



FERRAN IZQUIERDO BRICHS*

PAZ Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL: EL EJEMPLO DE LAS CUENCAS DE PALESTINA

SUMARIO: 1. Introducción - 2. La gestión hidrológica en Oriente Medio como proceso de paz. - 3. El derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para usos distintos de la navegación. - 3.1. Los principios generales: las Normas de Helsinki y la Convención de 1997. El caso de las cuencas de Palestina. - 4. Conclusión: la Convención de 1997 puede ayudar a construir la paz

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 dulce como uno de los elementos claves en el futuro¹. En Naciones Unidas y otros marcos internacionales, los recursos hídricos también han

* Professor Agregat, Facultat de CC. Polítiques i Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona.

¹ Los años noventa fueron proliferos 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*, London, 1997; R. GRASA, *Los conflictos "verdes": su dimensión interna e internacional*, en *Ecol. Pol.*, n. 8, 1994; N. MYERS, *Ultimate Security. The Environmental Basis of Political Stability*, London, 1993; *Agenda 21*, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992; T.F. HOMER-DIXON, *On the Threshold Environmental Changes as Causes of Acute Conflict*, in *Int. Sec.*, 16, 1991; Y concretamente sobre los recursos hídricos también podemos ver: I.A. SHIKLOMANOV, *World Water Resources and their Use. A joint SHI/UNESCO product*, <<http://webworld.unesco.org/water/ihp/db/shiklomanov>>; C.A. FERNANDEZ-JÁUREGUI, *El agua como fuente de conflictos en el mundo*, en *Afers Internacionals*, 45-46, 1999; S.N. KULSHRESHTHA, *A Global Outlook for Water Resources to the Year 2025*, in *Water Resources Management*, 12, 1998; A. SWAIN, *La escasez de agua: una amenaza para la seguridad mundial*, en *Ecol. Pol.*, 15, 1998; A. STIKKER, *Water Today and Tomorrow*, en *Futures*, 30, 1998, pp. 43-62; United Nations 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*

pasado a formar parte de sus agendas de urgencia como reflejo de la extrema importancia que ya han adquirido para hacer frente a los problemas de la salud, la pobreza y el desarrollo en muchos países². Por ejemplo, entre muchos otros, en la *Declaración del Milenio* de la Asamblea General³, 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 2002*, en la resolución sobre el *Decenio Internacional para la Acción "El agua, fuente de vida" 2005 – 2015*, o el *Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 2006*⁴.

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.

El conflicto por el agua en Oriente Medio ha ganado presencia en las agendas internacionales desde mediados del siglo pasado. La carestía es cada vez más grave a causa de la degradación de los recursos hídricos, del crecimiento demográfico y de una distribución basada en el poder y no en las necesidades de la población. En los años ochenta se repitieron los anuncios de guerras por el agua en la región. Ahora sabemos que eran erróneos pues las guerras han estallado por otras causas y no por el agua, pero esto no quita importancia al problema de la carestía de agua dulce, que ya se manifiesta en términos de supervivencia en los Territorios Ocupados palestinos.

Como veremos en primer lugar, para afrontar los problemas de la carestía y de la carga conflictiva de la distribución basada en el poder se necesita una gestión de los recursos hídricos eficiente y negociada entre todas las partes implicadas. Seguidamente, presentamos los principios establecidos en la Convención aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1997⁵, ya que el derecho internacional debería ser de gran ayuda tanto para afrontar el conflicto como para acercarse a una mayor eficiencia en la gestión. Finalmente, el análisis del acuerdo entre Israel y la OLP de 1995 no nos permite ser optimistas, pues no se ha guiado por la Convención de 1997 sino por la relación de poder. Estos acuerdos no han buscado una mayor eficiencia en la gestión ni dar respuesta a las necesidades de la población, sino que principalmente fijan *de iure* unos hechos consumados por la fuerza militar, congelando un *status quo* favorable a Israel, la parte hegemónica, lo que agrava la carestía y el conflicto. Sin embargo, esto no resta utilidad a los principios de la Convención de 1997 para luchar contra la carestía y

World's Fresh Water Resources, New York; Oxford, 1993; P.H. GLEICK, *Water in the 21st century*, en P.H. GLEICK (ed.), *Water in Crisis*, *ivi*, 1993; S. POSTEL, *The last oasis*, London, 1992; L. OHLSSON, *Hydropolitics: Conflicts over Water as a Development Constraint*, London, 1995.

² 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*, Jerusalem, Ramallah, Gaza, 2006, p. 680.

³ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, 8 de setiembre de 2000 (A/55/L.2).

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Madrid, 2006.

⁵ Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para usos distintos de la navegación, A/RES/51/229, 21 de mayo de 1997.

ayudar a sentar las bases de la paz en la región, sino que los convierte en un instrumento que debe guiar negociaciones futuras.

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

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

Las características climáticas de la región, que hacen que los países de las partes inferiores de las cuencas dependan casi exclusivamente de las aguas que nacen fuera de sus fronteras, convierten el agua en una cuestión de seguridad para estos Estados casi tan importante como las mismas fronteras. No obstante, hay una diferencia fundamental entre el aspecto territorial y el referido a los recursos hídricos ya que para éstos todavía no hay un cuerpo de derecho internacional aceptado.

El problema se agudiza a medida que se acerca a un juego de suma cero. La aproximación al límite de los recursos dificulta el acuerdo e incrementa los costes, tanto absolutos y directos como los de oportunidad perdida por la falta de cooperación. Otro factor que dificulta la solución negociada del conflicto por los recursos hídricos es la poca transparencia o la falta de datos hidrológicos, junto a previsiones que en muchos casos se han revelado poco realistas⁶. Esta situación afecta las posibilidades de llegar a acuerdos sobre la distribución de los recursos e incide directamente en la planificación y administración del agua en cada Estado, complicándolas o, en muchas ocasiones, haciéndolas inútiles, con lo que se obstaculiza la implementación de medidas que faciliten el ahorro de los recursos y hay un claro déficit de eficiencia económica.

La zona de la cuenca del río Jordán y de los acuíferos de Cisjordania (ver fig. 1) es actualmente la que supone un mayor peligro de inestabilidad a causa de los recursos hídricos, por la mayor carestía, la falta de fuentes alternativas, la situación de dependencia en que se encuentran algunos de los actores dada la relación de poder en la cuenca, y por las funciones políticas, económicas y de seguridad del agua. Se añade a estos factores la superposición de la disputa por el agua al conflicto político y una distribución de los recursos basada en la conquista, con lo que la percepción de injusticia se impone entre los actores árabes.

Esta región es uno de los ejemplos más evidentes de los condicionantes que pueden conducir a conflictos por los recursos hídricos. El clima es extremadamente duro, con una pluviosidad muy baja y variable, y las fuentes se encuentran en zonas muy concretas de Líbano,

⁶ T. NAFF y R.C. MATSON, *Water in the Middle East. Conflict or Cooperation?*, Boulder y London, 1984, p. 6.

Siria y Cisjordania, que alimentan de agua a Israel, Jordania y Palestina⁷. Sin embargo, el control de los recursos hídricos y, por lo tanto, su distribución y consumo, se ha ido definiendo no tanto en relación con la posición de cada actor en la cuenca como con la estructura de poder en el sistema⁸, con una preponderancia clara de Israel en la cuenca del río Jordán y en los acuíferos palestinos.

La desigualdad en el consumo de los recursos hídricos y su situación de déficit también actúan como potenciadores del conflicto. Las diferencias en el consumo de agua se reflejan tanto en el volumen total como en los usos de regadío y doméstico. La posición de los israelíes y de los colonos judíos en los territorios palestinos es claramente superior en todos los usos del agua⁹. Actualmente, la gran consumidora de agua (alrededor del 50%) es la agricultura, pero, en un futuro próximo, la carestía será tal que el consumo doméstico y urbano forzosamente deberán pasar a un primer plano¹⁰.

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

La gestión de los recursos hídricos se está convirtiendo en una de las asignaturas pendientes que cada vez es más urgente aprobar. La mala gestión agrava la carestía y el riesgo

⁷ El término Palestina (o Territorios Ocupados palestinos) lo usaremos para referirnos a la Franja de Gaza y Cisjordania, incluyendo en ésta a Jerusalén Este. Para la descripción de la cuenca del río Jordán y de los acuíferos palestinos recomendamos los documentos de EXACT en <<http://water.usgs.gov/exact/>>.

