos se debían discutir con el estatuto final. En Israel el apoyo a esta posición era general, pues incluso los laboristas, en 1991 ante la conferencia de Madrid, manifestaron que las negociaciones de paz dependían de que Israel mantuviera el control del agua de Cisjordania. En 1995, Shimon Peres como ministro de Asuntos Exteriores, continuaba manifestando la misma opinión y se negaba a discutir los derechos palestinos, al tiempo que descartaba cualquier reducción del consumo israelí para aumentar el suministro de los Territorios Ocupados. Finalmente, se llegó al acuerdo del reconocimiento israelí a «the Palestinian water rights in the West Bank», sin mencionar el río Jordán pues habría implicado también a Jordania en el acuerdo, y que debían ser negociados con el estatuto final. Sin embargo, en el mismo artículo se añadía que este acuerdo final se referiría a «various water resources», lo que aumentaba la indefinición y limitaba el abasto de las aguas sobre las que Israel reconocía los derechos palestinos a lo que se acordara en una futura negociación cuales serían estos diversos recursos hídricos¹⁹⁰.

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

Las necesidades de los palestinos que precisaban una respuesta inmediata se midieron según el consumo doméstico, sin considerar el regadío. Esto es normal, ya que la negociación sobre el agua de regadío habría implicado también tratar la cuestión del control del suelo y su explotación, ámbito en el que los israelíes no querían entrar.

¹⁸⁹ Un comentario sobre el desarrollo de las conversaciones sobre agua se puede encontrar en C. ALBIN, «When the Weak Confront the Strong: Justice, Fairness, and Power in the Israel-PLO Interim Talks», *International Negotiation*, 4 (2) (1999).

¹⁹⁰ Esta vaga declaración retórica de reconocimiento de los derechos palestinos a agua de Cisjordania es presentada por la parte israelí como una gran concesión, y por muchos sectores políticos como un error [ALBIN, *op.cit.* (1999)], con lo que se pone de manifiesto el rechazo israelí a cualquier redistribución de los recursos hídricos.

Incluso en la demanda doméstica y urbana, el criterio que se aplicó fue el israelí, tremendamente restrictivo y basado en el consumo bajo la ocupación, no en la demanda latente no satisfecha y que se manifestaría si se levantaran las constricciones. El artículo 40.6 del Anexo III establece que las necesidades futuras de los palestinos en Cisjordania se calculan en 70-80 Mmc adicionales a desarrollar en el futuro. El punto 7 marca las necesidades inmediatas, tanto para Cisjordania como para Gaza y para poder satisfacerlas era necesario suministrar 28,6 Mmc para uso doméstico¹⁹¹.

En el artículo 40.7 se detallan las fuentes de las que se suministrará esta agua, parte de las cuales son de responsabilidad israelí y otras de responsabilidad palestina. Sin embargo, la política israelí ha sido la de retrasar y obstaculizar las perforaciones de los nuevos pozos marcados por el acuerdo¹⁹². Tal y como marca el mismo acuerdo, los permisos para las nuevas infraestructuras son concedidos por el Joint Water Committee, en el cual Israel tiene poder de veto¹⁹³. De esta forma el suministro continúa dependiendo en buena parte de la compañía israelí Mekorot, que en el acuerdo se compromete a venderla a precio de coste, pero éste incluye la producción y el transporte, con lo que es bastante más caro que la producción directa a partir de los recursos propios palestinos¹⁹⁴. El suministro de Mekorot es de 10 Mmc suplementarios para Gaza y 4,5 Mmc para Cisjordania, a añadir a más de la mitad del suministro doméstico cisjordano que ya viene de la compañía israelí, con lo que la dependencia aumenta¹⁹⁵.

¹⁹¹ Annex III. Art. 40. (Additional Water): «6. Both sides have agreed that the future needs of the Palestinians in the West Bank are estimated to be between 70 - 80 mcm/year.

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

¹⁹² SABBAB, ABU AMRIEH, AL-JUNEIDI, *op. cit.* (2000).

¹⁹³ Las dificultades palestinas en el suministro de agua y en la puesta en marcha de las nuevas infraestructuras acordadas en 1995, han quedado en nada al lado de la política de destrucción de las instalaciones hidrológicas y del uso de las restricciones o el cierre total del suministro como castigo colectivo durante la Intifada de al-Aqsa [LAW - The Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment, «Israeli forces commit massacre in Jenin refugee camp» (información del 8 de abril de 2002 en la —Lawlist— law@lawsociety.org)].

