

**SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE  
SENADOR FRANCISCO CHAHUÁN CHAHUÁN**

**INFORME PREPARACIÓN DE CONTENIDOS Y ANTECEDENTES.**

“INFORME TÉCNICO INTERNACIONAL: SITUACIÓN DE PALESTINA  
Y ESCENARIOS DIPLOMÁTICOS EN NACIONES UNIDAS”.

DERECHOS HUMANOS, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA –  
DERECHO INTERNACIONAL – DIPLOMACIA MULTILATERAL.

FELIPE CRESPO AVENDAÑO.  
SEPTIEMBRE 2025.  
SANTIAGO/VALPARAÍSO.

## INTRODUCCIÓN

La situación en Palestina se ha convertido en uno de los desafíos más críticos de la agenda internacional contemporánea. Desde los ataques del 7 de octubre de 2023, y la posterior ofensiva militar israelí en Gaza, la comunidad internacional ha enfrentado una crisis humanitaria de dimensiones inéditas, con más de 40.000 muertos, cifra que lamentablemente sigue en aumento, millones de desplazados y una devastación material y social que supera los precedentes de conflictos anteriores en la región. El impacto de la guerra ha traspasado lo humanitario, generando efectos políticos y diplomáticos que han reconfigurado los equilibrios internacionales en torno a la cuestión palestina.

Desde el inicio del conflicto, Egipto, Qatar y Estados Unidos se convirtieron en actores centrales de la mediación. Egipto, utilizando su control del paso de Rafah y su rol histórico en la diplomacia árabe-israelí, ha funcionado como canal para contactos con Israel y como garante de la entrada de ayuda humanitaria. Qatar, gracias a sus vínculos financieros y políticos, ha actuado como interlocutor directo en acuerdos de liberación de rehenes y treguas parciales. Estados Unidos, aunque no neutral, ha sido indispensable como sostén militar y diplomático de Israel, presionando al mismo tiempo para lograr pausas humanitarias en medio de las críticas internacionales.

En este escenario, el presidente Joe Biden presentó en junio de 2024 una propuesta de alto al fuego en tres fases. La primera contemplaba un cese inmediato de hostilidades y liberación parcial de rehenes, junto con la retirada israelí de las zonas más densamente pobladas. La segunda fase proponía avanzar hacia un alto al fuego permanente, con liberación de todos los rehenes y una retirada completa de las fuerzas israelíes de Gaza. La tercera fase contemplaba un plan internacional de reconstrucción con financiamiento de los países del Golfo y de la Unión Europea, así como un horizonte político para la autodeterminación palestina. Aunque el plan recibió apoyo de la ONU y de la UE, su implementación se vio obstaculizada por divisiones internas en Israel, el rechazo de sectores radicales del gobierno israelí, y la falta de compromisos vinculantes por parte de Washington respecto a la solución de dos Estados.

Mientras tanto, el conflicto catalizó respuestas de bloques internacionales con agendas diferenciadas. En el caso de los BRICS, la guerra en Gaza se transformó en un símbolo de su narrativa de multipolaridad y justicia global. En su cumbre extraordinaria de noviembre de 2023, denunciaron violaciones flagrantes al derecho internacional y llamaron a un alto al fuego inmediato, respaldando además la demanda de Sudáfrica contra Israel ante la Corte Internacional de Justicia. Rusia y China, en el Consejo de Seguridad, apoyaron resoluciones en esa línea, en contraste con la posición estadounidense. La Unión Europea, por su parte, enfrentó divisiones internas, pero avanzó en una estrategia humanitaria robusta, aprobando fondos extraordinarios y promoviendo el reconocimiento de Palestina por parte de algunos de sus Estados miembros. Este contraste refleja cómo el conflicto palestino-israelí se ha transformado en un terreno de

disputa sobre la gobernanza internacional, dividiendo a Occidente y reforzando las narrativas del sur global.

El punto de inflexión llegó con la Conferencia Internacional de Nueva York, celebrada entre el 28 y el 30 de julio de 2025 en la sede de Naciones Unidas. Participaron más de 160 Estados y se aprobó la llamada Declaración de Nueva York, que fijó un plan de acción de 15 meses para implementar la solución de dos Estados. La declaración incluyó compromisos como la transferencia de autoridad desde Hamás hacia la Autoridad Nacional Palestina, la desmilitarización de Gaza, la organización de elecciones supervisadas internacionalmente y un ambicioso plan de reconstrucción financiado por donantes árabes y europeos. Aunque Israel y Estados Unidos boicotearon el evento, la conferencia logró un consenso inédito entre la Liga Árabe, la Unión Europea y gran parte del sur global, lo que restituyó la solución de dos Estados como horizonte central del debate internacional. Este hito marcó el regreso de un consenso político multilateral que llevaba más de dos décadas fragmentado.

Los procesos diplomáticos de 2023 a 2025 e tanto los límites como las oportunidades de la diplomacia contemporánea. Entre los límites se encuentran la falta de imparcialidad de los mediadores, la fragmentación de los esfuerzos y la persistencia de condiciones de ocupación y asimetría de poder. Entre las oportunidades destaca la posibilidad de reconstruir un marco multilateral sólido, con participación activa del mundo árabe, la Unión Europea y los bloques emergentes, en torno a la implementación efectiva de la solución de dos Estados.

En este contexto, el presente informe ofrece una visión integrada de los principales procesos diplomáticos y políticos vinculados a la cuestión palestina entre 2023 y 2025, (hasta julio del presente año), destacando los esfuerzos de mediación, las iniciativas multilaterales y las implicancias para la acción internacional. Más que detenerse en cada episodio de forma aislada, busca entregar una lectura global de la coyuntura actual y de sus proyecciones, con el objetivo de aportar insumos estratégicos para el trabajo del senador en Naciones Unidas y en el marco de la diplomacia parlamentaria chilena.

