

Medio ambiente, seguridad y conflictos violentos internacionales: Un debate estéril (y un artículo sin razón)

Ferran Izquierdo



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

pliar el debate sobre el nuevo sistema internacional, principalmente sobre el fenómeno de la globalización, y sobre nuevas concepciones de la seguridad, entre las cuales se empezó a discutir la dimensión medioambiental.¹

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

Las posibles respuestas a los riesgos medioambientales acostumbran a estar ligadas al desarrollo socioeconómico, por lo

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

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

Por otra parte, también se ha apreciado que los desafíos medioambientales que pueden provocar mayor conflictividad son aquéllos relacionados con la escasez de recursos como agua, tierra, pesca, etc. La conciencia de la existencia de riesgos medioambientales ligados a la carestía de recursos condujo el análisis, y el debate sobre el mismo, hacia la relación de los riesgos medioambientales con conflictos violentos. Una ventaja para el debate es que el análisis de esta relación entre medio ambiente y conflicto violento está muy poco desarrollado, con lo que el material y los autores a estudiar son fácilmente accesibles.³ Sin embargo, este mismo hecho ya nos lleva a sospechar que detrás de la cortedad del debate puede haber más que juventud en el tema, puede haber una clara falta de interés. Desde nuestra perspectiva, tras el estudio del conflicto por los recursos hídricos en la cuenca del río Jordán y la región de la Palestina histórica, el caso más utilizado por la mayoría de autores como ejemplo de esta relación entre riesgo medioambiental y conflictividad violenta, hemos llegado a esta segunda conclusión: éste es un debate bizantino desligado de la utilidad analítica. A continuación plantearemos algunos argumentos que nos han llevado a esta conclusión.

El concepto medio ambiente, en cualquiera de sus definiciones, incluso las más restrictivas como las de Levy, Libiszewski o Grasa, es demasiado amplio y ambiguo para basar en él modelos de asociación con la seguridad y/o conflicto violento

Huyendo de las concepciones omniabarcadoras que asocian todo lo *natural* o todos los recursos naturales e incluso los servicios ligados a ellos a *medio ambiente*,⁴ Levy cree que el concepto *medio ambiente* se ajusta a «issues involving

biological or physical systems characterized either by significant ecological feedbacks or by their importance to the sustenance of human life. Natural resources not embedded in such systems (such as minerals deposits) are excluded».⁵ Libiszewski, por su parte, restringe todavía más el significado: «For the definition of *environmental* in our context the concepts of *ecosystem* and *environmental change* are fundamental, rather than the concept of resource (...) By ecosystem we understand a circular feedback control system encompassing the living beings and their biotic and abiotic environment in a certain space (biotope) (...) Environmental change means a destabilizing interference in the ecosystem's equilibrium. The ecosystem is then forced to search for a new equilibrium on an changed level, modifying the supporting conditions it offers to human life and human activities».⁶ Grasa reduce todavía más el campo de estudio al limitarlo a «las formas en que los cambios ambientales pueden afectar a los conflictos entre actores internacionales».⁷

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

² Gamba-Stonehouse (1992, p. 106).

³ Lo limitado del debate se puede apreciar en el vaciado de Oriol Costa de algunas de las principales revistas especializadas en Relaciones Internacionales o Seguridad (Costa (2002)).

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

⁵ Levy (1995, p. 39).

⁶ Libiszewski (1992).

⁷ Grasa (1994, p. 28).

aclearar también qué la provoca: crecimiento demográfico, degradación medioambiental o distribución desigual,⁸ o si se trata de una carestía física, geopolítica, socioeconómica o medioambiental (degradación).⁹ Es evidente que la asociación de la carestía con la seguridad y/o conflicto violento será distinta en cada uno de los casos, incluso si las necesidades y los volúmenes del recurso escaso implicados son los mismos.

