



¿Qué es la Resolución 2803 del Consejo de Seguridad y qué significa para el plan de Trump sobre Gaza?

¿Por qué Estados Unidos solicitó una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, cómo lo logró y qué autoridad le otorga a Estados Unidos y a sus socios?

EXPLICADOR

PUBLICADO EL 21 DE NOVIEMBRE DE 2025 — LECTURA DE 8 MINUTOS



Profesor Marc Weller

Director del Programa de Derecho Internacional.

El 17 de noviembre, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución 2803, respaldando el "Plan Integral para Poner Fin al Conflicto de Gaza" respaldado por Estados Unidos, también conocido como el plan de 20 puntos del presidente Donald Trump para Gaza.

La resolución celebra el establecimiento de la Junta de Paz propuesta en el plan Trump y autoriza a la Junta y a los Estados miembros de la ONU a establecer una Fuerza Internacional de Estabilización temporal en Gaza. El proceso de elaboración del texto de la resolución fue breve. Sin embargo, su redacción oculta tanto significado como revela. De hecho, la historia de la adopción de la resolución revela la tensión subyacente.

Estados Unidos buscaba obtener la máxima legitimidad internacional de la ONU, al tiempo que intentaba mantener la influencia y el control de la ONU sobre la operación lo más pequeños posible.

La mayoría de los demás miembros del Consejo dudaban en ceder autoridad sin restricciones a Estados Unidos y a sus socios implementadores. Pero parece que Estados Unidos ha logrado gran parte de lo que deseaba.

¿Cómo logró Estados Unidos una resolución sobre un Consejo de Seguridad estancado?

Estados Unidos aplicó una técnica de presión para limitar la influencia de terceros en su borrador de la resolución, acortando el período de consulta. Washington calculó que pocos querían poner en riesgo un alto el fuego que, al menos por ahora, ha puesto fin en gran medida al sufrimiento masivo en Gaza, retrasando o incluso frustrando la adopción del texto.

Qatar, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Indonesia, Pakistán, Jordania y Turquía apoyaron el proyecto de resolución estadounidense en una declaración conjunta formal.

La delegación rusa presentó un proyecto de resolución alternativo que reflejaba las preocupaciones de muchos otros miembros del Consejo. Sin embargo, Estados Unidos contraatacó convocando a los partidarios originales del plan de Trump desde su concepción en Nueva York este septiembre.

Qatar, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Indonesia, Pakistán, Jordania y Turquía apoyaron el proyecto de resolución estadounidense en una declaración conjunta formal. Ese comunicado fue a su vez acogido con satisfacción en una declaración separada por la Autoridad Palestina.

Esa maniobra permitió a los miembros más reticentes del Consejo votar a favor del texto estadounidense, a pesar de sus reservas, argumentando que no querían frustrar una iniciativa que contaba con el apoyo de los Estados de la región más afectados. Rusia, al igual que China, abandonó su contraproyecto, aunque expresó serias preocupaciones. Ambos se abstuvieron en la votación, mientras que los 13 miembros restantes del Consejo de Seguridad votaron a favor de la resolución.

¿Por qué Estados Unidos solicitó una resolución de la ONU?

La administración Trump se ha mostrado hostil a las instituciones multilaterales, especialmente a la ONU. Por ello, fue necesario cierto grado de persuasión para llevar el asunto ante el Consejo de Seguridad.

Sin embargo, sin la resolución, el plan de Trump para Gaza no habría podido implementarse. Muchos de los Estados a los que se les solicitó que contribuyeran a la Fuerza Internacional de Estabilización insistían en un mandato de la ONU, por varias razones importantes.

En primer lugar, estaba el riesgo de percepción: que sin un mandato de la ONU la misión sería presentada como un esfuerzo neoimperialista que colocaba al mayor aliado de Israel, el presidente Trump, personalmente en cambio de lo que podría verse como una continua ocupación de Gaza por poder, negando permanentemente el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino.