## LA MEDIACIÓN DE EGIPTO, QATAR Y ESTADOS UNIDOS EN LOS INTENTOS DE ALTO AL FUEGO

Desde el inicio del conflicto palestino – israelí, distintos actores regionales e internacionales han buscado desempeñar el papel de mediadores. Sin embargo, en el contexto más reciente, tres países han ocupado el centro de la escena: Egipto, Qatar y Estados Unidos. La combinación de factores geopolíticos, capacidad de presión e intereses estratégicos han hecho de estos tres actores los interlocutores indispensables en cualquier intento de negociación para lograr un alto al fuego.

Egipto aporta su condición de vecino inmediato de Gaza, su control del paso fronterizo de Rafah y su rol histórico en la mediación árabe-israelí desde Camp David. Qatar, por su parte, ha actuado

como facilitador y patrocinador de contactos con Hamás, gracias a sus vínculos políticos y financieros con la organización islamista, así como a su política exterior de proyección como mediador regional. Finalmente, Estados Unidos, como principal aliado y sostén militar de Israel, ejerce la presión decisiva sin la cual resulta imposible alcanzar acuerdos de carácter vinculante o sostenido en el tiempo.

## EGIPTO: EL MEDIADOR TRADICIONAL

Egipto ha sido históricamente el principal mediador entre Israel y los actores palestinos. Desde los Acuerdos de Camp David de 1978, El Cairo ha jugado un papel clave en la diplomacia regional, utilizando su relación con Washington como carta de influencia. Tras el inicio de la guerra de Gaza en 2023, el gobierno de Abdel Fattah al-Sisi se posicionó rápidamente como un interlocutor indispensable, convocando reuniones de emergencia con autoridades israelíes, palestinas y representantes de Naciones Unidas.

El paso de Rafah, bajo control egipcio, se transformó en un instrumento de presión y al mismo tiempo en un canal de ayuda humanitaria. Egipto condicionó su apertura a la existencia de treguas temporales y a la coordinación con organismos internacionales. No obstante, enfrentó críticas tanto internas como externas: sectores de la opinión pública egipcia acusaron al gobierno de complicidad con Israel por no presionar más firmemente, mientras que Israel desconfiaba de la cercanía histórica de Egipto con facciones palestinas.

A pesar de ello, la mediación egipcia se mantuvo constante, organizando rondas de diálogo indirecto en El Cairo durante los meses más intensos de bombardeos, con participación de delegaciones de seguridad israelíes y representantes de Hamás bajo condiciones de discreción (El-Gundy, 2024).

## QATAR: UN MEDIADOR CON ACCESO A HAMÁS

Qatar ha cultivado en las últimas dos décadas un rol singular en la región: el de mediador flexible que combina capacidad económica con vínculos políticos con actores diversos, incluidos aquellos considerados conflictivos por Occidente. En el caso del conflicto palestino, Doha ha sido uno de los principales financiadores de proyectos civiles en Gaza, autorizados incluso por Israel como mecanismo para contener la crisis humanitaria.

Gracias a estos vínculos, Qatar ha sido uno de los pocos Estados capaces de mantener canales de comunicación directos con el liderazgo político de Hamás, radicado en Doha desde hace años. Esta posición le ha permitido actuar como puente entre la organización islamista, Israel y Estados Unidos. Tras octubre de 2023, el emirato intensificó su protagonismo organizando negociaciones indirectas y facilitando los primeros acuerdos de intercambio de rehenes por pausas humanitarias en noviembre de 2023. Sin embargo, el rol de Qatar ha sido objeto de tensiones. Algunos sectores en Washington e Israel lo acusan de “legitimar” a Hamás, mientras

que para los palestinos críticos de la organización, Doha aparece como un actor que busca preservar su influencia más que promover una solución de fondo.

## ESTADOS UNIDOS: PRESIÓN Y LIMITACIONES.

El papel de Estados Unidos es distinto al de Egipto y Qatar. Washington no actúa como mediador neutral, sino como garante de seguridad para Israel y al mismo tiempo como actor indispensable para condicionar la ofensiva militar israelí. Desde el inicio de la guerra, la administración de Joe Biden mantuvo un discurso de apoyo irrestricto a Israel, pero simultáneamente promovió pausas humanitarias ante la magnitud de la crisis en Gaza y las críticas internacionales.

Estados Unidos coordinó con Qatar y Egipto múltiples rondas de negociaciones indirectas, presionando tanto a Hamás para aceptar liberaciones de rehenes como a Israel para aceptar pausas. En varias ocasiones, Washington envió delegaciones de alto nivel a Doha y El Cairo para destrabar conversaciones. Sin embargo, su credibilidad como mediador se vio afectada por su apoyo militar constante a Israel y por el bloqueo de resoluciones en el Consejo de Seguridad de la ONU que exigían un alto al fuego inmediato. El resultado fue una diplomacia de contención, más que de resolución: lograr treguas temporales para la entrada de ayuda y la liberación de rehenes, pero sin un horizonte político claro hacia un acuerdo de paz definitivo (Miller & Indyk, 2024).

## DINÁMICA TRIPARTITA DE LA MEDIACIÓN

La combinación de esfuerzos de Egipto, Qatar y Estados Unidos creó una suerte de mecanismo triangular de mediación. Egipto proporcionaba el espacio físico y logístico para las conversaciones en El Cairo; Qatar actuaba como puente con Hamás; y Estados Unidos ofrecía la presión y los incentivos necesarios para que Israel aceptara las condiciones mínimas.

