

18/2020

de marzo de 2020

*Alberto Priego Moreno **

El plan Trump: seguridad a cambio
de bienestar

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

El plan Trump: seguridad a cambio de bienestar

Resumen:

El plan presentado por el presidente Trump supone una revolución en lo que a los planes de paz se refiere, ya que cambia la lógica de paz por territorios por otra que podríamos denominar «seguridad por bienestar». Prima el valor de la seguridad por encima de otros que podrían ser el del propio territorio, la población o incluso la democracia.

Como contraparte, el plan ofrece a los palestinos una importante inyección económica a través infraestructuras, tratados de libre comercio y fondos de compensación. Este incentivo se usa para lograr la aceptación de un plan que difícilmente será aceptado por la Autoridad Nacional Palestina y mucho menos por Hamás.

Palabras clave:

Plan de paz, Donald Trump, Oriente Medio, Palestina, Israel.

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

The Trump Plan: Safety for Welfare

Abstract:

The plan presented by the President Trump seems a revolution in respect of peace plans since it changes the logic of peace for territories towards another one that we could call security for welfare. Furthermore, it sets the value of security above others that could be for example, the value of the territory itself, the population or even democracy.

As a counterpart, the plan offers the Palestinians an important financial injection through infrastructures, free trade agreements and compensation funds. This incentive is used to gain acceptance for a plan that will not be easy to accept by the Palestinian National Authority, least of all by Hamas.

Keywords:

Peace Plan, Donald Trump, Middle East, Palestine, Israel.

Cómo citar este documento:

PRIEGO MORENO, Alberto. *El plan Trump: Seguridad a cambio de bienestar*. Documento de Opinión IEEE 18/2020.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO18_2020ALBPRI_planTrump.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El plan de paz propuesto por el presidente Trump supone una revolución en la pacificación de Oriente Medio. El documento presentado el pasado mes de enero pretende cambiar la lógica seguida hasta ahora por planes anteriores, ya que, hasta la fecha, la mayor parte de los esfuerzos de paz se basaban en la lógica de intercambiar paz por territorios; el mencionado plan opta, sin embargo, por una nueva opción: paz por bienestar.

La oferta realizada a la población palestina engloba una serie de medidas que buscan mejorar las condiciones generales de vida de la población. La primera parte de este plan se presentó el pasado verano en Bahrein en una conferencia internacional donde se desvelaron buena parte de los aspectos económicos que, posteriormente, han sido desarrollados en el documento *Peace to Prosperity*. Sin embargo, esta generosa oferta económica y social no es ni mucho menos altruista, ya que trae consigo una contraparte llena de aristas que se traduce en duras medidas políticas y de seguridad que, en el caso de aceptarlas, reducirían significativamente la capacidad de acción del futuro Estado palestino.

Este documento de trabajo, que pretender tener un carácter técnico, va a dividirse en las siguientes partes. En primer lugar, se tratará de dibujar el espíritu y la lógica del plan. Posteriormente, se analizarán siguiendo la lógica de los *competing values* de Avner Arian y Michael Shamir, los aspectos políticos de la propuesta, así como las contraprestaciones económicas que conlleva. Finalmente, en las conclusiones se hará una valoración de este.

El espíritu del plan

Aunque oficialmente el plan de paz es obra de la Administración Trump, existen numerosas cláusulas que hacen pensar que, si no en su autoría al menos en su inspiración, podría estar presente la mano del primer ministro Netanyahu. El punto en el que más claramente se entrevé la sombra de *Mr. Security*, como se autoproclamó en la campaña de 1996, es precisamente en lo que se refiere a la priorización de la seguridad por encima de otros valores. Solo mediante una priorización de la seguridad y partiendo

de un Estado palestino edulcorado —*State Minus*¹— es como Netanyahu puede aceptar la existencia de dos Estados, algo que también se desprende de forma muy clara en el plan.

En todo caso y a pesar de esta clara influencia, el plan dice inspirarse en otros documentos como los acuerdos de paz con Egipto y Jordania² o la *Arab Peace Initiative*. Sin embargo, por encima de estos, el plan destaca como inspiración el último discurso de Isaac Rabín ante la *Knesset*³ para la ratificación de los acuerdos de Oslo⁴ en el que, sin acercarse a la visión de Netanyahu, se habla de un grado de autonomía *less than a state* que debería tener el futuro Estado palestino para ser viable.

No obstante, si analizamos el discurso del ex primer ministro Rabín nos damos cuenta de que, si bien es cierto que existen similitudes entre los dos documentos, el espíritu del plan de Trump es diametralmente distinto. Para Isaac Rabín, la prioridad número uno de un proceso de paz debía ser la consecución de un Estado judío con al menos un 80 % de ciudadanos judíos⁵. Eso no debe ser entendido como una discriminación del resto de prioridades, sino que estas se sitúan en lugares posteriores del proceso⁶. Tras mencionar la identidad, Isaac Rabín habla de otras necesidades tales la democracia, la paz o el territorio que, en mi opinión, en el caso del plan de paz de Oslo ocuparían lugares posteriores, pero no condicionados.

¹ “Netanyahu calls for Palestinian ‘state-minus’” *Jerusalem Post*, 24-10-2018. Disponible en <https://www.jpost.com/Israel-News/WATCH-LIVE-Netanyahu-addresses-the-GA-570153> (Fecha de consulta 10-2-2020)

² WHITE HOUSE, “Peace to prosperity. A vision to improve the lives of the Palestinian and Israel People” *January 2020*, p. 2. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperty-0120.pdf> (Fecha de Consulta 27-1-2020)

³ WHITE HOUSE, “Peace to prosperity...op. cit. p.3.

⁴ RABIN, Yitzhak “Speech to Knesset on the Ratification of Oslo Peace Accords” 5-10-1995. *Jewish Virtual Library*. Disponible en <https://www.jewishvirtuallibrary.org/pm-rabin-speech-to-knesset-on-ratification-of-oslo-peace-accords> (Fecha de consulta 3-2-2020)

⁵ “We aspire to reach, first and foremost, the State of Israel as a Jewish state, at least 80% of whose citizens will be, and are, Jews” RABIN, Yitzhak “Speech to Knesset...op. cit. p. 2.

⁶ “We promise that non-Jewish citizens of Israel —Muslim, Christian, Druze and others— will enjoy full personal, religious and civil rights, like those of any Israeli citizen” RABIN, Yitzhak “Speech to Knesset...op. cit. p. 2.

Estos cuatro elementos son lo que Asher Arian y Michael Shamir⁷ han identificado como *competing values*, cuya combinación debe ser entendida como un juego de suma cero, ya que un incremento en uno de ellos supone automáticamente un descenso en los otros niveles. Concretamente, Arian señala los siguientes valores como aquellos que determinan y condicionan la política exterior y de seguridad israelí:

- a) Inclusión máxima de población judía para fortalecer la identidad judía.
- b) Consecución de territorio con el fin de alcanzar el gran Israel.
- c) Preservación de la democracia, especialmente en relación con el trato que puedan recibir las minorías no judías.
- d) Consecución de la paz o el mantenimiento de una baja probabilidad de conflictos.

