

34/2019

25 de abril de 2019

*Javier Bordón\**

Conflicto y cooperación en el sistema de la cuenca del Jordán: una mirada geopolítica sobre el flanco jordano

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## Conflicto y cooperación en el sistema de la cuenca del Jordán: una mirada geopolítica sobre el flanco jordano

### Resumen:

La cuenca del río Jordán encarna un sistema hidrológico transfronterizo cuyos actores ribereños rara vez interactúan multilateralmente, cuya trayectoria histórica ha priorizado el unilateralismo; y los cuales han encontrado un modesto nivel de entendimiento en el plano bilateral, lo que representa la delgada línea entre interdependencia y el objetivo de mermar las capacidades de un rival en una zona de potencial conflicto. Por un lado, este artículo ofrece una revisión del escenario geopolítico de la cuenca del río Jordán concebido como un sistema estratégico transfronterizo, donde las expectativas de beneficio mutuo pueden asentar un principio de cooperación. Si bien, los marcos cooperativos no obvian la condición de superioridad de un actor en un determinado contexto. Por otro, se prestará atención a las relaciones bilaterales entre Israel y Jordania en torno a la cuenca, con ánimo de proveer ideas acerca de cómo Jordania podría mejorar su posición negociadora sin precipitar el colapso de las estructuras de cooperación.

### Palabras clave:

Cuenca del río Jordán, poder negociador, conflicto hidrológico, superioridad estratégica, área de acuerdos posible, seguridad medioambiental, Oriente Próximo.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *Conflict and cooperation at the Jordan River basin system: a geopolitical glance on the Jordanian side*

### *Abstract:*

*The Jordan River basin embodies a cross-border hydrological system whose riparian actors rarely interact multilaterally, whose historical record has prioritised unilateral action, and which have found some level of understanding in bilateral terms, depicting the thin line between interdependency and inflicting damage to the enemy in a conflict zone. This article's aim can be said to be twofold: on one hand, it will offer a picture of the Jordan River Basin's setting conceived as both a strategic and trans-border system, with its prospects for mutual benefits lying a principle for cooperation. Cooperative frameworks do not undermine, however, the notion of which actor(s) possesses a status of superiority in the current context. On the other, the second part will pay due attention to the cooperation subsystem between Israel and Jordan, providing insights on how Jordan may improve its bargaining leverage without the collapse of the cooperation structures.*

### *Keywords:*

*Jordan River basin, bargaining power, hydrological conflict, strategic superiority, zone of possible agreement, environmental security, Middle East.*

### **Cómo citar este documento:**

BORDÓN, Javier. *Conflicto y cooperación en el sistema de la cuenca del Jordán: una mirada geopolítica sobre el flanco jordano*. Documento de Opinión IEEE 34/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

Podemos afirmar categóricamente, y sin necesidad de una profunda reflexión previa, que la cuenca del río Jordán (JRB, por sus siglas en inglés) representa uno de los entramados hidrogeográficos de agua dulce más disputados por el ser humano, sensibles en el plano natural e internacionalmente comentados a lo largo y ancho de la superficie terrestre. El imaginario colectivo que funda y moldea su relevancia geopolítica, el cual se sustenta y reproduce a partir de un amplio espectro de factores materiales que evidencian la —a menudo— difícil relación entre poder territorial, desarrollo socioeconómico y sostenibilidad medioambiental, no se limita a la ya de por sí compleja multiplicidad de actores que beben de sus aguas y viven en sus orillas y alrededores, más bien, su gestión y las serias consecuencias políticas derivadas de aquella han suscitado preocupaciones suprarregionales, cuando no de alcance global.

La JRB ha constituido el sostén físico de civilizaciones ya desaparecidas y presenciado el nacimiento de las tres principales religiones monoteístas. Ha sido igualmente la historia la que ha construido el significado intersubjetivo del agua en Oriente Próximo, y particularmente en el Mediterráneo oriental<sup>1</sup>, donde la coyuntura geopolítica está persistentemente condicionada por la escasez.

El presente estudio requiere una aproximación al conflicto y cooperación en el escenario de la JRB como un fenómeno moderno, precedido por las reconfiguraciones territoriales tras la caída del Imperio otomano y la proclamación del Estado de Israel, seguido por un casi constante tira y afloja en la cuenca, lo que viene a reflejar la delgada línea entre interdependencia y el objetivo de mermar las capacidades del rival en una zona de potencial conflicto. Tras la culminación del proceso de paz, inaugurado en Madrid, en los noventa, todos los actores interesados adquirieron terreno legal sin precedentes en relación con sus derechos hídricos. Parece ser, después de todo, que «la escasez de agua ha sido frecuentemente un catalizador para el desarrollo de normas y fronteras»<sup>2</sup>. Teóricos políticos han venido a argumentar que «a pesar de que la importancia del agua

---

<sup>1</sup> JUST, Richard E. & NETANYAHU, Sinaia, (eds.), “Conflict and Cooperation in Transboundary Water Sources.” *Springer*, New York, 1998.

