

96/2019

25 de octubre de 2019

*Victoria Silva Sánchez \**

25 años de Wadi Araba: el ocaso  
de la paz entre Jordania e Israel

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## 25 años de Wadi Araba: el ocaso de la paz entre Jordania e Israel

### Resumen:

A 25 años de la firma del acuerdo de paz entre Israel y Jordania, conocido como Wadi Araba, no ha resultado en nada más que papel mojado. Las expectativas generadas en su día no se han materializado: no ha habido mejoras económicas, las dos sociedades siguen rechazándose y no hay más paz en la región. Esto se debe a varios factores que incluyen las políticas opuestas a la paz de los gobiernos más conservadores israelíes y a la incapacidad para resolver el conflicto con los palestinos. En resumen, la no implementación del acuerdo. Ello ha resultado en un deterioro generalizado de las relaciones en los últimos años, simbolizado en la no renovación de los anexos territoriales del acuerdo. En este artículo analizamos las relaciones entre Jordania e Israel a la luz del acuerdo paz, su desarrollo desde 1994 y el punto en el que se encuentran hoy en día, sugiriendo varios escenarios futuros posibles.

### Palabras clave:

Jordania, Israel, tratado de paz, Wadi Araba, Palestina, Oriente Medio.

**\*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.

## 25 years of Wadi Araba: the decline of peace between Jordan and Israel

### Abstract:

25 years since the signature of the peace treaty between Israel and Jordan, known as Wadi Araba, and the agreement has turned nothing but a dead letter. The expectations created then have not materialized: there has not been economic improvement, the two societies continue rejecting each other and there is no more peace in the wider region. This is due to several factors, which include the policies against peace implemented by the right-wing governments in Israel and the inability to solve the conflict with the Palestinians. To sum up, the non-implementation of the agreement. This has resulted in a general degradation of the bilateral relationship during the last years, epitomized in the non-renewal of the territorial annexes. This article aims to analyse the relation between Jordan and Israel considering the peace treaty, its development since 1994 and the point they have reached nowadays. Lastly, it also suggests several possible future scenarios.

### Keywords:

Jordan, Israel, peace treaty, Wadi Araba, Palestine, Middle East.

### Cómo citar este documento:

SILVA SÁNCHEZ, Victoria. 25 años de Wadi Araba: el ocaso de la paz entre Jordania e Israel. Documento de Opinión IEEE 96/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie](#)<sup>3</sup> (consultado día/mes/año)

## Introducción

El 26 de octubre se cumplen 25 años de la firma de los acuerdos de paz de Wadi Araba entre Jordania e Israel, pero ninguno de los dos países parece estar de celebración<sup>1</sup>. De hecho, hay poco que celebrar pues las relaciones jordano-israelíes están en su momento más bajo desde 1994. El acuerdo de paz de Wadi Araba, firmado por «los mejores de los enemigos»<sup>2</sup>, Yitzhak Rabin y Hussein, enfrenta serias dudas sobre su continuidad en este momento.

La luna de miel entre Jordania e Israel apenas duró un año, exactamente hasta el momento en que Yigal Amir, un extremista de derecha israelí, acabó con la vida de Rabin el 4 de noviembre de 1995. Los esfuerzos de Hussein por mantener la «paz cálida» se vieron boicoteados por la postura del nuevo primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, líder de un gobierno de derechas dedicado a desmantelar la implementación de los acuerdos de Oslo.

La paz, que se pretendía cálida, se volvió una «paz fría», en una suerte de «egipcianización», como señala Hasan al-Barari<sup>3</sup>. Desde entonces, las políticas unilaterales de Israel respecto a Jerusalén, el intento de asesinato de Khalid Mash'al, líder de la oficina política de Hamás en Jordania, en Amán en 1997, la respuesta a la Segunda Intifada, la continua política de expansión de asentamientos en Cisjordania y las guerras en el sur del Líbano y en Gaza han afectado de manera significativa el entendimiento entre ambos países.

Ya en 2011, el rey Abdulá II apuntaba en su libro *Nuestra última mejor oportunidad*, que «todo el mundo en la región teme que pronto nos veamos atormentados por otra devastadora guerra... Los políticos israelíes serán los principales culpables de esta triste realidad»<sup>4</sup>. El balance de las relaciones desde entonces es trágico, incluyendo serios

---

<sup>1</sup> LANDAU, N., "This is what frosty peace looks like: Israel, Jordan choose to ignore treaty's 25<sup>th</sup> anniversary", *Haaretz*, 26/09/2019 [10/10/2019]. Disponible en <https://www.haaretz.com/middle-east-news/jordan/premium-israel-jordan-choose-to-ignore-25th-peace-anniversary-1.7909252>

<sup>2</sup> ASHTON, N., *King Hussein of Jordan: A political life*. Londres: Yale University Press, 2008, 431 p.

<sup>3</sup> BARARI, H., *Jordan and Israel. A troubled relationship in a volatile region*. Amán: Friedrich Ebert Stiftung, 2019. Por "egipcianización" se entiende el modelo de paz entre Israel y Egipto, considerado una paz fría limitada al respeto de las fronteras y la no agresión.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 88.

incidentes en el Monte del Templo (o al-Aqsa para los árabes) en Jerusalén y el asesinato del juez jordano Raed Zeiter en un *checkpoint* de la frontera<sup>5</sup>.

Como apunta el analista jordano, Osama al-Sharif, «los lazos entre ambos países han empeorado en los últimos años, especialmente desde que Benjamín Netanyahu conformó en 2015 el gobierno más de extrema derecha de la historia de Israel»<sup>6</sup>. En 2017, un incidente en la embajada de Israel en Amán provocó la muerte de dos trabajadores jordanos a manos del guardia de seguridad, quien dijo actuar en defensa propia. Su posterior recepción por parte del primer ministro Netanyahu como un héroe indignó a las autoridades jordanas que expulsaron al embajador y al personal israelí y cerraron la embajada hasta que, a principios de 2018, se autorizó su vuelta, una vez que las autoridades israelíes acordaron compensar a las familias de los dos jordanos, así como a la del juez Zeiter asesinado en 2014<sup>7</sup>.