⁸ A este respecto, no es raro que algunos autores escriban sobre la posición superior en una cuenca como una posición de control sobre los recursos. Por ejemplo, Selby comenta que la posición superior de un futuro Estado palestino en el acuífero occidental le puede dar fuerza para negociar con Israel y crear interdependencias (J. SELBY, *Dependence, Independence and Interdependence in the Palestinian Water Sector*, Birzeit University Working Paper 2012). Grasa (R. GRASA, *Los conflictos "verdes"*, cit., p. 32), al tratar el conflicto por el agua en Oriente Medio, lo conecta con percepciones incompatibles a nivel identitario que agudizan la contraposición entre árabes y no árabes, pues los tres principales sistemas fluviales están controlados en sus fuentes más importantes por no árabes. Sin embargo, contradiciendo a Selby, a Grasa y a otros autores como Kukk y Deese (C.L. KUKK y D.A. DEESE, *At the Water's Edge. Regional Conflict and Cooperation over Fresh Water*, en *UCLA Jour. Int. Law For. Aff.*, 1, 1996, p. 34), vemos que el control del agua está más relacionado con la estructura de poder en cada cuenca que con la posición geográfica: por ejemplo, el agua del Nilo está controlada por Egipto, situado en la parte más inferior de la cuenca y sin fuentes; otro ejemplo lo tenemos en Israel, que controló el agua del Jordán desde 1948, aunque la posición dominante en la cuenca superior no la consiguió hasta 1967, y parece evidente que aún en el caso de existir un Estado palestino, Israel continuará conservando la capacidad de controlar todas las cuencas compartidas.

⁹ Sobre la distribución de los recursos y el consumo, ver: J. ISAAC y W. SABBAH, *The need to alleviate Palestinian fears of a dry peace*, Bethlehem 2009; World Bank, *Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development*, Report No. 47657-GZ, 2009; Palestinian Ministry of National Economy, Applied Research Institute of Jerusalem, *The economic costs of the Israeli occupation for the occupied Palestinian territory*, Bethlehem, 2011; <http://www.btselem.org/water/statistics>.

¹⁰ A. REJWAN, *The State of Israel: National Water Efficiency Report*, Planning Department of the Israeli Water Authority, (<<http://www.water.gov.il/Hebrew/ProfessionalInfoAndData/2012/04-The-State-of-Israel-National-Water-Efficiency-Report.pdf>>), 2011.

de conflicto. Y, al contrario, una buena gestión ayudaría a afrontar el problema y podría ser un factor de construcción de la paz en la región.

A principios de los años setenta, Aaron Wiener ya afirmaba que la optimización del uso del agua, en situación de carestía, sólo se podía conseguir si la gestión se extendía hasta abastar todo el país y a diversos países en casos extremos¹¹. Veinte años más tarde, el equipo formado por Abu-Taleb, Deason, Salameh y Mareschal presentaba sus conclusiones en Amman y, entre otros factores, destacaba la necesidad de una planificación y desarrollo globales e integrados de los recursos hídricos¹². Naff va más allá y, en el mismo simposio celebrado en Amman, defendía que la forma más efectiva de gestionar la crisis de agua en la cuenca del Jordán sería la creación de una autoridad que abastara toda la cuenca, con bastante independencia, poder, pericia y medios para llevar a cabo su labor¹³. Evidentemente, Naff también era consciente de los obstáculos políticos que había para implementar una gestión de este tipo, pero el objetivo ideal no dejaba de ser éste. Desde un punto de vista funcionalista, la gestión global e integrada de los recursos hídricos por una autoridad supranacional se podría ver como un ámbito ideal para crear lazos de interdependencia y dinámicas cooperativas siguiendo el modelo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero que abrió la puerta del proceso de integración en Europa.

La planificación y gestión integradas están todavía lejos de ser una realidad en ninguno de los Estados de la cuenca del Jordán. Por esta razón, un cambio en los modelos de gestión facilitaría el ahorro del agua, racionalizaría su consumo y haría más fácil llegar a acuerdos sobre el suministro. El hecho de ser integrada y de tener en cuenta de una forma global las constricciones de los otros sectores relacionados, y éstos las de los recursos hídricos, permitiría actuar directamente sobre estos sectores según criterios básicos de eficiencia económica¹⁴, cosa que ayudaría a superar los conflictos causados por diferencias políticas. Esta reflexión sirve tanto para la política hidrológica doméstica como para la regional.

Los instrumentos de gestión más utilizados para influir sobre la demanda y la oferta de agua consisten en controles físicos (desde los pantanos hasta el racionamiento); métodos técnicos; inversión (directa o inducida); precios, tasas, subsidios y otros incentivos financieros; educación y promoción¹⁵. Estos instrumentos, sin embargo, pierden efectividad o son muy

¹¹ A. WIENER, *The Role of Water in Development. An Analysis of Principles of Comprehensive Planning*, New York, London, 1972, p. 418. Wiener era presidente de Tahal (Water Planning for Israel Ltd.), la compañía de planificación hidrológica israelí.

¹² M. ABU TALEB, J.P. DEASON, E. SALAMEH Y B. MARESCHAL, *Multiobjective decision support for water resources planning*, en A. GÄRBER y E. SALAMEH (ed.), *Jordan's Water Resources and Their Future Potential. Proceedings of the Symposium, 27th and 28th October 1991*, Amman, 1992, p. 82.

¹³ T. NAFF, *Water Scarcity, Resource Management, and Conflict in the Middle East*, en E. Kirk, *Environmental Dimension of Security: Proceedings from an AAAS Annual Meeting Symposium*, Washington D.C., 1992, p. 110.

¹⁴ M. MUSINANGHE, *Water Supply Issues and Policy in Developing Countries*, en *Current World Leaders*, 34, 4, 1991, pp. 550-551.

¹⁵ *Ibid.*, p. 554-556. Otro mecanismo importante de gestión de los recursos escasos es el mercado. Sin embargo, refiriéndonos a los recursos hídricos en Israel y los Territorios Ocupados palestinos, el mercado del agua no solucionaría el problema. En Israel los recursos están nacionalizados y subsidiados. El régimen de propiedad del agua en Cisjordania y en la Franja de Gaza haría más factible utilizar el mercado para distribuirla, pues en general

difíciles de utilizar si no es de una forma integrada y global en toda la cuenca o, lo que es peor, si se usan para una gestión competitiva que ha llevado a magnificar el consumo hasta el agotamiento y a la reclamación de nuevas fuentes.

El caso de la educación es especial pues la divulgación de la problemática es importante para su solución, pero también puede empeorar el sentimiento de injusticia en la distribución. Sólo la participación activa de los usuarios de los recursos escasos en el nivel local, y desde un pensamiento global, puede ayudar a un mantenimiento sostenible. Y para que el usuario colabore, debe tener una percepción clara del problema, del riesgo, no que sólo haya oído hablar de él¹⁶. Sin embargo, la percepción del riesgo y el proceso de concienciación mediante la educación y promoción o por contacto directo con el problema, se pueden convertir fácilmente en factores desestabilizadores al exacerbar a la opinión pública, y de la colaboración del público en la gestión se puede pasar a la reclamación de más recursos. Este peligro es mayor en las cuencas de Palestina, donde la percepción de la "tierra robada" se añade a la de la "agua robada", retornando el problema a la dimensión política. Este problema es mucho más grave cuando las elites políticas nacionalistas lo introducen en su discurso. El problema se convierte entonces en un enfrentamiento entre "nosotros" y los "otros" convertidos en enemigo exterior. Esto dificultará todavía más la cooperación, y por tanto la gestión eficiente.