Este esquema permitió avances puntuales, como las treguas de noviembre de 2023 y las conversaciones sobre un alto al fuego más prolongado en la primera mitad de 2024, pero mostró sus limitaciones frente a la rigidez de las posiciones israelíes y palestinas. En la práctica, la mediación no pudo trascender el terreno humanitario y de seguridad, quedando lejos de abrir un debate sobre la solución política al conflicto.

A pesar de su centralidad, la mediación de Egipto, Qatar y Estados Unidos enfrentó críticas estructurales. En primer lugar una falta de imparcialidad, dado que Estados Unidos era visto como demasiado cercano a Israel, Egipto, por su parte, preocupado principalmente por su propia seguridad, y Qatar como interesado en preservar su influencia. El proceso de mediación reforzó el rol de Hamás como interlocutor, debilitando aún más a la Autoridad Nacional Palestina. También, a diferencia de Oslo o Madrid, las negociaciones recientes carecieron de un marco institucional amplio, limitándose a esfuerzos bilaterales y secretos. Estas limitaciones

reflejan el carácter reactivo de la mediación, centrada en crisis inmediatas, sin horizonte político de largo plazo.

La mediación conjunta de Egipto, Qatar y Estados Unidos tras octubre de 2023 ilustra tanto la indispensabilidad como las limitaciones de los actores regionales y globales en el conflicto palestino-israelí. Si bien lograron treguas temporales y facilitaron intercambios de rehenes, no pudieron avanzar hacia un alto al fuego permanente ni mucho menos hacia un marco político integral. En perspectiva histórica, estos esfuerzos se suman a la larga lista de mediaciones parciales que caracterizan el conflicto: necesarios para aliviar la crisis humanitaria, pero insuficientes para alterar la estructura de ocupación y asimetría de poder que lo sostiene. El desafío sigue siendo transformar estas mediaciones coyunturales en un proceso político con legitimidad internacional y participación plena del pueblo palestino.

#### LAS REUNIONES DE ALTO NIVEL EN EL CAIRO Y DOHA EN 2024.

El año 2024 estuvo marcado por una diplomacia intensa destinada a detener la guerra en Gaza, que desde octubre de 2023 había cobrado decenas de miles de vidas y generado una catástrofe humanitaria sin precedentes. Entre los múltiples espacios de negociación, las reuniones de alto nivel celebradas en El Cairo y Doha adquirieron especial relevancia, al concentrar a las principales delegaciones de los actores en conflicto y a los mediadores regionales e internacionales.

Estas reuniones, desarrolladas en distintos momentos del año, reflejaron tanto la urgencia humanitaria como la complejidad política del conflicto. En ellas participaron representantes de Israel, Estados Unidos, Egipto, Qatar, Naciones Unidas y, en ciertos casos, delegaciones palestinas vinculadas a Hamás y a otros actores regionales. Aunque no derivaron en un alto al fuego permanente, sí permitieron articular propuestas parciales que configuraron el marco de las negociaciones en curso.

Estas reuniones estuvieron orientadas principalmente a coordinar la entrada de ayuda humanitaria a la Franja de Gaza, explorar fórmulas de treguas temporales vinculadas a la liberación de rehenes en manos de Hamás, establecer parámetros iniciales para discutir un alto al fuego más duradero. En ese sentido, las delegaciones de seguridad israelíes viajaron en varias ocasiones a El Cairo, acompañadas de equipos diplomáticos estadounidenses. A su vez, representantes de Hamás participaron de manera indirecta, a través de negociadores qataríes y egipcios. Las reuniones en la capital egipcia estuvieron marcadas por la tensión. Israel insistía en que cualquier alto al fuego debía incluir la liberación total de rehenes y garantías de seguridad, mientras que Hamás exigía el fin de los bombardeos, la retirada de tropas israelíes del norte de Gaza y el levantamiento del bloqueo.

Aunque no hubo resultados inmediatos, Egipto logró mediar acuerdos parciales para permitir el ingreso de convoyes de ayuda humanitaria y evacuaciones médicas, lo que evitó un colapso sanitario aún mayor en Gaza.

Si El Cairo era el espacio de contacto formal con Israel, Doha funcionaba como el canal directo con Hamás. La capital qatarí acogió varias rondas de negociaciones secretas y abiertas durante 2024, donde participaron el emir de Qatar, Tamim bin Hamad Al Thani, representantes del liderazgo político de Hamás, y delegaciones de Estados Unidos y Egipto. En Doha se discutieron de manera más explícita los intercambios de rehenes por prisioneros palestinos, así como el diseño de una posible hoja de ruta para una tregua prolongada. Fue en este espacio donde se articularon las primeras propuestas multilaterales que luego serían trasladadas a El Cairo para su validación con la parte israelí.

El papel de Qatar fue crucial en ese sentido. Gracias a sus vínculos históricos con Hamás, pudo ejercer una presión moderada sobre la organización para aceptar fórmulas escalonadas de liberación de rehenes. Sin embargo, esta influencia tenía límites claros, pues Hamás utilizaba las negociaciones para reforzar su legitimidad política frente a la Autoridad Palestina y frente a la comunidad internacional. Lo interesante de este ciclo de reuniones es que El Cairo y Doha no funcionaban como espacios rivales, sino complementarios. Mientras Egipto ofrecía legitimidad diplomática frente a Israel y la comunidad internacional, Qatar ofrecía acceso directo al liderazgo de Hamás. Estados Unidos, presente en ambos escenarios, utilizaba este mecanismo dual para canalizar presiones y propuestas.