La constante oposición popular en Jordania al acuerdo de exportación de gas, la paralización del proyecto del canal entre el mar Rojo y el mar Muerto, sucesivos enfrentamientos entre israelíes y palestinos en Al-Aqsa, así como las políticas proisraelíes de la nueva Administración estadounidense, incluyendo el traslado de la embajada norteamericana a Jerusalén, han acabado con la paciencia de las autoridades jordanas, presionadas a nivel doméstico por un Parlamento que, en numerosas ocasiones, ha pedido la cancelación del tratado de paz<sup>8</sup>.

No es de extrañar que en octubre de 2018 el Gobierno jordano decidiese ejecutar la no renovación del anexo del tratado por el que se permitía a Israel el uso de las parcelas de al-Baqoura y al-Ghamr por un período de 25 años. Esto es lo que llevó a cabo el Gobierno jordano en octubre de 2018 mediante un anuncio por parte de Abdúlá II en su cuenta de

---

<sup>5</sup> BBC News, "Israel expresses regret over death of Jordanian judge", 11/03/2014 [16/10/2019]. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-26533992>

<sup>6</sup> Entrevista de la autora por email con el periodista y analista jordano Osama al-Sharif, 12 de octubre 2019.

<sup>7</sup> AL-KHALIDI, Suleiman, "Jordan says Israel apologizes for deaths of two Jordanians at Embassy", *Reuters*, 18/01/2018 [16/10/2019]. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-jordan-israel-diplomacy/jordan-says-israel-apologizes-for-deaths-of-two-jordanians-at-embassy-idUSKBN1F72PQ>

<sup>8</sup> JOFFRE, T., "Jordan-Israel peace treaty under threat – Jordanian Parliament Speaker", *The Jerusalem Post*, 16/10/2019 [16/10/2019]. Disponible en <https://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Jordan-Israel-peace-treaty-under-threat-Jordanian-parliament-speaker-604689>

Twitter<sup>9</sup>. La ejecución de la cláusula ha derivado en negociaciones que, como apuntó el ministro de Exteriores jordano, Ayman Safadi, serían únicamente para implementar la cancelación. «Actuamos dentro de las disposiciones del tratado de paz. Esto es un indicativo de nuestro compromiso con el tratado. Nunca se ha puesto en tela de juicio nuestro sólido compromiso con el tratado»<sup>10</sup>, declaró Safadi. Las reacciones en Israel ante esta decisión fueron variadas: mientras que en algunos sectores de la derecha fue criticada y se aireó el fantasma del corte del suministro de agua; en los sectores más de izquierda se señaló a Netanyahu como el culpable de la constante alienación del régimen jordano<sup>11</sup>.

Wadi Araba no buscaba solo terminar con la amenaza de guerra entre los dos países, sino con una cuestión fundamental para Jordania: el reconocimiento de su integridad territorial y el fin de la «opción jordana», es decir, la solución de la cuestión palestina a expensas de Jordania. Las últimas promesas de anexión del valle del Jordán por parte de Netanyahu para asegurarse un nuevo mandato demuestran que, 25 años después, Jordania no puede dar por sentado ninguna de las dos<sup>12</sup>.

### **Breve historia de las relaciones entre Jordania e Israel hasta 1994**

Las relaciones entre Jordania e Israel se han visto marcadas por el conflicto entre israelíes y palestinos y la expulsión de cientos de miles de palestinos de sus hogares en 1948, tras el establecimiento del Estado de Israel. Si bien siempre ha existido cierta ambigüedad en la postura jordana respecto al estatus de Cisjordania y Jerusalén (como bien demuestra la connivencia secreta del rey Abdulá I y las autoridades israelíes en 1947), esta ha estado casi siempre determinada por garantizar la existencia del reino hachemita.

---

<sup>9</sup> AL-SHARIF, O., "King Abdullah's move to terminate parts of peace treaty seen as snub to Netanyahu", *Al-Monitor*, 26/10/2018 [15/10/2019]. Disponible en <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/10/jordan-king-terminate-israel-peace-treaty-annexes-lands.html>

<sup>10</sup> KRASNA, J., "Jordan and Israel. A wake up call along a Quiet Border", *Foreign Policy Research Institute*, 30/10/2018 [10/10/2019]. Disponible en <https://www.fpri.org/article/2018/10/jordan-and-israel-a-wake-up-call-along-a-quiet-border/>

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> BEILIN, Y., "Israeli annexation plans endanger ties with Jordan, Egypt", *Al-Monitor*, 30/09/2019 [16/10/2019]. Disponible en <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/09/israel-jordan-king-abdullah-annexation-west-bank-rightwing.html>

La historia de Jordania es una historia de supervivencia frente a la constante amenaza de desaparición a la que se ha visto sometida por sus vecinos desde 1946. Es en ese marco en el que debe entenderse la firma del acuerdo de paz de 1994, como el reconocimiento israelí de la soberanía nacional e integridad territorial de Jordania y el consecuente abandono de la idea de Jordania como hogar alternativo para la población palestina.

No son pocas las ocasiones en las que Israel pensó en poner un pie en la otra orilla del Jordán. La primera de ellas tuvo lugar en 1956, cuando en el marco del conflicto por la nacionalización del canal de Suez, Israel quiso aprovechar la oportunidad para hacerse con Cisjordania y Jerusalén —por aquel entonces bajo soberanía jordana—. Como describía Zeid Raad al-Hussein, el hecho de que «Jordania no fuera atacada integralmente por Israel entre el 15 y el 20 de octubre de 1956 fue principalmente el resultado del resuelto apoyo británico del tratado anglo-jordano y de la presión francesa sobre Israel»<sup>13</sup>.