Un mandato de la ONU ofrece legitimidad. Incluso si la lidera Estados Unidos, la operación puede presentarse como un esfuerzo de la comunidad internacional, emprendido en beneficio del pueblo de Gaza y la paz regional.

En segundo lugar, sin un mandato formal de las Naciones Unidas según el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, la presencia de una fuerza extranjera que ejerza control sobre el territorio podría considerarse una ocupación armada.

Según el derecho de los conflictos armados, una potencia ocupante no tendría derecho a buscar la transformación masiva que bloquea el plan de Trump en términos de gobernanza, reconstrucción y desarrollo económico.

Además, la autoridad de la "Junta de Paz" propuesta por el plan Trump, que actuará como autoridad suprema de gobierno para Gaza durante al menos dos años, debe tener un fundamento jurídico: cumplir con los requisitos legales y evitar la impresión de imposición colonial. Un mandato del Capítulo VII proporciona la autoridad legal necesaria, como ocurrió con la administración de la ONU de Timor Oriental y Kosovo.

Como alternativa, Palestina, a través del presidente de la Autoridad Palestina (AP), Mahmud Abás, podría, en teoría, haber invitado formalmente a la misión. Esta fue la preferencia de muchos en Palestina. Si el soberano da su consentimiento, esto otorga suficiente autoridad legal para la presencia y las actividades de una misión de gobernanza internacional, aunque esto suele estar respaldado por un mandato del Capítulo VII.

Sin embargo, Israel se niega a reconocer que la AP representa a Palestina. Estados Unidos consideró políticamente útil que la AP "recibiera con agrado" el apoyo de los demás estados árabes e islámicos a la resolución. Sin embargo, la AP no invitó a...

En esa declaración no se menciona la misión, ni la resolución la menciona. Su declaración no se presentó deliberadamente como un acto legal de consentimiento de una autoridad que representa a un Estado soberano.

Basar la autoridad de la misión en el consentimiento dado por la AP habría implicado el reconocimiento de Palestina como un Estado soberano, lo cual es inaceptable para los EE.UU. e Israel, que se han resistido muy firmemente a la reciente ola de



TRABAJOS RELACIONADOS

¿Podrá tener éxito el plan de paz de Trump para Gaza?

“

Estados Unidos consideró que sería políticamente útil que la Autoridad Palestina "recibiera con agrado" el apoyo de los demás estados árabes e islámicos a la resolución, pero la Autoridad Palestina no invitó a la misión.

reconocimientos de la condición de Estado. (Curiosamente, el Reino Unido se refirió a la "soberanía" palestina en el debate del Consejo sobre la resolución, en consonancia con su reciente reconocimiento de Palestina como Estado).

Finalmente, se puede dar el consentimiento para una misión de mantenimiento de la paz sin un mandato del Capítulo VII, pero también se puede retirar. Egipto, por ejemplo, retiró su consentimiento para la presencia de una fuerza de contención de la ONU en su frontera con Israel durante los preparativos para la guerra de 1967. Las tropas de la ONU se retiraron debidamente, dando paso a la guerra de los seis días que siguió.

¿Tiene la resolución autoridad bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas?

Sólo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas permite al Consejo de Seguridad autorizar el uso de la fuerza o realizar operaciones de mantenimiento de la paz en un territorio sin el consentimiento del soberano o incluso contra él.

En este caso, un país de la región parece haberse resistido a una resolución y un precedente que otorgaban la autoridad clara e inequívoca del Capítulo VII sobre la cuestión de Gaza y, por ende, también sobre la cuestión palestina en general.

Al final, surgió un compromiso que evade el asunto. Un párrafo inicial del texto de la resolución establece que la situación constituye una amenaza para la paz y la seguridad regionales. Esta constatación sirve de pasaporte para que el Consejo actúe cuando este pretenda actuar en virtud del Capítulo VII. La expresión «regional», en lugar de la tradicional referencia a la paz y la seguridad «internacionales», prácticamente sirve como introducción al Capítulo VII.