<sup>2</sup> ROSENTHAL, Eliahu & SABEL, Robbie, “Water and Diplomacy in the Jordan River Basin”, *Israeli Journal of Foreign Affairs*, 2009. 3: 97. pp. 95-115. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23739770.2009.11446373>

parece generar conflicto, de hecho, ha hecho la cooperación más probable»<sup>3</sup>. Esto ha sido posible a través de un mejor entendimiento de la naturaleza multidimensional de la partición del agua, así como la noción de cooperación en acuerdos vinculantes en entornos transnacionales y ecológicamente vulnerables como instrumento de prevención de la sobreexplotación a favor de la sostenibilidad. Paralelamente, incentivos a corto plazo son necesarios, junto con el abanico de acciones de represalia mutuas que hacen conveniente una cooperación perpetuada<sup>4</sup>.

El objetivo del artículo se despliega en dos dimensiones. Por un lado, pretende ofrecer una imagen de la cuenca del río Jordán como un sistema estratégico transfronterizo, en el que las expectativas de beneficio mutuo pueden asentar un principio de cooperación. Si bien, los marcos cooperativos no obvian la condición de superioridad de un actor en un determinado contexto. Por otro, se prestará atención a las relaciones bilaterales entre Israel y Jordania en torno a la cuenca, con ánimo de proveer ideas acerca de cómo Jordania podría mejorar su posición negociadora sin precipitar el colapso de las estructuras de cooperación.

### **Posicionamiento geográfico de los actores ribereños en la cuenca del Jordán**

En una región donde territorio, identidad y recursos son colectivamente entendidos como una cuestión permanente de supervivencia, mapear los derechos legítimos sobre un «trozo del pastel» constituye una cuestión geopolítica de primer orden pues las opciones de diseño de políticas y del ejercicio del poder quedan buenamente condicionadas por los mismos. La geografía no es un fenómeno natural separado de la política y la ideología, sino que en su modalidad de discurso es una forma de poder/conocimiento por sí misma<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> DELLAPENNA, Joseph W., "Designing the Legal Structures of Water Management Needed to Fulfill the Israeli-Palestinian Declaration of Principles", *The Palestinian Yearbook of International Law*, 1994: 100. pp. 63-103.

<sup>4</sup> JUST, Richard E. & NETANYAHU, Sinaia, (eds.), "Conflict and Cooperation..." *op. cit.*

<sup>5</sup> Ó' TUATHAIL, Gerard & AGNEW, John, "Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American foreign policy", *Political Geography*, 1992. 11: 192. pp. 190-204.

