

## ***La tercera vía: la creación de una Confederación Palestino-Israelí***

### ***The Third Way: the Creation of a Palestinian-Israeli Confederation***

**Yoanna Shubich Green\***

Recibido: 1 de junio de 2025

Aceptado: 15 de agosto de 2025

#### **RESUMEN**

La persistencia del conflicto palestino-israelí, intensificada tras la escalada bélica iniciada el 7 de octubre de 2023, ha puesto en duda la viabilidad de las soluciones tradicionales, como el Estado binacional o la fórmula de dos Estados completamente separados. En un escenario caracterizado por la interdependencia territorial, económica y demográfica, resulta indispensable explorar alternativas que reconozcan, de manera simultánea, la soberanía nacional y la necesidad de cooperación institucional. En este marco, el artículo examina la viabilidad de una Confederación Palestino-Israelí como “tercera vía”, sustentada en dos Estados soberanos que comparten instituciones clave bajo una lógica de coexistencia funcional. A partir del análisis de fundamentos teóricos y de propuestas concretas —entre ellas, la *Holy Land Confederation* y los planteamientos de Dahlia Scheindlin, Yossi Beilin, y Hiba Husseini—, se evalúan los principales retos y oportunidades de este modelo. Aunque todavía marginal en el debate político, la propuesta confederal abre la posibilidad de imaginar un horizonte más pragmático y equitativo, capaz de superar la actual parálisis y de sentar las bases para una paz justa y duradera.

#### **ABSTRACT**

The persistence of the Israeli-Palestinian conflict, intensified by the outbreak of hostilities on October 7<sup>th</sup>, 2023, has cast doubt on the viability of traditional solutions, such as a binational state or the two-state formula based on complete separation. In a context marked by territorial, economic, and demographic interdependence, it becomes essential to explore alternatives that simultaneously uphold national sovereignty and address the need for institutional cooperation. Within this framework, the article examines the feasibility of a Palestinian-Israeli Confederation as a “third way,” grounded in two sovereign states sharing key institutions under a logic of functional coexistence. Drawing on theoretical foundations and concrete proposals—including the *Holy Land Confederation* and the approaches of Dahlia Scheindlin, Yossi Beilin, and Hiba Husseini—it assesses the main challenges and opportunities of this model. Although still marginal within political debate, the confederal proposal opens the possibility of envisioning a more pragmatic and equitable horizon, capable of overcoming the current stalemate and laying the foundations for a just and lasting peace.

\* Universidad Anáhuac, México. Correo electrónico: <yoanna.shubich@anahuac.mx>.

**Palabras clave:** conflicto palestino-israelí; solución de dos Estados; confederación; interdependencia.

**Keywords:** Israeli-Palestinian conflict; two-state solution; confederation; interdependence.

## Introducción

A más de siete décadas del inicio del conflicto entre israelíes y palestinos, el horizonte de una paz duradera parece más lejano que nunca. Las sucesivas rondas de negociación, desde los Acuerdos de Oslo hasta los intentos más recientes de mediación internacional, han fracasado en dar lugar a una solución estable. En este lapso, el terreno —literal y simbólicamente— se ha erosionado: se multiplican los asentamientos, se agudizan las tensiones sociales, y las nuevas generaciones crecen en contextos de violencia, desigualdad y frustración.

En este escenario, la propuesta de crear una Confederación Palestino-Israelí ha emergido como una alternativa que escapa a la rigidez del binarismo tradicional: ni un solo Estado, que anule las identidades nacionales, ni dos Estados completamente separados, cuya viabilidad territorial y política se ha vuelto cada vez más cuestionable. En cambio, este modelo plantea la posibilidad de dos Estados soberanos que comparten ciertas instituciones y funciones estratégicas, reconociendo tanto la autonomía como la interdependencia de ambos pueblos.

Este artículo se propone analizar el potencial de este modelo confederal a partir de tres ejes: 1) los fundamentos históricos, políticos y teóricos que lo sustentan; 2) las iniciativas concretas que lo han articulado en años recientes; y 3) los retos y oportunidades que enfrentaría su implementación. El objetivo es explorar si esta “tercera vía” podría ofrecer un camino realista hacia la paz, o si se trata de una solución aún prematura frente a las condiciones actuales del conflicto.

### *Contexto geopolítico y factores identitarios*

Medio Oriente constituye una región de gran relevancia geoestratégica: concentra alrededor de 60 % de los recursos petrolíferos del mundo, es cuna de antiguas civilizaciones, posee pasos marítimos y comerciales que conectan tres continentes y ha sido escenario de recurrentes conflictos. Por ello, la paz y la estabilidad son de suma importancia y la solución del problema israelí-palestino es fundamental.

El estudio de la problemática israelí-palestina es muy complejo debido a los diferentes factores que intervienen: nacionalismos, religión, cultura, historia, intereses regionales, globales y percepciones de vida. Además, la política en la región del Medio Oriente es impredecible. Uno de los orígenes de dicho conflicto es la identidad y la conexión que ambos pueblos —el judío y el palestino— tienen con la *tierra*, así como sus legítimos derechos de construir su *patria*, su *hogar* o un Estado *nacional*.

### *Propuesta de dos Estados: evolución y críticas*

A lo largo de su historia moderna, el conflicto israelí-palestino ha sido escenario de diversas propuestas de solución, siendo la de “Dos Estados para dos pueblos” la más prominente y respaldada internacionalmente. Sin embargo, décadas de negociaciones, acuerdos y conflictos recurrentes han puesto de manifiesto las profundas limitaciones y, en muchos aspectos, la imposibilidad práctica de esta vía. La fragmentación territorial, la expansión de los asentamientos, la cuestión de los refugiados y la creciente desconfianza mutua han llevado a un estancamiento. En este contexto, se entiende que resulta imperativo explorar “terceras vías” que superen la polarización y aborden la compleja realidad en el terreno. Específicamente, se propone analizar la creación de una Confederación Palestino-Israelí como un modelo alternativo para alcanzar una coexistencia pacífica y duradera.