Por ejemplo, ante una hipotética negociación de paz en la que se prime la anexión del máximo territorio posible, la consecuencia directa sería un descenso del valor población/identidad judía, ya que al incluir extensas zonas se haría necesario incluir también población palestina. Además, también es previsible que se registrarán descensos en los valores paz y en el valor democracia, ya que por un lado un «trato injusto» con los palestinos reactivaría el conflicto; y, por el otro, a nivel interno, Israel tendría que usar la violencia para sofocar las protestas que se generarían en las zonas anexionadas. Por lo tanto, podríamos representar la idea de los *competing values* de la siguiente forma.

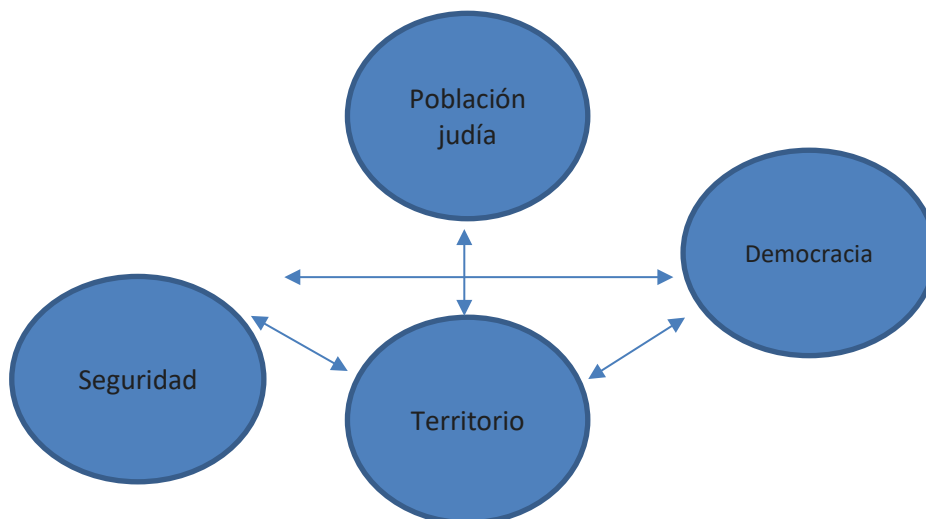


Figura 1. *Competing values* en Israel. Fuente. Elaboración propia.

⁷ SHAMIR, Michael y ARIAN, Asher. "Competing Values and Policy Choices: Israeli Public Opinion on Foreign and Security Affairs", *British Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 2 (Apr. 1994), pp. 249-271.

Estos *competing values* pueden ser entendidos como un orden de prioridades para los gobiernos; lo que nos permitiría entender el espíritu de una determinada política o como es el caso de un determinado plan de paz. Volviendo al discurso de Rabín (sobre los acuerdos de Oslo de 1995), podríamos ordenar las prioridades de la siguiente forma: población-identidad, democracia, paz y, por último, territorio. Así, a pesar de los esfuerzos esgrimidos por el actual presidente de los Estados Unidos para establecer puentes y paralelismos entre su plan y el de Rabín, es importante decir que el espíritu es diametralmente diferente, ya que, por encima de otras cosas, el orden de las prioridades es completamente diferente. Podemos establecer, por tanto que, en el plan de paz de Trump, la seguridad (y no la paz) figura en el primer lugar. En segundo y tercer lugar, el territorio o la población; y, en el cuarto y último lugar, estaría la democracia. Por lo tanto, en el siguiente gráfico podemos representar los valores, las prioridades y, sobre todo, las discrepancias entre los planes Trump y Rabín.

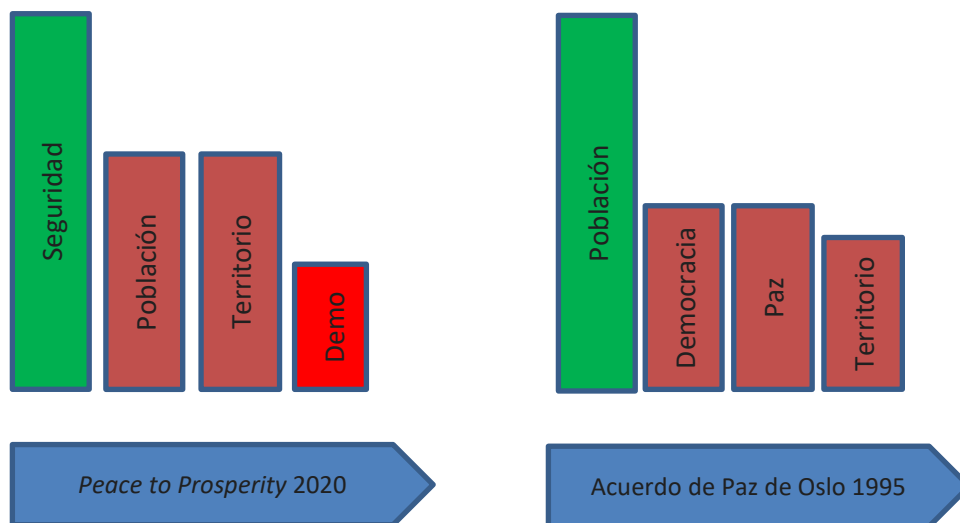


Figura 2. *Competing values* aplicados a los acuerdos de Oslo y al plan Trump.

Fuente. Elaboración propia.

Para Trump y para Netanyahu, la prioridad absoluta es la seguridad, mientras que, para Rabín, el objetivo número uno era el mantenimiento de la identidad judía del Estado.

El plan *Peace to Prosperity* plantea importantes beneficios económicos tales como inversiones en infraestructuras, la firma de acuerdos de libre cambio o incluso la transferencia de fondos de compensación para tratar de obtener un cambio de postura de los palestinos. Estas compensaciones económicas son más importantes de lo que parecen, ya que rompen con la lógica paz por territorio para adoptar una nueva perspectiva o un nuevo espíritu que no se había visto hasta ahora: ofrecer bienestar a cambio seguridad⁸.

Así, podemos afirmar que el espíritu del plan se basa por un lado en una primacía absoluta de la seguridad frente a otros valores y en una lógica de negociación que abandona la tradicional ecuación paz por territorios para asumir otra que combina los valores paz por bienestar.

Una vez dibujado el espíritu del plan, vamos a analizar de forma pormenorizada la propuesta de paz siguiendo la lógica de los *competing values* de Asher Arian y Michael Shamir⁹. En este sentido, se clasificarán los distintos puntos del plan de acuerdo con las categorías que se establecen en los mencionados *competing values* al tiempo que se ordenarán estos siguiendo las prioridades marcadas por Trump: a) seguridad, b) territorio, c) población y d) democracia.