En 1958, el régimen de Hussein se veía atacado por varios flancos. Por el norte y por el sur, la República Árabe Unida —recientemente proclamada entre Egipto y Siria—; por el este, el Irak revolucionario que acababa de terminar con los hachemíes en el país mesopotámico; y por el oeste, Israel, quien veía con buenos ojos una invasión iraquí de Jordania para hacerse con Cisjordania y Jerusalén. Jordania y Líbano presionaron y el 21 de agosto de 1958 la ONU aprobó una resolución patrocinada por la Liga Árabe llamando al respeto de «la integridad territorial y la soberanía y a observar una estricta no interferencia en los asuntos internos de otros Estados»<sup>14</sup>. Esta resolución estableció una misión de observación de la ONU en Amán que permitió la retirada de las tropas occidentales del reino, al tiempo que justificaba la amenaza existencial que el régimen de Hussein enfrentaba<sup>15</sup>.

Si la presencia militar internacional rebajó las ambiciones de vecinos como Egipto e Irak, no ocurrió lo mismo con Siria e Israel. Las agresiones militares israelíes contra territorio jordano fueron constantes durante la década de los sesenta debido a los ataques que la OLP lanzaba desde suelo jordano; y alcanzaron su culmen en 1966 con el ataque israelí

---

<sup>13</sup> RAAD, Z., "A nightmare avoided: Jordan and Suez 1956". *Israel Affairs*, 1(2), 1994, p. 300.

<sup>14</sup> TAL, L., "Britain and the Jordan crisis of 1958". *Middle Eastern Studies*, 31(1), 1995, p. 49.

<sup>15</sup> Ibidem. p. 50.

a As-Samu (Cisjordania) en el que murieron 16 soldados jordanos, tres civiles y hubo más de 100 heridos, motivando la resolución 228 del Consejo de Seguridad de la ONU. Pese a los intentos diplomáticos del rey Hussein por evitar este tipo de represalias contra sus súbditos debido a la creciente actividad guerrillera palestina que escapaba a su control, las autoridades israelíes faltaron a su palabra de no tomar represalias contra Jordania. Este fue uno de los desencadenantes de la guerra de 1967.

Hussein fue a la guerra contra Israel muy a su pesar; tal y como reconocía en una autobiografía publicada después del conflicto, donde apuntaba: «todo lo que teníamos en Jordania era un plan defensivo. Una acción ofensiva estaba fuera de toda consideración»<sup>16</sup>. Jordania fue el país más afectado por el resultado del conflicto, pues sus aspiraciones por mantener el *statu quo* no se materializaron y perdió tanto Cisjordania como Jerusalén.

Después de la guerra, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 242 que establecía la fórmula de «paz por territorios», que buscaba el retorno de los territorios ocupados por Israel durante el conflicto a cambio del reconocimiento de fronteras y paz. Desde entonces, y hasta su renuncia a los derechos históricos de Jordania sobre Cisjordania, este fue el enfoque diplomático utilizado por Hussein para recuperar lo perdido en 1967.

En marzo de 1968, tuvo lugar la batalla de Karameh<sup>17</sup>, en la que las tropas jordanas, junto a los fedayines palestinos, lograron repeler el ataque israelí. Tras esta batalla, Israel consideraba el régimen hachemita como «sustituible»<sup>18</sup>. Sin embargo, el creciente poder de la OLP planteó un serio desafío al régimen de Hussein, a quien las operaciones israelíes de castigo contra las guerrillas debilitaban cada vez más. «Tanto los fedayines como los israelíes son responsables en parte de la crisis de septiembre de 1970»<sup>19</sup>, apunta Ashton.

---

<sup>16</sup> HUSSEIN DE JORDANIA, *My war with Israel* (176 pp) (J. P. Wilson & W. B. Michaels, Trans.). London: Peter Owen, 1968. Traducción al inglés 1969 William Morrow and Company, New York, p. 56.

<sup>17</sup> La batalla de Karameh es un símbolo nacional jordano que se celebra cada año. En 1968, tras lo que se considera una derrota del ejército israelí, varios blindados fueron paseados por las calles de Amán como trofeo de guerra. Para profundizar en esta cuestión, consultar TERRILL, W. A., "The political mythology of the battle of Karameh", *Middle East Journal*, Vol. 55, No. 1 (Winter, 2001), pp. 91-111.

<sup>18</sup> ASHTON, N., "Pulling the strings: King Hussein's role during the crisis of 1970 in Jordan", *The International History Review*, 28(1), 2016, p. 98.

<sup>19</sup> Ibidem., p. 97.

El «septiembre negro» de 1970 ofreció una oportunidad al Gobierno israelí de cambiar su política respecto a Jordania. Frente a la invasión siria del norte del país, el rey Hussein solicitó apoyo israelí a través de Estados Unidos. El apoyo, que se limitó a proporcionar información de inteligencia y maniobras de disuasión en los altos del Golán, ha sido magnificado por los israelíes hasta día de hoy. La realidad es que, ante la tajante negativa jordana a la intervención terrestre por parte de Israel, las tropas jordanas lograron expulsar a los sirios de vuelta. «Lo que Israel hubiese hecho en el caso de que los sirios hubiesen avanzado hasta Amán, sigue siendo un imponderable»<sup>20</sup>.

La expulsión de los fedayines al Líbano acabó contribuyendo al estallido de la guerra civil en ese país. Hay quienes apuntan a que el plan de Ariel Sharon en la invasión del sur del Líbano en 1982 no era otro que volver a expulsar a los palestinos a Jordania para forzar la caída de la monarquía<sup>21</sup>. Esta aprensión hay que entenderla en el contexto de la ideología de Sharon y del Likud durante la década de los ochenta, resumida en el eslogan «Jordania es Palestina»<sup>22</sup>. Este temor acercó a Hussein al régimen iraquí de Saddam Hussein, cuya alianza resulta incomprensible sin tener en cuenta el elemento israelí. El régimen jordano consideraba Irak como una protección frente al expansionismo israelí e iraní en aquel momento<sup>23</sup>. «Jordania es Palestina» se convirtió en el mantra de distintos partidos a uno y otro lado del espectro político israelí hasta que, en 1988, en una aparición televisada, Hussein anunció la renuncia jordana a los derechos sobre Cisjordania.