Cualquier fórmula —sea la de “dos Estados”, una “confederación de Estados” o la “autonomía dentro de un Estado”— no puede perder de vista que Israel no es concebido únicamente como un hogar, sino también como el refugio definitivo del pueblo judío, para que no se produzca una nueva *Shoa* u Holocausto. De la misma forma, Palestina representa el hogar nacional de una población que comparte identidad, historia y memoria y también tiene el deseo y el derecho de vivir en paz.

La idea de un “único Estado” fue abordada por diferentes autores, entre ellos, Benjamin Miller (2016) en su ensayo *Israel-Palestine: One State or Two: Why a Two-State Solution is Desirable, Necessary, and Feasible*, donde argumenta que, pese a que la solución de la coexistencia de dos Estados está colmada de problemas, es “la única propuesta pacífica posible, deseable y necesaria” (Miller, 2016: 438).

Otros autores como Danin (2016) sugieren que Israel reconsidera la propuesta de paz, hecha por la “Liga Árabe” en 2002, que plantea a Israel paz, seguridad y el establecimiento de relaciones diplomáticas con los países árabes a cambio de una retirada completa israelí a la frontera pre-1967. Finalmente, existen autores como Faris (2013) que opinan que, el proyecto de creación de “dos Estados” es “políticamente correcto” y es apoyado por políticos y diplomáticos mundiales, sin embargo, es difícil de llevar a cabo, debido a las distintas aspiraciones nacionales, culturales y religiosas que hacen compleja una reconciliación entre ambos grupos.

### *El conflicto palestino-israelí: vías tradicionales y sus limitaciones*

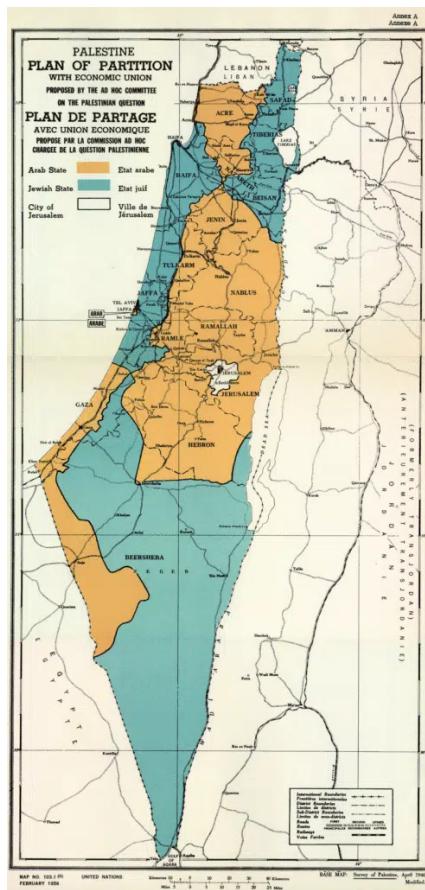
#### *Origen histórico del conflicto*

Aunque no es fácil indicar un único origen, el conflicto se remonta a comienzos del siglo xx, cuando el Imperio Otomano cedió su control sobre Palestina y el Mandato Británico fomentó la inmigración judía con respaldo internacional. Los nacionalismos sionista y árabe

palestino entraron en tensión por la aspiración común al mismo territorio. Ya en 1936, la Comisión Peel propuso una bipartición del territorio. Frente a la violencia entre ambos grupos, en 1947 la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó, a través de la resolución 181, un plan de partición que proponía dos Estados independientes —uno judío y otro árabe—, incluyendo la formación de una Unión Económica Palestina cuyos objetivos eran la creación de una unión aduanera, así como un sistema monetario común que tuviera un tipo de cambio único y con un régimen internacional especial para Jerusalén (Asamblea General de Naciones Unidas, s.f.).

### Mapa 1

Plan de Partición con una Unión Económica A/RES/181 adoptado el 29 de noviembre de 1947. Mapa propuesto por el Comité Ad Hoc sobre la Cuestión Palestina



Fuente: Organización de Naciones Unidas (s.f.).

### *La partición y sus consecuencias*

Los líderes árabes rechazaron este plan, lo que desencadenó la guerra de 1948. Israel proclamó su independencia y las fuerzas árabes vecinas invadieron. Israel retuvo la mayor parte de los territorios asignados al Estado judío y amplió áreas mediante conquistas militares. Este evento desplazó a 750 000 palestinos aproximadamente, dando origen a la *Nakba* (catástrofe) palestina, sentando las bases de profundas reivindicaciones territoriales y de refugiados. Por su parte, los países árabes expulsaron aproximadamente a 800 000 judíos, quienes inmigraron a Israel y/o América. Tras la contienda, Jordania ocupó Cisjordania y Egipto tomó control de la Franja de Gaza.

Tras la guerra, se creó la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés), que considera persona refugiada de Palestina a aquella “cuyo lugar de residencia habitual, entre junio de 1946 y mayo de 1948, era la Palestina histórica —el actual Estado de Israel— y que perdieron sus casas y medios de vida como consecuencia de la guerra. Los descendientes de esta población son también considerados refugiados por la Agencia” (UNRWA, s.f.). En 1950, cuando comenzó sus operaciones, 750 000 personas tenían el estatus de refugiadas de Palestina; hoy, son más de 5.6 millones, lo que se convierte en uno de los principales desafíos de las negociaciones para lograr un acuerdo definitivo.