En el caso que nos ocupa, la carestía de recursos hídricos en la región de la Palestina histórica,¹⁰ el principal factor de carestía en el futuro es el crecimiento demográfico, y ningún actor se plantea políticas de contención demográfica para afrontar el problema, al contrario, tanto Israel como la OLP y la Autoridad Nacional Palestina planifican el futuro en función de la incentivación de la inmigración. Es más, la disputa por los recursos hídricos en Palestina ya se inició antes de la partición con la discusión sobre si habría suficiente agua para dos estados, y para el crecimiento demográfico con la inmigración judía al Estado judío. La conciencia de que los recursos eran limitados no detuvo la partición y la política sionista de atracción de la diáspora judía hacia Palestina. Entonces la respuesta al problema fue la lucha por los recursos, hoy es una optimista confianza en las alternativas tecnológicas y la importación para aumentar el suministro, dos salidas que exigen la cooperación entre los actores de la cuenca e incluso de la región.

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

Más allá de estos factores, encontramos el problema de la distribución, ligado tanto a la dimensión socioeconómica como geopolítica, que también ha llevado tanto a soluciones violentas como negociadas e, incluso, cooperativas entre los actores de las cuencas. Las guerras de 1948 y 1967 no fueron guerras por el agua, pero es verdad que el control de las fuentes fue uno de los objetivos militares y territoriales de los actores enfrentados. Sin embargo, poco después se iniciaron conversaciones, con la mediación del enviado estadounidense Johnston, por la distribución del agua del Jordán. La conflictividad política impidió que dieran lugar a un tratado, pero el acuerdo a nivel técnico permitió gestionar las aguas compartidas por Israel y Jordania en un régimen bilateral hasta junio de 1967. Desde las conquistas israelíes de este año, la superioridad de Tel Aviv en la relación de poder le permitió estabilizar el *statu quo* con una distribución que le era favorable. El tratado de 1994 con Jordania y los acuerdos de 1995 con la Autoridad Nacional Palestina fueron muestras de una gestión negociada del conflicto por la distribución del agua que permanecía abierto.

Vemos, pues, que el mismo fenómeno tiene dimensiones muy distintas sobre las que los autores no se pondrían de acuerdo para clasificarlas como medioambientales. Mientras que según la definición de Moss siempre estaríamos ante un problema medioambiental, según Libiszewski o Grasa sólo algunas de las situaciones comentadas se considerarían como tal, y en otros momentos estaríamos ante un conflicto clásico por el control de los recursos. Por otra parte, también vemos que el mismo fenómeno e incluso la misma dimensión del fenómeno pueden conducir a dinámicas muy distintas, con lo que intentar teorizar y establecer modelos a partir de él será un esfuerzo baldío.

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

Ya hemos visto que el mismo fenómeno puede conducir a situaciones completamente distintas. En este sentido, el he-

⁸ Según los parámetros propuestos por Homer-Dixon (1994, p. 8).

⁹ Según los parámetros propuestos por Libiszewski (1992).

¹⁰ Se han publicado muchos estudios sobre el conflicto por el agua en la Palestina histórica, ver por ejemplo Lowi (1993), Libiszewski (1995), Wolf (1995), Elmusa (1997), y entre nosotros, Izquierdo (1995) (1996) (1998-a) (1998-b).

cho de que el fenómeno se pueda calificar como medio-ambiental no tiene ninguna importancia analítica. El fenómeno conducirá a conflictos violentos, o se afrontará como un problema de seguridad (en el sentido clásico del término), en función de su impacto sobre el sistema y no sobre el medio ambiente. Siguiendo con el caso de las cuencas de la Palestina histórica, podemos decir que los actores implicados han afrontado la carestía de recursos hídricos de formas muy distintas, dependiendo de la función doméstica y sistémica del agua.

El agua dulce no ha tenido siempre la misma función respecto a los distintos actores, ni tampoco en la estructura del sistema. El impacto de la carestía en la sociedad y en la política de un país puede ser muy distinto dependiendo de la función que tengan asignada los recursos hídricos. Como veremos, el agua de la cuenca del Jordán y de los acuíferos cisjordanos ha sido un instrumento importante para conseguir objetivos de desarrollo económico y bienestar, pero también para conseguir objetivos de seguridad, políticos y coloniales como la partición de Palestina, la consecución del Estado de Israel, la inmigración judía para la colonización del territorio conquistado, la viabilidad económica de un futuro Estado palestino o la capacidad de absorción de la diáspora de refugiados palestinos.