A comienzos de los noventa, «la única amenaza real a nivel sistémico era la amenaza de una confrontación directa entre Israel e Irak, que presumiblemente tendría lugar en Jordania. El miedo a convertirse en un campo de batalla israelo-iraquí llevó al régimen jordano, en parte, a intentar desesperadamente evitar una guerra regional derivada de la crisis del Golfo»<sup>24</sup>. Jordania apoyó a la delegación palestina durante las negociaciones

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 115.

<sup>21</sup> BARARI, H., *Jordan and Israel... op. cit.*, p. 77.

<sup>22</sup> Ibidem. p. 78.

<sup>23</sup> MUFTI, M., "A king's art: Dynastic ambition and state interest in Hussein's Jordan". *Diplomacy & Statecraft*, 13(3), 2002, p. 15.

<sup>24</sup> RYAN, C. R., *Jordan in transition: From Hussein to Abdullah*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 74.



de paz de principios de los noventa, aunque los acuerdos de Oslo le pillaron por sorpresa. Únicamente después de Oslo, aceptó Hussein firmar el acuerdo de paz con Israel.

### **Las actuales relaciones israelo-jordanas a la luz del acuerdo de paz**

Para analizar el desarrollo de estas relaciones desde 1994, prestaremos atención a varias dimensiones, incluyendo la seguridad, las relaciones políticas, la economía y la social. El objetivo de este análisis es indagar en cómo estos aspectos eran planteados en el acuerdo de paz y cuál ha sido su desarrollo posterior.

#### ***Dimensión de seguridad***

La cooperación en seguridad es el ámbito de mayor éxito en las relaciones bilaterales entre Jordania e Israel. Sin embargo, estas relaciones existían previamente a la firma del acuerdo de paz —el establecimiento de enlaces militares data de 1982—, por lo que no es posible considerarlas como resultado de este. «La relación entre Jordania e Israel es predominantemente estratégica y por ello se expresa de forma predominante en la esfera de la seguridad nacional»<sup>25</sup>, señala Joshua Krasna.

Por tanto, esta dimensión de seguridad recibe sustancial atención en el texto del tratado. El artículo 4 está consagrado en su totalidad a la seguridad, estableciendo esta cooperación como uno de los pilares de las relaciones entre ambos Estados. El artículo también hace referencia explícita a la necesidad de evitar que terceras partes utilicen territorio de alguno de los países para atacar al otro, en una clara referencia a los grupos armados palestinos y Hezbolá, entre otros, así como a la lucha conjunta contra el terrorismo<sup>26</sup>.

Son varias las razones que permiten la persistencia de esta relación estratégica en la esfera de seguridad. Por un lado, la colaboración tiene lugar al nivel de altos oficiales de los aparatos de seguridad de ambos países y no trasciende a la opinión pública, con lo que no se ve afectada por la continua oposición de la población jordana a la

---

<sup>25</sup> KRASNA, J., "The Jordan-Israel Peace Treaty at 25: A Slightly Tarnished, but Still Important, Silver Anniversary", The Jerusalem Institute for Strategy and Security, 20/06/2019 [05/10/2019]. Disponible en <https://jiss.org.il/en/krasna-the-jordan-israel-peace-treaty-at-25/>

<sup>26</sup> Artículo 4 del tratado de paz entre el reino hachemita de Jordania y el Estado de Israel (versión en inglés), 1994. Disponible en <https://peacemaker.un.org/israeljordan-peacetreaty94>

normalización de relaciones. Además, el intercambio de información de inteligencia y colaboración de los servicios de inteligencia de ambos países se mantiene debido a la existencia de amenazas a la seguridad nacional compartidas, entre las que se incluían la actividad de los grupos armados palestinos y, más recientemente, la amenaza del terrorismo yihadista.

La cooperación en inteligencia se ha visto fortalecida con el estallido del conflicto en Siria en 2011. Ambos países compartían recelos sobre la presencia del Estado Islámico en zonas fronterizas y por la creciente presencia iraní y de Hezbolá en el país. Esto ha dado como resultado una mayor cooperación fronteriza, consistente en la construcción de barreras protectoras en las fronteras jordanas con Siria e Irak y en la transferencia israelí de 16 helicópteros de ataque AH-1 Cobra a Jordania en 2015 para fortalecer la seguridad en las fronteras<sup>27</sup>.

Es por ello por lo que son los altos mandos de seguridad e inteligencia los que más valoran la existencia del tratado de paz y advierten sobre las consecuencias de terminar con él. Como apunta Gilad, «la relación de seguridad es el núcleo de la relación bilateral, y su parte más significativa e íntima»<sup>28</sup>. De acuerdo con Krasna, es esta relación estrecha en la esfera de seguridad la que permite resolver otros incidentes e impedir que estos escalen.

### ***Dimensión política***

El acuerdo de paz es la base para la existencia de relaciones políticas entre Jordania e Israel, inexistentes de forma pública hasta antes de 1994. Las relaciones políticas se manifiestan en varios sentidos. Uno de ellos es el simple establecimiento de representaciones diplomáticas mutuas. Y hasta ahí llegan las relaciones. Como apunta al-Sharif, «aunque Jordania e Israel continúan coordinándose a nivel de seguridad, militar e inteligencia contraterrorista, no hay contactos políticos ni diplomáticos. Se está muy lejos de los primeros años después de la firma del tratado, en los que el rey Hussein e Yitzhak Rabin creían que la paz traería prosperidad a toda la región»<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> KRASNA, J., "The Jordan-Israel...", *op. cit.*

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Entrevista de la autora por email con Osama al-Sharif, 12 de octubre de 2019.