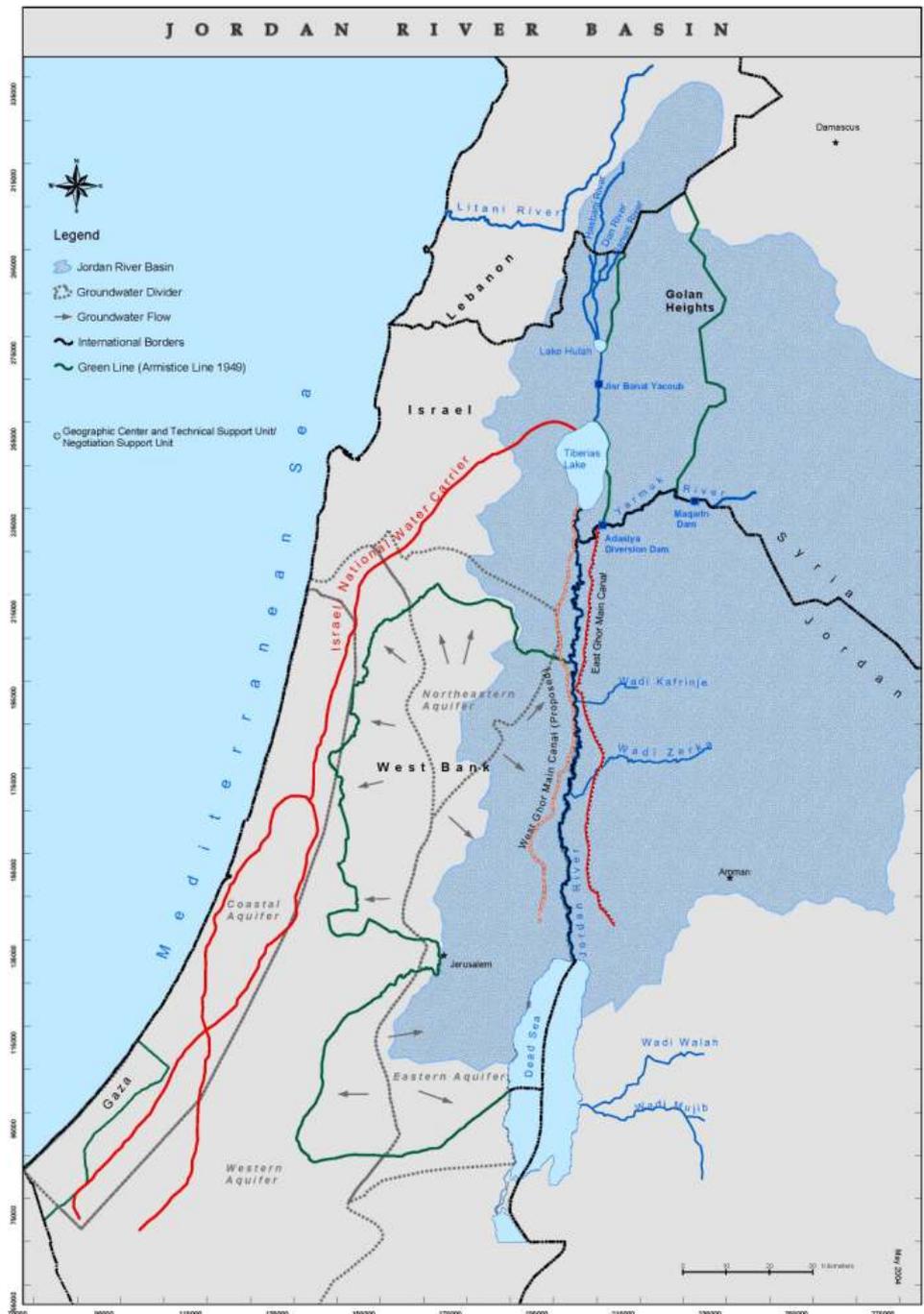


Figura 1. Mapa de la cuenca hidrográfica del Jordán. Fuente: EcoPeace Middle East, 2013.

Por lo general, prevalece un entendimiento común que define los recursos hídricos de la JRB como particularmente críticos para Israel, Jordania y los palestinos y, en menor medida, para Líbano y Siria<sup>6</sup>, lo que deriva en una situación paradójica en la que los

<sup>6</sup> SABEL, Robbie, "The Jordan Basin: Evolution of the Rules". In J.W. Dellapenna & G. Joyeeta (eds.), "The Evolution of the Law and Politics of Water", Springer, New York, 2009: 263

mayores contribuyentes antes de 1967 eran Líbano y Siria, precisamente los actores ribereños con fuentes alternativas, exógenas a la cuenca. Sin embargo, una oportunidad de diversificación similar concierne a Israel en relación a su tecnología desalinizadora de vanguardia, o «los innovadores sistemas de tratamiento que recapturan el 86 % de agua para regadío»<sup>7</sup>. En 2016, el 55 % del agua para uso doméstico en Israel procedió de desalinización<sup>8</sup>. Estas alternativas hídricas clave han convertido al Estado judío en potencialmente menos dependiente de la JRB, aunque el uso de sus aguas se mantiene a una tasa y ritmo desproporcionalmente elevados.

Respecto al posicionamiento geográfico de los actores de interés, es imperativo reconocer que representaciones divergentes justifican o denuncian realidades diferentes. Según Aquastat<sup>9</sup>, el área de la JRB se distribuiría conforme a estos porcentajes: 37 % en Israel, 40 % para la monarquía hachemita, 10 % en territorio sirio, 9 % en Cisjordana y 4 % para Líbano. El programa categoriza como territorio israelí las incorporaciones posteriores a 1967, lo que resulta sorprendente si tenemos en cuenta que la ONU todavía califica a Israel como «potencia ocupante». La tergiversación o distorsión de las representaciones geográficas, en detrimento del derecho internacional, es una práctica peligrosa, pero habitual. Messerschmid y Selby criticaron vehementemente el trabajo de la CESPAAO sobre la JRB, haciendo hincapié en «serios errores técnicos y una distorsión sistemática a favor de un ribereño, Israel, y en contra de los otros cuatro actores árabes implicados»<sup>10</sup>. Mientras que el área correspondiente a Israel queda sobredimensionada y su consumo de agua rebajado, el rol árabe se presenta con un vínculo más débil a la cuenca a la par que se exagera su responsabilidad en la transformación y expolio de la misma. Al final, se genera una aparente narrativa hidrohegemónica que procura naturalizar un escenario ya de facto existente.

---

<sup>7</sup>JACOBSEN, Robwan, "Israel proves the Desalination Era is Here". Scientific American, 2016.

<sup>8</sup>*Idem*

<sup>9</sup> Aquastat, "Aquastat Survey 2008: Irrigation in the Middle East region in figures. Jordan River Basin.", 2008. Retrieved from: [http://www.fao.org/nr/water/aquastat/basins/jordan/jordan-CP\\_eng.pdf](http://www.fao.org/nr/water/aquastat/basins/jordan/jordan-CP_eng.pdf)

<sup>10</sup> MESSERSCHMID, C. & SELBY, J., "Misrepresenting the Jordan River Basin", Water Alternatives, 2015. 8: 258. pp. 258-279. Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/282268943\\_Misrepresenting\\_the\\_Jordan\\_River\\_Basin](https://www.researchgate.net/publication/282268943_Misrepresenting_the_Jordan_River_Basin)

Quba'a et al.<sup>11</sup>, partiendo del supuesto de incluir a los Altos del Golán como parte del territorio sirio y sopesando la importancia estratégica del sistema de acuíferos, proponen una distribución de los recursos hídricos que menoscaba sustancialmente la participación legítima de Israel en la JRB.