La cooperación internacional, ya difícil normalmente, es particularmente complicada en Oriente Medio, por razones políticas evidentes y por la propia carestía de recursos hídricos. A pesar de todo, han sido diversas las propuestas de soluciones parciales basándose en proyectos que exigían la colaboración y la confianza de las distintas partes afectadas. Es más, son muchas las voces que abogan por un uso funcionalista de la administración de los recursos hídricos en la cuenca del río Jordán y los acuíferos palestinos para asentar las bases de una mayor confianza que ayuden a construir la paz en la zona. Sin embargo, el único intento de afrontar el

los pozos de regadío son de propiedad privada, mientras que los de agua municipal son públicos, pero en los Territorios Ocupados el problema es más el acceso a los recursos que la distribución de los mismos entre los distintos sectores. Por otra parte, en la mayoría de los casos la propiedad del agua está ligada a la propiedad de la tierra, con lo que, cuando el propietario no es quien trabaja directamente la tierra sino que tiene jornaleros y aparceros, la venta de los derechos del agua sería rentable para el propietario pero tendría consecuencias muy graves sobre los trabajadores, que perderían su trabajo y deberían emigrar a las ciudades. Algunos consultores, como Arlosoroff (S. ARLOSOROFF, *Managing scarce water: recent Israeli experience*, en J.A. ALLAN y J.H. COURT (ed.), *Water, Peace and the Middle East*, London; New York, 1996, pp. 44-47) ven en el mercado un buen mecanismo incluso para facilitar transferencias de agua entre los distintos Estados de la cuenca. Desde su punto de vista, el mercado no sólo permitiría ajustar la política de precios al coste real de producción del agua, sino que también obligaría a un uso más eficiente y a la desviación a las producciones, sectores e incluso Estados donde el valor añadido fuera mayor, ajustando la demanda a la oferta en aquellos ámbitos en los cuales la elasticidad de la demanda lo permitiera. Sin embargo, las diferencias de renta entre los distintos Estados y en sus sociedades podrían desproteger todavía más a los más débiles, pues el esfuerzo económico que deberían hacer los israelíes sería mucho menor que el de los palestinos y los jordanos. La renta israelí per cápita israelí es diez veces superior a la palestina y jordana, con lo que la mercantilización del agua supondría un nuevo instrumento de expolio para las rentas más bajas que no podrían competir con la israelí. Por otra parte, la comercialización del agua unida a la poca inversión pública en infraestructuras, en la actualidad ya provoca que los mayores costes los estén pagando los pueblos y barrios palestinos más pobres, pues se suministran con un agua muy cara que tienen que comprar a camiones cisterna.

¹⁶ N.S. HOPKINS, *Scarce Resources, Perception of Risk and Collective Action*, en *Cairo Papers in Social Science*, 15, 4, 1992, p. 41 y 47.

problema del agua en la cuenca del río Jordán desde una perspectiva funcionalista, la mediación del enviado estadounidense Eric Johnston a mediados de los cincuenta, se saldó con un fracaso¹⁷.

El fracaso de la mediación Johnston expresaba la dificultad para utilizar la gestión de los recursos hídricos en un sentido funcionalista. Sin embargo, la negociación del acuerdo jordano-israelí, en el verano de 1994, permitió ver que una vez superadas las implicaciones políticas la avenencia no sólo fue mucho más fácil, sino que incluso se llegó a usar el agua para generar medidas de creación de confianza en el momento de negociar una paz mal aceptada por la opinión pública jordano-palestina¹⁸. No obstante, aun en las relaciones con Jordania, la cooperación en proyectos conjuntos y el avance hacia la creación de interdependencias está condicionada por la solución del conflicto palestino-israelí.

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

La gestión de una cuenca internacional de forma cooperativa puede adquirir formas muy distintas en función del grado de cooperación y de integración. En el ámbito funcional, cuanto mayor sea la centralización de la gestión mayor será la eficiencia y la capacidad para actuar sobre la carestía.

Los acuerdos sobre la gestión de cuencas hidrográficas internacionales nos permiten distinguir entre tres tipos ideales básicos¹⁹: Cooperación centralizada (desarrollo supranacional); Cooperación descentralizada (desarrollo federal); Distribución cooperativa (desarrollo unilateral).

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

¹⁷ En los años cincuenta, el gobierno norteamericano impulsó un proceso negociador sobre los recursos hídricos de la cuenca del río Jordán. En primer lugar, se quería dar respuesta a las necesidades de los refugiados palestinos en el Valle del Jordán y de los inmigrantes judíos en Israel. En segundo lugar, se quería desactivar la carga conflictiva de la distribución de las aguas del río Jordán. Y en tercer lugar, se quería intentar una aproximación funcionalista al conflicto político y avanzar en la paz a través de la cooperación técnica en la distribución y gestión de los recursos hídricos. El enviado especial Eric Johnston consiguió un acuerdo técnico entre árabes e israelíes, pero nunca se llegó al acuerdo político pues la firma del tratado implicaba el reconocimiento del Estado de Israel y la aceptación de la expulsión de la población palestina. La negociación fracasó y puso en evidencia que la aproximación funcionalista al conflicto podía ser útil para asentar la paz, una vez resuelto el conflicto político, pero no para solucionarlo. F. IZQUIERDO BRICHS, *Guerra y agua: objetivos y actitudes de los actores en el conflicto por Palestina*, Barcelona, 2002). <<http://www.tesisexarxa.net/TDX-0221103-210631/>>.

¹⁸ El contencioso por los recursos hídricos se negoció antes de la firma del tratado de paz. Durante la negociación, en momentos de sequía y carestía en Jordania, Israel cedió agua para aliviarla y para que el gobierno jordano pudiera ofrecer algunos beneficios por la paz a su opinión pública (*Jordan Times*, 7 agosto, 1994, p. 1).

¹⁹ Seguimos aquí la clasificación de Saliba. S.N. SALIBA, *The Jordan River Dispute*, The Hague, 1968, pp. 113-129.

de integración con una fuerte tradición negociadora; la percepción de los Estados de que la cooperación da más beneficios que el desarrollo unilateral; el interés de los Estados tiene que ser similar, igual que las características geográficas e hidrográficas; las economías tienen que ser lo más complementarias posible; y todos los Estados de una cuenca deben participar, directa o indirectamente, en el acuerdo.

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

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

Es evidente que el modelo de cooperación centralizada es el más lejano de las condiciones políticas y económicas de los Estados de la cuenca del río Jordán. El tratado entre Israel y Jordania de 1994 es básicamente de distribución. Y el acuerdo de Oslo B de 1995 entre el gobierno de Israel y la OLP, en lo referente a los recursos hídricos, no llega ni siquiera a la distribución y desarrollo unilateral, pues no reconoce la soberanía palestina y congela el control israelí y su supremacía hasta la negociación del estatuto final. En la situación actual, incluso un acuerdo de distribución es un paso positivo. No obstante, cuanto más se acerquen los convenios, tanto en las negociaciones bilaterales como multilaterales, al modelo de gestión centralizada más arraigará la paz en la región. La razón es que el campo de la gestión hidrológica, por englobar todos los ámbitos económicos, por la necesidad de coordinar políticas concretas, por las infraestructuras comunes y por la dependencia de un recurso básico como es el agua -lo que implica un alto grado de confianza entre las partes-, es uno de los que más se presta a crear el tipo de relaciones e interdependencias defendidas por la óptica funcionalista²⁰.

La realidad actual todavía está muy lejos de estas esperanzas y políticamente quizás se ha entrado en un camino sin retorno a consecuencia de los hechos consumados israelíes al extender la ocupación y colonización. Imaginando un futuro en el que hubiera un gobierno israelí lo bastante valiente para enfrentarse a los colonos y avanzar hacia la paz, para evitar que la disputa por los recursos hídricos se convirtiera en un conflicto de alta política, sería necesaria

²⁰ 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, A.T. WOLF, *Hydropolitics along the Jordan River: Scarce water and its impact on the Arab-Israeli conflict*, Tokyo, New York, Paris, 1995, llega a esta conclusión desde propuestas de técnicas de resolución de conflictos; M. MUKARAMI, *Managing Water for peace in the Middle East: Alternative strategies*, Tokyo, New York, Paris, 1995, y S. ALLAL y M. O'CONNOR, *Water Resource Distribution and Security in the Jordan-Israel-Palestinian Peace Process*, The Hague, 1997, desde propuestas en la gestión; y A.R. ROUYER, *Turning Water into Politics: The Water Issue in the Palestinian-Israeli Conflict*, New York, 2000, desde la politología.

una gestión cooperativa e integrada que tendiera hacia un modelo de gestión federal lo más centralizada posible, lo que, a su vez, ayudaría a construir la paz en la zona. Algunos autores, como Selby, apuntan a la necesidad de crear interdependencias entre los dos Estados, pues de otra forma el futuro Estado palestino continuaría en una posición de dependencia (y por tanto no habría conseguido una independencia real) respecto a Israel²¹.