Para entender la dimensión política hay que prestar atención a un aspecto clave del acuerdo: se trata ante todo de un pacto entre caballeros, un acuerdo fruto del respeto y el entendimiento mutuo entre Hussein y Rabin que, tras la desaparición de ambos, no puede ser replicado por otros actores. Esto significa que el tratado, ante todo, es un tratado entre élites y no entre sociedades. La población jordana se sorprendió el día que se anunció la firma del tratado, ignorantes sobre la existencia de contactos entre su dirigente y los israelíes. El rechazo del acuerdo por gran parte de la sociedad ha derivado en unas relaciones diplomáticas de un bajísimo perfil. Las relaciones entre ambas partes se tratan a nivel de los jefes de Estado y sus más cercanos colaboradores, así como por los jefes de los servicios de inteligencia. Ello ha provocado quejas por parte de los diplomáticos israelíes en Jordania que se ven constantemente sobrepasados por la existencia de canales paralelos<sup>30</sup>.

Las relaciones políticas se ven paralizadas por una dificultad de base: la incapacidad israelí de entender que la paz con Jordania es completamente inseparable de la paz con los palestinos. Este obstáculo resulta casi insalvable en las corrientes más derechistas de la política israelí, incluyendo el partido Likud. Pese a la renuncia de Netanyahu al eslogan «Jordania es Palestina», sus políticas parecen contradecirlo<sup>31</sup>. Y, aunque en torno al 78 % de la población israelí está a favor de la solución de los dos Estados, «mientras las políticas israelíes respecto al proceso de paz sigan secuestradas por las demandas de los colonos, las posibilidades de los políticos israelíes de tomar medidas concretas para llegar a dicha resolución son escasas»<sup>32</sup>.

Uno de los artículos fundamentales del tratado es el artículo 9, que reconoce el «papel especial del reino hachemita de Jordania en los lugares sagrados musulmanes en Jerusalén» así como el mantenimiento del mismo una vez comenzasen negociaciones para el estatus final de la ciudad<sup>33</sup>. En este sentido, el tratado se resiente cada vez que Israel lleva a cabo medidas unilaterales en dicha localización, las cuales comenzaron ya en 1996 con la excavación de un túnel en el muro occidental. A las constantes vejaciones de dicho estatus por parte de distintos gobiernos israelíes, se unen los recelos levantados

<sup>30</sup> KRASNA, J., "The Jordan-Israel... *op. cit.*

<sup>31</sup> Para profundizar en la postura del Likud respecto a Jordania, referirse a Barari, H., "2.3. The Likud party and Jordan", pp. 74-83, en BARARI, H., *Jordan and Israel... op. cit.*

<sup>32</sup> BARARI, H., *Jordan and Israel... op. cit.*, p. 16.

<sup>33</sup> Artículo 9 del tratado de paz entre el reino hachemita de Jordania y el Estado de Israel, 1994.

por la posibilidad de otorgar estatus especial en al-Aqsa a otros países como Arabia Saudí o Marruecos en el plan de paz de Estados Unidos<sup>34</sup>. Asimismo, las recientes declaraciones de Gilad Erdan, ministro de Seguridad Pública, en relación a la necesidad de alterar el *statu quo* de los lugares sagrados arrojan aún más leña al fuego<sup>35</sup>.

Durante años Jordania pensó que la paz con Israel le convertiría en la puerta de entrada de este último al mundo árabe. Sin embargo, los recientes movimientos hacia la normalización de relaciones con Israel por parte de Arabia Saudí o Emiratos Árabes Unidos, entre otros, sin extraer concesiones sobre la resolución del conflicto palestino a cambio suponen la degradación del rol estratégico de Jordania en este sentido. Ignorar la importancia doméstica que tiene para Jordania la resolución del conflicto puede resultar en consecuencias devastadoras para la región.

### ***Dimensión económica***

El acuerdo de paz se vendió como un hecho beneficioso para la economía de ambos países y, particularmente, de Jordania. La motivación económica fue utilizada para traer a Hussein a la mesa de paz, dada la complicada situación del reino hachemí tras el boicot sufrido y las sanciones impuestas por parte de Occidente debido a su postura —mal entendida— durante la guerra del Golfo de 1991. La firma del acuerdo de paz resultó en la condonación inmediata por parte de Estados Unidos de la deuda exterior y otros arreglos económicos cuyo montante ascendió a más de 3 000 millones de dólares. Asimismo, la ayuda económica por parte de los países del Golfo Pérsico empezó a fluir<sup>36</sup>.

Las relaciones económicas aparecen reflejadas en diversos artículos del tratado. El artículo 7 aborda las relaciones económicas, señalando que las partes «afirman su deseo mutuo de promover la cooperación económica» y, para ello, se comprometen a llevar a cabo varias medidas, incluyendo la cancelación de barreras discriminatorias para el desarrollo de relaciones económicas en normalidad, terminar con los boicots e iniciar

---

<sup>34</sup> KRASNA, J., "The Jordan-Israel...", *op. cit.*

<sup>35</sup> KHOURY, J., "Top Israeli Minister calls for status quo change at Jerusalem's Temple Mount, sparking Jordan's ire", Hareetz, 14/08/2019 [16/10/2019]. Disponible en <https://www.haaretz.com/israel-news/premium-israeli-minister-calls-for-status-quo-change-at-temple-mountain-sparking-jordan-s-ire-1.7683713>

<sup>36</sup> KRASNA, J., "The Jordan-Israel...", *op. cit.*; Ryan, C. R., *Jordan in Transition... op. cit.*

negociaciones para el establecimiento de zonas de libre comercio, inversiones o movimiento de la mano de obra, entre otras<sup>37</sup>.

25 años después, las buenas intenciones se han quedado en meros deseos y promesas sin cumplir. Si bien Jordania vivió un periodo de crecimiento económico durante la década de los 2000, desde el año 2010 la economía jordana ha entrado en una gran crisis, impactada en parte por la llegada de más de 1,3 millones de refugiados sirios a partir de 2013 y por la crisis económica global de 2008, que han disparado la deuda pública hasta alcanzar el 95 % del PIB<sup>38</sup>. Las dificultades económicas han sido abordadas mediante créditos del Fondo Monetario Internacional que han desembocado en una política de recortes del gasto público y subida de impuestos, generando una gran inflación y creciente malestar en la población, degenerando en las protestas de junio 2018 y el consiguiente cambio de gobierno.