### Acuerdos legales y cooperación

No existe ni un acuerdo, ni un foro multilateral que canalicen la necesidad de una gestión inclusiva y consensuada de la cuenca transnacional. Además, el derecho internacional del agua concerniente a cuencas hidrográficas de esta índole es prácticamente nulo, y las escasas normas derivadas de la costumbre como fuente del derecho son vagas y se encuentran buenamente dispersas. En cualquier caso, ha habido diversas iniciativas para tratar de elaborar un marco común y, para ello, los precedentes han actuado como hoja de ruta para las relaciones bilaterales entre las entidades ribereñas que han tenido lugar posteriormente.

Si bien la ausencia de participación por todos los actores entraña dos hechos que plantean un verdadero riesgo para el sistema, haciéndose evidentes sobre todo en las tareas de monitorización, coordinación e implementación efectiva: la vigencia de los acuerdos bilaterales está fuertemente condicionada por el comportamiento de los terceros Estados (en el presente, por una Siria oportunista y reticente hacia la cooperación) y, por otro lado, las relaciones de fuerza, sumadas a una codificación legal laxa, incentivan una "interpretación abierta", la manipulación y el rechazo de la búsqueda de un consenso.

A pesar de numerosos intentos por las potencias colonizadoras en el pasado, no fue hasta el llamado Johnston Plan en 1955, mediado por el Enviado Especial estadounidense, cuando un reparto hídrico específico, medido en Mm<sup>3</sup> y no en porcentajes —lo que motivará el debate y tensiones futuras—, fue propuesto a los cuatro Estados colindantes. Bajo el paraguas del plan, «aproximadamente 60 % del agua del sistema del río Jordán se asignaría a Líbano, Siria y Jordania, y el 40 % restante a Israel»<sup>12</sup>. Tras 1994, el Plan Johnston se convertiría en el pilar más exitoso de la

<sup>11</sup> QUBA'A, Rola et al, "The role of groundwater..." *op.cit.*

<sup>12</sup> ROSENTHAL, Eliahu & SABEL, Robbie, "Water and Diplomacy..." *op.cit.*

cooperación regional hasta el día de hoy, no obstante, con una aplicación parcial y desequilibrada, puesto que Israel no solo alcanzó su cuota, sino que la aumentó<sup>13</sup>.

### Cooperación Israel-Jordania

El agua materializa una de las pocas cuestiones que han alineado a Israel y a los actores árabes en esquemas de cooperación. Jordania representa un caso ejemplar: su condición de Estado mediador frente a los países árabes y fiduciario del pueblo palestino ha sido eficaz a la hora de persuadir a Israel hacia prácticas cooperativas. Para Jordania, el agua es, paralelamente, maldición y catalizador en muchos aspectos de política exterior, económica y social, así como una fuerza impulsora ya sea para la conformidad o agitación civiles. La definición de escasez hídrica proporcionada por el Banco Mundial establece como referencia los 1 000 m<sup>3</sup> per cápita anuales, pero Jordania es incapaz de proveer siquiera un 15 % de dicha cifra<sup>14</sup>.

De acuerdo con el negociador israelí Daniel Reisner, «las disputas hídricas solo se pueden resolver con la determinación específica del reparto basándose en la cantidad y calidad del agua, y no por medio de conceptos generales»<sup>15</sup>. El enfoque cantidad-calidad fue la lógica que prevaleció en la resolución de las diferencias, tal y como quedó plasmado en el segundo anexo del Tratado de Paz de 1994<sup>16</sup>. Procurando esquivar disconformidades en el futuro y dirimir todos los detalles críticos, incluso se añadieron disposiciones específicas para los períodos de verano e invierno.

Se acordaron cantidades de agua en relación con el río Yarmouk, los flujos del Jordán y las reservas subterráneas de Arava, e Israel se comprometió a transferir anualmente 10 Mm<sup>3</sup> de agua desalada<sup>17</sup>, aludiendo al Plan Johnston como marco de entendimiento. Dado que otros 50 Mm<sup>3</sup> serían necesarios para mitigar la carencia hídrica jordana, Israel accedió a buscar vías para proveer esa cantidad en clave cooperativa. A cambio, Israel

---

<sup>13</sup> ALAMI, Sami, "Water and Strategy in..." *op.cit.*

<sup>14</sup> The Economist, "Jordan's water crisis is made worse by a feud with Israel", 2017. Disponible en: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2017/12/02/jordans-water-crisis-is-made-worse-by-a-feud-with-israel>

<sup>15</sup> ROSENTHAL, Eliahu & SABEL, Robbie, "Water and Diplomacy in..." *op.cit.*

<sup>16</sup> Jordan-Israel, "Treaty of Peace between the Hashemite Kingdom of Jordan and the State of Israel", Wadi 'Araba, 1994,

<sup>17</sup> *Idem*

mantendría los usos existentes —evidenciando qué actor llegó a la mesa de negociaciones desde una posición privilegiada— y obtendría una fracción incrementada de los recursos bajo tierra. Por el momento, Jordania no está siendo receptor de los volúmenes especificados<sup>18</sup>. Algunos autores argumentan que «el volumen de agua al que Jordania tiene acceso es significativamente inferior al estipulado en el Plan Johnston»<sup>19</sup>, por lo que debería ser partícipe en el reparto de «el mar de Galileo y sus aguas subterráneas»<sup>20</sup>. El Comité Conjunto del Agua, además de llevar a cabo iniciativas de conservación, detenta el cometido fundamental de mejorar el intercambio de información y la construcción de confianza.