El agua estuvo en el núcleo del debate sobre la Palestina histórica y la creación de un Estado para los judíos desde el inicio. El objetivo político no era realizable sin el territorio y sin los recursos hídricos para sustentar a la población inmigrada y autóctona en una economía básicamente agrícola. Hemos visto que un aspecto importante del conflicto, ya en los años treinta y cuarenta, fue si habría agua suficiente para dos estados con el aumento de población que implicaba la fundación de Israel. La función política del agua fue evidente para todas las partes implicadas desde el primer momento, los objetivos hídricos eran inseparables de los objetivos políticos, con lo que la gestión del conflicto por el agua no podía ser independiente de la gestión del conflicto político. La partición de Palestina y la creación del Estado de Israel se presentaban a la población árabe palestina y a los sionistas como un juego de suma cero en el cual los recursos hídricos tenían un papel importante.

El futuro político de Israel estaba ligado a la seguridad, la ocupación del territorio conquistado y la capacidad para atraer a la diáspora judía, darle trabajo y alimentarla. En todos estos aspectos el agua jugaba un papel fundamental. La consolidación de la presencia israelí en los territorios conquistados en 1947-1948 y en las zonas de las que se había expulsado a la población palestina exigía la ocupación física del suelo, que necesariamente se debía hacer mediante colonias agrícolas, con especial atención a aquellas zonas sobre las cuales las reivindicaciones árabes eran más fuertes, como el Negev y el valle de Hulah en la cuenca superior del Jordán. La defensa del territorio pasaba también por el asentamiento de colonos, sobre todo en las zonas fronterizas que abarcaban buena parte de la superficie israelí: la orilla occidental del Jordán superior, la llanura de la costa y el Negev. De esta forma, el desvío de agua hacia la costa y el desierto del Negev mediante el Acueducto Nacional no era sólo una necesidad económica para regar tierras y desarrollar la agricultura, también era una cuestión de seguridad.

Evidentemente, el agua tenía una función económica para impulsar el desarrollo de la sociedad israelí y su subsistencia. Pero incluso este aspecto, en un Estado que acababa de nacer y estaba en situación de guerra con sus vecinos, también era un factor de supervivencia y de futuro político. Tras la expulsión de la mayor parte de la población palestina, la ocupación territorial y la sustitución de población para crear un hecho consumado exigía incentivar la inmigración judía. El crecimiento demográfico era una necesidad política y de seguridad. La agricultura era el principal instrumento para que este crecimiento se pudiera sostener, reduciendo además la dependencia alimentaria respecto al exterior, y en la Palestina histórica un sector agrario potente implicaba inevitablemente el regadío.

La función política y de seguridad del agua para Israel también se reflejó en la política exterior de los estados árabes. El rechazo al Plan Johnston y al Acueducto Nacional israelí no se dirigió a la distribución y gestión de los recursos hídricos, sino a su valor para la consolidación de Israel y al reconocimiento del Estado judío.

En el caso jordano, la necesidad de agua para asentar a los refugiados palestinos y para satisfacer las demandas del grupo

de presión agrario del valle del Jordán, hizo que la función económica de la misma eclipsara su dimensión política. Amman aceleró el desarrollo del canal del Ghor, estableciendo un régimen en la distribución del agua con Israel que se basó en las cuotas del Plan Johnston. El predominio de la función económica del agua facilitó la convivencia, ya que no la cooperación. El reconocimiento de Israel con la aceptación de la resolución 242, la paulatina automarginación jordana del conflicto político y militar con Israel, y el abandono del gobierno en Amman de los objetivos que le enfrentaban con Tel Aviv, facilitaron que en las relaciones bilaterales jordano-israelíes el agua perdiera definitivamente la dimensión política y de seguridad. Esto hizo posible la negociación de la distribución y gestión de los recursos hídricos en el marco del tratado de paz de 1994 entre Israel y Jordania. En este caso, la necesidad jordana de agua y el predominio de la función económica de la misma jugó para facilitar primero el régimen hidrológico y posteriormente el acuerdo. Esto se puede leer en clave de optimismo hacia el futuro, pues, en un contexto en el cual las claves políticas hayan perdido peso, la creciente carestía situará en un primer plano ineludible la función económica y de necesidades mínimas de agua. En esta situación, la experiencia jordana nos dice que es más factible una gestión negociada del conflicto que una gestión violenta.