La paz no se ha materializado en mayores intercambios económicos entre Jordania e Israel. A mediados de los años noventa, se establecieron las Zonas Industriales Cualificadas (QIZ, por sus siglas en inglés), que permitían el acceso de productos jordanos al mercado estadounidense libres de impuestos gracias a la producción conjunta jordano-israelí. Las QIZ dejaron de existir cuando, en el año 2000, Jordania firmó un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Como resultado, el comercio bilateral entre ambos países cayó en picado, valorándose en 2015 en 100 millones de dólares, una cantidad irrisoria<sup>39</sup>. En 2017, las exportaciones israelíes a Jordania suponían el 0,1 % de sus exportaciones totales y el 0,28 % de las importaciones jordanas. De igual modo, las exportaciones jordanas a Israel suponían el 3,6 % del total, aunque si se suprimen las reexportaciones de mercancías procedentes del Golfo, estas

---

<sup>37</sup> Artículo 7 del tratado de paz entre el reino hachemita de Jordania y el Estado de Israel, 1994.

<sup>38</sup> En 2018, la deuda pública jordana se sitúa en el 94,23 % del PIB, rebajándose 1,5 puntos respecto a 2017, cuando alcanzó el 95,85 % del PIB. Desde 2009 la deuda pública respecto al PIB ha crecido 30 puntos, cuando se cifraba en 64,78 %. Más información disponible en Trading Economics, "Jordan Government Debt to GDP", [16/10/2019]. Disponible en <https://tradingeconomics.com/jordan/government-debt-to-gdp>.

<sup>39</sup> A modo de ejemplo, el comercio con otros países que no son principales socios comerciales de Jordania es bastante más elevado (en millones de dólares), como Líbano (218 886) y la propia Palestina (251 026), mientras que otros países como Omán, Baréin, Sudán y Siria oscilan en cantidades similares a la de Israel. Datos disponibles en World Integrated Trade Solutions, "Jordan exports, imports and trade balance by country 2017", [16/10/2019] <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/JOR/Year/2017/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country>

se quedan en un mero 1,5 %<sup>40</sup>. En la actualidad, la cooperación económica se limita a ejemplos puntuales como el uso por parte de Jordania del puerto de Haifa para exportar mercancías a Turquía desde 2012 o un acuerdo bilateral que permite a unos 2 000 trabajadores jordanos cruzar la frontera entre Áqaba y Eilat para trabajar en el sector turístico<sup>41</sup>.

El acuerdo de paz abordaba en diversos artículos esferas en las que ambos países podrían cooperar y llevar a cabo proyectos conjuntos en áreas como el transporte, el turismo, el medio ambiente, la energía o el desarrollo del valle del Jordán. Incluso, se hace mención a iniciativas como la construcción de una autovía que conectaría Jordania, Israel y Egipto a la altura de Eilat o la conexión de la red eléctrica de ambos países en la zona Áqaba-Eilat<sup>42</sup>.

Los proyectos conjuntos han sido y son vendidos como un gran beneficio del acuerdo, pero lo cierto es que, hasta la fecha, ninguno de los tres ideados ha sido implementado:

- El proyecto *Jordan Gateway*: el objetivo es crear una zona económica transfronteriza al norte del mar Muerto en la que exista libertad de movimiento entre ambos países. Hasta la fecha existe un complejo industrial en el lado jordano donde operan siete compañías —algunas con participación israelí— mientras que en el lado israelí recientemente se ha construido un puente que da acceso al área.
- El canal mar Rojo-mar Muerto: es la estrella de los proyectos conjuntos y epítome de la paz regional. Fruto de un acuerdo en Israel, Jordania y la Autoridad Palestina (AP) en 2013, aún está pendiente de implementación. De la magnificencia original se ha pasado a un proyecto que apenas consiste en una planta desalinizadora en el mar Rojo, cuya producción sería vendida en un 50 % a Israel mientras que el resto se consumiría en Jordania. Por otro lado, Israel vendería agua procedente del lago Tiberíades (mar de Galilea) a Jordania y la AP, mientras que el sobrante de ambas producciones se vertería al mar Muerto para paliar su desecación. Con un costo estimado de entre 10 000 y 12 000 millones de dólares, a financiar por Jordania e Israel (ambos 1 000 millones) y el resto por donantes internacionales, el proyecto está

---

<sup>40</sup> KRASNA, J., "The Jordan-Israel...", *op. cit.*

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Artículos 13.4 y 19.2 del tratado de paz entre el reino hachemita de Jordania y el Estado de Israel, 1994.

en *stand-by*, pendiente de que Israel cumpla con sus obligaciones internacionales y con Jordania amenazando con continuar el proyecto en solitario con el fin de asegurarse una mayor independencia de Israel en el suministro de agua<sup>43</sup>.

- El acuerdo de exportación de gas: firmado en 2016 entre la compañía eléctrica nacional jordana y Noble Energy, la empresa estadounidense propietaria de la mayor parte del yacimiento de gas Leviatán, el acuerdo, de 15 años de duración, permitirá al Gobierno jordano la compra de 45 000 millones de metros cúbicos de gas a cambio de 10 000 millones de dólares. Para Israel, el acuerdo representa un gran paso en su intención de convertirse en un productor energético regional, además de profundizar la relación estratégica entre ambos países. Para Jordania, se trata de una manera de diversificar su enorme dependencia del petróleo para la producción de electricidad. El acuerdo, que debe entrar en vigor a partir de 2020, ha encontrado una oposición feroz en el reino desde 2014 y fue rechazado por el Parlamento jordano, a pesar de que las autoridades jordanas están tratando de encontrar vías para cumplir con sus compromisos internacionales y sortear el veto parlamentario.