Otro proyecto auguraba cierto alivio al estrés hídrico de Jordania: el proyecto de Trasvase mar Rojo-mar Muerto. Sus objetivos centrales serían «estabilizar el nivel del mar Muerto —en continuo deterioro—, desalinizar oferta hídrica y generar energía para Jordania, Israel y la Autoridad Palestina y construir un símbolo de paz y cooperación»<sup>21</sup>. Sin embargo, sus beneficios y viabilidad siguen cuestionándose y el proyecto no ha recuperado el ímpetu que se desvaneció cuando las relaciones diplomáticas entre Israel y Jordania sufrieron el vuelco originado por el incidente en la embajada israelí en Amán en 2017.

Como ejemplifica el caso anterior, el sistema de cooperación de la JRB no es ajeno a otras áreas de interacción, cooperación y enfrentamiento.

### **Control sobre los recursos y superioridad estratégica**

La carga estratégica derivada de la coexistencia territorial en la cuenca está largamente condicionada por un lado, por las características biofísicas del sistema, como los altos niveles de salinidad y químicos o la brecha pluvial invierno-verano; y por otro, las dinámicas y necesidades de los actores respecto de la cuenca que reproducen su valor hidroestratégico: el papel de los actores ribereños en el uso de los recursos hídricos

---

<sup>18</sup> ROSENTHAL, Eliahu & SABEL, Robbie, “Water and Diplomacy in...” *op.cit.*

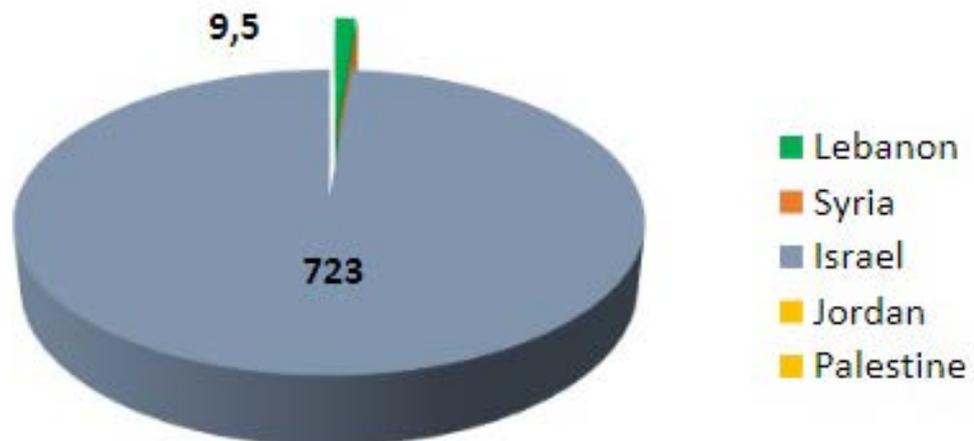
<sup>19</sup> YASUDA, Yumiko et. al., “Transboundary Water Cooperation over the lower part of the Jordan River Basin”, The Hague Institute for Global Justice, 2017.

<sup>20</sup> *Idem*

<sup>21</sup> *Idem*

disponibles<sup>22</sup>, los diferentes grados de dependencia en torno a la cuenca, las políticas de desarrollo socioeconómico vinculadas a ella, etc. Todas estas variables permiten inferir qué actor posee la mejor ventaja y control sobre el sistema.

La cuenca alta denota mejores condiciones en términos de cantidad y calidad. Únicamente Siria, Israel y Líbano tienen acceso a estas aguas. La utilización por parte de Siria, mayoritariamente desviada de los flujos del río Yarmouk, representa aproximadamente 453 Mm<sup>3</sup> anuales<sup>23</sup>, una cifra que excede ampliamente lo estipulado en el Plan Johnston, mientras que las estimaciones para Israel, aunque no son concluyentes —debido al secretismo en relación al consumo en los asentamientos—, se creen alrededor de 723 Mm<sup>3</sup><sup>24</sup> solo para la parte alta del río.



**Figura 2. Extracciones de los actores ribereños en la cuenca alta del Jordán.**

Fuente: Messerschmid & Selby, 2015.

La disparidad se acentúa al incorporar el escenario en la JRB baja, donde el agua que tendría como principales extractores a Jordania y a los palestinos presenta una disponibilidad y condiciones relativamente inferiores, a lo que hay que sumar el impacto de las actividades de los otros actores en el alto del Jordán, que torna grandes cantidades de agua inservibles. Yendo más allá, desde 1967, la presencia israelí en la ribera occidental se ha traducido en una monitorización y un control hidrológico más estrechos.

<sup>22</sup> AL WESHAN, Rawdan A., "A case study of a multilateral water negotiation: the Jordan river system", Encyclopedia of Life Support System: Conflict Resolution, 2010.