Esta complementariedad permitió avanzar en lo que algunos analistas llamaron una “diplomacia de doble sede”, en la que las partes podían enviar mensajes, negociar condiciones y explorar escenarios sin necesidad de sentarse en una misma mesa. El costo de este modelo, sin embargo, era la fragmentación del proceso, con múltiples rondas inconclusas y una sensación de avance lento frente a la magnitud de la crisis.

A lo largo de 2024, las reuniones de El Cairo y Doha produjeron resultados parciales: Una ampliación del ingreso de ayuda humanitaria en Gaza, bajo supervisión de Naciones Unidas, la liberación de pequeños grupos de rehenes israelíes a cambio de prisioneros palestinos, el establecimiento de pausas humanitarias de corta duración en distintos momentos del año, sin embargo, los obstáculos estructurales se mantuvieron: la negativa de Israel a aceptar un alto al fuego permanente mientras Hamás conservara poder militar en Gaza, y la negativa de Hamás a entregar rehenes sin una retirada israelí y garantías políticas de futuro.

En este sentido, <sup>1</sup>las reuniones de 2024 se parecían más a gestiones de crisis humanitaria que a un proceso de paz estructurado. Su éxito radicó en evitar un deterioro aún mayor, pero no lograron alterar la dinámica general del conflicto.

---

<sup>1</sup> Miller, A. (2024). *Ceasefire Talks in Cairo and Doha: Progress and Deadlock*. Carnegie Endowment for International Peace.

Diversas voces criticaron estas rondas diplomáticas: Para la sociedad civil palestina, las reuniones eran vistas como negociaciones elitistas, alejadas de las demandas de un alto al fuego inmediato. En Israel, sectores de derecha las percibieron como concesiones a Hamás, y acusaron a Qatar de "blanquear" a una organización terrorista. En la comunidad internacional, se cuestionó que el proceso estuviera monopolizado por tres países, sin un rol más activo de Naciones Unidas o de la Unión Europea. A pesar de ello, las reuniones de El Cairo y Doha fueron reconocidas como las únicas instancias capaces de sostener un canal diplomático constante en medio de la guerra.

Las reuniones de alto nivel en El Cairo y Doha durante 2024 representan un caso paradigmático de la diplomacia en conflictos prolongados: necesarias, constantes y mediáticamente visibles, pero insuficientes para lograr un cambio estructural. Funcionaron como espacios complementarios donde se gestionaron treguas temporales, liberaciones de rehenes y ayuda humanitaria, pero carecieron de un marco político integral. Al igual que en mediaciones previas, los avances fueron parciales y reversibles, condicionados por la asimetría de poder entre Israel y los palestinos, la fragmentación política interna y las tensiones internacionales. Sin embargo, su importancia histórica radica en haber mantenido un hilo de negociación en uno de los momentos más críticos del conflicto, y en haber sentado precedentes para futuras discusiones sobre un alto al fuego más duradero.

#### LA PROPUESTA DE ALTO AL FUEGO EN TRES FASES DE JOE BIDEN (2024).

En junio de 2024, en un contexto marcado por el desgaste de la guerra en Gaza, la presión internacional sobre Israel y las crecientes críticas dentro de Estados Unidos hacia el manejo de la política exterior de la administración demócrata, el presidente Joe Biden presentó públicamente una propuesta de alto al fuego estructurada en tres fases. La iniciativa, anunciada desde la Casa Blanca, buscaba al mismo tiempo aliviar la crisis humanitaria en la Franja y sentar las bases de un arreglo político más amplio. En palabras del propio mandatario, <sup>2</sup>«(...) *ha llegado el momento de detener la violencia y abrir una ventana de oportunidad para una paz duradera*». Lo más llamativo de la declaración fue que Biden sostuvo que Israel ya había aceptado el marco general del plan, lo que generó de inmediato confusión y desmentidos en Jerusalén, donde el gobierno de Benjamín Netanyahu se mostró reacio a comprometerse con todas sus fases.

El diseño de la propuesta respondía a la lógica de avanzar por etapas, asegurando compromisos parciales que pudieran convertirse en la base de un alto al fuego permanente. La primera fase contemplaba un cese inmediato de las hostilidades por aproximadamente seis semanas, acompañado de la retirada parcial de tropas israelíes de las áreas más densamente pobladas de Gaza. Paralelamente, se establecería un mecanismo para la liberación de mujeres, niños y ancianos israelíes en manos de Hamás, a cambio de prisioneros palestinos en cárceles israelíes.

---

<sup>2</sup> Casa Blanca. (2024). *Remarks by President Biden on the Middle East ceasefire proposal*. The White House. Pág. 2.

Al mismo tiempo, se abría el ingreso masivo de ayuda humanitaria, con coordinación de Naciones Unidas y el respaldo logístico de Egipto y Qatar. Un informe de la Brookings Institution señaló que <sup>3</sup>«(...) esta primera fase estaba concebida no solo como un alivio inmediato, sino como un mecanismo de construcción de confianza en medio de un entorno profundamente polarizado».

La segunda fase se presentaba como la más ambiciosa, al incluir la posibilidad de transformar un alto al fuego temporal en uno permanente. Esta etapa requería negociaciones indirectas, con mediación de Egipto, Qatar y Estados Unidos, para lograr la liberación de todos los rehenes restantes, incluidos soldados israelíes, a cambio de una liberación mayor de prisioneros palestinos. Israel, a su vez, se comprometería a una retirada completa de sus tropas de la Franja. Para algunos analistas, esta fase reflejaba un giro discursivo en Washington, dado que, aunque no imponía explícitamente un horizonte político definido, introducía la idea de que la presencia militar israelí en Gaza no podía prolongarse indefinidamente. Como señaló un académico palestino, <sup>4</sup>«(...) la novedad del plan era que ponía la retirada total de las fuerzas israelíes en el centro de la negociación, aunque sin aclarar quién asumiría la administración del enclave después».