El contenido de la resolución apunta claramente al Capítulo VII. La Fuerza Internacional de Estabilización está autorizada a "utilizar todas las medidas necesarias" para llevar a cabo su amplio mandato. Esto se traduce en un código que designa la autoridad para usar la fuerza. Dicha autoridad solo puede otorgarse mediante una resolución del Capítulo VII.

“

En general, la interpretación de la resolución general respalda la opinión de que efectivamente se ha otorgado un mandato del Capítulo VII.

Sin embargo, desde la resolución 688 de 1991, la práctica del Consejo de Seguridad ha sugerido un elemento adicional para comunicar que se pretende ejercer la autoridad prevista en el Capítulo VII.

Dicha resolución se redactó al amparo del Capítulo VII, que permitía a los estados de la coalición garantizar la entrega de suministros humanitarios al norte de Irak sin el consentimiento del gobierno de Saddam Hussein. Sin embargo, quedó claro que China vetaría dicha operación humanitaria si se presentaba al amparo del Capítulo VII.

La solución fue adoptar el texto de la resolución tal como estaba, pero eliminar el párrafo habitual después del preámbulo que indica claramente que el Consejo actúa «al amparo del Capítulo VII» o de un artículo específico del mismo. Esto pretendía transmitir que la resolución, aunque en todos los demás aspectos se asemejara al Capítulo VII, no lo era en realidad.

Desde entonces, la ausencia de este párrafo habitual se ha interpretado como una práctica informal para indicar que un texto no se adopta en virtud del Capítulo VII. Este párrafo no figura en el texto de la Resolución 2803.

Este caso es claramente un ejemplo de ambigüedad deliberada destinada a satisfacer a un país que no desea ver una acción clara conforme al Capítulo VII en su vecindad inmediata.

Sin embargo, en general, la interpretación de la resolución en su conjunto respalda la opinión de que efectivamente se ha otorgado un mandato conforme al Capítulo VII: a pesar de la práctica reciente, la Carta de las Naciones Unidas no exige la inclusión del párrafo específico que invoca formalmente el Capítulo VII. Y no habría tenido sentido autorizar el uso de «todas las medidas necesarias», lo cual solo es posible en virtud del Capítulo VII, si la resolución no se hubiera basado en el Capítulo VII.

¿Cuánta autoridad otorga la resolución a la Junta de Paz (BoP) y a la Fuerza Internacional de Estabilización (ISF)?

Otro estribillo constante en el debate del Consejo sobre la resolución fue la ausencia de claridad en torno al alcance de la autoridad otorgada a la BoP y a la ISF.

La resolución exige que las fuerzas de seguridad desempeñen su mandato de conformidad con el derecho internacional, incluido el derecho humanitario.

Sin embargo, existen pocas otras limitaciones, y la resolución no otorga al Consejo de Seguridad poderes de supervisión más allá de su autoridad ya establecida en la Carta de las Naciones Unidas. Los poderes potencialmente amplios de la misión no se compensan con mecanismos para salvaguardar los derechos de los habitantes locales.

La extensa lista de tareas, tanto para la Base de la Paz como para las Fuerzas de Seguridad Interior (FSI) que operan bajo su autoridad, incluye el ejercicio y la supervisión de la gobernanza provisional, la reconstrucción, los servicios públicos y humanitarios, y la circulación de personas dentro y fuera de Gaza. La lista finaliza con una cláusula general que incluye «cualquier tarea adicional que sea necesaria para apoyar e implementar el Plan Integral».

En el Consejo se percibía que la misión podría adolecer de extralimitación. Por ejemplo, la resolución establece que las Fuerzas de Seguridad Islámicas tienen la misión de destruir la infraestructura militar, terrorista y ofensiva, así como el desmantelamiento permanente de armas de grupos armados no estatales.