<sup>23</sup> YASUDA, Yumiko et. al., "Transboundary Water Cooperation..." *op.cit.*

<sup>24</sup> *Idem.*

Los puntos principales a la hora de inferir en los que se exhibe la superioridad estratégica son la distribución fáctica de los recursos hídricos y los usos reales (y potenciales). En este sentido, un importante conjunto de indicadores se hace vigente en el espectro de garantías legales que salvaguardan las tasas de utilización de Israel, el hecho consumado de ser «solo Israel el que está conduciendo transferencias hídricas hacia el exterior de la cuenca a gran escala»<sup>25</sup> o que, paradójicamente, su consumo de agua per cápita es uno de los más altos a escala global, mientras que Jordania se clasifica como «el cuarto país más pobre en agua en el mundo»<sup>26</sup>. Jordania está extrayendo 300 Mm<sup>3</sup><sup>27</sup>, pero el dividendo de Israel limitado a la parte alta de la JRB duplica dicha cantidad, a lo que habría que añadir el uso de los acuíferos tanto en Israel como en Cisjordania y otras aguas superficiales estratégicas como el río Yarmouk.

Siria y Jordania cuentan con las mayores parcelas del área de captación y con el mayor número de habitantes y de precipitaciones dentro de la cuenca. También, y sin menospreciar la contribución mayoritaria de Israel al agua de superficie, la distancia se estrecha si incluimos los flujos subterráneos. En cualquier caso, Israel representa el agente hegemónico en el porcentaje de utilización en ambos niveles<sup>28</sup>.

La superioridad de Israel es igualmente observable en el desarrollo socioeconómico a lo largo de la JRB y el progreso tecnológico que actúa como un activo estratégico. Como se ha señalado previamente, se ha producido una mejora gradual crítica con relación a las oportunidades de diversificación de Israel respecto de los recursos hidrológicos de la cuenca, aunque persiste como su principal usuario. Este comportamiento se asocia íntimamente a la narrativa nacional del intercambio «elevado estándar de vida/sacrificio», de manera que vivir en un estado de amenaza permanente se recompensa con un bienestar superior en comparación al promedio regional. Así lo exponía Hillel Frisch, descartando ningún interés por parte de Israel en comprometer el control de las

---

<sup>25</sup> MESSERSCHMID, C. & SELBY, J., "Misrepresenting the Jordan..." *op.cit.*

<sup>26</sup> DENNY, Elaine et. al., "Sustainable Water Strategies for Jordan", University of Michigan, International Economic Development Program, 2008: 1.pp. 1-27. Disponible en: <http://www.umich.edu/~ipolicy/Policy%20Papers/water.pdf>

<sup>27</sup> YASUDA, Yumiko et. al., "Transboundary Water Cooperation..." *op.cit.*

<sup>28</sup> Para acceder a información más exhaustiva sobre distribución de recursos hídricos y reparto territorial, ver: QUBA'A, Rola et al, "The role of groundwater..." *op.cit.*

soluciones tecnológicas para la oferta y eficiencia hídricas, por lo que la reproducción de los niveles de consumo de agua debe garantizarse<sup>29</sup>.

Por el contrario, el Estado judío acumula y puede ejercitar una mayor cuota de influencia y presión sobre los demás actores ribereños como consecuencia de sus respectivas dependencias sobre una «commodity» vital, como es el agua, en torno al sistema de la JRB. Mediante la preservación de las dinámicas de dependencia, Israel se aferra al papel decisivo de fijar el ritmo, el alcance y los resultados de las negociaciones, pudiendo también enarbolar la baza del agua para condicionar cuestiones emergentes que puedan resultar problemáticas en otros aspectos de las relaciones bilaterales. Brevemente revisado con anterioridad, el conjunto de narrativas hegemónicas de carácter hidropolítico<sup>30</sup> es otro instrumento relevante en el proceso de ocultar y legitimar el poder.

En resumen, la información de diversas fuentes y la inferencia analítica sustentan la idea de Israel practicando un estatus de hidrohegemonía en la cuenca. Si bien, existen oportunidades para ajustar el balance del sistema de cooperación sin forzar su colapso, y aunque estas no pueden ser avanzadas sin dificultades, Jordania podría elegir desplegar esfuerzos culminando en una mayor ventaja negociadora, y quizás en una matriz de relaciones más equitativa en la cuenca.

### **Análisis estructural del sistema de cooperación en la cuenca del río Jordán entre Jordania e Israel: herramienta Mic Mac**

Nuestro interés radica en identificar las dinámicas de influencia directa y dependencia entre las principales variables del sistema de cooperación Jordania-Israel en la cuenca del río Jordán, primeramente como una herramienta para afinar la precisión a la hora de describir el mismo, y en segundo lugar, con el objetivo de evaluar los vectores mediante los cuales Jordania podría mejorar su poder negociador.