El plan de paz bajo la lógica de los *competing values*

Seguridad

Tal y como se reconoce en la sección 2 del plan —sección en la que se menciona explícitamente la ecuación *Primacy of Security*—, la seguridad entendida como ausencia de violencia que no de conflicto, es el valor que marca el ritmo de *Peace to Prosperity*. De hecho, en repetidas ocasiones¹⁰, se menciona que el objetivo fundamental del plan no es otro que la desmilitarización del futuro Estado palestino¹¹ con el único fin de evitar que su creación pueda suponer una amenaza para la existencia misma de Israel. Para

⁸ Los autores han preferido llamarlo Paz para Prosperidad, pero en realidad el plan no busca paz sino ausencia de violencia.

⁹ SHAMIR, Michael y ARIAN, Asher. *Competing Values and Policy Choices: Israeli Public Opinion on Foreign and Security Affairs*, *British Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 2 (Apr. 1994), pp. 249-271

¹⁰ WHITE HOUSE, "Peace to prosperity...op. cit. p.3, 8, 21 y apéndice 2.

¹¹ Los detalles sobre la desmilitarización del futuro Estado de Israel están recogidas en los apéndices 2b y 2c.

justificar esta primacía de la seguridad, se recurre al ejemplo de Gaza¹², un territorio que tras la retirada israelí se ha convertido en una zona extremadamente hostil para Israel desde donde a diario se lanzan misiles contra su territorio¹³.

Junto a este argumento, el plan considera que la desmilitarización del futuro Estado palestino acarrearía consecuencias extremadamente positivas no solo para Israel, sino también para Palestina, ya que el nuevo Estado podría invertir parte de su presupuesto de defensa en cuestiones sociales¹⁴. En una línea similar, el plan también considera que los beneficios de la desmilitarización se extenderían al resto de los vecinos —Egipto y Jordania¹⁵—, ya que sus medidas eliminarían un elemento de incertidumbre regional que puede estar presente en la creación del Estado palestino. Sin embargo, esta desmilitarización que se complementaría con una tutela de Israel sobre los principales asuntos de seguridad (control de sus fronteras o de los acuerdos de seguridad firmados con otros estados) no se plantea como permanente, ya que a medida que se cumplan los *Security Criteria* recogidos en el Apéndice 2C, se irá reduciendo. También hay que ser consciente que el proceso de devolución de seguridad podría revertirse si el Estado palestino dejara de cumplir los mencionados criterios¹⁶.

No obstante, el plan no busca generar una ausencia de capacidades en materia de seguridad, puesto que plantea que el futuro Estado palestino tenga fuerzas de seguridad propias —las PASF (*Palestinian Security Forces*)— con funciones tales como garantizar el orden público, el estado de derecho, el control de fronteras, la defensa contra el terrorismo, la protección del Gobierno palestino y de dignatarios extranjeros, así como de respuesta a desastres naturales¹⁷.

Tal y como ha venido ocurriendo hasta la presentación del plan, se prevé que exista una fluida coordinación en materia de seguridad entre el Estado palestino e Israel. Para

¹² Gaza tiene unos criterios propios de seguridad que condicionan las inversiones en infraestructuras. Esto será abordado en el punto “La Contraparte Palestina”

¹³ “the State of Israel has no margin for error. As dangerous as Gaza, run by Hamas, is to the State of Israel’s safety, a similar regime controlling the West Bank would pose an existential threat to the State of Israel” WHITE HOUSE, *Peace to prosperity*. op. cit. pp. 7-8.

¹⁴ “This is a significant benefit for the economy of the State of Palestine since funds that would otherwise be spent on defense can instead be directed towards healthcare, education, infrastructure and other matters to improve Palestinians’ well-being” WHITE HOUSE, *Peace to prosperity*...op. cit. pp. 21.

¹⁵ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity*...op. cit. 23 (párrafo 5).

¹⁶ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity*...op. cit. pp. 23 (párrafo 2).

¹⁷ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity*...op. cit. pp. 22 (párrafo 3).

garantizar que esa coordinación sea fructífera, se crearía un comité —*Review Committee*— que estaría compuesto por un representante de Israel, otro de Palestina y un tercero de Estados Unidos¹⁸, y cuya principal función sería la supervisión y cumplimiento de los criterios de seguridad, así como la obtención fondos de organizaciones internacionales¹⁹ para su puesta en práctica.

En una línea similar, se recomienda crear un comité de seguridad regional —*Regional Security Committee*²⁰— en el que estarían representados además de Israel, Palestina y Estados Unidos, los vecinos fronterizos (Egipto y Jordania), Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. Su función sería la de llevar a cabo una coordinación en materia contraterrorista, función que se vería complementada con la creación una estación de alerta temprana dirigida por Israel²¹.

Uno de los asuntos donde también ha pesado la cuestión de la seguridad es el de los puestos fronterizos. En principio, tal y como se desprende del Apéndice 2C, todos los pasos fronterizos quedarían bajo soberanía israelí. En el caso de la frontera con Jordania al anexionarse el valle del Jordán, los tres puestos²² existentes cobran, si cabe, aún más valor. Respecto del paso de Rafah, aunque es cierto que también quedaría bajo control israelí, se especifica que se negociará un acuerdo específico que también deberá cumplir con los requerimientos de seguridad del plan. En todos estos pasos fronterizos se recomienda que la presencia israelí se minimice, proponiendo incluso que el personal no lleve ni uniforme ni símbolos nacionales²³. Al igual que ocurre con los aspectos anteriormente señalados, el plan propone que se cree un consejo de paso —*Crossing Board*²⁴— compuesto por tres palestinos, tres israelíes y un norteamericano que deberá

¹⁸ El representante norteamericano sería acordado por el representante palestino y el israelí.

¹⁹ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit. pp. 23 (párrafo 4)

²⁰ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit. pp. 23 (párrafo 6)

²¹ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit. pp. 23 (párrafo 7)

²² Los puestos fronterizos son el del puente Allenby/Rey Hussein (ruta Jericó-Amán) y el denominado Beit Shean/Sheikh Hussein (en la ruta Beit Shean y Jerash). Existo otro puesto entre Jordania e Israel —el denominado Isaac Rabín/Wadi Araba—, pero no afecta al plan por encontrarse entre las ciudades de Aqaba y Eilat.

²³ “The system of border crossings will be implemented in a manner that keeps the visibility of the State of Israel’s security role to a minimum. As permitted by law, security personnel at these crossings shall wear civilian uniforms with no state designation” WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit. pp. 24 (párrafo 5)

²⁴ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit. pp. 23 (párrafo 6)

gozar del consejo se ambas partes. El objetivo de este órgano será el de agilizar el paso de personas siempre que esto no ponga en riesgo la seguridad.

Otro de los aspectos que están recogidos en el Apéndice 2C es el espacio aéreo del futuro Estado palestino y las instalaciones aeroportuarias. Respecto del espacio aéreo, este también quedaría bajo control israelí y además se menciona expresamente que algunas infraestructuras críticas como el aeropuerto internacional Ben Gurión gozará de un perímetro especial para evitar ataques con MANPADS. Si el futuro Estado Palestino cumple con los *Gaza Criteria*, podrá construir un aeropuerto internacional en Gaza.