En el futuro, cuanto más se acerquen los convenios, tanto en el nivel bilateral como multilateral, al modelo de gestión centralizada más fácil será hacer frente a la carestía de una forma lo menos conflictiva posible. En este sentido, el Derecho Internacional Público puede ser un instrumento de ayuda para afrontar no sólo el conflicto, sino también la carestía en las cuencas compartidas.

3. *El derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para usos distintos de la navegación*

La búsqueda de una gestión eficiente y de una salida negociada a la problemática sobre el agua del río Jordán y de los acuíferos de Cisjordania y Gaza pasa inevitablemente por la creación de las necesarias estructuras legales. Los principios de derecho sobre los usos del agua están muy desarrollados en el ámbito teórico pero su aplicación institucionalizada en el ámbito internacional todavía es muy precaria. Aún hoy, la única Convención general adoptada sobre la materia es la de Ginebra, de 1923, que se refiere al aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas que interesan a varios Estados, y que no ha sido aplicada en la práctica pues sólo dos de los Estados que la han ratificado son corribereños²². La Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución A/Res/51/229 de 21 de mayo de 1997, adoptó la “Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses”, después de 27 años de trabajos de la Comisión de Derecho Internacional, lo que ya nos da una idea de las dificultades que encerraba el proyecto. No obstante, la Convención no ha entrado en vigor, pues según su artículo 36/1 tan sólo lo hará cuando 35 Estados hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o acceso²³. En febrero de 2013, veintinueve Estados son parte de la Convención, y cuatro más la han firmado pero no ratificado²⁴.

²¹ Ver: J. SELBY, *Dependence, Independence and Interdependence*, cit..

²² M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1991, p. 516.

²³ A pesar de no haber entrado en vigor, la Convención no deja de tener un peso importante en el Derecho Internacional Público relativo a los recursos hídricos. El relator Stephen McCaffrey comentaba: "The 1997 United Nations convention on International Watercourses helps to clarify the basic, minimum standards governing the non-navigational uses of internationally shared fresh water resources. For the most part, it should be viewed not as an instrument that seeks to push the law beyond its present contours, but as one that reflects a general consensus as to the principles that are universally applicable in the field. It provides a starting point for the negotiation of agreements relating to specific watercourses, and, in the absence of any applicable agreement, sets basic parameters governing the conduct of states riparian to those watercourses. Even where there is an applicable agreement, the Convention may play an important role in the interpretation of that agreement, as in the Gabčíkovo-Nagymaros case. For these reasons, the success of the Convention does not seem to be dependent upon whether it enters into force. Its influence is more likely to derive from its status as the most authoritative statement of general principles and rules governing the non-navigational uses of international watercourses." (S.

La regulación jurídica de los cursos de agua internacionales se ha llevado a cabo mediante acuerdos bilaterales o multilaterales específicos para cada caso²⁵. La variedad de posibles usos y las pocas normas de carácter general existentes condujeron a los institutos científicos y a las organizaciones internacionales gubernamentales a formular principios generales sobre la materia. Los documentos más elaborados desde el punto de vista doctrinal son las normas de Helsinki aprobadas el año 1966 por la International Law Association²⁶, que en el año 1986 en Seúl se ampliaron con la regulación de las aguas subterráneas²⁷, y la Convención aprobada por la Asamblea General en 1997, que no coinciden en algunos aspectos polémicos²⁸.

3.1. *Los principios generales: las Normas de Helsinki y la Convención de 1997. El caso de las cuencas de Palestina*

El primer principio establecido y el primer punto de controversia se refiere a la propiedad compartida entre los Estados corribereños. Actualmente parece superada la Doctrina Harmon²⁹ que propugnaba el principio de soberanía absoluta y se acepta que ésta está limitada por otros principios establecidos, como son el uso equitativo y razonable y el deber de no perjudicar los derechos de los otros corribereños. Relacionada con este punto se abre la

MCCAFFREY, *The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of the customary international law of transboundary fresh waters international watercourses*, en *Int. Jour. Glob. Env. Iss.*, 1, 3/4, 2001, p. 261).

²⁴ De los Estados de la cuenca del río Jordán, Jordania firmó la Convención el 17 de abril de 1998 y la ratificó el 22 de junio de 1999; Líbano se adhirió el 25 de mayo de 1999; y Siria la firmó el 11 de agosto de 1997 y la ratificó el 2 de abril de 1998, aunque con la habitual reserva referida a que la ratificación no suponía el reconocimiento y apertura de relaciones con Israel. Como comentaremos, la admisión de Palestina como Estado miembro observador en Naciones Unidas abre la puerta al acceso del nuevo Estado a la Convención.

²⁵ El 86% de los tratados son bilaterales y sólo el 14% multilaterales (A.T. WOLF, *Conflict and cooperation along international waterways*, en *Wat. Pol.*, 1, 2, 1998).

²⁶ International Law Association, *The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers*, (Report of the 52nd Conference, Helsinki, 1966).

²⁷ International Law Association, *The Seoul Rules on the Law of International Groundwater Resources* (Report of the 62nd Conference, Seoul, 1986). En general está aceptado que las normas y principios establecidos para los cursos de aguas superficiales se apliquen también a las aguas subterráneas (J. BARBERIS, *The Development of the International Law of Transboundary Groundwater*, en *Nat. Res. Jour.*, 31, 1, 1991, p. 167). Dellapenna llega a afirmar que "Indeed, properly speaking, groundwater and surface water are not merely similar, they are in fact the same thing; groundwater and surface water are simply water moving in differing stages of the hydrologic cycle, and what is today one will tomorrow be the other" (J.W. DELLAPENNA, *The customary international law of transboundary fresh waters*, en *Int. Jour. Glob. Env. Iss.*, 1, 3/4, 2001, p. 274).

²⁸ Un extenso comentario sobre los principios establecidos por el proyecto presentado por la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General se puede encontrar en: A. PIGRAU SOLÉ, *Generalidad y particularismo en el derecho de usos de los cursos de agua internacionales. En torno al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional*, Barcelona, 1994.

²⁹ El Procurador General Harmon de Estados Unidos, respondiendo a una protesta mexicana por una desviación del río Grande a finales del siglo XIX, extendió el principio de soberanía absoluta territorial también a los cursos de agua. En tratados posteriores Estados Unidos renunció a la Doctrina Harmon.

discusión de hasta donde se extiende la soberanía limitada, o sea, la definición de lo que se entiende por río internacional o curso de agua internacional.

Ha habido una clara evolución, tanto en la doctrina como en el derecho convencional, hacia una consideración cada vez más global del marco geográfico de los acuerdos a adoptar³⁰. La discusión inicial se centró en el carácter internacional sólo del río principal o de toda la cuenca que lo alimenta. El debate sobre los usos distintos a la navegación pronto puso en evidencia que no se podía limitar al río principal y la cuestión derivó hacia la definición de la cuenca.

La doctrina ha distinguido tres tipos principales de cuenca³¹:

1. Un conjunto hidrográfico formado por un río y sus afluentes;
2. La cuenca de drenaje, que está constituida por el área de alimentación de un sistema de aguas con desembocadura común;
3. La cuenca integrada, que combina el uso nacional y la cooperación internacional con el objetivo de asegurar una explotación completa de los recursos hídricos de la cuenca.