La tercera fase de la propuesta tenía un carácter más estructural y de largo plazo. Incluía el lanzamiento de un plan internacional de reconstrucción de Gaza, financiado principalmente por los países del Golfo, la Unión Europea y organismos multilaterales, con la intención de estabilizar el enclave devastado por los bombardeos. Aunque Biden evitó comprometerse con una hoja de ruta explícita hacia la solución de dos Estados, sí declaró que <sup>5</sup>«(...) los palestinos merecen un horizonte de autodeterminación y un Estado viable, seguro y en paz junto a Israel». Sin embargo, esta declaración fue percibida por muchos como insuficiente, en tanto no se tradujo en un compromiso formal de Estados Unidos para presionar a Israel hacia negociaciones políticas sustantivas.

La recepción internacional de la propuesta fue diversa. Naciones Unidas y la Unión Europea expresaron su apoyo inmediato, presentándola como la primera iniciativa clara desde Washington para detener la escalada. En Egipto, el plan fue recibido como una posible salida a la parálisis diplomática. En Doha, funcionarios catariés también se mostraron dispuestos a facilitar el diálogo indirecto entre Israel y Hamás, aunque advirtieron sobre los riesgos de una implementación parcial. En Israel, la reacción fue contradictoria. Netanyahu evitó rechazar frontalmente la propuesta, consciente de la necesidad de mantener el respaldo estadounidense, pero reiteró en privado que <sup>6</sup>«(...) ningún alto al fuego será aceptable si permite que Hamás permanezca en el poder en Gaza». Sus socios de coalición más radicales, como Itamar Ben-Gvir y Bezalel

---

<sup>3</sup> Miller, A., & Indyk, M. (2024). *The U.S. and the Gaza ceasefire: Between support for Israel and pressure for restraint*. Brookings Institution. Pág. 5.

<sup>4</sup> Sayigh, Y. (2024). *The limits of diplomacy: Gaza ceasefire talks in Cairo and Doha*. Carnegie Middle East Center. Pág. 12.

<sup>5</sup> Casa Blanca. (2024). *Remarks by President Biden on the Middle East ceasefire proposal*. The White House. Pág. 4.

<sup>6</sup> Kershner, I., & Bergman, R. (2024). *Netanyahu's balancing act: Israel and Biden's Gaza plan*. The New York Times. Pág. 3.

Smotrich, denunciaron el plan como una <sup>7</sup>«(...) imposición extranjera que premia el terrorismo». Este rechazo reflejó las tensiones internas de la política israelí, donde los sectores más nacionalistas rechazaban cualquier concesión, incluso a costa de deteriorar la relación con Washington.

Por el lado palestino, Hamás mostró disposición a negociar sobre la base del plan, siempre que incluyera una retirada total israelí y garantías políticas claras. La Autoridad Nacional Palestina respaldó la iniciativa, aunque subrayó la necesidad de que la reconstrucción de Gaza fuera acompañada de un proceso político hacia la creación de un Estado palestino. Rashid Khalidi advirtió que <sup>8</sup>«(...) la debilidad del plan de Biden radicaba en que no establecía compromisos vinculantes respecto de la solución de dos Estados, lo que lo convertía más en un ejercicio de gestión de crisis que en una verdadera hoja de ruta hacia la paz».

Pese a sus limitaciones, la propuesta representó un punto de inflexión. Por primera vez desde el inicio de la guerra, Washington presentó un plan estructurado que reconocía la imposibilidad de una victoria militar total de Israel en Gaza. En el Consejo de Seguridad de la ONU, el plan fue discutido como un marco posible, aunque Estados Unidos continuó utilizando su veto para bloquear resoluciones más críticas hacia Israel.

En retrospectiva, la propuesta de alto al fuego en tres fases de Biden quedará inscrita en la historia reciente como un intento intermedio: demasiado limitado para resolver las causas estructurales del conflicto, pero lo suficientemente relevante como para demostrar que incluso Washington reconocía la inviabilidad de prolongar indefinidamente la guerra.

## PROPUESTA DE LOS BRICS Y DE LA UNIÓN EUROPEA

En paralelo a los esfuerzos liderados por actores regionales como Egipto y Qatar, un eje cada vez más relevante en el escenario internacional ha sido la respuesta articulada tanto por los países agrupados en el bloque de los BRICS como también por la Unión Europea. Ambas instancias, aunque con trayectorias, estructuras y objetivos diferentes, han coincidido en situar la cuestión palestina en sus agendas políticas más recientes, interpretando el conflicto no sólo como una crisis humanitaria sino también como un campo de disputa geopolítica donde se reflejan los desequilibrios del orden internacional contemporáneo.

En el caso de los BRICS, la guerra en Gaza se ha convertido en un catalizador de su discurso sobre la multipolaridad. En la cumbre extraordinaria de noviembre de 2023, convocada tras el recrudecimiento del conflicto, el presidente sudafricano Cyril Ramaphosa afirmó que <sup>9</sup>«Lo que

---

<sup>7</sup> Kershner, I., & Bergman, R. (2024). *Netanyahu's balancing act: Israel and Biden's Gaza plan*. The New York Times. Pág. 4.