En lo que a las instalaciones portuarias se refiere, cabe mencionar que el plan plantea el uso, por un periodo de cinco años, de los puertos israelíes de Haifa y Ashdod, así como del jordano de Aqaba²⁵, como salidas al mar del futuro Estado palestino. Transcurrido ese tiempo y siempre que se cumplan los denominados *Gaza Criteria*, el Estado palestino tendría derecho a construir una isla artificial en Gaza sobre la que se desarrollaría además del aeropuerto internacional anteriormente mencionado, un puerto comercial. En lo que a estos criterios se refiere, de nuevo prima el criterio seguridad sobre el resto, al plantear como requisito la desmilitarización de la Franja de Gaza, el desarme de los grupos terroristas y la no participación de miembros de Hamás y de la Yihad islámica en el futuro Gobierno del Estado palestino²⁶.

Para concluir este apartado, no podemos dejar de señalar que la seguridad es, sin lugar a duda, el valor fundamental del plan y que cualquier contraparte que los palestinos pudieran obtener está condicionada al cumplimiento con las férreas condiciones aquí señaladas en esta materia.

Población e identidad judía

Tal y como se reconoce en el propio documento, Israel tiene el legítimo deseo de ser «el Estado-nación del pueblo judío»²⁷. Por ello, el plan Trump busca fortalecer este *competing value* maximizando la población judía del Estado de Israel (o reduciendo la

²⁵ El plan plantea que Jordania debe ser quien acepto el uso de una parte del puerto para los palestinos.

²⁶ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit. pp. 26 apartados A y B.

²⁷ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit. p. 3.

palestina) algo para lo que el plan propone una estrategia basada en las siguientes medidas:

- a) Anexionar la inmensa mayoría de los asentamientos.
- b) Mantener Jerusalén y sus lugares santos bajo soberanía israelí.
- c) Construir una nueva capital palestina que llevaría por nombre Al-Quod.
- d) La integración de los refugiados en aquellos países donde residen actualmente.

a) Si bien la cuestión territorial de los asentamientos se abordará en el siguiente apartado, es necesario analizar el papel que el plan atribuye a la población (430 000 colonos) que allí reside. Aunque el plan es parco en detalles sobre los propios asentamientos²⁸, sí que podemos extraer algunas conclusiones. En primer lugar, se propone el mantenimiento de los colonos evitando, por tanto, movimientos de población como ocurrió en Neve Dekalim o el Kfar Daram en la desconexión de Gaza (2005). Dicho de otra manera, el plan evita la reubicación²⁹ de colonos incluso de aquellos que viven en asentamiento que están ubicados dentro del territorio del futuro Estado palestino. La situación de seguridad en la que quedarían estos colonos sería compleja y para aliviarla, el plan prevé no solo protección, sino también facilidades de transporte para ellos³⁰.

Como hemos señalado anteriormente si bien es cierto que la medida trata de evitar una situación como la ocurrida en Gaza hace 15 años, tampoco podemos olvidarnos del valor simbólico de algunos asentamientos como los de *Kiryat Arba* o *Beit Hadassa* (Hebrón) o *Yitzhar* (Nablús) por estar estos cerca de lugares emblemáticos como las tumbas de los patriarcas Abraham, Isaac o José. Por lo tanto, estos lugares son de una importancia máxima para fortalecer la identidad judía del Estado de Israel y es por ello por lo que su control estaría asegurado con la puesta en práctica de este plan.

²⁸ La palabra *settlement* aparece solo en cuatro ocasiones en el plan (pp. 16 y 42)

²⁹ "Avoid forced population transfer either Arab or Jews" WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit. p. 11.

³⁰ Los colonos son en su mayoría sionistas religiosos o judíos ultraortodoxos y viven en condiciones de asedio.

- b) Al igual que ocurre con los asentamientos, Jerusalén atesora un valor simbólico y único que es compartido por las tres religiones monoteístas³¹. Si bien es cierto que esta «triple santidad» está reconocida en el propio plan, el documento atribuye a Israel el monopolio de la custodia y gestión de los lugares santos para las tres religiones. El motivo no es otro que haber demostrado desde su recuperación en 1967 una «*extreme sensitivity*» en estas dos tareas. Sin embargo, al menos en lo que a la economía se refiere, el plan plantea unas iniciativas turísticas que dotarían al Estado palestino de cierta soberanía económica. Concretamente me estoy refiriendo a la creación de la zona *Atarot* para la promoción «del turismo musulmán» y a la puesta en marcha de la denominada *Jerusalem-AlQuds Joint Tourism Development Authority* (JTDA) que, además de incrementar los ingresos del Estado palestino, buscaría normalizar las relaciones entre judíos y palestinos en la siempre controvertida Ciudad Vieja. Por ello, aunque es cierto que Jerusalén quedaría bajo control israelí, no es menos cierto que el plan introduce aspectos positivos para los palestinos en lo que a la soberanía económica se refiere.
- c) En lo que a la capital del futuro Estado palestino se refiere, el plan prevé la creación de una nueva ciudad —Al Quod³²— que se situaría en la parte este de los barrios *Shuafat* y *Abu Dis* que, en la práctica, están al otro lado de la muralla de seguridad. Este hecho implicaría que Estados Unidos mantendría el reconocimiento de Jerusalén como capital del Israel, incluyendo la parte este, al tiempo que se compromete a reconocer Al Quod como capital de palestina y a establecer su embajada ante el futuro Estado palestina en ese territorio designado por el plan.

En lo que a la identidad se refiere, la proclamación de Jerusalén como capital de Israel y la creación de esta nueva capital palestina tendría implicaciones tanto de carácter político como de carácter social. Desde el punto de vista político, se legalizaría una situación que se da *de facto* desde 1967 y que, en los últimos años, ha tenido varios episodios como la aprobación de la *Jerusalem Embassy Act* (1995) o el traslado de la embajada norteamericana a Jerusalén (2017). Desde el punto de vista social, se daría un nuevo y desconocido escenario para aquellos habitantes

³¹ Ver la sección “Religious Aspect of the Jerusalem Issue” en WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit. pp. 15-16.

³² Al Quod es el nombre propuesto por el plan, pero plantea que sean los palestinos los que elijan ese y otro.

árabes de Jerusalén que no posean ciudadanía israelí, ya que tras la creación del Estado palestino este colectivo tendría que elegir entre las siguientes tres alternativas³³:

1. Convertirse en ciudadanos israelíes.
2. Convertirse en ciudadanos palestinos.
3. Mantener un estatus de residentes permanentes.

Al igual que ocurre con otras iniciativas del plan, dos de estas tres opciones estarían enfocadas al refuerzo de la identidad israelí, lo que en nuestro análisis debe ser entendido como una apuesta por el *competing value* de la identidad.