En 1949 se trazó la línea de armisticio, conocida como la “Línea Verde” (por el color del lápiz usado para ello), al finalizar la primera guerra árabe-israelí, que delimitó el territorio bajo control israelí del resto de Palestina bajo administración jordana (Cisjordania y Jerusalén Este) y egipcia (Franja de Gaza). Es relevante señalar que esta línea no es una frontera internacional reconocida, sino una línea de alto al fuego acordada en los armisticios firmados en Rodas en 1949 entre Israel y Egipto, Líbano, Jordania y Siria, sin hacer referencia explícita a los palestinos: sin embargo, es un referente para las negociaciones de paz en las propuestas de solución de dos Estados, debido a que delimita el territorio de Israel reconocido internacionalmente del ocupado desde 1967.

En 1967, la “Guerra de los Seis Días” volvió a alterar el mapa: Israel ocupó Cisjordania, Jerusalén Este, la Franja de Gaza, territorios controlados por Jordania y Egipto, respectivamente, y los Altos del Golán, dominados por Siria. A partir de entonces, Israel instaló asentamientos civiles en los territorios ocupados, lo que se convirtió en un foco constante de fricción. Para los palestinos, tales asentamientos impiden la continuidad de su futuro Estado; para muchos israelíes, representan territorios con vínculos históricos, religiosos o estratégicos. En 1964, se formó la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), encabezada por Yasser Arafat, que adquirió relevancia tras la Guerra de 1967 y libró una prolongada guerra de guerrillas contra Israel durante las siguientes décadas.

**Mapa 2**  
La Línea Verde de 1967



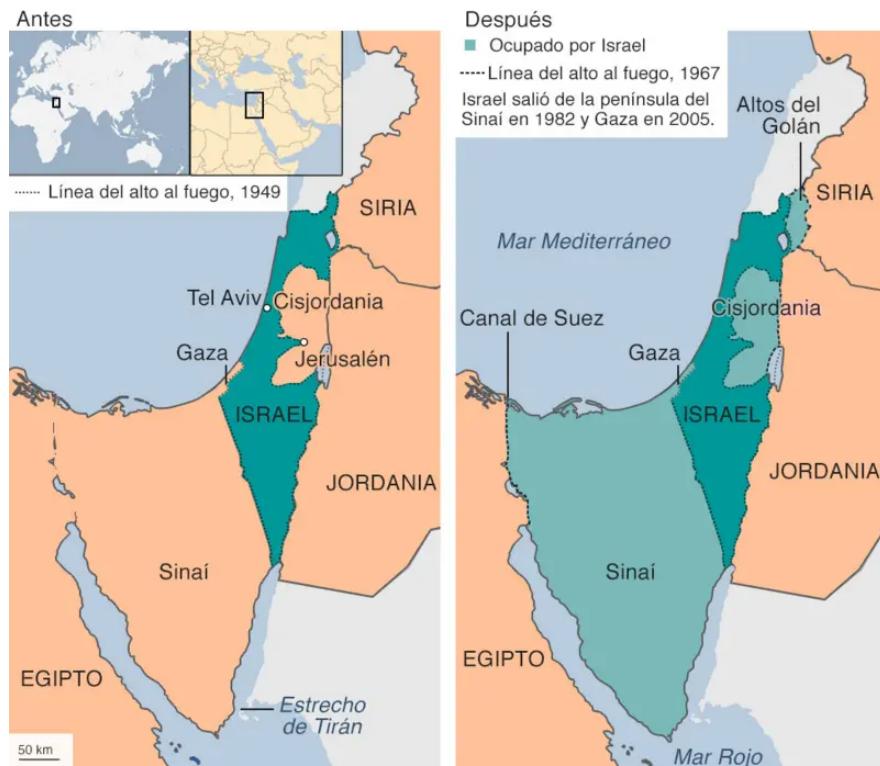
Fuente: Loos (2022).

La ocupación de estos territorios ha sido declarada ilegal por las Naciones Unidas, pero para Israel se sostiene por razones de seguridad y narrativa nacional. A lo largo de las décadas siguientes, la Asamblea General de la ONU y el Consejo de Seguridad aprobaron numerosas resoluciones reclamando la retirada israelí, aunque sin cumplimiento práctico. Con el tiempo, al extender su número, es inviable una separación de territorios, por lo que ha sido uno de los principales impedimentos para llegar a la paz.

Así, la violencia se incrementó en 1987 cuando inició la primera *Intifada* (alzamiento en árabe) contra la ocupación israelí en los Territorios Ocupados, terminando en 1991 con el

inicio de la Conferencia de Paz en Madrid, cuyo objetivo fue lograr una solución pacífica a través de negociaciones directas entre Israel y los Estados árabes y entre Israel y los palestinos.

**Mapa 3**  
Antes y después de la Guerra de 1967



Fuente: Bermúdez (2017).

#### *Los Acuerdos de Oslo y el estancamiento del proceso de paz*

De esta forma, en 1993 se firmaron los Acuerdos de Oslo entre Israel y la OLP, marcando un momento histórico. Estos convenios reconocieron mutuamente a ambas partes, crearon la Autoridad Nacional Palestina (ANP) en 1994 para autogobernarse gradualmente en partes de Cisjordania y Gaza, y establecieron la promesa de futuras negociaciones sobre los temas pendientes. Paradójicamente, los Acuerdos de Oslo incorporaron implícitamente ideas federales avanzadas. Como observó Daniel J. Elazar (s.f.), la Declaración de Principios contempló explícitamente “arreglos federales” que iban desde la eventual confederación del Estado palestino emergente con Jordania hasta organismos conjuntos entre ese Estado e Israel.

Sin embargo, Oslo no resolvió los asuntos claves y más controvertidos como: Jerusalén, refugiados palestinos, fronteras definitivas y seguridad. Al no tener un acuerdo definitivo y no haber avances, durante las décadas siguientes, el proceso de paz cayó en un estancamiento, donde afloró la ira, la violencia y la frustración. Israel derivó hacia gobiernos de derecha con escasa disposición a ceder territorio; de hecho, varios gobiernos israelíes consolidaron la anexión de asentamientos y el control exclusivo de Jerusalén, y los actos terroristas hacia Israel aumentaron por parte de grupos yihadistas islámicos.