---

<sup>29</sup> ALAMI, Sami, "Water and Strategy in..." *op.cit.*

<sup>30</sup> MESSERSCHMID, C. & SELBY, J., "Misrepresenting the Jordan..." *op.cit.*

DESCRIPCION	ABREVIATURA
Estatus hegemónico de Israel en la cuenca del Jordán	IsrHeg
Dependencia de Jordania de la JRB	JordDep
Influjo de refugiados en Jordania	InfluxRef
Condición de disponibilidad limitada de agua	LimWatAvai
Hidrología de la cuenca, particularmente la contribución hídrica de cada actor ribereño	HydrBasin
Usos hídricos existentes y potenciales	ExPotUses
Fuentes alternativas de agua –exógenas a la cuenca-	Altsources
Deterioro ecológico, sobreexplotación y contaminación	EcoDeter
Derecho internacional del agua	IntWatLaw
Implementación de acuerdos bilaterales y planes conjuntos: generación de confianza, coordinación e intercambio de información	BilatAgr
Presencia regional decreciente de EE. UU.	U.S.Presen
Influencia rusa emergente/redefinida	RussInfl
Lazos estratégicos y tensiones Israel-Jordania fuera del marco de cooperación hídrica	IsrJorBond
Progreso e infraestructura tecnológica	TechProInf
Necesidades socioeconómicas respecto de la cuenca	SocEcoNeed
Iniciativas de conservación	ConsIniti
Significado del agua como asunto de seguridad nacional	MeaningSec
Relevancia cultural, simbólica y cultural de la cuenca	CultSign

**Tabla 1. Lista de variables.** Fuente: Elaboración propia

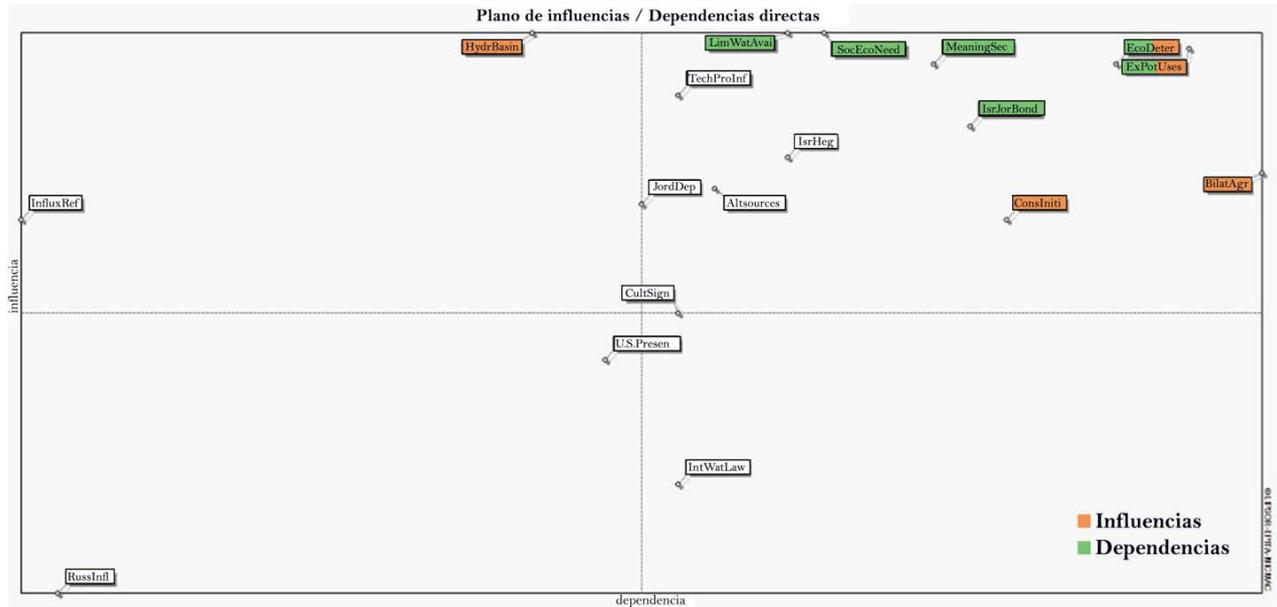


Figura 3: Mapa de influencias directas-dependencias. Fuente: Elaboración propia

- **Mayor nivel de dependencia:** 1) acuerdos bilaterales y planes conjuntos: generación de confianza, coordinación e intercambio de información; 2) Usos existentes y potenciales; 3) Deterioro ecológico y sobreexplotación; 4) Iniciativas de conservación; 5) Lazos estratégicos y tensiones Israel-Jordania fuera del marco de cooperación hídrica.
- **Mayor nivel de influencia:** 1) Hidrología de la cuenca; 2) Disponibilidad limitada de agua; 3) Necesidades socioeconómicas; 4) Deterioro ecológico y sobreexplotación; 5) Usos existentes y potenciales; 6) Agua como asunto de seguridad nacional.

### Conclusiones: oportunidades de Jordania hacia una mejor posición negociadora

La institucionalización de un sistema de cooperación multilateral en la JRB implica atraer a Israel a una remodelada zona de acuerdo posible definida como «un conjunto de acuerdos posibles que son más satisfactorios en cuanto a intereses percibidos que la alternativa de no cooperación»<sup>31</sup>. Una mejor posición jordana en las relaciones bilaterales podría alentar avances hacia una hoja de ruta de uso y distribución más equitativa. ¿Cómo podría verse fortalecido su poder negociador?