- d) Uno de los asuntos más espinosos de cualquier conflicto en general y del árabe-israelí en particular, es la cuestión de los desplazados. A mi modo de ver, la principal novedad que aporta este documento es la consideración de toda población desplazada durante la Guerra de la Independencia como refugiados³⁴, sin plantearse si estos eran judíos o árabes. Así, por población desplazada, el plan no solo entiende a aquellos que tuvieron que salir del territorio que formaba parte del mandato británico, sino también a los judíos que se vieron forzados a salir de los países árabes por la presión ejercida por sus gobiernos. Por tanto, lo que hace el plan no es otra cosa que proponer que la parte palestina adopte la misma solución que tomaron los israelíes con los 700 000 refugiados judíos que generó el conflicto tanto en la propia Palestina como en los países árabes donde vivían judíos³⁵. Es decir, aboga por integrarlos en su propio Estado³⁶. De hecho, el plan plantea incluso la opción de que el Estado de Israel sea compensado por la absorción de los refugiados provocados

³³ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 17.

³⁴ “*The Arab-Israeli conflict created both a Palestinian and Jewish refugee problem*” WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 9

³⁵ “A similar number of Jewish refugees were expelled from Arab lands shortly after the creation of the State of Israel, and have also suffered” WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 9.

³⁶ “*Most (Jewish refugees) settled in the State of Israel and some settled elsewhere*” WHITE HOUSE, “Peace to prosperity...” op. cit.p. 31.

por el conflicto árabe-israelí³⁷ en sus primeros años y que aun hoy suponen un *cleavage* en la sociedad israelí³⁸.

Respecto a los refugiados palestinos, el plan atribuye a los países árabes la responsabilidad moral de su situación³⁹; y, por ello, considera que estos países deben ser una de las tres opciones de residencia para esta población. Así, el plan plantea que los palestinos pueden optar por⁴⁰:

1. Ser absorbidos por el futuro Estado palestino.
2. Ser integrados en los países donde residen ahora.
3. Ser integrados en uno de los Estados de la Organización para la Conferencia Islámica que acepte palestinos⁴¹.

Lo que en ningún caso plantea el plan es la opción de que los refugiados puedan volver al territorio que compone hoy el Estado de Israel, lo que es interpretado por muchos autores como la negación de lo que han llamado el «derecho al retorno».

Lo que sí plantea la iniciativa es un fondo de compensación —*Palestinian Refugee Trust*— para ayudar al futuro Estado a absorber a los palestinos que decidan retornar. Al igual que ocurre con otros asuntos también propone la creación de un comité —compuesto por un israelí y un palestino— para dictaminar si los palestinos que proceden de países en conflicto pueden representar una amenaza para la seguridad⁴².

Mediante estas medidas de incentivo económico, el Estado de Israel podría tener una población más homogénea y, por lo tanto, el *competing value* de la identidad judía se vería reforzado, aunque como venimos diciendo siempre quedaría subordinado a la seguridad.

³⁷ “The State of Israel deserves compensation for the cost of absorbing Jewish refugees from those countries” WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 31.

³⁸ El partido Shas nació como baluarte para defender a los judíos Mizrahi (Del Este) que hicieron *aliyah* a Israel mayoritariamente desde países del Norte de África y de Oriente Medio.

³⁹ “Their Arab brothers have the moral responsibility to integrate them into their countries as the Jews were integrated into the State of Israel”.

⁴⁰ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 32. (párrafo 4).

⁴¹ En esta tercera opción se plantea que los miembros de la OCI absorban cada año 5.000 palestinos por un periodo de 10 años.

⁴² WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 33. (párrafo 3).

Territorio

Aunque el territorio es un activo importante en el plan, la seguridad sigue estando por encima, pues la cesión o el mantenimiento de territorios siempre aparece subordinado a la cuestión de la seguridad. La iniciativa de Trump propone la concesión de un 80 % del territorio al que aspiran los palestinos, un porcentaje sensiblemente menor al que concedían otras iniciativas de paz como la de Olmert o la de Clinton. El territorio del futuro Estado palestino se va representado de forma detallada en el *Conceptual Map*.



Figura 3. *Conceptual map* propuesto por el plan Trump. Fuente: *Peace to Prosperity*.

Aunque, como hemos dicho anteriormente, el territorio que le otorga el plan a los palestinos es menor del deseado, también hay que decir que en la propuesta del presidente Trump se incluyen algunas ganancias territoriales. En el siguiente mapa (Figura 4) podemos distinguir entre aquellos territorios que ganarían los palestinos (en verde) y aquellos que perderían (en rojo).

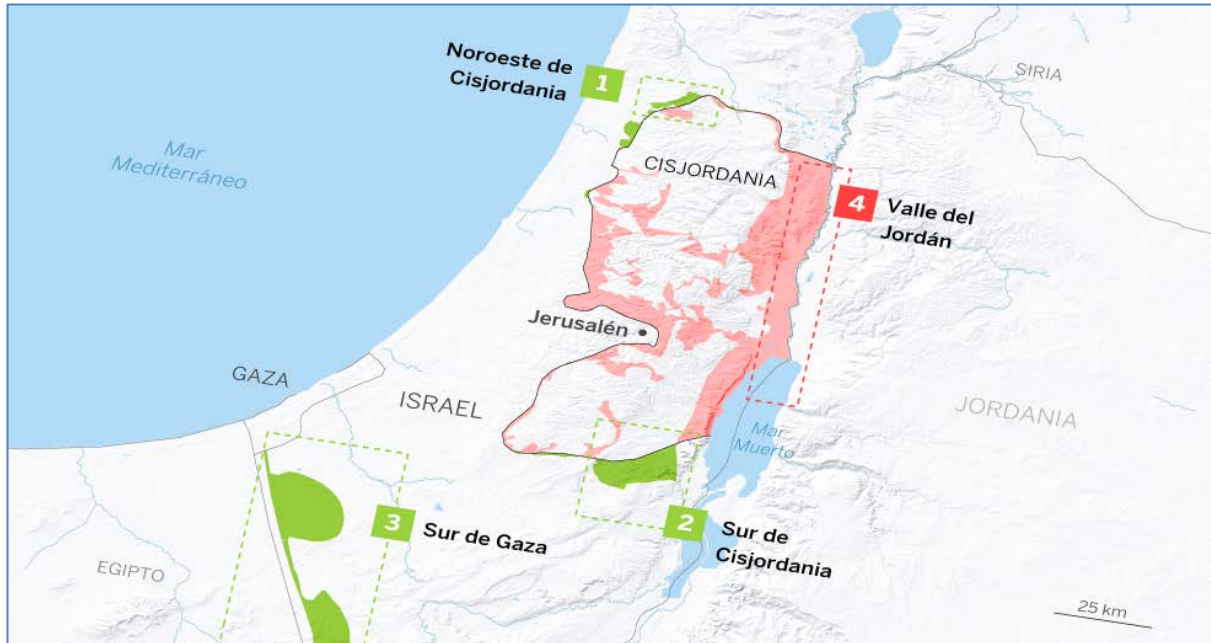


Figura 4. Ganancias y pérdidas de territorio para los palestinos en *Peace to Prosperity*. Fuente: *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020/01/29/actualidad/1580300076_646224.html

Dentro de lo que obtendrían los palestinos si aceptaran el plan Trump, podemos dividirlo en tres grandes grupos territoriales.