Las visiones más avanzadas tanto del derecho como de la gestión de los recursos hídricos defienden el concepto de cuenca más global e integrado, no sólo del curso de agua sino de todo el ciclo hidrológico³² y en el marco integral del medio ambiente³³. Estas opiniones se enfrentan al punto de vista de muchos Estados que, siempre reticentes a las limitaciones de la soberanía, ven con temor que el concepto de cuenca internacional se pueda extender a áreas amplias de su territorio. En este aspecto, también influye la posición en la cuenca. Mientras que los tributarios superiores se inclinarán por una definición limitada de la cuenca y un alcance también restrictivo del acuerdo, los Estados situados aguas abajo buscarán la mayor protección posible con definiciones amplias de la cuenca y tratados de alcance vasto. Los primeros intentarán ajustar el concepto a los cursos de agua que atraviesan o separan dos o más Estados. Los segundos incluyen en la cuenca internacional al conjunto de corrientes de agua que la alimentan, lo que puede incluso aumentar el número de Estados tributarios, pues no serán sólo los "Estados ribereños", sino también los "Estados de la cuenca" o los "Estados del sistema" los que podrán legítimamente reclamar sus derechos e intereses³⁴.

La Comisión de Derecho Internacional, más receptiva a las presiones de los Estados, recurrió al concepto de "sistema": "*Article 2, [...] "Watercourse" means a system of surface waters and groundwaters constituting by virtue of their physical relationship a unitary whole and normally flowing into a common terminus; "International watercourse" means a watercourse, parts of which are situated in different States; "Watercourse State" means a State Party to the present Convention in whose territory part of an*

³⁰ Un análisis de la evolución del concepto de cuenca y su importancia se puede encontrar en L.A. TECLAFF, *The River Basin in History and Law*, The Hague, 1967.

³¹ P. BUIRETTE, *Genèse d'un droit fluvial international général (Utilisation à des fins autres que la navigation)*, en *Rév. gén. dr. int. pub.*, 95, 1991, p. 21.

³² L.A. TECLAFF, *The International Law of the Hydrologic Cycle. Introduction*, en *Nat. Res. Jour.*, 31, 1, 1991, pp. 8, 45, 72-73.

³³ W.K. REILLY, *Generational Change in Environmental Law*, *ivi*, p. 5.

³⁴ A. PIGRAU SOLÉ, *Generalidad y particularismo en el derecho de usos de los cursos de agua internacionales. En torno al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional*, Barcelona, 1994, pp. 18-19.

*international watercourse is situated, or a Party that is a regional economic integration organization, in the territory of one or more of whose Member States part of an international watercourse is situated [...]*³⁵.

Como se puede ver, la definición de la Comisión de Derecho Internacional se limita a un sistema puramente hidrográfico, aunque abarca la totalidad de la cuenca.

La International Law Association, por su parte, adoptó una definición mucho más amplia en el artículo segundo de las Normas de Helsinki: "Una cuenca hidrográfica internacional es un área geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados y está demarcada por la línea divisoria del sistema hidrográfico, incluyendo las aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común". La referencia al área geográfica, que implica que no sólo agua sino también áreas de tierra pueden entrar en el marco de las Normas, ha sido la causa de que muchos Estados hayan rechazado el concepto de cuenca de drenaje³⁶.

La definición del marco geográfico es básica, no sólo para la discusión de la soberanía territorial, sino también porque es un elemento a tener en cuenta en las negociaciones y en la gestión de los recursos. En la cuenca del río Jordán, por ejemplo, la definición de las Normas de Helsinki incluiría las zonas del monte Hermon y del Golán que alimentan el Dan, de forma que éste ya no sería un río puramente israelí y la contribución de Siria y Líbano al Jordán sería muy superior a la contabilizada según la concepción puramente hidrográfica.

La Convención aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1997, también establece el derecho de todos los Estados afectados por un acuerdo general o parcial en una cuenca a participar en las negociaciones y a formar parte de él: "*Article 4 (Parties to Watercourse Agreements) 1. Every watercourse State is entitled to participate in the negotiation of and to become a party to any watercourse agreement that applies to the entire international watercourse, as well as to participate in any relevant consultations. 2. A watercourse State whose use of an international watercourse may be affected to a significant extent by the implementation of a proposed watercourse agreement that applies only to a part of the watercourse or to a particular project, programme or use is entitled to participate in consultations on such an agreement and, where appropriate, in the negotiation thereof in good faith with a view to becoming a party thereto, to the extent that its use is thereby affected.*"

Esto puede tener consecuencias importantes en el futuro de la cuenca del río Jordán. En la actualidad sólo existe el acuerdo en la cuenca del Yarmuk³⁷ y el Jordán inferior, entre Israel y Jordania, y el acuerdo también del Yarmuk entre Siria y Jordania. Lo que parece claro es que tanto Siria como la Autoridad Nacional Palestina podrían exigir ser parte en el primero, y que Israel y la ANP también deberían intervenir en el segundo, pues las resoluciones tomadas les afectan directamente a unos y a otros. En una cuenca pequeña como la del río Jordán difícilmente se puede llegar a acuerdos bilaterales que no afecten a terceros, por lo que lo más razonable y efectivo sería una negociación global. En el presente, ésta no es factible dado el conflicto político que todavía enfrenta a algunas de las partes y que se expresa también en reivindicaciones territoriales directamente relacionadas con el sistema hidrográfico. No

³⁵ United Nations Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, A/RES/51/229, 21 May 1997.

³⁶ MCCAFFREY, S., *International Organizations and the Holistic Approach to Water Problems*, in *Nat. Res. Jour.*, 31, núm. 1, 1991 p. 144.

³⁷ Uno de los principales afluentes del Jordán.

obstante, en el futuro los mismos acuerdos bilaterales obligarán a esta negociación global pues en el momento en que todas las partes se puedan sentar en la misma mesa los acuerdos bilaterales actuales no tendrán sentido y se verán impugnados.

Otros principios establecidos en la Convención de 1997 son “Equitable and Reasonable Utilization and Participation” (art.5); “Obligation Not to Cause Significant Harm (...) to other watercourse States” (art.7); “General Obligation to Cooperate (...) on the basis of sovereign equality, territorial integrity, mutual benefit and good faith in order to attain optimal utilization and adequate protection of an international watercourse” (art.8); “Regular Exchange of Data and Information” (art. 9); “Information Concerning Planned Measures” (art.11).

El principio del uso razonable y equitativo es uno de los más desarrollados, pues es la base de las negociaciones sobre el uso de los recursos. Tanto las Normas de Helsinki como la Convención de la Asamblea General establecen los factores que se deben tener en cuenta para dirimir qué es equitativo y razonable. La Convención de 1997 lo hace en su artículo 6: “*Article 6 (Factors Relevant to Equitable and Reasonable Utilization), 1. Utilization of an international watercourse in an equitable and reasonable manner within the meaning of article 5 requires taking into account all relevant factors and circumstances, including: Geographic, hydrographic, hydrological, climatic, ecological and other factors of a natural character; The social and economic needs of the watercourse States concerned; The population dependent on the watercourse in each watercourse State; The effects of the use or uses of the watercourses in one watercourse State on other watercourse States; Existing and potential uses of the watercourse; Conservation, protection, development and economy of use of the water resources of the watercourse and the costs of measures taken to that effect; The availability of alternatives, of comparable value, to a particular planned or existing use.*”

La International Law Association y la Comisión de Derecho Internacional coincidieron en la mayoría de estos factores, pero no en todos. El uso potencial de los recursos no aparecía en las Normas de Helsinki, mientras que éstas incorporaban la consideración del uso pasado de los recursos y la compensación para solucionar conflictos.

Algunos de estos factores son particularmente polémicos en el conflicto sobre el Jordán y los acuíferos de Cisjordania y Gaza. Los más discutidos son los que se refieren al uso pasado y presente. Los israelíes son claros defensores de los derechos históricos, en los que se debe distinguir entre las aguas que se empezaron a utilizar después de las guerras de 1948 y 1967 y aquellas que las comunidades judías consumían con anterioridad.

Parece evidente que no se puede admitir que se tengan derechos históricos sobre los recursos adquiridos *manu militari*. La consideración de este factor se ve como particularmente peligroso desde la parte árabe, pues equivaldría al derecho de prescripción en derecho privado, que permite al ocupante de una parcela de suelo rechazar cualquier demanda de otro sobre esta parcela porque la ha ocupado durante un largo período de tiempo³⁸. La aceptación del derecho histórico implicaría la renuncia árabe a sus reclamaciones tanto sobre el agua como sobre la tierra.