El caso palestino es distinto. En los Territorios Ocupados, el agua mantiene toda su dimensión política, de seguridad y de colonización. Los recursos hídricos son un factor fundamental en la ocupación de Cisjordania y de la Franja de Gaza. La colonización judía de los Territorios Ocupados exigió el control israelí de los acuíferos, limitando el consumo palestino para destinar el agua a los asentamientos de colonos. La necesidad palestina también forzó una negociación con los israelíes, sin embargo, a diferencia del tratado con Jordania, el acuerdo palestino-israelí de 1995 mantiene la dimensión política de los recursos hídricos con toda su fuerza, e incluso la realza al postergar la solución final de la gestión del agua a la negociación del estatuto definitivo de la futura Palestina, con todas las demás cuestiones más ligadas al núcleo político del conflicto.

Así, se puede ver que, a nivel analítico para entender la relación de la carestía de recursos hídricos con la seguridad y/o la conflictividad violenta, es mucho más importante el

efecto que produce el fenómeno sobre el sistema internacional que sobre el medio ambiente (en cualquiera de sus significados).

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

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

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

conflicto violento sólo sea válida caso a caso y, por tanto, de ninguna utilidad analítica¹¹.

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

El poder relativo de los actores implicados en una cuenca también será un factor influyente en la posibilidad de conflicto y en la dirección que éste puede tomar, pues es una variable fundamental en el proceso de toma de decisiones para afrontar la solución del problema en cada uno de los actores. La evolución de las posiciones de los distintos actores ante el conflicto político y ante el conflicto hidrológico, nos muestra que la política de maximización del poder seguida por Israel en el primero también fue válida para el segundo. Los actores implicados en las cuencas hídricas sólo se plantearon la solución negociada cuando los beneficios que podía procurar la mejor alternativa a la negociación eran menores que las posibles ganancias negociadas. Y esto depende de la relación de poder entre los actores. Cuando uno u otros se creyeron con la capacidad de mejorar su posición mediante la fuerza, no dudaron en intentarlo, y sólo cuando la inferioridad o el equilibrio impedían avanzar en sus objetivos aceptaron la posibilidad de negociar. Al igual que en el conflicto político, la parte más poderosa y, en algunos períodos, incluso hegemónica, fue Israel. Por esta razón, al igual que en la dimensión política del subsistema árabe-israelí, también en los subsistemas de las cuencas hídricas es la evolución del poder israelí respecto al poder de los actores árabes la que marca la evolución del conflicto.

La lucha por el agua siguió la misma pauta que la lucha política desde el inicio. Primero, con el poder de influir en la política de la potencia mandataria y de Naciones Unidas, posteriormente con el poder militar. En uno y otro aspecto, igual que en el conflicto político para la creación del Estado judío, la posición dominante, aunque no hegemónica, fue para los sionistas e Israel. Así consiguieron las concesiones de los ríos Awja y Muqatta y la concesión Rothenberg antes de la partición.

El equilibrio que se plasmó en los armisticios de 1949 también afectó a la gestión de los recursos hídricos, a pesar de que no se tratara el asunto en las negociaciones. En los primeros años, Israel y Jordania planificaron su futuro hidrológico de forma unilateral, intentando ajustar la realidad a los objetivos marcados aprovechando las ventajas locales en el poder de cada actor. Israel se apropió de los pantanos de Hulah desplazando a Siria, pero no pudo iniciar las obras del Acueducto Nacional en el puente de Banat Yaqub pues no tuvo bastante fuerza para ello. Jordania, por su parte, proyectó el desarrollo del valle del Jordán, pero la oposición de Israel al embalse de Maqarin le impidió poner en marcha el ambicioso plan. La relación de equilibrio entre las partes favoreció el proceso negociador impulsado por Johnston. Los más necesitados, Israel y Jordania, entendieron que podían salir beneficiados de la negociación, pues otras alternativas no eran posibles mientras la relación de poder no evolucionara.