- a) Norte de Cisjordania: El territorio concedido a los palestinos en el norte de Cisjordania a día de hoy está poblado por árabes con pasaporte israelí. En él se incluyen las localidades de Kafr Qara, Ar'ara, Baha al-Gharbiyye, Umm al Fahm, Qalansewe, Tayibe, Kfr Qsim, Tira, Kafr Bara y Jajluya, localidades que están en la ribera del río Ara⁴³. Aunque el análisis de estas zonas lo hemos situado en el *competing value* del territorio, la lógica para su cesión la tenemos que buscar en la de identidad, ya que, sobre esta zona se asienta una comunidad de 400 000 árabes-israelíes que, siguiendo el plan Trump, se integrarían en el Estado palestino perdiendo incluso su nacionalidad. Este hecho supondría no solo que Israel socialmente fortalecería su identidad judía, sino que los partidos árabes en la *Knesset* perderían unos cuatro diputados, alterando considerablemente las mayorías parlamentarias en favor de las coaliciones lideradas por el centro derecha.

⁴³ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 13 (párrafo 6).



Figura 5. «Triángulo de comunidades» transferidas al Estado palestino. Fuente. *El País*.

- b) Sur de Cisjordania: Al sur de Cisjordania, el futuro Estado palestino obtendría territorios que en la actualidad no son más que tierras áridas.



Figura 6. Territorios concedidos al Estado Palestino al Sur de Cisjordania. Fuente: *El País*.

- c) El tercer grupo de territorios que se concedería al futuro Estado palestino —las dunas de Halutza— está situado al sur de la Franja de Gaza, en pleno desierto del Negev. Aunque se sitúan en el límite con Egipto, entre estos territorios y la frontera se erige una franja territorial controlada por Israel que separaría al Estado palestino de la República de Egipto, dejando Rafah como único paso fronterizo. En estos dos territorios se establecería una zona tecnológica y otra residencial que deberían aportar una importante inyección económica al futuro Estado palestino.

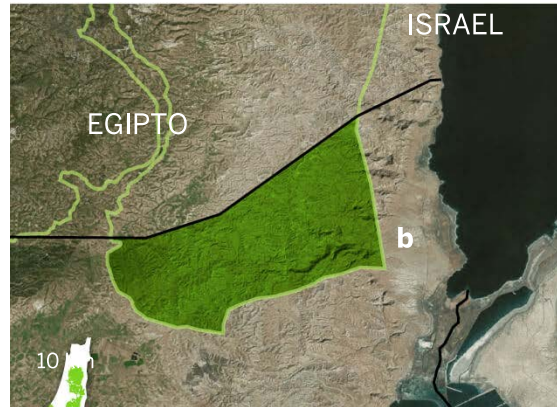


Figura 7. Territorios concedidos al Estado Palestino al Sur de Gaza. Fuente. *El País*.

Si bien es cierto que el Estado palestino ganaría los territorios anteriormente mencionados, también hay que ser conscientes que, de aceptar el plan, perderían una importante extensión territorial cuya sección más significativa sería el valle del Jordán. Este territorio, que parece que Israel se anexionará de todas formas en los próximos meses, forma parte de las zonas C acordadas en Oslo, lo que en la actualidad se traduce en un control israelí político y de seguridad.

Entre los puntos más polémicos del plan Trump está, sin lugar a duda, la anexión de la práctica totalidad de los denominados asentamientos israelíes en Cisjordania. El plan establece de forma clara que «la gran mayoría»⁴⁴ de los asentamientos se incorporarían a Israel, incluyendo aquellos que estén dentro del territorio del Estado palestino. Tal y como se muestra en el siguiente mapa, esta medida fragmentaría el futuro Estado palestino por tres diferentes corredores que seguirían el curso de los citados asentamientos.

⁴⁴ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 12 (párrafo 5).

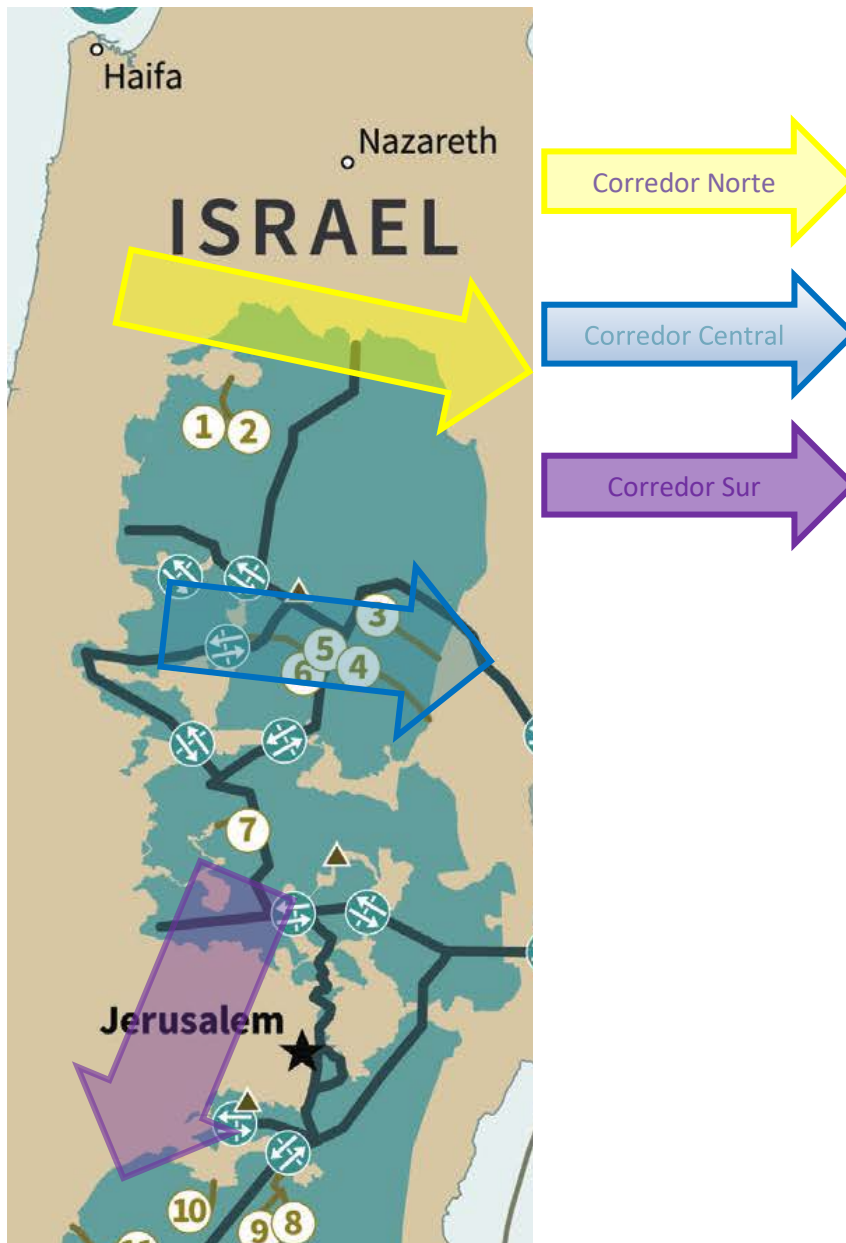


Figura 8. Corredores creados con los asentamientos.