Más discutido es el derecho histórico reclamado por Israel sobre el agua del acuífero occidental de Cisjordania, pues los israelíes defienden que lo han estado explotando desde hace

³⁸ H.R. HASHEM, *The Israeli diversion of the River Jordan, Conferencia pronunciada en La Haya, 12 de junio de 1964*, copia offset (Biblioteca de la Universidad Jordana de Amman) 1964, p. 19.

60 años³⁹. Sin embargo, los palestinos argumentan que su consumo del acuífero ha estado congelado por la autoridad de ocupación israelí desde 1967; que a principios de los años sesenta, cuando Israel empezó a explotar masivamente el acuífero, no lo notificó a Jordania; y que los derechos históricos no adquieren legitimidad si los corribereños no manifiestan su acuerdo⁴⁰.

La discusión sobre los derechos históricos en la Convención de 1997 se centra en dos puntos: en el artículo 6.1) “Existing and potential uses of the watercourse”; y en el Artículo 7 (Obligation Not to Cause Significant Harm) 1. “Watercourse States shall, in utilizing an international watercourse in their territories, take all appropriate measures to prevent the causing of significant harm to other watercourse States”. Es de señalar que se evitó mencionar los derechos de uso históricos como tales, reduciendo este aspecto a uno de los “Factors Relevant to Equitable and Reasonable Utilization” y compensado por el uso potencial, y en el principio general *sic utere tuo ut alienum non laedas*. La controversia, desde este punto de vista, se plantea principalmente entre el posible uso equitativo y la prohibición de causar un daño sensible, entendiendo que una variación en la distribución o en el uso puede causar este daño sensible a la parte que tenía el uso anterior.

En palabras de Della Penna, "Priority of use, while undoubtedly relevant to an equitable allocation of water among national communities, has never been treated as dispositive in international law. This is implicit in all texts of the ILC Draft Articles, and explicit in the commentary to those articles as were adopted on the second reading. (...) To treat priority in time as controlling, or even dominant, would replace the balancing of need and interest characteristic of equitable utilisation with an absolute rule derived from history rather than from geography. (...) As Eyal Benvenisti, an Israeli expert on international water law, has noted, to give absolute priority to uses existing at the start of the negotiations destroys any incentive for the ‘harmed state’ – the state with the ‘existing’ uses – to negotiate with a state that seeks to initiate new uses"⁴¹.

La doctrina ha aceptado que la participación equitativa debe filtrar el criterio de los usos existentes⁴², y así se refleja en la Convención de 1997: “Article 7, 2. Where significant harm nevertheless is caused to another watercourse State, the States whose use causes such harm shall, in the absence of agreement to such use, take all appropriate measures, having due regard for the provisions of articles 5 and 6, in consultation with the affected State, to eliminate or mitigate such harm and, where appropriate, to discuss the question of compensation.”

³⁹ H.I. SHUVAL, *Le problème du partage de l'eau entre Israël et les Palestiniens. + la recherche d'une solution équitable*, en *Monde arabe - Maghreb Machrek*, 138, 1992, p. 31; H.I. SHUVAL, *Towards resolving conflicts over water between Israel and its neighbours: the Israeli-Palestinian shared use of the Mountain Aquifer as a case study*, en J.A. ALLAN y J.H. COURT (ed.), *Water in the Jordan catchment countries: a critical evaluation of the role of water and environment in evolving relations in the region*, London, 1995, p. 75.

⁴⁰ S.S. ELMUSA, *Dividing the Common Palestinian-Israeli Waters: an International Water Law Approach*, en *Jour. Pal. Stud.*, XXII, 3, 1993, p. 67.

⁴¹ J.W. DELLAPENNA, *The customary international law*, cit., pp. 280-281.

⁴² A. PIGRAU SOLÉ, *Generalidad y particularismo en el derecho de usos de los cursos de agua internacionales. En torno al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional*, Barcelona, 1994, p. 77.

La polémica sobre la consideración del daño que causa un uso del agua sobre los demás corribereños se encontraba también en el conflicto por la explotación del agua del Jordán fuera de la cuenca mediante el Acueducto Nacional israelí⁴³, aunque en aquella ocasión el principio de no dañar jugaba en contra de los intereses israelíes⁴⁴. El argumento que defendía Israel era que se mantenía dentro de las cuotas (ahora ya superadas) de las negociaciones Johnston. Aun así, el agua desviada fuera de la cuenca es agua perdida para los ribereños inferiores, con lo que el daño está claro y más si no hay una aceptación explícita del desvío. Actualmente los Estados árabes parecen aceptarlo como un hecho irreversible y Jordania, el principal afectado junto con Cisjordania, al firmar los acuerdos de 1994 lo ha hecho de forma explícita. No obstante, esto no significa que los palestinos no puedan usarlo como argumento para apoyar sus reclamaciones sobre el agua del Jordán.

Los palestinos, por su parte, insisten en los factores naturales como la contribución a los recursos de los acuíferos, con lo que su cuota debería aumentar hasta como mínimo el 80 por ciento de los acuíferos compartidos de Cisjordania⁴⁵. Sin embargo, tampoco es este factor uno de los más importantes en la Convención de 1997, aunque haya sido uno de los más influyentes en las negociaciones Johnston y en el tratado entre Israel y Jordania. En las negociaciones de los años cincuenta, los árabes basaron buena parte de sus argumentos en los factores físicos de la cuenca, como la contribución al caudal, la superficie de la cuenca en cada Estado y el área irrigable dentro de la cuenca, además de la necesidad de cultivar el Valle del Jordán para dar trabajo y comida a los refugiados palestinos. Por el contrario, la argumentación de Israel, desde los primeros proyectos sionistas, se basó en las necesidades del Estado para su futuro y para la inmigración. Una vez controlada la cuenca superior, Israel cambió sus argumentos y tanto los hidrográficos como los basados en el uso histórico se situaron en el primer plano. Los primeros se pusieron de manifiesto al limitar el acuerdo con Jordania a la cuenca inferior del Jordán, y los segundos en la reivindicación del consumo israelí tanto en el Jordán inferior como en las aguas subterráneas del valle de Araba. Como se puede ver, los factores naturales dependen muy directamente de la definición de la cuenca que se adopte y de las partes del sistema que entren en la negociación. Por otra parte, incluso manteniéndonos en el plano puramente jurídico, la cuenca del Jordán también es un buen ejemplo de porque los factores naturales no pueden predominar en la negociación, pues los principales contribuyentes

⁴³ El *National Water Carrier* israelí toma agua del río Jordán y la transfiere a la llanura de la costa mediterránea y al desierto del Negev, fuera de la cuenca del río, por lo que el agua desviada ya no puede ser aprovechada por los corribereños inferiores jordanos y palestinos. La construcción del Acueducto Nacional fue una de las causas de la tensión que condujo a la guerra de junio de 1967.

⁴⁴ La transferencia de recursos fuera de la cuenca no se considera de forma específica en la Convención, con lo que la aproximación al problema se debe hacer a partir de los principios de no dañar a los demás corribereños o del uso equitativo (A. KHASSAWNEH, *The International Law and Middle East Waters*, en J.A. ALLAN y C. MALLAT (ed.), *Water in the Middle East. Legal, Political and Commercial Implications*, London, New York, 1995, p. 26). Según la opinión de Khassawneh, asesor del gobierno de Jordania y por tanto de un Estado ribereño de aguas abajo en la cuenca del Jordán, hubiera sido preferible que se tratara en el articulado.

⁴⁵ S.S. ELMUSA, *Dividing the Common Palestinian-Israeli Waters*, cit., p. 68.

al caudal del río son Líbano y Siria (según las líneas de los armisticios de 1949), los dos Estados con mayores alternativas al agua del Jordán⁴⁶.

El resto de factores también son utilizados por todas las partes para discutir las cuotas de agua que reclaman. Puede ser especialmente importante el que se refiere a las necesidades económicas y sociales de los Estados, pues las diferencias en el desarrollo y en el consumo entre la población israelí y la palestina plantean necesidades muy desequilibradas entre unas y otras. Los factores socioeconómicos y de uso alternativo favorecen especialmente a Palestina y Jordania.