Esto incluiría la extensa red de túneles y otras instalaciones que han protegido a Hamás durante el conflicto. Esta tarea eludió a las poderosas Fuerzas de Defensa de Israel durante dos años. Y llevarla a cabo podría poner a las Fuerzas de Defensa de Israel en una confrontación armada con Hamás.

De hecho, Hamás afirma que no ha acordado su propio desarme, salvo quizás la inutilización de armas pesadas. Insiste en el «derecho a resistir» la ocupación extranjera (israelí), argumentando que sus miembros deben conservar al menos armas pequeñas (los omnipresentes fusiles de asalto Kalashnikov).

¿Qué dice la Resolución 2803 sobre la participación israelí y palestina?

Más allá del mantenimiento del alto el fuego, la Resolución 2803 no establece obligaciones claras para Israel. El plazo para la retirada israelí completa aún no se ha acordado y está sujeto al cumplimiento de condiciones claras en Gaza.

Si bien la Junta de Paz y la Fuerza Internacional de Estabilización deben apoyar las entregas humanitarias, no existe ninguna exigencia específicamente dirigida a Israel de que facilite y deje de obstruir el acceso humanitario.

Sólo el plan de 20 puntos de Trump, que al menos está adjunto a la resolución, prevé entregas de ayuda inmediatas y completas sin interferencias. Estados Unidos, presumiblemente guiado por Israel, se negó a incluir esta referencia en el texto de la resolución. El compromiso fue anexar el plan a la resolución.

Sin embargo, si bien la resolución acoge con satisfacción el plan, no establece que el anexo deba interpretarse como parte integral de la resolución, como normalmente se esperaría.

Suscríbete a nuestro boletín semanal

Nuestro correo electrónico insignia proporciona un resumen de contenido, además de lo último sobre eventos y cómo conectarse con el instituto.

Introduzca su dirección de correo electrónico

Suscribir

Otras obligaciones señaladas en el plan de Trump no aparecen en la propia resolución, incluida la prohibición del desplazamiento forzado.

Los representantes palestinos habían abogado por un mandato más centrado en la protección de la población civil, en lugar de en su control, dada la continua presencia por ahora de las fuerzas israelíes, de Hamás y de otros grupos armados.

No ha habido ninguna participación palestina significativa en la generación del plan de Trump o de la resolución.

En lo que respecta a los acuerdos de gobernanza, no existen criterios para la selección de los miembros de la Junta de Paz. Esto parece estar completamente en manos del presidente estadounidense. De hecho, no ha habido una participación palestina significativa en la elaboración del plan de Trump ni en...

la resolución. Por consiguiente, es probable que haya poco sentido de pertenencia local y que todo el acuerdo llegue a considerarse una imposición externa.

Aun así, el texto de la resolución da cabida a la insistencia árabe de que al menos el comité tecnocrático responsable de la gobernanza local en Gaza estará integrado exclusivamente por palestinos, en lugar de estar integrado por expertos internacionales, como prevé el plan de Trump. Sin embargo, esto se limita a los palestinos de Gaza, quizás con el objetivo de excluir a los funcionarios de la Autoridad Palestina de Cisjordania.

Los criterios y mecanismos mediante los cuales se juzgará la "finalización satisfactoria" de la reforma de la Autoridad Palestina antes de que se le permita desempeñar un papel en el gobierno de Gaza parecen estar únicamente en manos de los EE.UU., la Junta de Paz y, en cierta medida, de Israel.

Hay una referencia a un documento estadounidense de 2020, que incluye requisitos inusuales para la AP, como el compromiso de abandonar cualquier acción legal en foros internacionales contra Israel.

Sin embargo, Palestina no controla la acción de la CIJ interpuesta por Sudáfrica, ni tampoco ninguna acción ulterior ante la Corte Penal Internacional de La Haya.