Fuente. Elaboración propia usando el *conceptual map*.

Si bien es cierto que parece complicado que los palestinos puedan aceptar la anexión de asentamientos, lo que sí se atisba como plausible es que el plan sea una medida cuyo objetivo final sea incrementar el apoyo electoral de los votantes de los partidos que podrían formar una coalición con Netanyahu. Tal y como vemos en el siguiente gráfico, en la mayor parte de los asentamientos, los partidos preferidos por los colonos son los potenciales socios de Gobierno de Netanyahu.

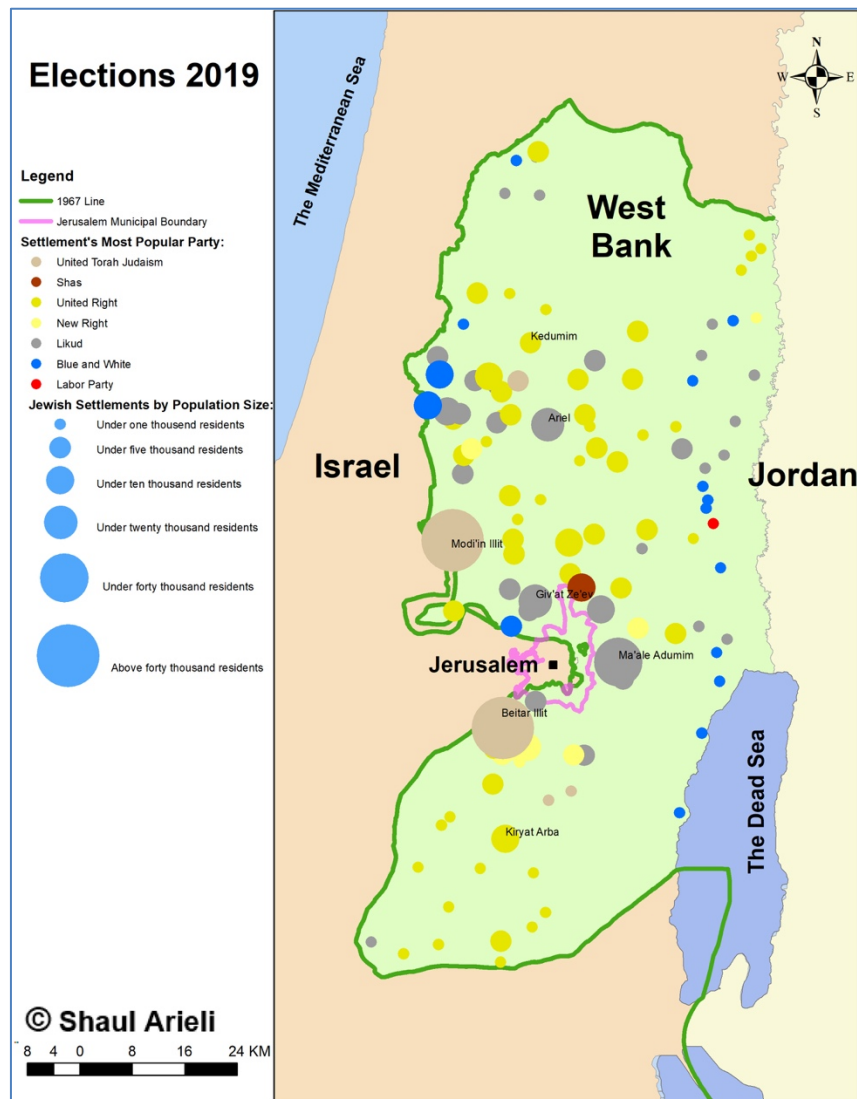


Figura 9. Partidos mayoritarios (en 2019) en los asentamientos. Fuente. Shaul Arieli.

Para concluir con este apartado sobre el territorio, debemos recalcar que el plan Trump es especialmente generoso con Israel y especialmente restrictivo con Palestina. Por ello, para lograr la improbable aceptación de los palestinos, el documento busca una compensación económica que haga más aceptable esta oferta que, a primera vista, parece que está avocada al fracaso.

Democracia

Antes de entrar a comentar la oferta económica del plan, debemos hacer una breve alusión al *competing value* de la democracia. Sobre este punto, el plan Trump no hace alusión alguna a la democracia, aunque es de esperar que las condiciones de seguridad, la anexión de territorio y la inclusión de población previstas en el documento traigan protestas palestinas que desemboquen en una pérdida de calidad de la democracia israelí.

La contraparte palestina

Uno de los elementos más novedosos del plan Trump es la incorporación de una importante contraparte económica que debería actuar como «zanahoria» para que los palestinos pudieran asumir algunas cuestiones que hoy parecen inasumibles. Este elemento no solo es el más interesante de la propuesta de Trump, sino que además introduce una nueva y esperanzadora lógica funcionalista en los procesos de paz, ya que la vía de la paz por territorios parece bastante agotada.

Para poder hacer un análisis más claro, vamos a agrupar los incentivos económicos de *Peace to Prosperity* en torno a tres grandes grupos: la promoción de áreas de libre comercio, la creación de infraestructuras y las compensaciones económicas.

Promoción de áreas de libre comercio

El primero de los incentivos económicos que plantea el plan es la creación de diferentes acuerdos comerciales del futuro Estado palestino. En total menciona dos iniciativas, un área de libre comercio con Jordania⁴⁵ que, por supuesto, estaría sujeto a que Amán aceptara la propuesta, y otra con los Estados Unidos. Para llevar a cabo el tráfico de mercancías con Jordania, el Estado palestino usaría los aeropuertos del reino Hachemita sin olvidar que su vigencia estaría siempre supeditada a que el comercio de bienes no interfiriera con las necesidades de seguridad de Israel. Respecto del acuerdo con Estados Unidos lo que propone la iniciativa Trump no es más que mantener la política

⁴⁵ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 26 (párrafos finales).

del *duty-free* de algunos productos y, de cara al futuro, negociar un gran acuerdo de libre comercio entre el Washington y Ramallah⁴⁶.

En una línea similar, se insta al resto de Estados del mundo, mencionando explícitamente a Europa y Oriente Medio, a firmar acuerdos similares con el futuro Estado palestino para promover su economía y favorecer su viabilidad.

Por último, aunque no se habla explícitamente de «acuerdo económico», el plan menciona la posibilidad de que Jordania, Israel y Palestina puedan convertirse en un *hub* para el transporte de personas y mercancías entre Asia, África y Europa, aunque posteriormente también menciona de forma más específica a Europa y a la región del golfo Pérsico⁴⁷ como miembros de este futuro régimen comercial.