Por último, en el sector turístico hay más confrontación que cooperación. Ejemplo de ello son los operadores turísticos israelíes que, aparte de ofrecer visitas a atracciones turísticas jordanas como Petra o Wadi Rum, instruyen a los visitantes para no comprar productos jordanos<sup>44</sup>. Asimismo, la apertura del aeropuerto internacional Ramon, 20 km al norte de Eilat, ha molestado a las autoridades jordanas, que han incluso interpuesto una queja ante la Organización Internacional de la Aviación Civil. Además de las posibles violaciones del espacio aéreo jordano en las que se podría incurrir debido a la escasa distancia de la frontera, el anuncio entierra por completo el proyecto para un aeropuerto conjunto en Áqaba<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> KRASNA, J., "The Jordan-Israel... *op. cit.*

<sup>44</sup> BANI MUSTAFA, A., "Do not shop in Jordan", int'l tourists crossing from Israel instructed", *The Jordan Times*, 07/01/2018 [13/10/2019]. Disponible en <http://www.jordantimes.com/news/local/do-not-shop-jordan-int%E2%80%99l-tourists-crossing-israel-instructed%E2%80%99>

<sup>45</sup> WILLIAMS, Dam; Al-Khalidi, Suleiman. "Airport planned for Israel-Jordan border clouds neighbourly ties", *Reuters*, 22/06/2016 [16/10/2019]. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-israel-jordan-airport-idUSKCN0Z81KD>

### ***Dimensión social***

Por último, es necesario prestar atención a la dimensión social. Se trata del gran talón de Aquiles del acuerdo, ya que prioriza la paz entre élites estatales, pero no entre las sociedades. El régimen jordano lanzó una campaña para predisponer a la sociedad jordana hacia la «normalización» con Israel (antes de que la palabra adquiriese una connotación negativa). En esta campaña el propio monarca se presentó como valedor de la paz, por lo que oponerse al tratado se consideró equivalente a oponerse al rey, con las consecuencias que ello conllevaba. Lo cierto es que, en julio de 1994, según una encuesta realizada por el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Jordania, el 80 % de los jordanos apoyaban la Declaración de Washington<sup>46</sup>. Incluso en 1997, la mitad de los jordanos seguía creyendo que la paz traería beneficios económicos, algo que dos tercios de las élites ya no creían<sup>47</sup>. Nadie ha hecho más por fortalecer el campo de la antinormalización en Jordania que el propio Israel.

Algunos de los argumentos esgrimidos por la oposición señalaron que el acuerdo estaría en contradicción con las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la ONU (pese a que ambas aparecen mencionadas en el preámbulo del tratado). Pero fue sobre todo el artículo 8, que aborda la cuestión de los refugiados, el que más indignación causó a la oposición, ya que según ellos esto se hace de manera humanitaria y no como uno de los requisitos a la hora de resolver el conflicto, lo que abriría la puerta al asentamiento definitivo de los mismos en el país<sup>48</sup>.

El acuerdo de paz no solo no se materializó en beneficios económicos, sino que tampoco contribuyó a acercar a dos sociedades completamente desconocidas. Uno de estos impedimentos ha sido la desigual implementación de la libertad de movimiento entre ambos países: mientras los israelíes obtienen un visado a su entrada a Jordania, ya sea aérea o terrestre, los jordanos enfrentan numerosos obstáculos para entrar en territorio israelí, algo que afecta en especial a los jordanos de origen palestino. Esto tiene consecuencias negativas en el desarrollo empresarial y en la apertura del mercado turístico jordano.

---

<sup>46</sup> LUCAS, R. E., "Jordan: The Death of Normalization with Israel", *Middle East Journal*, Vol. 58, No. 1 (Winter, 2004), p. 97.

<sup>47</sup> *Ibidem.*, p. 107.

<sup>48</sup> Artículo 8 del tratado de paz entre el reino hachemita de Jordania y el Estado de Israel, 1994.



El ascenso al trono de Abdulá II no ha cambiado las dinámicas a la hora de abordar las relaciones entre Jordania e Israel de cara a la opinión pública. Estas dinámicas se manifiestan en la existencia de un círculo vicioso en el que las autoridades jordanas desinforman conscientemente a la población respecto de las negociaciones con Israel por miedo a la reacción social y, una vez que estas salen a la luz, la reacción de la población es negativa tanto por el engaño como por la negociación llevada a cabo que, en la mayoría de ocasiones, se percibe negativa para los intereses de la ciudadanía jordana.

La oposición al acuerdo de importación de gas israelí es un ejemplo paradigmático en este sentido, ya que ha aunado a diversos grupos políticos (islamistas, izquierdistas y nacionalistas árabes). Estos grupos defienden que el acuerdo contradice desarrollos recientes como la construcción de un oleoducto desde Irak o las inversiones en programas de energías renovables; apoya la ocupación de Palestina y legitima la explotación de unos recursos gasísticos que no pertenecen a Israel; y crea una dependencia energética a largo plazo de Israel al que pagará 10 000 millones de dólares mientras que, como señala Bustani, el «acuerdo del siglo» de Kushner y Trump supondrá para Jordania 7 500 millones de dólares, la mayoría de ellos en forma de préstamos. «Como contrapartida, Jordania se priva de oportunidades de desarrollo al transferir millares de fondos públicos a Israel»<sup>49</sup>. Sus cláusulas han permanecido secretas hasta que, en julio de 2019, el diputado Saleh Al-Armouti difundió su contenido en una rueda de prensa<sup>50</sup>. Esto ha situado al gobierno en una encrucijada, ya que supondría enormes costes económicos y políticos si cancelase el acuerdo, pero al mismo tiempo la fuerte oposición a este, no solo a nivel popular sino también político (el Parlamento rechazó el acuerdo) y los continuos palos en las ruedas del Gobierno israelí podrían forzar al Gobierno jordano a tomar una decisión sobre el mismo.

La sociedad israelí nunca ha entendido el rechazo a la paz expresado por sus vecinos jordanos, lo que ha resultado en frustración y un giro a la derecha. «Los israelíes de a pie no creen que la paz [con los palestinos] sea posible. Por lo tanto, la perpetuación del

---

<sup>49</sup> BUSTANI, H., «Accord gazier. La Jordanie plie devant Israël», *Orient XXI*, 2/09/2019 [19710/2019]. Disponible en <https://orientxxi.info/magazine/accord-gazier-la-jordanie-plie-devant-israel,3259>

<sup>50</sup> Ibidem.