Por otra parte, el plan de 20 puntos prevé una amnistía y la posibilidad de que los miembros de Hamás que depongan las armas salgan de Gaza sin impedimentos. De forma controvertida, y muy posiblemente ilegal, esta amnistía propuesta podría incluir a los responsables de la masacre del 7 de octubre.

Finalmente, está la cuestión de un futuro proceso de paz. La resolución exige que se constate que la reforma de la Autoridad Palestina se ha llevado a cabo fielmente como condición previa para una vía creíble hacia la autodeterminación y la creación de un Estado palestino.

Esta referencia a la condición de Estado representa una concesión por parte de Estados Unidos. Sin embargo, muchas delegaciones señalaron que no se hizo referencia a las salvaguardias estándar de la ONU para los derechos palestinos, empezando por las resoluciones 242 y 338.

Incluso si la Autoridad Palestina logra cumplir las condiciones, más bien confusas, para avanzar hacia un proceso de paz, en la resolución Estados Unidos simplemente promete establecer un diálogo en "un horizonte político" para la coexistencia pacífica con Israel.

¿Qué tan grande es el logro de la Resolución 2803?

Estados Unidos logró la adopción de una resolución que conserva todos los elementos clave de su borrador inicial y se mantiene fiel al plan de 20 puntos de Trump. De esta manera, Estados Unidos logró respetar las líneas rojas de Israel, a la vez que concedió a los estados árabes una pequeña parte de lo que exigían, incluyendo un mandato del Capítulo VII, aunque disimulado.

La Casa Blanca logró ejercer suficiente presión sobre todos los miembros del Consejo para forzar la adopción de su proyecto, a pesar de importantes recelos.

“

En misiones anteriores de este tipo, como en Timor Oriental y Kosovo, pronto se hizo evidente una fuerte presión local para que se asumiera un papel local más significativo en el gobierno.

De esta manera, el presidente Trump ha logrado legitimación internacional para la implementación de su plan sin tener que aceptar ninguna intervención o control significativo por parte de la ONU. El informe semestral de la Junta de Paz al Consejo de Seguridad no cambia esta situación.

La participación palestina en la gobernanza y en la configuración del futuro del territorio es muy limitada y se pospone en gran medida a un futuro indeterminado. En misiones anteriores de este tipo, como en Timor Oriental y Kosovo, pronto se hizo evidente una fuerte presión local para un papel más significativo en la gobernanza, junto con la demanda de un proceso de estatuto definitivo que condujera a la independencia del Estado.



TRABAJOS RELACIONADOS

El plan de paz para Gaza necesita una diplomacia de puertas giratorias por parte de los "susurradores de Trump" del Golfo y de Europa.

Al concluir la sesión del Consejo, el delegado ruso señaló que Estados Unidos había insistido en el control absoluto de esta operación y que se había cumplido su deseo. Sin embargo, el control absoluto también implica responsabilidad exclusiva en caso de que la misión fracasara gravemente, como muchos, incluido aparentemente el representante ruso, prevén.

Trabajos relacionados

COMENTARIO DEL EXPERTO

El plan de Trump para Gaza aún no es un acuerdo de paz completo



La cumbre de Sharm el-Sheikh no culminó en un acuerdo detallado. Esto crea un peligro que requiere una respuesta urgente, incluido el nombramiento de una Junta Asesora de Paz Palestina.

17 DE OCTUBRE DE 2025 — LECTURA DE 4 MINUTOS

EXPLICADOR

¿Podrá tener éxito el plan de paz de Trump para Gaza?



Mientras el mundo espera la respuesta de Hamás, ¿qué oportunidades y peligros presenta el plan estadounidense para Israel, Palestina y la región?

2 de octubre de 2025 — LECTURA DE 8 MINUTOS



Chatham House es un instituto de políticas líder a nivel mundial cuya misión es ayudar a los gobiernos y a las sociedades a construir un mundo sostenible, seguro, próspero y justo.