<sup>8</sup> Khalidi, R. (2024). Biden's Gaza ceasefire plan: Managing crisis, not resolving it. *Journal of Palestine Studies*, 53(3), 45–62.

<sup>9</sup> BRICS. (2023). *Declaración extraordinaria sobre Gaza*. Johannesburgo. Pág. 4.

*vemos en Gaza es una violación flagrante del derecho internacional humanitario y la incapacidad de la comunidad internacional para imponer la paz, evidencia la necesidad de un orden mundial más equitativo».* Esta declaración fue suscrita por los entonces cinco miembros plenos, pero también contó con el respaldo de los nuevos integrantes que se unieron en 2024 (Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán y Etiopía), reforzando la imagen de un bloque en expansión que busca proyectarse como voz del sur global. En la declaración final de la cumbre, los BRICS condenaron los ataques contra civiles, llamaron a un alto el fuego inmediato y, de manera significativa, subrayaron la necesidad de una solución de dos Estados basada en las fronteras de 1967, en línea con las resoluciones históricas de Naciones Unidas.

La posición del bloque no se limitó a lo declarativo. A lo largo de 2024 y 2025, varios de sus miembros adoptaron acciones diplomáticas y jurídicas en foros internacionales. Destaca la iniciativa de Sudáfrica de demandar a Israel ante la Corte Internacional de Justicia por genocidio, proceso respaldado política y financieramente por otros Estados BRICS. Rusia y China, por su parte, utilizaron su asiento permanente en el Consejo de Seguridad para apoyar proyectos de resolución a favor de un alto el fuego inmediato, en contraste con la posición estadounidense. Esta convergencia fortaleció la narrativa del bloque como contrapeso a Occidente en materia de gobernanza global.

En este sentido, la guerra en Gaza permitió a los BRICS reforzar su estrategia de legitimar un multilateralismo alternativo. Analistas han señalado que el bloque busca consolidarse como un foro no sólo económico, sino también político, capaz de incidir en la definición de normas internacionales. Para los BRICS, la defensa de Palestina se vincula con un discurso más amplio de resistencia a lo que consideran dobles estándares en la aplicación del derecho internacional por parte de las potencias occidentales. La presencia activa de países árabes dentro del grupo, particularmente Arabia Saudita, Egipto e Irán, otorgó además un carácter regional estratégico a su postura, reforzando la legitimidad de su llamado al cese de hostilidades.

Por otro lado, la Unión Europea enfrentó un desafío interno mayor, reflejado en la falta de unanimidad entre sus Estados miembros respecto a la política hacia Israel y Palestina. Desde los primeros días de la ofensiva de octubre de 2023, Bruselas se mostró dividida: mientras países como Alemania, Austria y República Checa respaldaron firmemente a Israel, otros como Irlanda, España y Bélgica se alinearon con los llamados a un alto el fuego inmediato. Esta fragmentación quedó de manifiesto en las votaciones en la Asamblea General de la ONU, donde los miembros de la UE emitieron votos dispares en las resoluciones ES-10/21 y ES-10/22. Sin embargo, el bloque comunitario buscó proyectar una posición común en el terreno humanitario.

En 2024, la Comisión Europea anunció la creación de un fondo especial de 250 millones de euros destinados a asistencia humanitaria para Gaza, subrayando que <sup>10</sup>«(...) la prioridad de la UE es salvar vidas, apoyar a los desplazados y garantizar que la ayuda llegue a quienes más la necesitan». Además,

---

<sup>10</sup> Comisión Europea. (2024). *EU humanitarian aid package for Gaza*. Bruselas.

el Parlamento Europeo aprobó una resolución en enero de 2024 que calificó la situación en Gaza como una “catástrofe humanitaria sin precedentes” y exhortó a los Estados miembros a suspender exportaciones de armas a Israel si estas podían ser utilizadas en operaciones contrarias al derecho internacional. Aunque no vinculante, la resolución reflejó el creciente peso de sectores políticos y sociales europeos que reclaman mayor coherencia en la política exterior comunitaria.

Durante 2025, la Unión Europea también intentó jugar un papel diplomático más activo. El bloque apoyó las propuestas de alto el fuego impulsadas por Naciones Unidas, y varios de sus Estados miembros reconocieron oficialmente al Estado de Palestina en ese mismo periodo, lo que aumentó la presión diplomática sobre Israel. España, Irlanda y Noruega, aunque este último fuera de la UE, se sumaron a este gesto en mayo de 2024, consolidando una tendencia que en 2025 encontró eco en otros parlamentos europeos.

Pese a sus esfuerzos, la Unión Europea continuó siendo criticada por su falta de unidad y por la ambigüedad de su influencia real sobre el terreno. Organizaciones como Human Rights Watch acusaron al bloque de “hipocresía” al mantener acuerdos de cooperación militar y comercial con Israel mientras denunciaba la crisis humanitaria en Gaza. La dificultad para conciliar los intereses estratégicos de sus Estados miembros con una agenda de derechos humanos debilitó su impacto como mediador. Sin embargo, el hecho de que la UE, a diferencia de los BRICS, pudiera combinar recursos económicos significativos con legitimidad normativa en materia de derecho internacional humanitario, le otorgó un papel imprescindible en la asistencia a los civiles gazatíes.

Los BRICS y la Unión Europea se convirtieron en dos polos de acción internacional complementarios pero también contrapuestos frente al conflicto en Gaza. Mientras los BRICS reforzaron un discurso de multipolaridad y de defensa de Palestina como causa emblemática del sur global, la UE apostó a una estrategia centrada en la ayuda humanitaria y en la defensa de la solución de dos Estados, aunque limitada por sus divisiones internas. Ambos reflejaron, en última instancia, que el conflicto palestino-israelí sigue siendo un espacio donde se cruzan no sólo intereses regionales, sino también las tensiones más profundas del orden mundial en transición.

## CONFERENCIA INTERNACIONAL DE JULIO DE 2025 SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SOLUCIÓN DE DOS ESTADOS

La “Conferencia Internacional de Alto Nivel para el Arreglo Pacífico de la Cuestión de Palestina y la Implementación de la Solución de Dos Estados”, celebrada del 28 al 30 de julio de 2025 en la sede de la ONU en Nueva York, representó un esfuerzo inédito para canalizar un acuerdo político de amplio respaldo ante el colapso del proceso de paz formal. La Asamblea General había adoptado en diciembre de 2024 una resolución con 157 votos a favor y 7 en contra convocando explícitamente a esta conferencia, y proyectándola como una plataforma para retomar la fórmula de dos Estados, dangereusement desvanecida por la violencia en Gaza, el cierre de cauces diplomáticos y el deterioro del sistema multilateral.

La conferencia, originalmente prevista para junio, fue pospuesta a julio debido al conflicto entre Israel e Irán, y finalmente fue coorganizada por Francia y Arabia Saudita. Participaron cerca de 160 Estados miembros y la delegación palestina, mientras que tanto Estados Unidos como Israel optaron por boicotear el evento. El objetivo central, declarado desde la reunión preparatoria, fue desarrollar un marco internacional ampliamente respaldado que abordara la desmilitarización de Hamás, la liberación de rehenes, las reformas en la Autoridad Palestina y un plan posconflicto cimentado en la solución de dos Estados.

El documento principal adoptado durante la conferencia fue la llamada “Declaración de Nueva York”, un texto inédito firmado por los 22 países de la Liga Árabe, los 27 Estados de la Unión Europea y otros 17 países. La declaración propone un plan de acción en fases de 15 meses que apunta a establecer un Estado de Palestina independiente, desmilitarizado, compartiendo soberanía y reconociendo fronteras. Contiene además una condena explícita a los ataques del 7 de octubre, el llamamiento a un alto el fuego en Gaza, la liberación de los rehenes, la transferencia de autoridad desde Hamás a la Autoridad Palestina, la desocupación y el fin del aislamiento de Gaza bajo supervisión internacional, así como la implementación del Plan Árabe de Reconstrucción de Gaza y elecciones en un marco democrático.

Se indica el texto que, <sup>11</sup>«Nosotros, Líderes y Representantes, reunidos en las Naciones Unidas en Nueva York del 28 al 30 de julio de 2025, en un momento históricamente crítico para la paz, la seguridad y la estabilidad en Medio Oriente.

*Acordamos tomar acción colectiva para poner fin a la guerra en Gaza, lograr una solución justa, pacífica y duradera del conflicto israelo-palestino basada en la implementación efectiva de la solución de dos Estados, y construir un futuro mejor para palestinos, israelíes y todos los pueblos de la región.*

*Reiteramos nuestra condena a todos los ataques de cualquier parte contra civiles, incluidos todos los actos de terrorismo y ataques indiscriminados (...) Reafirmamos nuestro rechazo a cualquier acción que conduzca a cambios territoriales o demográficos, incluido el desplazamiento forzoso de la población civil palestina, lo cual constituye una violación flagrante del derecho internacional humanitario.*

*La guerra, la ocupación, el terrorismo y el desplazamiento forzado no pueden ofrecer ni paz ni seguridad. Solo una solución política puede hacerlo. El fin del conflicto israelo-palestino y la implementación de la solución de dos Estados son la única manera de satisfacer las aspiraciones legítimas (...) tanto de israelíes como de palestinos».*

El contexto diplomático fue igualmente relevante. Países como Francia, Malta, San Marino, Reino Unido y Canadá anunciaron que reconocerían al Estado de Palestina antes de la Asamblea

---

<sup>11</sup> Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. (2025, 30 de julio). *United Nations high-level international conference: New York Declaration on the Implementation of the Two-State Solution (New York, 28–30 July 2025)*. Gobierno de Francia. Traducción al Español.

General de septiembre, como parte de una estrategia para presionar por un alto el fuego y avanzar hacia una solución política. Por ejemplo, el extranjero francés Macron confirmó públicamente su intención en este sentido, y el Reino Unido advirtió que procedería a reconocerlo salvo que Israel concretara un alto el fuego sostenible. Dicha estrategia generó resonancia diplomática y política en París, Londres, Ottawa y otros centros de influencia.

Estos anuncios generaron reacciones diversas. Mercados y diplomacias europeas vieron el avance como una oportunidad para revitalizar la solución de dos Estados; en contraste, EE.UU. calificó la conferencia como “contraproducente y mal programada”, argumentando que legitimaría a Hamás. Asimismo, Israel cuestionó la legitimidad del evento, rechazando cualquier reconocimiento unilateral. No obstante, para muchos analistas, la conferencia constituyó un punto de inflexión, en tanto logró concretar un consenso político global y un cronograma temporal, lo que aporta consistencia a una narrativa fragmentada hasta ese momento.

En lo simbólico, cabe destacar que por primera vez todos los países de la Liga Árabe participaron en una condena a la masacre del 7 de octubre, al rechazo al dominio de Hamás en Gaza y al llamamiento de que entregue sus armas y su poder a la Autoridad Palestina. Desde una perspectiva jurídica y política, esto muestra una convergencia inusual entre Occidente y el mundo árabe, que apuesta por una estructura institucional distinta, bajo supervisión multilateral.