La Administración norteamericana entendió desde el inicio la importancia del equilibrio de poder y apoyó la mediación de Johnston consolidando la relación de poder en la que se encontraban los distintos actores, presionando a uno y a otros cuando parecía que querían aprovechar una posición de ventaja y manteniendo la percepción de que la negociación era la mejor solución posible para avanzar hacia los objetivos de cada uno. La negociación fracasó, pero fue a causa del marco político en la que se insería y que hacía imposible un acuerdo puramente técnico. En el marco hidrológico, el equilibrio jugaba a favor de una solución negociada, sobre todo si era pura-

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

mente distributiva y en absoluto cooperativa, pues no se trataba de unir fuerzas para conseguir objetivos comunes, sino de avanzar hacia los objetivos propios, en un juego de suma cero, por el único camino posible, dada la relación de fuerzas.

A finales de la mediación Johnston, el mayor apoyo económico, militar y político de Estados Unidos a Israel desequilibró el proceso y ayudó a crear la percepción en Israel y en los estados árabes de una relación de poder favorable a los intereses israelíes, lo que tuvo su repercusión en el fracaso de las negociaciones, en el recrudecimiento de las tensiones militares y políticas, y en la agresión a Egipto por parte de Israel, Gran Bretaña y Francia en 1956. El proceso fracasó y la solución negociada al conflicto por los recursos hídricos se abandonó al hacerse evidente que el conflicto árabe-israelí precisaba una aproximación política y que el ejemplo del funcionalismo europeo no era válido para el Oriente Medio de los años cincuenta. Sin embargo, la intervención de las superpotencias en la guerra de 1956 mantuvo el equilibrio entre las partes, lo que se tradujo en el desarrollo unilateral de los respectivos proyectos, pero también en el respeto del régimen de distribución de los recursos hídricos creado por las cuotas de la negociación Johnston. Los choques y tensiones fueron más simbólicos que otra cosa, pues la parte árabe en ningún momento tuvo ni la capacidad ni la voluntad de modificar realmente el *statu quo* hidrológico. También en este período, el equilibrio de poder limitó los objetivos de las distintas partes, de forma que el conflicto por el agua remitió. Más adelante, cuando uno de los actores, Israel, se sintió con la fuerza suficiente, se volvió a plantear objetivos que darían un nuevo impulso al conflicto y conducirían a nuevos choques.

Un aviso del cambio de la relación de poder a favor de Israel sería su capacidad para construir y poner en funcionamiento el Acueducto Nacional, aunque fuera con la toma de aguas en el lago Tiberíades y no en el puente de Banat Yaqub. Los árabes no pudieron impedirlo. A partir de aquel momento, las necesidades israelíes de agua del río Jordán fueron mucho mayores, pues la demanda en todo el país creció en función de la capacidad de distribución del Acueducto Nacional. Además, la rentabilidad de la infraestructura estaba directamente ligada al caudal que moviera. La cuota israelí de agua del río Jordán debía aumentar, y la única forma de hacerlo era mediante la conquista.

El mayor poder de Israel influyó directamente en el conflicto al permitir que Tel Aviv se marcara unos objetivos más ambiciosos y tuviera la confianza suficiente en sus capacidades para llevarlos a cabo por la fuerza. La política de poder de Israel estuvo detrás de las primeras órdenes militares de control del agua tras la ocupación, y también influyó en las decisiones sobre el territorio a conquistar y a mantener ocupado. Mediante la conquista militar Israel consiguió imponer los objetivos que ya había expresado al inicio de las negociaciones Johnston, tanto en las cuotas de agua como en su uso fuera de la cuenca, y ampliarlos con las aguas subterráneas de Cisjordania.

A partir de junio de 1967, el equilibrio de fuerzas favorable a Israel le permitió mantener un *statu quo* favorable a sus intereses e imponer sus objetivos en la gestión de los recursos hídricos en la cuenca superior del Jordán y en los acuíferos de Cisjordania y la Franja de Gaza. La política de poder y de hechos consumados creó unas nuevas condiciones de explotación que estaban muy alejadas de las aspiraciones de los palestinos, con lo que los objetivos de éstos cada vez chocaban más con la realidad impuesta por los israelíes, intensificando así el conflicto.