<sup>31</sup> YASUDA, Yumiko et. al., "Transboundary Water Cooperation..." *op.cit.*

- a) Los lazos estratégicos y tensiones Israel-Jordania fuera del marco de cooperación hídrica son altamente dependientes respecto del sistema. Para incrementar la influencia, los legisladores jordanos podrían diseñar un sistema de compensaciones, de forma que una posición más favorable para Jordania en la cooperación hídrica se traduciría en ventajas exógenas a la cuenca para Israel, algo factible para Jordania en su papel mediador.
- b) El significado del agua como asunto de seguridad nacional es una de las nociones subyacentes en el sistema actual. Dirigir esfuerzos a transformar la percepción desde un enfoque de suma cero a otro de ganancias mutuas favorecería una cooperación más pacífica y equitativa en la JRB. Debe prestarse una atención renovada a las variables de «disponibilidad hídrica limitada», «necesidades socioeconómicas» y «deterioro ecológico». Asimismo, el cumplimiento íntegro y el intercambio de información reforzarían la confianza, en el lado árabe, e involucraría permanentemente a Israel en la política subregional, aumentando las expectativas de sostenibilidad a largo plazo. La participación activa de actores económicos de interés podría facilitar el giro al área de beneficios mutuos y la eficiencia.
- c) El influjo de refugiados ejerce un cierto grado de influencia en los escenarios futuros posibles, convirtiéndose en un activo negociador potencial para Jordania vis-à-vis Israel, que no acarrea la «carga de refugiados», lo que legitima la dependencia jordana de la JRB no solo en relación a los palestinos, sino iraquíes y sirios también. Jordania podría persuadir a Israel para reconocer el lapso entre demanda y oferta. Actuar como mediador ha sido una fortaleza jordana continua, consecuentemente, apoyar a una autoridad palestina central con legitimidad y control sobre Cisjordania —y Gaza— debe ser una prioridad en la reanudación del diálogo hídrico.
- d) Jordania podría reconfigurar su estrategia de política exterior mediante la vinculación de las cuestiones hídricas a un abanico más diverso e integrado de esfuerzos diplomáticos, pudiendo requerir cambios: reforzar la cooperación entre el Ministerio de Agua e Irrigación y el de Asuntos Exteriores; unir objetivos hídricos a los de los actores árabes; aprovechar la relación arraigada con EE. UU. para conseguir su involucramiento, proporcionando a cambio capital diplomático en cuestiones como Irán, Iraq, la Autoridad Palestina o Siria.

e) Apuntando al sentido opuesto, con un efecto previsiblemente más pronunciado en el corto plazo, pero de resultado más inciertos, Jordania podría dar pasos para diversificar sus acreedores financieros y socios económicos. Así ganaría cierta independencia respecto de Israel, quien facilitó la asistencia financiera estadounidense en primer lugar. Con el visto bueno israelí, Jordania incluso podría evaluar la opción de introducir a Rusia o China en el diálogo de la JRB, dada la creciente penetración del último en la economía jordana.

f) Un estrés hídrico irreversible en Jordania es contraproducente para Israel, pues el primero podría verse forzado a tomar decisiones unilaterales, o incluso a retirarse de la cooperación. Jordania debe demostrar a Israel que la no cooperación es una posibilidad, lo cual parece ser contrario a sus intereses como hegemon beneficiario del uso de la cuenca a largo plazo. El Estado jordano podría usar una variedad de instrumentos para canalizar el descontento popular y gubernamental con la coyuntura actual, y así ejercer presión sobre las narrativas israelíes de «aliado» y «buenos vecinos» en política exterior. La agitación doméstica de los últimos meses ha llevado a Abdullah II a empujar en esta dirección. Ejemplo de ello han sido las amenazas de abrogar el «leasing», acordado en el Tratado de Paz de 1994, de dos áreas fronterizas con Israel en octubre de 2018.

g) El reino hachemita podría actuar para minimizar la aproximación israelí a la cuenca como una prioridad máxima en términos de supervivencia económica. En Israel, los sectores de servicios, alta tecnología y construcción se están consolidando en detrimento de la agricultura, lo que reduce el reclamo de agua para irrigación, que sigue siendo crítico para los cultivos jordanos. Otra vía sería apoyar proyectos de diversificación de desalinización y reciclaje cuyos resultados sean percibidos íntegramente por Israel, por ejemplo, dando asistencia en almacenamiento. Simultáneamente, la lógica puede ser la radicalmente opuesta. Con ayuda israelí, Jordania podría adquirir tecnología, infraestructura y «know-how» para desarrollar métodos desalinizadores. Planes conjuntos, sin limitarse al agua, pero abarcando otras ganancias mutuas como la energía, podrían ser una opción atractiva.

h) Jordania —y los demás actores árabes— deberían recalcar, mediante evidencia material rigurosa, su contribución decisiva al ciclo vital y utilización de la cuenca, a la par que remodelar los presupuestos generalizados sobre la dependencia israelí.

i) A la luz de los resultados del Mic Max, las variables reguladores de «la dependencia jordana», «fuentes alternativas», «relevancia cultural de la cuenca» y «presencia regional estadounidense» representan las llaves de paso necesarias para alcanzar las variables clave: minimizar el «deterioro ecológico», redefinir «los usos existentes y potenciales», intensificar los «acuerdos bilaterales» y mejorar «los lazos estratégicos Israel-Jordania» que, finalmente, acomodarán un sistema más cooperativo y sostenible.

*Javier Bordón\**

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos