

IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO

Abdullah II de Jordania: democratización limitada

Abdullah II ha pasado con éxito el test de su primer año de reinado. Durante estos doce meses el nuevo monarca ha consolidado su posición en el escenario político internacional y ha estrechado las relaciones con las principales potencias locales (en especial Israel, Siria y Arabia Saudí), superando los malentendidos e incomprensiones creados por el mantenimiento de relaciones con Irak tras la guerra del Golfo. No obstante, el pequeño reino de Jordania sigue debatiéndose en una doble disyuntiva, un año después de la muerte del rey Hussein: por un lado proseguir la traumática normalización de relaciones con Israel y, por otro, acentuar las reformas democratizadoras introducidas a finales de la década de los ochenta.

Jordania en la era de Abdullah II

El 17 de enero de 2000, casi un año después de ser coronado, Abdullah II protagonizó una asombrosa noticia que fue recogida en detalle por la mayor parte de los medios de comunicación europeos. Aprovechando la complicidad de la noche, el monarca abandonó su palacio disfrazado y visitó los hospitales públicos para conocer las condiciones de vida de sus súbditos y sus problemas más acuciantes. Este relato bien podría ser uno de los cuentos *milyunanochescos* recopilados por Pelland, aunque el anodino Ammán de Abdullah II poco tiene que ver con la bulliosa corte de Bagdad del califa Harun al-Rachid.

La designación de Abdullah II como rey de Jordania sorprendió a propios y extraños, al igual que el cese fulminante de su tío Hassan Ben Talal, decidido pocos días antes de la muerte de Hussein, el 7 de febrero de 1999. El nuevo monarca contaba entonces con 36 años de edad y su esmerada educación, en las prestigiosas universidades de Oxford y Georgetown, le convertía en una promesa para una región gobernada por vetustos dirigentes (el sirio Hafez al-Asad, el egip-

Ignacio Álvarez-Ossorio es profesor del Área de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Alicante e investigador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos de la Universidad Autónoma de Madrid. También es autor del libro *El proceso de paz de Oriente Medio. Historia de un desencuentro*

cio Hosni Mubarak o el palestino Yaser Arafat). Además, su formación militar —general del ejército al frente de una unidad de elite— y su matrimonio con Rania —hija de una acaudalada familia palestina natural de Tulkarm— le convertían en el candidato ideal de las Fuerzas Armadas y de la población de origen palestino.

En líneas generales la agenda de Abdullah II, coronado oficialmente el 9 de junio (fecha de profunda significación en la que se conmemora el aniversario de la Gran Revolución árabe contra los turcos de 1914), no se diferencia excesivamente de la de sus predecesores: mantenimiento de la monarquía, preservación de la estabilidad interna, desarrollo económico, modernización del reino e implicación en la resolución de la cuestión palestina.¹ No obstante, sus retos inmediatos parecen ser otros bien distintos: la continuación del proceso de democratización iniciado en 1989 y la normalización definitiva con Israel, con quien se firmó el tratado de paz de Wadi `Araba en 1994.

La herencia de Hussein

En sus primeros meses de reinado, Abdullah II adoptó varias medidas encaminadas a asentar su autoridad y a depurar de la vida política a los elementos fieles al príncipe Hassan. El 4 de marzo de 1999 designó como primer ministro y como jefe de la Casa Real a dos personajes antagónicos —Abd al-Rauf Rawabda y Abd al-Karim Kabariti, respectivamente— en un intento de mantener el equilibrio entre dos de las principales figuras políticas del reino y, al mismo tiempo, evitar que un excesivo protagonismo de estos restase importancia al papel que debía jugar el rey en esta fase de transición.

El conflicto entre Rawabda y Kabariti está motivado por sus diferentes percepciones sobre el futuro del reino, las alianzas regionales, el proceso de normalización con Israel y, en especial, el calado de las reformas democratizadoras. El penúltimo acto de esta “opereta” repleta de intrigas palaciegas se escenificó en enero de este año, cuando Kabariti presentó su dimisión, probablemente con la esperanza de ser llamado para ocupar el puesto de su rival en un futuro cercano.

Las causas de la compleja situación que actualmente atraviesa la monarquía jordana han de buscarse en las transformaciones registradas hace una década. En 1989 el Fondo Monetario Internacional condicionó la concesión de nuevas ayudas a la aplicación de un riguroso plan de choque basado en el incremento de los precios de la electricidad, el teléfono, el tabaco y el petróleo. La adopción de estas controvertidas medidas desencadenó choques violentos en la ciudad de Ma`an, considerada el feudo natural de los hachemíes.

En este contexto se introdujeron reformas encaminadas a garantizar el pluralismo político en las elecciones de noviembre de ese año, circunstancia por la cual fueron consideradas “los primeros comicios libres” en la historia del reino. Como consecuencia de este clima de aperturismo, fueron legalizados los partidos políticos proscritos desde 1957 (como los comunistas y baazistas) y se permitió la crea-

¹ Emile Sahliyah, “Jordan and the Palestinians” en *The Middle East Ten Years After Camp David*, William Quandt (ed.), The Brookings Institution, Washington, 1988, pp. 279-280

ción del Frente de Acción Islámica, brazo político de los Hermanos Musulmanes (HHMM), que obtuvo una abrumadora victoria en las urnas al conseguir 35 de los 80 escaños en liza.

Los HHMM abandonaban así la sombra en la que habían desarrollado sus actividades desde mediados de siglo, cuando la monarquía decidió utilizarles para asentar su frágil autoridad y frenar el avance del movimiento panarabista. Durante todos esos años fueron percibidos como una oposición leal,² por lo que se les permitió instaurar una compleja red de servicios sociales, médicos y educativos. Además, en aquellos momentos, “la restricción de las libertades provocó la despolitización de los ciudadanos y les condujo hacia la mezquita, en tanto lugar inviolable de militancia y libre expresión”.³

El nuevo primer ministro Mudar Badran planteó un ambicioso programa basado en el levantamiento de las leyes marciales vigentes en el país desde 1967, la liberación de presos políticos, la clausura de las cortes militares y la derogación de la ley anticomunista. Aunque la Carta Nacional, aprobada por el Parlamento en junio de 1991, sancionó parte de estos proyectos, la Corona hizo frente común con la Cámara para torpedear el grueso de las reformas. Finalmente, su sucesor, el conservador Zaid Ben Shakir, obtuvo los apoyos necesarios para derogar la ley marcial y aprobar la Ley de Partidos Políticos en 1992.

La designación de Abd al-Salam al-Mayali como presidente del Gobierno, en mayo de 1993, interrumpió el proceso aperturista. Con la intención de reducir el peso parlamentario de los islamistas y de limitar la influencia de los palestinos (que representan cerca de un 60% de la población jordana) remozó la Ley Electoral. Esta reforma provocó una inmediata reacción de la oposición: tanto los islamistas como los izquierdistas anunciaron el boicot de las elecciones de noviembre de 1993.

No satisfecho con estas reformas, el primer ministro auspició una controvertida Ley de Prensa que impedía la publicación de informaciones que incitasen a la sedición o difamasen a la familia real, al Gobierno o a los jefes de Estado de países amigos. En la práctica, la nueva legislación permitía censurar toda información relativa a la corrupción y toda crítica a Israel. Los infractores de esta ley podrían ser puestos a disposición judicial, hacer frente a cuantiosas multas e, incluso, afrontar penas de prisión.

La Declaración de Washington (de 25 de julio de 1994) y el Acuerdo de Wadi Araba (del 26 de octubre) confirmaron la alianza tácita⁴ existente entre la Jordania de la monarquía hachemí y el Israel laborista, y transformaron la paz *de facto* imperante hasta el momento en una paz *de iure*. Como consecuencia del tratado

² Laurie A. Brand, “The Effects of the Peace Process on Political Liberalization in Jordan”, *Journal of Palestine Studies*, n° 2, invierno 1999, p. 52

³ Jean Christophe Augé, Riccardo Bocco y Louis-Jean Duclos, “Les élections du 4 novembre 1997 en Jordanie. Contexte et prétextes d’une normalisation politique”, *Monde Arabe. Maghreb-Machrek*, n° 160, abril-junio 1998, p. 31

⁴ Avi Shlaim, *Collusion Across the Jordan. King Abdullah, the Zionist Movement and the Partition of Palestine*, Clarendon Press, Oxford, 1989, p. 1

de paz, los dos países trazaron sus fronteras internacionales, establecieron plenas relaciones diplomáticas y aprobaron la libre circulación de mercancías.

No obstante, el acercamiento registrado entre Ammán y Jerusalén fue descrito como una alianza *contra natura* por un segmento significativo de la población, que consideraba poco conveniente establecer relaciones de buena vecindad con un país que todavía ocupaba Jerusalén Este, Cisjordania y Gaza y aplicaba con cuentagotas los acuerdos firmados con la Autoridad Nacional Palestina (ANP). Los islamistas, junto a los izquierdistas, encabezaron el bloque opositor a la normalización jordano-israelí.

La normalización entre Ammán y Jerusalén fue encomendada a Abd al-Karim Kabariti, pero la rampante crisis económica, la privatización de varias empresas públicas, la degradación de la calidad de vida, el aumento de los arrestos arbitrarios, la vulneración de la libertad de expresión y la sangrante corrupción despertaron un malestar popular generalizado. La retirada de los subsidios del pan y los piensos, en agosto de 1996, fue el detonante de nuevos disturbios en la ciudad de Kerak, que hicieron recordar a los violentos choques de 1989.

Para reconducir esta complicada situación, el rey Hussein anunció la disolución del Parlamento en marzo de 1997 y recuperó como primer ministro al denostado Abd al-Salam al-Mayali. En el curso de la “revolución blanca” emprendida por Mayali se registró un progresivo deterioro de las libertades políticas. Aprovechando el vacío de poder existente, el Gobierno aprobó por trámite de urgencia una enmienda temporal a la Ley de Prensa que fijaba elevadas multas para los infractores de la legislación (hasta 35.000 dólares) y que posibilitaba la clausura de aquellos que difundiesen información sensible para el Estado. Además se impusieron fianzas para la publicación de diarios (840.000 dólares) y semanarios (420.000 dólares) con el objeto de dificultar la creación de nuevos tabloides.⁵ Cuarenta días antes de la celebración de las elecciones, el Ministerio de Información ordenó el cierre de 13 semanarios.⁶

La aplicación de la nueva ley llevó a numerosos periodistas ante los tribunales. Las condenas más significativas recayeron sobre Ali Snaid —un escritor que pasó 18 meses en la cárcel por publicar un artículo considerado ofensivo a la dignidad del rey— y Leiz Shubeilat, presidente del Colegio de Ingenieros, encarcelado en varias ocasiones por su oposición a la paz con Israel y por sus críticas a la ruptura con Irak.

En este clima de intimidación se celebraron las elecciones de noviembre de 1997. El islamista FAI y la Alianza izquierdista condicionaron su participación en los comicios a la derogación de la Ley de Prensa, al respeto de los derechos humanos y la interrupción del proceso de normalización con Israel. Mientras tanto, la población de origen palestino se mantuvo al margen de la lucha interna por la distribución del poder, hecho que confirmó la división social entre una mayoría

⁵ Joel Campagna, “Jordania: severas restricciones”, *Nación Árabe*, nº 36, otoño 1998, p. 100

⁶ En enero de 1998 el Tribunal Supremo ordenó la inmediata reapertura de todos los semanarios cerrados al considerar que las enmiendas temporales eran inconstitucionales, por haberse aprobado cuando el Parlamento estaba fuera de sesión

palestina preponderante desde el punto de vista económico, pero dominada políticamente por la minoría beduina.⁷

Los mayores beneficiarios del boicot fueron las formaciones tradicionales. Los notables movilizaron a las tribus beduinas para obtener su apoyo, a cambio de su labor de mediación ante la autoridad central, y su victoria fue descrita como un triunfo del tribalismo y del localismo. El nuevo Gobierno mostró su intención de proseguir con la política precedente e incidió en tres aspectos: liberalización económica, normalización con Israel y control de la prensa.

Un futuro incierto: ¿normalización o democratización?

La gestión de Abdullah II está condicionada en buena medida por este turbulento contexto. La normalización con Israel y la democratización interna —sus dos principales prioridades— continúan siendo asignaturas pendientes que no han registrado avances significativos en esta etapa. Al contrario, han sufrido un retroceso considerable como consecuencia de la congelación de las negociaciones palestino-israelíes, tras la firma del Acuerdo de Sharm al-Sheij, y del desmantelamiento de la infraestructura que el partido islamista Hamas tenía en territorio jordano.

En lo que atañe a las relaciones con Israel, en este último año se han producido varios acontecimientos de suma importancia para el futuro de la región, entre ellos la derrota electoral del conservador Benjamin Netanyahu, la elección del laborista Ehud Barak, la firma del Acuerdo de Sharm al-Sheij y, por último, la reanudación de las negociaciones de paz sirio-israelíes.

La victoria de Ehud Barak en las elecciones de mayo de 1999 debería consolidar los vínculos tradicionales entre la monarquía hachemí y el laborismo israelí. No obstante, en este punto se debe ser sumamente cauto debido a las anteriores experiencias: los Acuerdos de Wadi `Araba auguraban un esperanzador futuro económico para la región tras la creación de un mercado común mediorienta, pero la realidad ha sido desalentadora. Desde 1994 el nivel de vida de los jordanos ha experimentado un retroceso de un 13%. Por si este dato no fuera lo bastante significativo, la ruptura con Irak —impuesta por Israel y EE UU— ha privado a Jordania de su principal mercado de exportación de productos y de su mayor proveedor de petróleo.

El Acuerdo de Sharm al-Sheij (firmado el 4 de septiembre) significó un impulso al proceso de paz palestino-israelí, prácticamente interrumpido desde la llegada de Netanyahu al Gobierno. Sin embargo, como en ocasiones anteriores, el Gobierno laborista se refugió en la máxima *rabiniana* “no hay fechas sagradas” para justificar nuevas demoras en la retirada de un 11% de Cisjordania.

Por otra parte, un eventual tratado de paz entre israelíes, sirios y palestinos consagraría la actual división de Oriente Medio en dos grandes zonas: Jordania y Palestina quedarían en la esfera de influencia de Israel, mientras que Líbano se mantendría dentro de la órbita de Siria como un protectorado *de facto*.

En lo que respecta a la democratización, se han dado ciertos pasos encaminados a replantear la relación entre la monarquía y los HHMM, la principal fuerza

⁷ Augé, Bocco, Duclos, *ibidem*, p. 42.

*El Frente de
Acción
Islámica se
alzó con la
mayoría
absoluta en
43 de los 304
Consejos
Municipales*

opositora. El primer test político del nuevo soberano fue seguido con especial atención, al interpretarse que podría marcar las pautas a seguir en el futuro. En las elecciones municipales celebradas en julio de 1999, el monarca aprobó la participación de los islamistas que, en ocasiones anteriores, habían boicoteado los comicios. Unos meses antes había ordenado la liberación de 15 destacados dirigentes de los HHMM y había permitido que algunos imames opositores volvieran a dirigir sus sermones desde las mezquitas, suspendiendo una medida utilizada habitualmente para castigar a los críticos.

Los comicios pusieron de manifiesto que los islamistas contaban con el apoyo de una parte significativa del electorado y que, por lo tanto, debían formar parte de las estructuras de gobierno y no ser marginados del juego democrático que, hasta el momento, han respetado de manera ejemplar. El Frente de Acción Islámica se alzó con la mayoría absoluta en 43 de los 304 Consejos Municipales, y conquistó las alcaldías de varias ciudades importantes (Zarqa, Irbid y Rusaifa). Sin embargo, una vez más los verdaderos triunfadores de las elecciones fueron los notables tradicionales y los jeques tribales.

A pesar de este tímido acercamiento, un acontecimiento enturbió las relaciones entre la Monarquía y la Hermandad. El 30 de agosto, las fuerzas de seguridad clausuraron las oficinas del partido islamista palestino Hamas y detuvieron a 15 de sus dirigentes, a los que se acusó de pertenecer a una organización ilegal que violaba las leyes jordanas. Esta decisión contó con el respaldo de la Autoridad Nacional Palestina, Israel y EE UU (todos ellos deseosos de privar a Hamas de su principal base de operaciones y alejar a sus líderes de los territorios palestinos) y con la oposición de la opinión pública jordana y de los principales partidos políticos y sindicatos. Las detenciones rompieron unilateralmente el pacto vigente desde 1993, cuando el rey Hussein permitió a la cúpula de Hamas instalarse en territorio jordano, siempre que se abstuviese de reivindicar las acciones terroristas cometidas en Israel.

Tres de sus máximos dirigentes (Jalid Mishal, jefe del máximo órgano político de Hamas, su portavoz oficial Ibrahim Gawshe y Musa Abu Marzuq) fueron detenidos nada más retornar de Irán en septiembre. Mientras Abu Marzuq fue expulsado a Siria al tener pasaporte yemení, los otros dos dirigentes fueron encarcelados, ya que son ciudadanos jordanos y su deportación a un tercer país hubiera significado una violación de la Constitución, que indica que "ningún jordano puede ser deportado del territorio del Reino".

La crisis se cerró el 21 de noviembre con la deportación a Qatar de Jalid Mishal, Ibrahim Gawshe, Izzat Rishq y Sami Jater —todos ellos de nacionalidad jordana y origen palestino— y la puesta en libertad del resto de los detenidos. La versión oficial difundida en Jordania confirmaba la existencia de un acuerdo que había permitido abandonar el país a algunos de los detenidos para evitar su enjuiciamiento.

No por casualidad esta campaña de detenciones coincidió con dos importantes acontecimientos: el inicio de las negociaciones palestino-israelíes sobre el estatuto final de los territorios autónomos y la visita de Abdullah II a Washington para solicitar ayuda financiera, con la que paliar la aguda crisis económica del Reino. Mediante estas deportaciones se enviaba un mensaje claro a los diferentes

actores políticos del escenario jordano. En primer lugar a Hamas y a las organizaciones palestinas, a las que se advertía de los riesgos de utilizar el territorio jordano como base de operaciones. En segundo a la oposición islamista, la prensa independiente y las organizaciones profesionales, que podrían correr la misma suerte de los dirigentes de Hamas en caso de que insistiesen en su campaña contra la normalización con Israel.⁸ Y en tercero y último, a la población jordana de origen palestino, a la que se planteaba la disyuntiva de elegir entre su identidad nacional palestina o sus derechos políticos como ciudadanos jordanos.⁹

Una última reflexión sobre Jordania debería tener en cuenta la situación que atraviesa su entorno regional. Con la coronación de Abdullah II se ha iniciado un proceso de recambio generacional que pronto afectará a Siria, Egipto y la ANP, donde ya se produce una abierta lucha por el poder entre los posibles sucesores. Estas transformaciones modificarán sin duda la actual fisonomía política de Oriente Medio, basada parcialmente en filias y fobias personales. Esta ventaja temporal sobre sus vecinos debería permitir al monarca hachemí resolver sus dos principales asignaturas pendientes: en primer lugar proseguir el proceso de democratización, evitando la tentación de emplear medidas autoritarias y anticonstitucionales contra aquellos que difieren de sus enfoques y, en segundo, culminar la normalización con Israel para impedir que Jordania siga los pasos de Egipto, que convirtió su tratado de paz en una “paz fría” que todavía perdura.

⁸ Coincidiendo con esta campaña de detenciones se registró un grave retroceso en lo que respecta a la libertad de expresión: el 23 de agosto fue detenido Abd al-Karim al-Barguzi, director de la revista *al-Bilad*, quien pasó encarcelado 14 días por publicar una noticia sobre un caso de acoso sexual protagonizado por el hijo primogénito del primer ministro Rawabda. El 28 de septiembre le llegó el turno a Azzam Yunis, editor de *al-Arab al-Yawm*, detenido por permitir la publicación de un artículo que criticaba la persecución de Hamas

⁹ Lamis Andoni, “Amman’s New Political Thinking”, *Middle East International*, 26 de noviembre de 1999, p. 5