*statu quo*, unida a las nuevas realidades demográficas y desarrollo de asentamientos llevarán a los israelíes a empujar por una solución a expensas de Jordania»<sup>51</sup>.

### Escenarios de futuro y perspectiva

Teniendo en cuenta tanto las relaciones históricas como los últimos acontecimientos, podemos establecer una serie de escenarios que las relaciones entre Jordania e Israel afrontan. Estos tres escenarios posibles son los siguientes:

<p><b>Escenario 1:</b> <b>Mejora de las relaciones</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Algunos proyectos conjuntos como el acuerdo de gas y el canal mar Muerto-mar Rojo comienzan a funcionar.</li> <li>- Netanyahu no resulta elegido de nuevo primer ministro de Israel.</li> <li>- La cooperación en seguridad y la coordinación a través de los canales secretos continúan.</li> <li>- La cuestión palestina sigue siendo el principal punto de conflicto, pero las tensiones directas entre ambos países se rebajan.</li> <li>- Un cambio de Administración estadounidense influye en el rumbo del proceso de paz en Oriente Medio.</li> </ul>
<p><b>Escenario 2:</b> <b>Mantenimiento del <i>statu quo</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La cooperación en seguridad y comunicación continúa como hasta ahora.</li> <li>- Las relaciones diplomáticas se mantienen casi nulas, con incidentes de vez en cuando.</li> <li>- Los proyectos conjuntos continúan retrasándose en el tiempo.</li> </ul>
<p><b>Escenario 3:</b> <b>Empeoramiento de las relaciones</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Netanyahu es elegido de nuevo primer ministro y decide llevar adelante la anexión del valle del Jordán y continuar con prácticas que ponen en peligro la solución de los dos Estados e, incluso, violan el tratado de paz.</li> <li>- El plan de paz de la Administración estadounidense comienza a implementarse a expensas de Jordania, incluyendo la no clara opción jordana.</li> <li>- Los enfrentamientos en la zona sagrada de Jerusalén se intensifican.</li> <li>- La presión doméstica lleva a las autoridades jordanas a cancelar el acuerdo del gas o, incluso, el propio tratado de paz.</li> </ul>

<sup>51</sup> BARARI, H., *Jordan and Israel... op. cit.*, p. 19.

El escenario 1 es altamente improbable dadas las circunstancias actuales, las cuales no parece que vayan a cambiar en el corto plazo. El mantenimiento del *statu quo* parece darse por descontado y el escenario más negativo se perfila en el horizonte de no producirse un cambio de rumbo. La mayoría de analistas son bastante pesimistas respecto al futuro de las relaciones entre Jordania e Israel. «El futuro depende de si el “acuerdo del siglo” de Trump se llevará a la práctica o no, de si Netanyahu será capaz de formar un nuevo gobierno y llevar a cabo su promesa de anexionarse el valle del Jordán y los asentamientos judíos en Cisjordania; y de si la Autoridad Palestina es eliminada, dejando un vacío que alguien tendrá que llenar», apunta Osama al-Sharif.

Una opinión bastante extendida entre los expertos hachemíes. «Si no existe paz entre Israel y los palestinos en el futuro, no habrá paz para nadie en toda la región», señala Saud al Sharafat<sup>52</sup>. Otros, como Barari, van aún más lejos: «Jordania e Israel tendrán estrategias opuestas que en los próximos años pueden poner a los dos países en un conflicto inevitable. Los continuos contactos y los intercambios halagadores entre autoridades de los dos lados no son más que una cortina de humo que encubre unos desacuerdos y una desconfianza profundamente arraigados»<sup>53</sup>.

Por su parte, los israelíes no son más optimistas. Elyakim Rubinstein, juez retirado de la Corte Suprema de Justicia, señaló en el marco de una conferencia organizada por el Instituto de Estudios de Seguridad Nacional de Israel, «esta es una frontera más larga. ¿Les hemos tratado [a los jordanos] con respeto?»<sup>54</sup>. Por su parte, Reuven Azar, asesor diplomático del primer ministro apuntó que no estaban haciendo lo suficiente mientras que el antiguo embajador israelí en Amán, Einat Schlein, criticó el predominio de los lazos militares sobre el resto de dimensiones: «¿Dónde están los frutos de la paz? [...] El público jordano necesita logros visibles»<sup>55</sup>. Por el momento, resta conocer el contenido final del plan de paz estadounidense, si finalmente es publicado.

---

<sup>52</sup> Entrevista de la autora por email con Saud al-Sharafat, 13 de octubre de 2019.

<sup>53</sup> Ibidem. p. 20.

<sup>54</sup> LANDAU, N., “25 years since Israel-Jordan peace, security cooperation flourishes but people kept apart”, Haaretz, 13/10/2019 [16/10/2019]. Disponible en <https://www.haaretz.com/israel-news/premium-25-years-to-israel-jordan-peace-security-flourishes-but-people-kept-apart-1.7969955>

<sup>55</sup> Ibidem.

El fracaso del acuerdo de paz radica en la no implementación de este; lo cual, antes o después, pasa por la solución del conflicto con los palestinos. Para Jordania, este tratado es, ante todo, una garantía contra su conversión en un Estado palestino. Las políticas implementadas por los diversos gobiernos del Likud en Israel y el cambio de paradigma de la Administración Trump en la resolución del conflicto de Oriente Medio cuestionan los propios fundamentos del tratado. Hoy por hoy, el acuerdo de paz es papel mojado, aunque, como bien plantea al-Sharif, la pregunta es si Abdulá II puede permitirse cancelarlo<sup>56</sup>. Dicha cancelación sería más bien una cuestión de forma que de fondo, ya que esta «paz fría» se congeló hace mucho tiempo.

*Victoria Silva Sánchez\**  
Periodista e investigadora independiente

---

<sup>56</sup> Entrevista de la autora por email con Osama al-Sharif, 12 de octubre de 2019.