La sociedad palestina, por su parte, se fragmentó políticamente: en 2006, Hamás ganó las elecciones en Gaza y en 2007 expulsó a la ANP de ese territorio tras una guerra civil, de modo que se configuraron dos centros de poder: la ANP con el partido político Al Fatah como autoridad en Cisjordania y Hamás en Gaza. Desde 2008-09, hubo cuatro guerras entre Israel y Hamás por lo que, desde 2014, el proceso de negociación se estancó. Al no haber avances tangibles y no llegar a un convenio final, los espacios se llenaron por extremistas de ambos lados, cuyas acciones destruyeron la confianza y acallaron las voces de los defensores de la paz, mermando los puentes de diálogo.

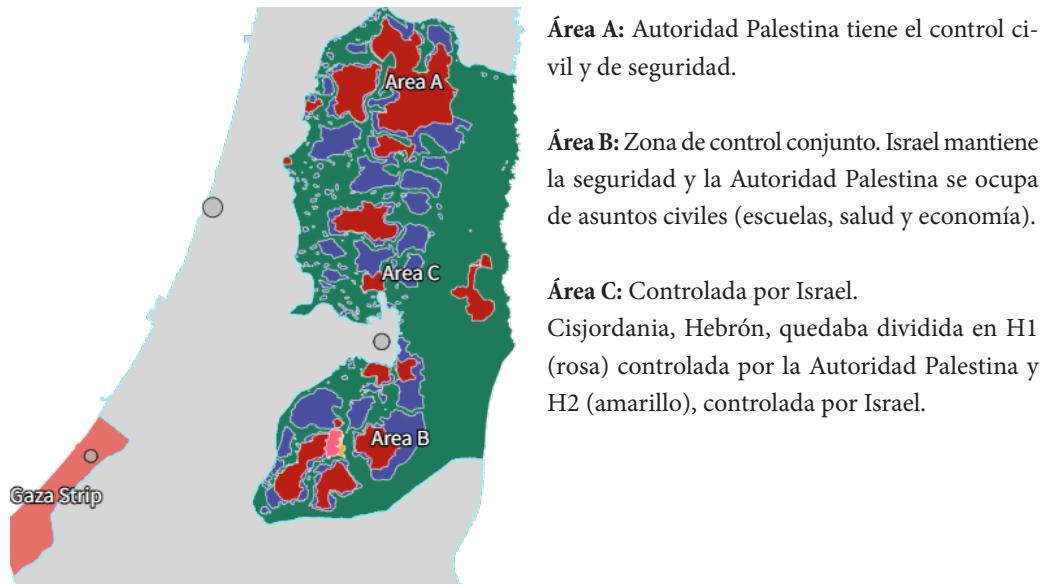
Hubo diversos esfuerzos de paz posteriores y se negociaron diferentes acuerdos, tales como: Acuerdo de la Franja de Gaza y para el área de Jericó (1994); Acuerdo de Wye River (1998); Memorando de Sharm el Sheik (1999); Camp David (2000); la Iniciativa de Paz Árabe (2002); los Acuerdos de Ginebra (2003); Hoja de Ruta (2005), Retirada unilateral o desconexión de Gaza (2005); conferencia entre el presidente de la ANP, Mahmoud Abbas, y el entonces primer ministro de Israel, Ehud Olmert, en Annapolis (2007); conversaciones patrocinadas por el entonces secretario de Estado estadounidense, John Kerry (2014) y la formación de la Alianza Global para la Implementación de la Solución de Dos Estados anunciada el pasado 26 de septiembre de 2024.

El objetivo de las conversaciones era alcanzar un acuerdo integral; sin embargo, en todos estos esfuerzos, nunca se llegó a ningún acuerdo definitivo que debía concluir con la creación de un Estado palestino independiente, soberano y con un proyecto de desarrollo social y económico que coexista pacíficamente al lado de Israel (Mekelberg y Shapland, 2018). Es improbable que las futuras conversaciones de paz entre israelíes y palestinos prosperen sin el apoyo efectivo de la comunidad internacional, incluyendo los países árabes, para obtener un acuerdo de paz regional y la aceptación de Israel por parte del mundo árabe. Incluso actualmente, existen autores como Faris (2013) que opinan que, el proyecto de creación de “dos Estados” es “políticamente correcto” y es apoyado por políticos y diplomáticos mundiales, sin embargo, es difícil llevarlo a cabo debido a las distintas aspiraciones nacionales, culturales y religiosas que hacen compleja una reconciliación entre ambos grupos.

Uno de los momentos más cercanos a un acuerdo, fue en el año 1995 con la firma del “Acuerdo de Oslo II”, en el que se detallaba la “subdivisión de las zonas administrativas de

los territorios ocupados". Cisjordania, quedaba dividida en zonas controladas por Israel, la ANP o una operación conjunta: fue el primer paso hacia la entrega de tierras a la Autoridad Palestina (AP).

**Mapa 4**  
Los límites del Acuerdo de Oslo II



Fuente: OCHA (2019).

#### *Obstáculos actuales a la solución de dos Estados*

Seis semanas después del Acuerdo de Oslo II, el entonces primer ministro israelí, Yitzhak Rabin fue asesinado y las negociaciones se ralentizaron. A partir de allí, la opción de los dos Estados ha estado cada vez más lejos de lograr. Las razones de ello son numerosas, entre las que se encuentra el continuo rechazo de Benjamín Netanyahu a esta solución. Por su parte, Andrew Thomas en *The Conversation* (2024), las resume en:

La presencia de un gobierno conservador en Israel y la falta de presión política por parte de Estados Unidos.