A Israel le es más fácil renunciar al agua de regadío por el menor peso del sector agrario en su economía y en la ocupación laboral, con lo que se podrían liberar grandes volúmenes de agua para destinarlos a otros usos. Además, su capacidad para acceder a alternativas en el suministro es mayor que en el resto de corribereños. La importación de agua tiene el gran inconveniente de la vulnerabilidad, que sería mucho mayor en una entidad palestina débil y desmilitarizada, mientras que Israel ha demostrado sobradamente que tiene el poder y la capacidad para proyectarlo y proteger las infraestructuras si no suficiente para ser una garantía total, sí enormemente mayor que palestinos y jordanos⁴⁷.

En lo que se refiere a la desalinización⁴⁸, Israel ya posee la tecnología necesaria, está dando un gran impulso al sector y, en términos relativos, el coste es mucho menor dada la enorme diferencia existente con el PIB de sus vecinos. Por otra parte, tanto el acceso al mar como al agua salobre es más fácil en Israel. Los Territorios Ocupados sólo tienen costa marítima en la Franja de Gaza, y ésta es muy limitada, y los depósitos de aguas salobres son muy importantes en el territorio israelí, sobre todo en el Negev, con lo que la desalinización sería más eficiente. Una redistribución de los usos en Israel y en la cuenca permitiría afrontar cambios en el uso actual hacia una mayor eficiencia tanto en coste como en calidad. El desvío de agua del regadío al uso urbano, combinado con la desalinización, haría posible ahorrar una gran cantidad de energía en el transporte de agua del Jordán hacia el sur a través del Acueducto Nacional israelí⁴⁹. La energía ahorrada se podría dedicar a la desalinización, disminuyendo su coste, si hubiera una redistribución de los recursos hídricos tanto en los usos como entre los corribereños que hiciera innecesario el Acueducto Nacional. Se puede pensar, por ejemplo, en un intercambio de agua del Jordán hacia Cisjordania y de agua de los acuíferos de Cisjordania hacia la llanura de la costa. Al propio tiempo, si disminuye el regadío en el Negev y se desaliniza agua de los enormes depósitos salobres, también se reduciría el agua que se debe bombear a través del Acueducto Nacional.

⁴⁶ J.W. DELLAPENNA, *The customary international law*, cit., p. 287.

⁴⁷ S.S. ELMUSA, *Dividing the Common Palestinian-Israeli Waters*, cit., p. 69.

⁴⁸ Sobre la desalinización en Israel ver Y. DREIZIN, A. TENNE y D. HOFFMAN, *Integrating large scale seawater desalination plants within Israel's water supply system*, en *Desalination*, 1, 2008, p. 220. Sobre el posible uso de la desalinización como mecanismo facilitador en la resolución de conflictos por el agua, ver R. LARSON, *Innovation and International Commons: The Case of Desalination Under International Law*, en *Utah Law Rev.*, 2, 2012, pp. 759-813.

⁴⁹ La extracción de agua canalizada por el Acueducto Nacional se realiza en el lago Tiberiades, que se encuentra por debajo del nivel del mar, por lo que el agua se tiene que bombear más de 200 metros, lo que supone un gran gasto energético.

El acceso a recursos alternativos también juega en contra de las demandas de Líbano y Siria, y favorece al resto de corribereños, pues la dependencia de estos dos países respecto a la cuenca compartida del Jordán es mucho menor y tienen otras fuentes a las que acudir. De todas formas, el recurso a alternativas artificiales o hidrográficas no excusa la necesidad de una distribución equitativa entre las distintas partes. La posición de Israel en las negociaciones, una vez consiguió un *statu quo* favorable, es la de rechazar la redistribución de las fuentes de suministro existentes y centrar la negociación en el aumento de la producción de agua. Este es un punto de partida desfavorable para los demás corribereños y no debería sustituir los principios establecidos por la CDI.

Los elementos socioeconómicos, en una situación de carestía aguda como la de la región que nos ocupa, estarán directamente relacionados con el factor demográfico. La dependencia de la población respecto al curso de agua irá creciendo hasta superar las necesidades mínimas para la supervivencia en un corto período de tiempo. En este sentido, un principio de las Normas de Helsinki que será de difícil aplicación es el que establece que no hay preferencias entre los usos de los recursos (art. VI). La Comisión de Derecho Internacional suavizó este principio con un segundo párrafo en el artículo 10 que trata de las “Relationship Between Different Kinds of Uses: 1. In the absence of agreement or custom to the contrary, no use of an international watercourse enjoys inherent priority over other uses. 2. In the event of a conflict between uses of an international watercourse, it shall be resolved with reference to articles 5 to 7, with special regard being given to the requirements of vital human needs”. La negociación de una solución a la carestía en la zona deberá fijar una jerarquía de usos, pues a medida que crezca la demanda para el consumo urbano según las necesidades mínimas, los otros usos, básicamente el regadío, deberán situarse en un segundo plano. El punto de partida será muy distinto que en las conversaciones Johnston, pues entonces el agua para regadío fue prioritaria.

Recordemos que uno de los objetivos de las negociaciones Johnston era el asentamiento de los refugiados palestinos en el valle del Jordán y hacer posible la inmigración judía a Israel, para lo cual la agricultura de regadío era básica. Sin embargo, en las condiciones presentes y futuras el regadío pierde peso ante una carestía que ya afecta al consumo doméstico, urbano e industrial. McCaffrey comenta también este punto: “The expression ‘vital human needs’ was discussed at some length in the UN negotiations. The final text maintains the ILC’s language but a ‘statement of understanding’ accompanying the text of the Convention indicates that “[i]n determining ‘vital human needs’, special attention is to be paid to providing sufficient water to sustain human life, including both drinking water and water required for the production of food in order to prevent starvation”⁵⁰.

La referencia más cercana son las necesidades mínimas de agua y el regadío sólo para producción de alimentos para la supervivencia. No obstante, en la actualidad, en las cuencas

⁵⁰ S. MCCAFFREY, *The contribution of the UN Convention*, cit., p. 255. Danilo Zolo, contradiciendo la corriente dominante, introduce otro elemento de reflexión sobre el agua como derecho, cuando defiende que no se pueden fijar volúmenes de agua iguales para todas las comunidades, pues las necesidades pueden ser distintas, incluso en términos identitarios (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)*, Jerusalem, Ramallah, Gaza, 2006, p. 686).

del río Jordán y de los acuíferos de la región de la Palestina histórica difícilmente se puede pensar en la producción agrícola para la supervivencia como prioritaria a las necesidades mínimas de consumo doméstico y urbano. Parece evidente que la importación de alimentos puede suplir a la producción agraria de regadío. La representante israelí parecía estar de acuerdo en esta apreciación, pues en la declaración de justificación de voto señaló que en referencia a las "necesidades humanas vitales", el suministro de agua potable debía ser de la mayor primacía⁵¹. Sin embargo, en el corto y medio plazo, los palestinos tendrán gran necesidad de agua para regar, por razones económicas, de creación de ocupación laboral y para dar viabilidad al futuro Estado palestino.

Los principios marcados por la Comisión de Derecho Internacional, a pesar de que la Convención no haya entrado en vigor, deberían ser un instrumento importante para afrontar la gestión de los recursos y de la carestía de ellos en las cuencas compartidas. La consideración de sistema que incluye el agua dulce tanto de superficie como subterránea, aun sin llegar a la amplitud del concepto de cuenca geográfica, sí abre la puerta a una gestión global e integral. Otros principios, como el deber de cooperación para lograr una utilización óptima de los recursos y el de compartir los datos y la información, también van en la misma dirección.

El artículo 8 establece el deber de cooperar, al cual los Estados dieron una gran importancia, hasta el punto que el punto segundo fue añadido al proyecto a propuesta de las delegaciones⁵². En él se proponen mecanismos más específicos de cooperación en la gestión de los recursos compartidos: *"In determining the manner of such cooperation, watercourse States may consider the establishment of joint mechanisms or commissions, as deemed necessary by them, to facilitate cooperation on relevant measures and procedures in the light of experience gained through cooperation in existing joint mechanisms and commissions in various regions."* (Art. 8.2).