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

Hemos visto que los cambios en la relación de poder han influido directamente en el conflicto, tanto en su formación y

evolución, al ser una variable importante en el momento de marcar los objetivos de los distintos actores, como en la toma de decisiones sobre la forma de conseguir dichos objetivos, ya sea por la negociación o el mantenimiento del *statu quo* cuando se daba una relación de equilibrio, ya sea por la conquista cuando Israel se sintió con capacidad para ello. El único esfuerzo global de solución pacífica de la disputa por los recursos hídricos, se dio en un momento en que la percepción de las partes era de una relación de fuerzas igualada. Una percepción que se vio apoyada por la presión de las superpotencias, principalmente estadounidense, para evitar la modificación de la relación de fuerzas mientras se estuviera negociando. También hemos visto como la superioridad de Tel Aviv, tras el nuevo equilibrio establecido en 1967, había mantenido el conflicto y agravado la tensión entre los objetivos de palestinos e israelíes. Ésta es, pues, la variable fundamental en el desarrollo del conflicto por los recursos hídricos en las cuencas de la Palestina histórica.

Conclusión: El elemento fundamental para analizar la relación entre un fenómeno medioambiental y la seguridad y/o conflicto violento es el sistema internacional, por lo que la base paradigmática y teórica de Relaciones Internacionales será de mayor utilidad que los modelos ambientalistas

El punto de partida analítico para poder hacer generalizaciones debe ser el sistema internacional. Podremos comprender la repercusión del fenómeno medioambiental en la sociedad internacional a partir del análisis del sistema, pero no podremos hacer el viaje en dirección inversa: no podremos comprender el sistema internacional a partir del fenómeno ambiental, como parecen defender aquellos que intentan establecer pautas y modelos de conflicto violento con raíces ambientales.¹² Grasa, por ejemplo, dice que «existe una creciente vinculación entre seguridad y medio ambiente, producto de la preocupación por los aspectos no militares de la seguridad y, a la vez, por la inquietud que provocan el potencial de violencia (intra o interestatal) presente en conflictos alguna de cuyas causas bási-

cas es de origen medioambiental».¹³ Sin embargo, ya hemos visto que la vinculación directa se da entre seguridad y poder, y si factores medioambientales pueden afectar los recursos de poder de los actores y la distribución del poder en el sistema, podrá haber una vinculación indirecta entre estos factores ambientales, en esta coyuntura sistémica concreta, y la seguridad.¹⁴

Por esta razón, el medio ambiente será una variable más en los estudios del sistema internacional, no negligible pero tampoco magnificable para convertirla en una base modélica del análisis. Y con los instrumentos teóricos de Relaciones Internacionales, en nuestra opinión, si queremos focalizar la atención en la seguridad y los conflictos violentos, el paradigma clásico y las teorías basadas en la estructura de poder del sistema continuarán siendo las más útiles.

Por todo lo visto, la conclusión honesta a la que llegamos es que si el esfuerzo para establecer modelos o pautas teóricas que relacionen el medio ambiente y la seguridad y/o los conflictos violentos es baldío, el debate sobre estos modelos es una bizantina pérdida de tiempo, igual que este artículo y la atención que le ha dedicado el lector.

¹² Referidos a la cuestión de los recursos hídricos encontramos los modelos de Gleick (1993) o de Naff (1994).

¹³ Grasa (1994, p. 28).

¹⁴ El modelo de Naff introduce el factor poder como una variable en la pauta medioambiental. Sin embargo, el desarrollo del modelo, igual que la multitud de estudios sobre el conflicto por el agua en la cuenca del Jordán, nos llevan a la conclusión de que para comprender el conflicto por los recursos hídricos es necesario partir del análisis del sistema internacional y regional, e introducir los recursos hídricos como una variable. El proceso contrario, introducir la variable sistémica en el marco medioambiental sólo permite llegar a conclusiones puntuales y coyunturales sin valor analítico. Una muestra de la utilidad de enfocar el análisis desde una u otra dirección, que ya comentamos en un artículo anterior en esta misma revista (Izquierdo (1998-a)) la encontramos en la importancia que se da a la posición de los actores en la cuenca en los modelos medioambientalistas: los mismos ejemplos que usan (Nilo y Jordán) demuestran que la posición en la cuenca es una variable más (y está muy lejos de ser la más importante) en la relación de poder entre los actores, el factor básico que define el control de los recursos, la dinámica del conflicto y el comportamiento de las partes implicadas, por lo que el análisis del conflicto medioambiental se deberá basar en el sistema internacional y no al revés.