Menor poder político de la Autoridad Palestina y el fortalecimiento de Hamás en Gaza que provocaron una nueva división política entre palestinos.

El proyecto fundacional de Hamás de no reconocer y aniquilar a Israel.

El continuo crecimiento de los asentamientos israelíes en Cisjordania.

La violencia política en ambas partes.

Para Margalit (2013) y Walzer (1984), el concepto de los dos Estados ha fracasado en varias oportunidades y sólo es una forma de vulnerar los derechos de los palestinos y aferrarse a una ilusión de paz.

Otro de los grandes oponentes a la solución de dos Estados fue Yasser Arafat quien rechazó el plan Clinton-Barak para un Estado palestino. Incluso el mediador de Estados Unidos (EE.UU.), Dennis Ross (2004), citó al príncipe saudí Bandar bin Sultan quien dijo que, durante estas negociaciones, “si Arafat no acepta lo que está disponible ahora, no será una tragedia; será un crimen”, además, declaró que el “plan era lo mejor que los palestinos podían conseguir, y que rechazarlo no sería solo un error, sino un crimen contra los palestinos, de hecho, contra toda la región” (Ross, 2004: 756).

En declaraciones más recientes y teniendo en cuenta los sucesos del 7 de octubre de 2023, el Secretario General de las Naciones Unidas António Guterres declaró, a mediados de enero de 2024, en el Consejo de Seguridad que:

La solución de los dos Estados es el único camino para abordar las aspiraciones legítimas de israelíes y palestinos. Los israelíes deben ver materializadas sus legítimas necesidades de seguridad, y los palestinos deben ver realizadas sus legítimas aspiraciones a un Estado plenamente independiente, viable y soberano, en consonancia con las resoluciones de las Naciones Unidas, el derecho internacional y los acuerdos anteriores. La ocupación israelí debe terminar. (Naciones Unidas, 2024)

Sin embargo, la expansión de los asentamientos judíos (416 000 en Cisjordania y 209 000 en el este de Jerusalén) hace difícil política y logísticamente su evacuación, lo que ha producido que en la realidad se tenga dos comunidades étnicas-nacionales entremezclada en los dos territorios (fragmentación de la tierra, de la demografía y aislamiento físico), por lo que el territorio palestino es un archipiélago de islas prácticamente inconexas.

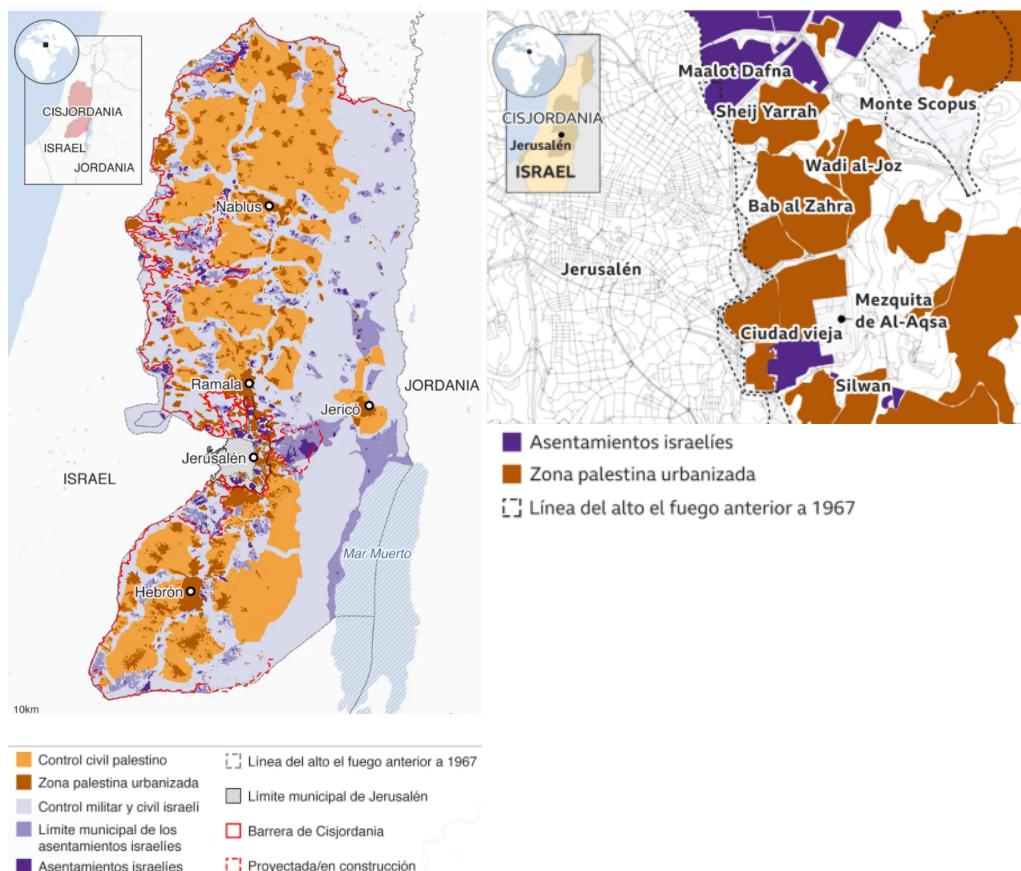
Los asentamientos judíos en Cisjordania están enclavados, aislados y rodeados por la población palestina y viceversa. Los palestinos no cuentan con libre circulación, ni de tránsito, lo que dificulta su calidad de vida. La existencia de estructuras administrativas paralelas, el aumento de violencia y actos terroristas de grupos de yihadistas islámicos agravó la desconfianza mutua. Al finalizar cada acto de violencia, incluido el actual del 7 de octubre de 2023, se renueva el debate sobre la propuesta de dos Estados para dos pueblos, o un Estado binacional, pero, es momento de repensar nuevas fórmulas para terceras vías que superen el estancamiento.