Detrás de este punto está el objetivo de la gestión global de la cuenca, que, como hemos visto, debería ser uno de los principales instrumentos para luchar contra la carestía. Esta misma intención se puede ver cuando la Convención recomienda la cooperación y la acción conjunta para luchar contra la contaminación, para ordenar el curso, para la protección del medio marino, ante emergencias, etc.⁵³

En lo referente a la gestión, el artículo más claro es el 24. En este artículo la Convención establece el deber, como mínimo, de consultar sobre la gestión de la cuenca a petición de cualquiera de las partes y abre el camino para la creación de organismos conjuntos de gestión:

"Article 24 (Management), 1. Watercourse States shall, at the request of any of them, enter into consultations concerning the management of an international watercourse, which may include the establishment of a joint management mechanism. 2. For the purposes of this article, "management" refers, in particular, to: (a) Planning the sustainable development of an international watercourse and providing for the implementation of any plans adopted; and (b) Otherwise promoting the rational and optimal utilization, protection and control of the watercourse."

En el contexto de la cuenca del Jordán y de los acuíferos de Cisjordania y la Franja de Gaza, el punto primero del artículo octavo, que se podría ver como meramente retórico,

⁵¹ United Nations General Assembly, *Press Release*, GA/9248, 21 May 1997.

⁵² S. MCCAFFREY, *The contribution of the UN Convention*, cit., p. 253.

⁵³ Artículos del 20 al 27.

adquiere una dimensión muy concreta: “1. *Watercourse States shall cooperate on the basis of sovereign equality, territorial integrity, mutual benefit and good faith in order to attain optimal utilization and adequate protection of an international watercourse.*” (Art. 8.2).

La admisión de Palestina como Estado miembro observador en la Asamblea General de Naciones Unidas le abre la puerta a participar en los tratados y en la Convención de 1997. Sin embargo, Palestina todavía se encuentra bajo ocupación militar israelí, por lo que no puede ni negociar ni cooperar desde la igualdad soberana y la integridad territorial, ni ante Israel ni ante los otros Estados de la cuenca del Jordán. En el futuro, una vez definido el estatuto final de los Territorios Ocupados palestinos, también puede darse la situación que el Estado o la entidad palestina no adquiriera ni la soberanía ni la integridad territorial para actuar en las condiciones que marca este artículo. Este problema puede ser grave y dificultará las negociaciones sobre los recursos hídricos por las relaciones entre Israel y Palestina y por la desconfianza que pueden despertar en las otras partes, por lo que se planteará en cualquier negociación internacional en la que participe Palestina.

La aproximación a una realidad conflictiva como la de las cuencas de la Palestina histórica debería basarse en una aplicación extensa y de conjunto de los principios establecidos por la Convención de 1997 y las Normas de Helsinki. Toda aplicación parcial responde a los intereses de alguna de las partes que defiende los principios que le son más favorables. Ya ha habido incluso alguna propuesta metodológica de ayuda en el proceso de toma de decisiones sobre el conflicto sobre la base del marco general de los principios de la ILA y la CDI⁵⁴.

Sin embargo, una cosa son los principios establecidos por la International Law Association o la Convención de la Asamblea General, y otra muy distinta la realidad tanto jurídica como funcional de los acuerdos sobre las cuencas hídricas. Los acuerdos actuales que se acercan a la gestión centralizada son mínimos y de muy difícil aplicación y, en algunos casos de tensiones políticas importantes como en la cuenca del Indo compartida por Pakistán y la India, un acuerdo distributivo ya es considerado un éxito⁵⁵. Los precedentes en la cuenca del Jordán y en los acuíferos de Cisjordania no nos permiten ser optimistas en lo que se refiere a acuerdos que favorezcan una gestión más eficiente de los recursos que permita afrontar las carestías. La realidad de los hechos consumados israelíes está conduciendo a los Territorios Ocupados palestinos, ahora ya al Estado de Palestina, a la consolidación de un sistema de

⁵⁴ Ver, por ejemplo, las propuestas de Al-Kloub y Al-Shemmeri (B. AL-KLOUB y T.T. AL-SHEMMERI, *Application of multi-criteria decision aid to rank the Jordan-Yarmouk basin co-riparians according to the Helsinki and ILC Rules*, en J.A. ALLAN y J.H. COURT (ed.), *Water, Peace and the Middle East*, London, New York, 1996), o las de Moore (J.W. MOORE, *Parting the Waters: Calculating Israeli and Palestinian Entitlements to the West Bank Aquifers and the Jordan River Basin*, en *Midd. East Pol.*, III, 2, 1994), aunque, según nuestra opinión, los cálculos de Moore no sirven pues parten de la demanda actual sin tener en cuenta la demanda latente no satisfecha a causa de la ocupación de Cisjordania y de la conquista israelí de las fuentes del Jordán superior, lo que le permite proponer como alternativas las mismas que defiende Israel: aumentar el suministro con nuevas fuentes y reestructurar la demanda interna, sin plantear la redistribución de los recursos actuales.

⁵⁵ Un comentario sobre diversos acuerdos en grandes cuencas fluviales se puede encontrar en N. KLIOT, D. SHMUELI y U. SHAMIR, *Development of institutional frameworks for themanagement of transboundary water resources*, en *Int. Jour. Glob. Env. Iss.*, 1, 3/4, 2001.

apartheid⁵⁶. Esto está ocurriendo con la colaboración de la comunidad internacional que financia y facilita esta dinámica israelí⁵⁷. En términos de gestión de los recursos hídricos para afrontar la necesidades de la población, y en términos de derecho internacional, se está siguiendo la dirección absolutamente contraria para el bienestar de las personas y para la solución del conflicto.

4. Conclusión: la Convención de 1997 puede ayudar a construir la paz

La influencia de los principios establecidos por las Normas de Helsinki y por la Convención de 1997 en el acuerdo entre Israel y la OLP para la gestión del agua es mínima cuando no nula. No se respeta la definición de cuenca geográfica de la ILA y tampoco la más restringida de sistema de la CDI, pues se dividen las cuencas y los acuerdos son parciales. Tampoco se tienen en cuenta los principios de utilización y participación equitativas y razonables, ni los factores que se entienden como pertinentes para definir este uso. En las negociaciones de los israelíes con los jordanos y los palestinos, el factor principal fue el *statu quo ante* y la relación de poder entre las distintas partes, o sea la prepotencia israelí que le permite imponer los hechos consumados sin tener en cuenta las necesidades de los demás actores de las cuencas. A la vista de los dos acuerdos, casi se puede decir que Israel ha aplicado la doctrina Harmon en lo referente a los recursos del interior de su territorio y ha extendido su soberanía también a los recursos que reclaman los palestinos en Cisjordania (incluyendo Jerusalén Este). Así, de la misma forma que al comentar los principios generales establecidos en las Normas de Helsinki y en la Convención de 1997 decíamos que podían ser muy útiles para una gestión más eficiente de los recursos hídricos, a la vista de los acuerdos bilaterales entre Israel y Jordania, e Israel y la OLP podemos afirmar que, al no tener en cuenta los principios generales, los tratados serán rémoras en una gestión que busque hacer frente a la carestía. La gestión eficiente de los recursos hídricos está todavía muy lejos. La carestía de agua será todavía más grave en el futuro y la política impuesta por Israel no ayuda en absoluto a enfrentar el problema con garantías. Es más, los acuerdos actuales establecen modelos de gestión totalmente contraproducentes, lo que se reflejará en mayores dificultades para los más débiles, incluso en términos de supervivencia para la población palestina. Por esta razón, es más necesario que nunca que las negociaciones futuras se basen en los principios establecidos por la Convención de 1997, ya que pueden conducir a una gestión eficiente y a la solución del conflicto.

⁵⁶ Ver, entre muchos otros: D. TUTU, *Apartheid in the Holy Land*, *The Guardian*, 2002, p. 29; J. CARTER, *Palestine: peace not apartheid*, New York, 2006; J. DUGARD, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967*, 2007.; R. FALK, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, 2010).

⁵⁷ Ver: A. MORE, *Killing with kindness: funding the demise of a Palestinian state*, in *Int. Aff.*, 81, num. 5, 2005.



Fig. 1. Cuencas del río Jordán y de los acuíferos de Palestina.
 (PASSIA <http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/Surface-Water.htm>)