Infraestructuras

En segundo lugar, encontramos una detallada suerte de infraestructuras que harían del futuro Estado de Palestina una especie de Costa Rica o Suiza de Oriente Medio. En concreto, *Peace to Prosperity* plantea la construcción de una red de carreteras (con 12 túneles y/o puentes) en toda Cisjordania que permita la conexión entre los distintos núcleos urbanos entre sí y de estos con Jordania⁴⁸. De hecho, seis de los doce túneles previstos, se sitúan concretamente en los corredores (norte, central y sur) anteriormente mencionados, ya que tienen por finalidad evitar fragmentación del futuro Estado palestino.

Uno de los puntos más destacables del plan, que es una idea recuperada del plan Olmert, es la unión mediante un túnel de los territorios de Gaza y Cisjordania. Más allá del innegable efecto positivo sobre la economía del futuro Estado palestino, la unión de estos dos territorios le otorgaría a Palestina la necesaria unidad territorial que todo Estado debe tener. En esta propuesta se plantea también que los dos territorios estén unidos por lo que el plan denomina *high-speed transportation*⁴⁹.

⁴⁶ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 27 (párrafo 1).

⁴⁷ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 36 (párrafo 4).

⁴⁸ "First-rate infrastructure solutions (including tunnels and overpasses) will be built to maximize unimpeded movement throughout both states and in between states and their respective enclaves" WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 14.

⁴⁹ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 12 (párrafo 2).

Junto a estas infraestructuras de transporte terrestre también merecen ser mencionadas otras como las aeroportuarias. Como mencionamos anteriormente, en un primer momento los palestinos podrán usar zonas acotadas de los puertos de Haifa, Ashod (Israel) y Aqaba (Jordania) hasta que se hayan cumplido los criterios de seguridad de Gaza y será precisamente allí donde, tras la construcción de una isla artificial, se erija un puerto y un aeropuerto propio⁵⁰.

Más allá de las infraestructuras, el plan prevé un importante impulso al sector turístico con la creación de la mencionada JTDA y de Atarot que favorecería la economía concretamente de una zona para desarrollar el turismo musulmán en Jerusalén. Junto a estas iniciativas el plan plantea la construcción de un resort en el mar Muerto cuyos beneficios se destinarían al futuro Estado palestino⁵¹.

Para finalizar este apartado, es necesario comentar que el coste de estos macroproyectos no tendría que ser asumido ni por el Estado de Israel ni por el futuro Estado palestino, sino por un fondo internacional —*International Fund*— cuyos detalles no están desarrollados en el plan.

Compensación económica

La parte económica del plan fue desarrollada en la conferencia de Bahréin en el verano pasado. En total se plantea un total de 50 billones de dólares en un horizonte temporal de 10 años. Este dinero sería gastado en tres grandes categorías: a) la economía, b) el pueblo y c) el Gobierno.

- a) Para la economía, el plan prevé la creación de un entramado legal, fiscal y comercial que permita mejorar los negocios y atraer inversiones extranjeras que estimulen el crecimiento del sector privado. Además, se habla expresamente de la construcción de hospitales, escuelas y casas con acceso seguro a electricidad, a fuentes agua potable y a servicios digitales⁵².
- b) Para la población, el plan habla de empoderar a los palestinos a través de la educación usando para ello plataformas educativas online, formación técnica e

⁵⁰ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 27 (párrafo 2) y 29 (párrafo 3).

⁵¹ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 29.

⁵² WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 19.

intercambios internacionales. También se mencionan servicios médicos, deportivos y culturales como medios para mejorar la vida pública de los ciudadanos palestinos⁵³.

Para el gobierno, el plan buscará que el ejecutivo del futuro Estado pueda mejorar en transparencia, sostenibilidad fiscal y en su capacidad para rendir cuentas ante sus ciudadanos. Se buscará que la economía palestina no dependa o dependa menos de donantes internacionales y, por tanto, pueda confiar más en sus propios ingresos fiscales. Estas y otras medidas deberían traer una nueva era de prosperidad en la que los palestinos y sus instituciones pudieran afrontar una transformación económica exitosa⁵⁴.

Para concluir este apartado, debemos mencionar que todas estas medidas que hemos englobado en el apartado «contraparte palestina» deberían servir de «zanahoria» para aceptar unas condiciones que no son ni mucho menos las deseadas por el pueblo palestino.

Conclusiones

En primer lugar, debemos mencionar que el plan presentado por el presidente Trump en enero es una clara apuesta por la seguridad (que no por la paz) que se prioriza frente a otros *competing values* como pueden ser el territorio, la identidad o la democracia.

En segundo lugar, no debemos olvidar que el objetivo del plan es crear un Estado palestino que no pueda convertirse en una amenaza para Israel, lo que en cierto sentido supone un triunfo de las tesis del actual primer ministro Netanyahu. Para ello, establece unos criterios muy duros en lo que al control de la política de seguridad y exterior se refiere, convirtiendo al futuro Estado palestino en un ente postmoderno en una región conflictiva.

En tercer lugar, el plan prevé un cambio en la lógica de la negociación, ya que abandona el principio usado en Camp David y Oslo —paz por territorios— para adoptar una lógica funcionalista donde el incentivo ya no es la concesión de tierras, sino una mejora significativa de los estándares de vida de los palestinos. En lo que a estos incentivos se

⁵³ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 20 (párrafo 3).

⁵⁴ WHITE HOUSE, *Peace to prosperity...* op. cit.p. 20 (párrafo 4).

refiere, el proyecto plantea tres grandes grupos: acuerdos de libre comercio, inversiones en infraestructuras críticas y fondos de compensación. Todos ellos deben servir de incentivo para los palestinos, pero también están sujetos al cumplimiento de los criterios de seguridad.

En cuarto lugar, tenemos que mencionar que el plan presenta soluciones muy polémicas a asuntos muy sensibles como son las cuestiones de los refugiados, de Jerusalén o de los asentamientos. El plan no solo elimina lo que se ha llamado el «derecho de retorno de los palestinos», sino que además pone en el mismo plano a aquellos judíos que se vieron forzados a salir de países árabes una vez se declaró la Guerra de Independencia. La cuestión de Jerusalén también ha sido resuelta de una forma poco satisfactoria para los palestinos, ya que la propuesta plantea el mantenimiento del *statu quo* actual creando una nueva capital para los palestinos que llevaría por nombre Al Quod. En último lugar, estarían los siempre polémicos asentamientos cuyo desmantelamiento, al contrario que en otras iniciativas, no está previsto en el plan de paz.

Todos estos elementos han hecho que la esperanza de vida de este plan sea muy corta, ya que la parte palestina ha mostrado su rechazo incluso desde antes de su presentación. En lo que a la clase política israelí se refiere, los dos grandes partidos políticos han mostrado su conformidad con el mismo, aunque eso no significa que toda la clase política israelí esté de acuerdo.

En todo caso lo que sí aporta el plan es un nuevo aire a un proceso de paz que desde hace años está absolutamente estancado. Sin embargo, parece complicado que sobre este plan se puedan establecer negociaciones, aunque resulta complicado que en el futuro los palestinos vayan a obtener mejores condiciones.

*Alberto Priego Moreno**

Profesor agregado del departamento de RR. II.
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Pontificia Comillas