Es relevante destacar que existe un alto costo político de evacuar los asentamientos israelíes de Cisjordania, debido al peso político que tienen los colonos al formar parte de la base de los gobiernos israelíes, particularmente en las coaliciones, donde cualquier retirada provocaría la ruptura de éstas y la caída del gobierno en turno, así como la imagen de soldados forzando la salida masiva, además, aunque de acuerdo al dere-

cho internacional, estos son ilegales, Israel otorgó leyes, subsidios e infraestructura y su desmantelamiento implicaría demandas judiciales complejas, lo que ningún primer ministro estaría dispuesto a pagar.

Mapa 5

Asentamientos en Cisjordania (izq.) Asentamientos de Jerusalén Este (der.)



Fuente: Rosas (2023).

Otra alternativa es la de un Estado único, es decir, la creación de una entidad política binacional, con igualdad de derechos para judíos y palestinos dentro de un mismo marco constitucional, porque responde a que en la práctica Israel ya ejerce control sobre algunas áreas de Cisjordania y que la fragmentación territorial impide la viabilidad de una soberanía palestina independiente.

Esta propuesta tiene un fuerte componente normativo en favor de los derechos humanos y la igualdad jurídica. Sin embargo, enfrenta resistencias significativas tanto entre sectores israelíes como palestinos. Desde el lado israelí, se teme que la inclusión de millones de palestinos con derechos plenos diluya el carácter judío del Estado, lo que es percibido como una amenaza existencial (Shlaim, 2020). En el ámbito palestino, muchos líderes ven esta solución como una renuncia a la autodeterminación nacional y al derecho al retorno de los refugiados. Además, si la integración no se da en condiciones de equidad, existe el riesgo de institucionalizar un sistema de desigualdades, como han señalado algunas organizaciones internacionales.

La propuesta de dos Estados ha sido el modelo más notable y apoyado por diferentes actores regionales e internacionales. Consiste en la creación de un Estado palestino soberano en los territorios ocupados por Israel desde 1967 (Cisjordania, Gaza y Jerusalén Este), coexistiendo junto al Estado de Israel. Esta visión fue consagrada por la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU (1967) y tomó forma concreta con los Acuerdos de Oslo (1993), que establecieron una hoja de ruta hacia la coexistencia pacífica y el reconocimiento mutuo.

No obstante, como se ha mencionado, el proceso de Oslo se estancó y diversos factores han minado la viabilidad de esta solución. Uno de los principales obstáculos ha sido la expansión continua de los asentamientos israelíes en Cisjordania, los cuales han fragmentado el territorio palestino, imposibilitando la creación de un Estado contiguo y funcional. A ello se sumó la división política entre Hamás en Gaza y la ANP en Cisjordania, que debilitó la representación política palestina y su capacidad de negociación. Por su parte, el liderazgo político israelí ha mostrado una creciente resistencia a considerar concesiones territoriales significativas, por ello, es indispensable pensar en diferentes vías creativas.

### ***La Confederación: una tercera vía para la coexistencia***

#### *Fundamentos de una confederación*

En este contexto, la idea de una confederación aparece como una alternativa novedosa que intenta sortear la polarización del *status quo*. Los retos son muy grandes, sin embargo, es necesario construir condiciones generales para la paz y para la mejora de las condiciones de la vida de los palestinos, de la seguridad de los israelíes lo cual podría lograrse a través de la cooperación económica, el diálogo y la convivencia continua entre ambas sociedades para que no estallen nuevamente brotes de violencia. Antes del 7 de octubre de 2023, existía cierta cooperación en algunos asuntos en común como se ha mencionado anteriormente.

A lo largo del tiempo, la realidad muestra una profunda interdependencia entre ambos pueblos, producto de una geografía entrelazada, poblaciones que se superponen y nece-

sidades comunes en ámbitos como el medio ambiente, la economía, la salud pública y la seguridad. Dado que ni el territorio ni las poblaciones podrán separarse por completo, estos desafíos solo pueden abordarse mediante mecanismos de cooperación institucional incluidos en un acuerdo de paz. Alcanzar una concordia duradera implicará reconocer tanto los espacios en los que cada parte debe mantener su identidad y soberanía, como aquellos en los que deben operar conjuntamente, ya sea en términos sanitarios o económicos. En este contexto, las soluciones políticas híbridas, como una confederación de dos Estados con instituciones compartidas en áreas específicas, surgen como una alternativa viable para atender estas complejidades (Scheindlin, 2025).

Una Confederación entre dos naciones con reclamos sobre el mismo territorio puede alcanzarse cuando se combinen las tres condiciones siguientes:

- a) La existencia de grupos étnicos-nacionales enclavados y entremezclados en un mismo territorio, por lo que su separación *de facto* se vuelve más difícil.
- b) La presencia de proyectos e iniciativas colaborativas transterritoriales que involucran a ambas naciones.
- c) El territorio en disputa es de interés geopolítico para la comunidad internacional, la cual brinda apoyo y presión equitativa a ambas partes.

Por ello, una Confederación podría permitir una coexistencia pacífica, ya que no altera la demografía del territorio al tiempo que propicia una interacción y acercamiento entre las dos naciones en distintas esferas de la vida. Dicho acercamiento puede incluir el desarrollo de conocimiento empático mutuo al compartir narrativas y memorias históricas y la preferencia pragmática por lograr una colaboración institucionalizada. Cabe resaltar que, en el pasado, ha existido cierta cooperación entre autoridades israelíes y autoridades de la ANP en algunos temas como: seguridad, economía, administración de recursos, entre otros.

### *Ejemplos históricos y teoría política*

Una confederación de Estados es una forma de organización política en la que varios Estados soberanos acuerdan asociarse mediante un pacto o tratado para gestionar en común determinados asuntos de interés mutuo —como la seguridad, la economía, la gestión de recursos—, sin ceder completamente su soberanía a un ente superior. A diferencia de una federación, en la confederación los Estados miembros conservan su independencia jurídica y política, y las decisiones del órgano conjunto suelen requerir consenso o ratificación de cada Estado.

Daniel J. Elazar, estudioso del federalismo y de los sistemas políticos basados en pactos, describe la confederación como una forma posmoderna de cooperación interestatal que “preserva la autonomía de las unidades políticas mientras se institucionalizan formas de acción conjunta en ámbitos específicos” (Elazar, 1995). Desde la teoría constitucional, se considera que: “la confederación es una unión de Estados basada en un tratado interna-

cional, donde los miembros mantienen su soberanía plena, sin que exista una constitución común vinculante como en el caso de una federación" (Kelsen, 1945). Las confederaciones posibilitan a los pueblos preservar su identidad nacional, existencia y soberanía política por separado, al tiempo que les permite establecer una relación de trabajo cooperativa basada en el ejercicio conjunto de ciertos poderes y funciones acordados en asuntos considerados como confederales por el acuerdo de fundación de la confederación. También permite que los Estados constituyentes continúen siendo sujetos del Derecho Internacional sobre poderes y funciones acordados.

Las confederaciones se aplican mejor en situaciones donde las poblaciones son demasiado heterogéneas para formar uniones de tipo federal viables. La lealtad primaria en las confederaciones está orientada hacia los estados constituyentes.

En 1998, Daniel J. Elazar, escribió:

Hoy [...] la confederación y los arreglos confederales están siendo revividos como la forma posmoderna de federalismo que parece ser particularmente útil para conectar Estados y pueblos que no requerirán que se fusionen en nuevas naciones pero que les permitan preservar su identidad y existencia nacionales, y el reconocimiento de las realidades de la distinción étnica y, a veces, del conflicto [...] las confederaciones a menudo se usan donde las lealtades étnicas o nacionales separadas de los Estados constituyentes son muy fuertes y sus pueblos desean preservarlos, pero al mismo tiempo ven ventaja de los vínculos a largo plazo o permanentes con otros Estados y pueblos.

Bajo este esquema, varios aspectos soberanos se tendrán que compartir y establecer instituciones conjuntas. La confederación permite una mayor interacción política, económica y cultural, lo que acercaría a ambos pueblos. Así, se crean las condiciones para una mayor igualdad y prosperidad económica, a través del comercio, instituciones sólidas y una cultura de cooperación para un mejor funcionamiento (Scheindlin y Waxman, 2016).

#### *Propuesta de Confederación Palestino-Israelí*

Avishai (2018) entiende que la confederación "es la única solución posible entre israelíes y palestinos", pero sin esperanza de que la misma sea en buenos términos. No obstante, se requiere de cooperación en asuntos financieros, los pasos por razones laborales, el turismo, la electricidad y la salud entre otros. Nimer (2022) también se basa en la propuesta de Ben Meir de crear una confederación destacando que, para que esta sea posible, se requiere de "acuerdos políticos, económicos, militares y socioculturales graduales que producirán un nuevo conjunto de relaciones entre los gobiernos y los pueblos de estas tres sociedades".

Por otro lado, destaca que dicha propuesta sería un primer paso hacia la reducción del nivel de violencia, pero “no logra construir relaciones de confianza ni llevar a la gente hacia la sanación y la reconciliación”.

#### *Características y principios del modelo confederal*

Desde los Acuerdo de Oslo, la postura *de facto* fue crear mecanismos de separación y fragmentación en zonas A, B y C, sin llegar a la creación de un Estado palestino ni a un acuerdo definitivo tras décadas de negociación, por lo que el proceso de paz se estancó sin lograr una separación total; desde el 2007 Hamás gobernó una sociedad sin esperanza, lo que fue terreno fértil para ideologías fundamentalistas.

Ni la solución de un solo Estado ni el escenario de dos Estados resuena con ninguna de las partes. La solución de un solo Estado es inviable, debido a que ninguna de las partes está dispuesta a renunciar a su Hogar Nacional e identidad. En Israel existe la inquietud de ser una minoría demográfica en esta opción, por lo que el apoyo hacia la fórmula de dos Estados ha tenido más apoyo internacional, sobre todo a raíz de los atentados del 7 de octubre. Esta fórmula es rechazada por ambas partes, ya que se espera que solamente una de ellas tenga hegemonía demográfica.

Como se mencionó anteriormente, hoy el principal obstáculo es la separación de las poblaciones, por lo que varios expertos sugieren que se contemple una Confederación Palestino-Israelí como una nueva vía. Por otro lado, Israel depende de la mano de obra palestina en diversos sectores, necesita del mercado palestino y a su vez, los palestinos dependen de la economía israelí para laborar; ambos comparten el *shekel* israelí como moneda. Es relevante la interdependencia en materia de seguridad que existe, incluso, a pesar del atentado del 7 de octubre, persiste una cooperación en esta materia en Cisjordania para impedir una situación similar.

Los Acuerdos de Oslo contemplaban una cooperación en materia económica, seguridad y salud pública que aún existen; también divisaban la creación de comités conjuntos para compartir información, planes y personal para ello (Scheindlin, 2025). Esta asociación iniciaría con el reconocimiento de que ambos grupos nacionales tienen derecho a la autodeterminación, a través de dos Estados y con gobiernos representativos separados.

La opción de dos Estados es la que más fuerza ha logrado para poner fin al conflicto. Pero, de un modo diferente de lo planteado en las décadas de los ochenta y noventa, donde se proponía un Estado palestino en Cisjordania y Gaza sin ninguna conexión con Israel. La opinión de Haegi (2019), es que dos Estados independientes, uno israelí y otro palestino, sólo pueden coexistir pacíficamente mediante una confederación israelí-palestina y una posterior unión de parte de Jordania.