¹⁹⁴ De todas formas, una queja reiterada de los palestinos es que Mekorot no ha demostrado que el precio del agua es el del coste real, contraviniendo lo establecido en el acuerdo [ALBIN, *op. cit.* (1999: 343)]. Mekorot argumenta que el precio pagado por los palestinos es el mismo que en Israel o para los colonos, sin embargo, en el interior de Israel los consumidores tienen subvenciones que equilibran el precio en las distintas regiones, y los colonos tienen ayudas de la Agencia Judía. Y, aun en el caso de que israelíes, colonos y palestinos pagaran el mismo precio por el agua suministrada, el esfuerzo sería absolutamente desigual dado el mucho menor nivel de vida palestino.

¹⁹⁵ S. S. ELMUSA, *Negotiating Water: Israel and the Palestinians*, Institute for Palestine Studies, Washington D.C. (1996: 31), <http://ipsjps.org/html/water3.htm>

El resto del agua adicional (41,4 - 51,4 Mmc) debe producirse a partir del acuífero oriental cisjordano o de otras fuentes de Cisjordania¹⁹⁶. La ambigüedad vuelve a estar presente en el redactado, de manera que mientras los israelíes interpretan que las «other agreed sources in the West Bank» se refieren a alternativas como la desalinización o la importación, los palestinos entienden que se trata de los otros acuíferos de Cisjordania¹⁹⁷. Una vez más, la parte israelí tiene los instrumentos necesarios para imponer su interpretación e impedir alteraciones en la explotación de los acuíferos. Además, el agua excedentaria del acuífero oriental, la que debe ser la gran fuente para extraer estos recursos adicionales, es en su mayor parte salobre¹⁹⁸, lo que obligará a inversiones de desalinización para poder explotarla, o a dedicarla a cultivos más caros y menos rentables.

Este volumen de agua a desarrollar puede incluir también el consumo agrícola, con lo que la demanda ha sido muy subestimada, tanto en el nivel doméstico como en el regadío. La parte israelí argumenta que el bajo consumo doméstico palestino está ligado al bajo nivel de vida. Sin embargo, Elmusa ha demostrado sobradamente que existe una demanda latente no satisfecha que no depende de la renta familiar sino de las restricciones impuestas por la ocupación y por la política de precios de Mekorot. Según sus cálculos, sólo la demanda urbana latente en los Territorios Ocupados ya habría sido de 128 Mmc en 1990, en vez de la demanda manifiesta de 71 Mmc, y en el momento de la negociación de los acuerdos de Oslo B, ya se podía calcular en el doble de la demanda manifiesta¹⁹⁹. El agua de regadío sufre restricciones aún mayores que la destinada al consumo urbano. En este ámbito se suman las expropiaciones, prohibiciones y limitaciones tanto en los recursos hídricos como en el suelo, con lo que el cálculo de la demanda latente de agua para regar equivale a calcular el subdesarrollo de la agricultura palestina a causa de la ocupación.

III. CONCLUSIONES

La evolución del conflicto por los recursos hídricos en las cuencas de Palestina nos permite apreciar que las necesidades de la población no han sido casi nunca una prioridad para la mayoría de los políticos ya que la gestión de

¹⁹⁶ Annex III. Art. 40.7.6): «The remainder of the estimated quantity of the Palestinian needs mentioned in paragraph 6 above, over the quantities mentioned in this paragraph (41.4 - 51.4 mcm/year), shall be developed by the Palestinians from the Eastern Aquifer and other agreed sources in the West Bank. The Palestinians will have the right to utilize this amount for their needs (domestic and agricultural)».

¹⁹⁷ ALBIN, *op. cit.* (1999: 342-343).

¹⁹⁸ ELMUSA, *op. cit.* (1997: 130).

¹⁹⁹ ELMUSA, *op. cit.* (1997: 139-149).

los recursos hídricos para el bienestar exige la máxima cooperación posible²⁰⁰. Una negociación que tuviera como objetivo mejorar la vida de las personas afectadas se basaría en algo parecido a la Necesidad Mínima de Agua propuesta por técnicos israelíes y palestinos, y no en el mantenimiento del *status quo*.

En este caso, era evidente que la realidad de ocupación militar y colonial en la que se encuentra la actual Palestina hacía imposible la cooperación. Por parte palestina, el objetivo era y continúa siendo la liberación y la autodeterminación, y la máxima prioridad para el bienestar de la población es conseguir salir del yugo colonial y del régimen de apartheid que ha construido la ocupación israelí²⁰¹.

Sin embargo, por parte israelí, el conflicto dominante ha sido siempre la acumulación de poder, primero compitiendo con los palestinos para poder conseguir el territorio para la construcción del Estado, y una vez ya existía Israel, la competición dominante se producía entre las mismas élites israelíes por controlar el nuevo Estado. En primer lugar, como hemos visto, el agua tuvo una función especial para hacer posible la colonización y creación de Israel. La necesidad de agua (como la de tierra) no era para el bienestar de una población que no existía pues todavía estaba en Europa, sino para hacer posible la inmigración de los colonos sionistas. En un juego de suma cero, lo que conquistaban los sionistas lo tenían que perder los palestinos, por lo que la violencia era inevitable. Así, es importante ver que la guerra no se producía entre dos poblaciones que necesitaban agua, sino para poder llevar a cabo un proyecto nacionalista y colonial de base étnica que inevitablemente exigía la limpieza étnica.

Una vez ya existió Israel, la expansión y las conquistas de junio de 1967 se llevaron a cabo porque Israel tenía una fuerza muy superior que le permitió hacerlo sin grandes costes. Y posteriormente se mantiene la ocupación militar y la colonización de la actual Palestina (Cisjordania, Jerusalén Este y la Franja de Gaza) porque la competición entre las élites israelíes hace muy difícil que un partido político y un gobierno que quiera la paz pueda llegar al poder²⁰².

Sin embargo, la situación de los recursos hídricos es cada vez más crítica entre la población palestina, en algunos casos llegando ya a crisis humanitaria. Para afrontar la crisis, algunas voces, ante la debilidad palestina en un proceso de negociación sobre los recursos hídricos, proponen acudir al arbitraje como el

²⁰⁰ Véase F. IZQUIERDO BRICHS, «El agua como factor de hostilidad y de cooperación en el ámbito internacional», en C. E. A. GUTIÉRREZ ESPADA (ed.), *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. XXII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Murcia 20 al 22 de septiembre de 2007*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2009.

²⁰¹ Véase J. CARTER, *Palestine: peace not apartheid*, Simon and Schuster, 2006.

²⁰² Véase I. ÁLVAREZ-OSSORIO y F. IZQUIERDO, *¿Por que ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino israelí*, 2.ª ed., Catarata, Madrid, 2007.

mecanismo que mejor puede velar por sus intereses²⁰³. En una negociación directa, Israel ha demostrado sobradamente que su posición es incompatible con las necesidades palestinas. No obstante, hasta la actualidad, la intervención de mediadores tanto en el conflicto político como en el conflicto por el agua, ha añadido presión sobre la parte palestina y se ha basado más en las relaciones de poder que en las de justicia. El arbitraje, por su parte, debería fundamentarse en la Convención de 1997²⁰⁴ y en el derecho internacional, con lo que las bazas del poder israelí se verían matizadas, dando a la Autoridad Nacional Palestina un mayor margen de negociación. La convención de 1997, previendo las dificultades que podían surgir para dirimir los conflictos, insistió de manera muy clara en los mecanismos de solución de controversias, con especial énfasis en la intervención de terceros, el arbitraje y el Tribunal Internacional de Justicia. Israel parecía desconfiar de estos mecanismos y, en la explicación de su abstención en el voto en la sesión de la Asamblea General que aprobó la convención, manifestó que los medios para solucionar las controversias se debían dejar en manos de las partes²⁰⁵, lo que está en consonancia con su posición de fuerza respecto a los árabes.

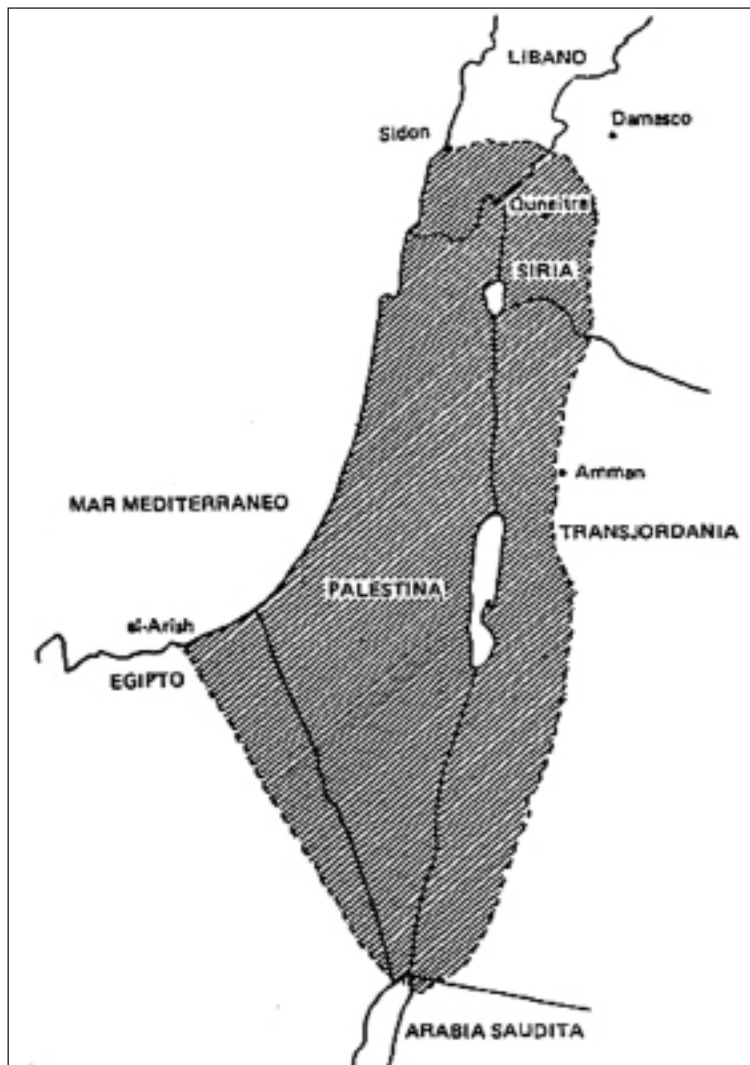
Sin embargo, poco se puede esperar del Derecho Internacional y de las presiones de la comunidad internacional en el conflicto por los recursos hídricos, cuando Israel desde hace decenios se ha negado a respetar las normas más básicas tanto del Derecho Internacional Público como de Derechos Humanos. El agua deberá esperar a una solución del conflicto político y colonial que parece cada día más lejana.

²⁰³ S. S. ELMUSA, «Dividing the Common Palestinian-Israeli Waters: an International Water Law Approach», *Journal of Palestine Studies*, XXII(3) (1993: 66); WOLF, *op. cit.* (1995: 175).

²⁰⁴ «Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para usos distintos de la navegación» (A/Res/51/229 de 21 de mayo de 1997).

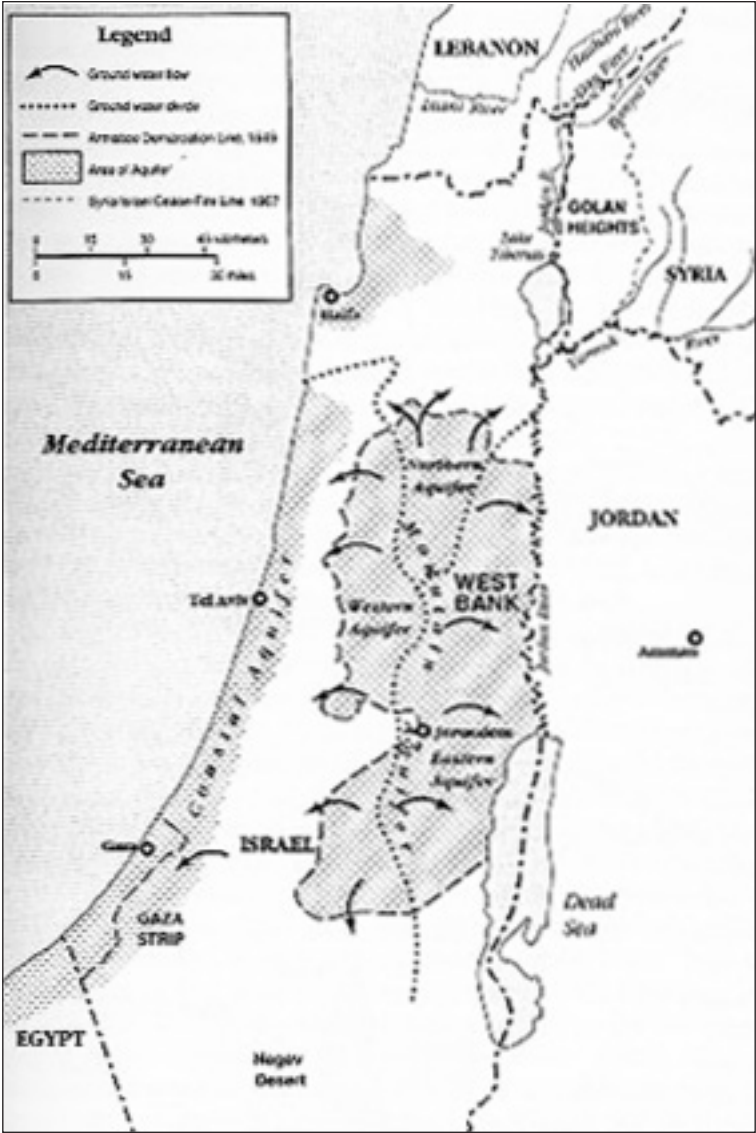
²⁰⁵ United Nations Assembly. Press Release (GA/9248).

*La «Palestina» reclamada por la Organización Sionista Mundial
en 1918-1919²⁰⁶*

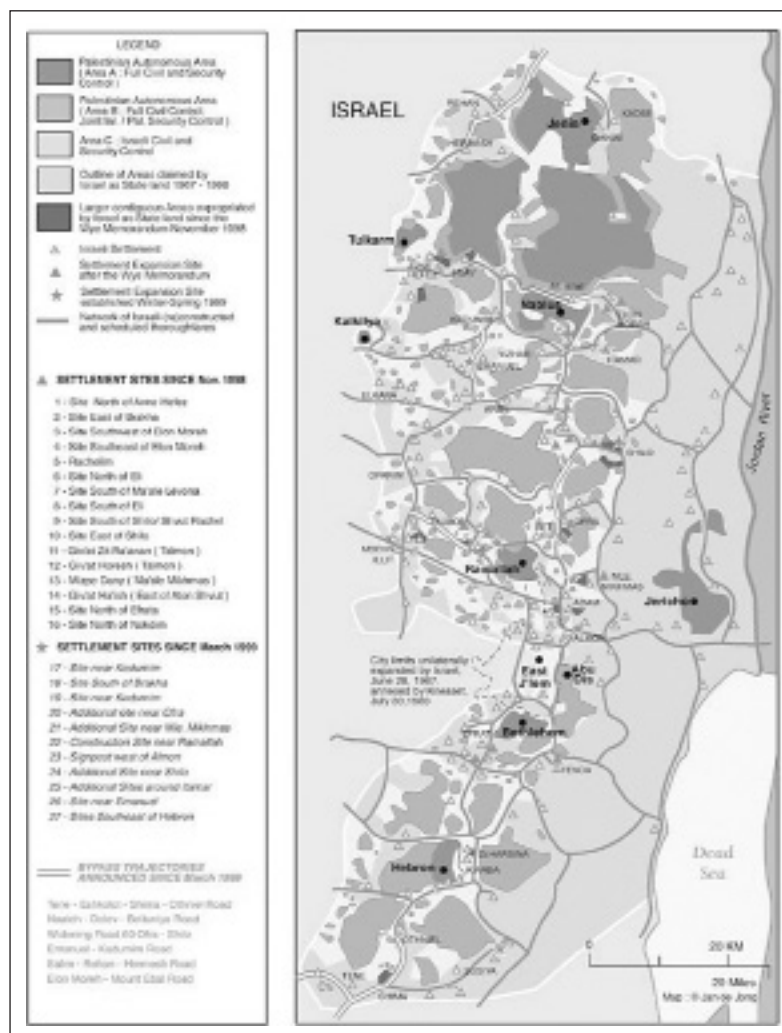


²⁰⁶ «The “Palestine” claimed by World Zionist Organization, 1918». (Fuente: Alan R. TAYLOR, in ABU-LUGHOD, *The Transformation of Palestine*, Northwestern University Press, Evanston, 1971).

*Acuíferos de la Palestina histórica*²⁰⁷



²⁰⁷ <http://ipsjps.org/html/water3.htm>

*West Bank Hilltop Settlements and Land Confiscations - June 1999*²⁰⁸

²⁰⁸ <http://www.fmep.org/>

*La cuenca del río Jordán*²¹⁰

²¹⁰ PASSIA, «Water - The Blue Gold of the Middle East», Jerusalem, Special Bulletin (July 2002).