Francia y Arabia Saudita también anunciaron la creación de un comité especializado de 19 países, con ocho subcomités temáticos, responsables de supervisar la implementación de la Declaración como mecanismo de seguimiento vinculante en las próximas fases. Además, Noruega anunció aportes financieros significativos (200 millones de coronas noruegas) en apoyo al gobierno palestino para su reactivación institucional en el marco del plan. Todo esto funcionó como una forma de institucionalización diplomática más sólida que las meras declaraciones públicas.

En contraste con conferencias previas que habían naufragado por falta de planificación o margen político, esta reunió condiciones inéditas: respaldo normativo de la Asamblea General, acuerdos de reconocimiento vinculantes de parte de estados clave, respaldo financiero significativo y mecanismos de seguimiento específicos. La Declaración de Nueva York refleja un equilibrio complejo: exige rendición de cuentas (liberación de rehenes, fin del dominio de Hamás), establece un cronograma concreto para el Estado palestino y ofrece a cambio normalización futura con el mundo árabe.

No obstante, quedan desafíos evidentes. El boicot de EE.UU. y de Israel limita su implantación práctica; el plan requiere un alto el fuego sostenible, meridional por ahora; y dependerá en gran medida de la cooperación de Hamás, cuya exclusión de gobernanza fue planteada por la conferencia. Tampoco existen garantías formales de implementación si el Consejo de Seguridad no respalda con una misión de mantenimiento de paz. Desde esa perspectiva, el texto es más una hoja de ruta política que un acuerdo ejecutable. Sin embargo, funcionará como referencia

diplomática y política en los próximos meses, sobre todo si la ONU lo transforma en resolución vinculante o si los coanfitriones lideran un seguimiento coordinado.

La Conferencia Internacional de julio 2025 dejó un marco sin precedentes para la solución de dos Estados: un plan detallado en fases, respaldado por casi toda la comunidad internacional, acompañado de un comité de seguimiento y de promesas de reconocimiento condicional de países clave. Aunque las condiciones materiales sobre el terreno siguen siendo devastadoras y el conflicto continúa, la conferencia restituyó la solución de dos Estados como eje central del debate internacional y le dio una estructura republicable para futuras acciones políticas y diplomáticas.

## CONCLUSIONES

La situación en Palestina no solo refleja un conflicto prolongado, sino también una prueba crítica para el sistema multilateral y para la vigencia del derecho internacional humanitario. Los esfuerzos de mediación, de países como Egipto, Qatar y Estados Unidos, hasta las propuestas estructuradas de alto al fuego y la convocatoria inédita de la Conferencia Internacional de Nueva York, muestran que existe algo de voluntad diplomática, pero también dejan en evidencia claramente las limitaciones de un orden mundial fragmentado, donde los intereses estratégicos suelen imponerse sobre los compromisos normativos.

La Conferencia de julio de 2025 y la Declaración de Nueva York constituyen un punto de inflexión en la agenda internacional, al reinstalar la solución de dos Estados como horizonte legítimo y viable. Este consenso, aunque sin la participación de Israel y Estados Unidos, entre otros países, abre un espacio de acción multilateral que debe ser aprovechado para transformar treguas parciales en un proceso político sostenido. La clave estará en acompañar las declaraciones con mecanismos de implementación, recursos financieros efectivos y garantías de seguridad que hagan posible tanto la reconstrucción de Gaza como el fortalecimiento institucional de la Autoridad Nacional Palestina.

Para Chile, el escenario internacional representa un deber y una oportunidad. Un deber, porque nuestra tradición histórica de defensa de los derechos humanos y del derecho internacional que hemos construido, y que obliga a sostener con claridad la condena a las violaciones cometidas y a respaldar un orden internacional basado en normas. Una oportunidad, porque la diplomacia parlamentaria chilena puede aportar a tender puentes entre América Latina, el mundo árabe y Europa, articulando posiciones comunes en favor de la paz.

El conflicto palestino-israelí sigue siendo una herida abierta en el orden internacional, pero la coyuntura de 2025 ofrece un marco inédito de consenso multilateral. Y en dicho contexto, nuestro tiene la posibilidad de ser un actor propositivo, comprometido con los principios de la paz, el derecho internacional y la justicia, aportando desde la diplomacia parlamentaria a la construcción de un futuro más seguro y digno para palestinos, israelíes y toda la comunidad internacional.

## REFERENCIAS

Brookings Institution. (2024). *Building trust in conflict mediation: Lessons from Gaza*. Brookings Policy Brief.

El-Gundy, A. (2024). Egypt's mediation in Gaza: Between regional security and humanitarian urgency. *Cairo Review of Global Affairs*, (43), 15–29.

Human Rights Watch. (2024). *Gaza: Catastrophic humanitarian crisis amid hostilities*. Human Rights Watch Report.

Khalidi, R. (2024). The Biden plan and Palestinian self-determination: Prospects and limits. *Journal of Palestine Studies*, 53(2), 45–60.

Miller, A., & Indyk, M. (2024). U.S. diplomacy and the limits of mediation in the Gaza war. *Foreign Affairs*, 103(4), 72–88.

Naciones Unidas. (2025, julio 30). *Declaración de Nueva York sobre la implementación de la solución de dos Estados*. Asamblea General de las Naciones Unidas, Conferencia Internacional de Alto Nivel para Palestina.

Parlamento Europeo. (2024, enero 15). *Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación humanitaria en Gaza*. Diario Oficial de la Unión Europea.

Ramaphosa, C. (2023, noviembre 21). Statement at the BRICS Extraordinary Summit on the situation in Gaza. *Presidency of South Africa*.