REFERENCIAS

- BARBÉ, E. (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- BARNETT, J. (2000) «Destabilizing the environment-conflict thesis». *Review of International Studies*, vol. 26, nº 2.
- BUZAN, B. (1991) *People, States and Fear. An Agenda for international security studies in the post-cold war era*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- BUZAN; WAEVER y DE WILDE (1995) «Environmental, Economic and Societal Security». *Working Papers, Center for Peace and Conflict Research* (Copenhagen), nº 10.
- COSTA, O. (2002) «Teoría Internacional: debates y cartografías. Los vínculos entre la seguridad y el medio ambiente desde las Relaciones Internacionales» (Memoria de doctorado). Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- DABELKO, G. y DABELKO, D. (1998) «Seguridad medioambiental. Cuestiones polémicas y redefiniciones». *Ecología Política*, nº 15.
- DEUDNEY, D. (1990) «The case against linking environmental degradation and national security». *Millenium*, vol. 19, nº 3.
- ELMUSA, S. (1997) *Water Conflict. Economics, Politics, Law and Palestinian-Israeli Water Resources*. Washington DC: Institute for Palestinian Studies
- GAMBA-STONEHOUSE, V. (1992) «Environmental Crisis Cause or Consequence of International Conflict?», en Gleditsch, N.P. *Conversion and the environment*. Oslo: IPCRI.
- GLEICK, P.H. (1993) «Water and Conflict. Fresh water resources and international security». *International Security*, vol. 18, nº 1.
- GRASA, R. (1993) «La seguridad europea en 1992: conceptos en expansión e instituciones interdependientes». *Anuario Internacional Cidob 1992*.
- (1994) «Los conflictos verdes: su dimensión interna e internacional». *Ecología Política*, nº 8.
- HOMER-DIXON, T. (1991) «On the threshold. Environment changes as causes of acute conflict». *International Security*, vol. 16, nº 2.
- (1994) «Environmental scarcities and violent conflict». *International Security*, vol. 19, nº 1.
- IZQUIERDO BRICHS, Ferran (1995) «El agua en la cuenca del río Jordán: la lucha por un recurso escaso». *PAPERS* nº 46, Universitat Autònoma de Barcelona.
- (primavera 1996) «Les negociacions de pau àrab-israelianes: el debat sobre els recursos hídrics». *Europa de les Nacions*, nº 29, CIEMEN.
- (1998-a) «El conflicto por el agua en la cuenca del río Jordán: pieza clave en la negociación árabe-israelí». *Ecología Política*, nº 15.
- (invierno 1998-b) «El agua en la cuenca del río Jordán: pieza clave en la negociación árabe-israelí», *Nación Arabe* nº 34.
- LEVY, M.A. (1995) «Is the environment a national security issue?». *International Security*, vol. 20, nº 2.
- LIBISZEWSKI, S. (1992) «What is an environmental conflict?», *ENCOP Occasional Paper*, nº 1 <http://www.fsk.ethz.ch/encop/1/libisz92.htm>.
- (1995) «Water Disputes in the Jordan Basin Region and their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict», *ENCOP Occasional Paper*, nº 13 <http://www.fsk.ethz.ch/encop/13/en13-con.htm>
- LOWI, M.R. (1993) *Water and Power. The Politics of a scarce resource in the Jordan River basin*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOSS, R.H. (1993) «Resource scarcity and environmental security», en SIPRI *Yearbook 1993*. Oxford: Oxford University Press.
- MYERS, N. (1993) *Ultimate Security. The environmental basis of political stability*. Londres: Norton.
- NAFF, N. (1994) «Conflict and Water Use in the Middle East», en Rogers, P. Y Lydon, P. (eds.) *Water in the Arab World*. Cambridge: Harvard University Press.
- RENNER, M. (1997) *Fighting for survival. Environmental decline, social conflict and the new age of insecurity*. Londres: Earthscan Publications.
- SÁINZ, N. (1998) «La OSCE en la Europa post-bipolar: un estudio sobre la gestión de conflictos en el espacio exsoviético» (Tesis doctoral). Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- SÁNCHEZ, J. (1999) *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*. Barcelona: ICPS.
- WOLF, A. T. (1995) *Hydropolitics along the Jordan River: Scarce water and its impact on the Arab-Israeli conflict*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.