La partición, juntamente con un compromiso de cooperación y coordinación, podría ayudar a dejar de lado los temores de que, renunciar a la soberanía convierta a esa parte de la

tierra en un territorio inaccesible. Esta idea no es nueva, si se tiene en cuenta la Resolución 181 de las Naciones Unidas, y junto con la partición y la creación de dos Estados separados, recomendaba la formación de un tipo específico de confederación: una “unión económica” bajo una simple lógica: un área muy pequeña (unos 26 000 km<sup>2</sup>) con gran parte de sus fronteras divisorias artificiales y una frontera permeable que sería beneficiosa para ambos. Además, las dos partes, cuentan con problemas comunes, como son: los recursos naturales, el tratamiento de aguas residuales, la seguridad interna y la defensa fronteriza, la salud pública, los desafíos ecológicos, el calentamiento global, el turismo y los asuntos penales.

Pueden resumirse en tres, las razones que justifican la propuesta de la confederación:

- 1) No es posible que la situación actual persista en el tiempo. Prorrogarla indefinidamente, sólo empeorará el conflicto y disminuirá las posibilidades de acuerdos.
- 2) Los intereses geoestratégicos de los Estados árabes llevaron a acordar con Israel, y ello significa una mayor presión sobre los palestinos que podrían perder el apoyo de los Estados árabes.
- 3) EE.UU. y la Unión Europea (UE) entienden que mantener el conflicto alimenta las políticas extremistas que podrían llegar a desestabilizar la región y afectar sus intereses geoestratégicos.

No acordar sobre las cuestiones esenciales es lo que derivó en que el conflicto sea cada vez más intratable, a pesar de que ambas partes han tratado de hacer concesiones. Un acuerdo sobre una confederación desde el principio podría permitir resolver y gestionar conjuntamente las diferencias comunes y llevar adelante un proceso de reconciliación.

La propuesta planteada por distintos actores de la sociedad civil palestina e israelí, con la solución de dos Estados, según Sheindlin (2025), presenta las siguientes características como base de un modelo de confederación para Israel y Palestina:

Igualdad de libertades, circulación, trabajo y residencia, a través de las fronteras de cada uno.

- *Dos Estados distintos.* Cada uno con su derecho a la autodeterminación y su propio gobierno, liderazgo político, instituciones de gobierno y fronteras, que estarán próximas a la Línea Verde de 1967.
- *Ciudadanía inclusiva.* Lo que implica que, tanto israelíes como palestinos serán ciudadanos de sus respectivos estados-nación, respetando la soberanía y las leyes del otro. Aquellos palestinos que ya posean la ciudadanía israelí la conservarán, los refugiados palestinos podrán obtener la ciudadanía palestina, junto con el derecho de residencia en Israel y los colonos israelíes conservarán la ciudadanía israelí con derecho de residencia en Palestina si respetan sus leyes y soberanía. La idea es que nadie sea expulsado de su lugar de residencia actual.
- *Derecho al voto.* Palestinos e israelíes podrán votar en las elecciones nacionales de sus respectivos Estados, independientemente de donde residan.

- *Cooperación.* Los ciudadanos de ambos Estados cooperarán en asuntos de interés común, como la salud pública, el clima, los recursos naturales, la seguridad y la economía.
- *Jerusalén.* Sería la capital de ambos países, pero seguirá siendo una ciudad abierta, reflejando la interdependencia económica y social de sus poblaciones y el carácter sagrado para múltiples religiones. En el plan confederal, la ciudad se administraría de forma compartida: Israel mantendría soberanía sobre el barrio occidental (Jerusalén Oeste), y Palestina sobre el Oriental (Jerusalén Este). Las entradas y lugares sagrados (mezquita de Al-Aqsa/Haram al-Sharif, Muro de las Lamentaciones y la Iglesia del Santo Sepulcro) quedarían abiertos a ciudadanos de ambos Estados en todo momento.

Para organizarlo, se propone establecer un gobierno municipal binacional, o alternativamente conceder una segunda capital paralela (por ejemplo, Ramala para Palestina), mientras Jerusalén Este actúa como su centro religioso.

En definitiva, solo bajo una estrecha colaboración de todas las partes, existe una posible solución realista y pragmática, aceptando el conjunto de objetivos expuestos.

Ambos grupos de residentes permanentes, israelíes y palestinos, votarían en sus respectivas elecciones nacionales (el país de su ciudadanía), en lugar de hacerlo en las de su país de residencia. Sin embargo, podrían participar en las elecciones municipales de su lugar de residencia y disfrutarían de los mismos derechos civiles y prestaciones sociales que los ciudadanos.

Por otro lado, de acuerdo con el Memorándum del Instituto de Estudios de Seguridad Nacional (INSS, por sus siglas en inglés), “*Resolving the Israeli-Palestinian Conflict: The viability of One State Models*” de Pnina Sharvit Baruch (2021: 63) se propone que, en el tema de los refugiados palestinos en una confederación, cada Estado decidirá independientemente sus condiciones de ciudadanía y en consecuencia, el Estado palestino podrá determinar quién tiene derecho a recibir la ciudadanía palestina y podrá permitir el regreso de refugiados y sus descendientes del extranjero al Estado palestino, a menos que esto se excluya o limite en el acuerdo entre ambas partes. Esto podría considerarse parte de la solución al problema de los refugiados. El mismo documento señala que “cada Estado será responsable de la seguridad interna dentro de sus fronteras y tendrá sus propias fuerzas de seguridad” (Baruch, 2021: 63). Como el modelo confederativo se basa en la idea de igualdad entre los Estados, se recomienda que se acuerde que el Estado palestino sea desmilitarizado y tenga solo fuerzas de seguridad limitadas.

Rubeiz (2024) indica que “poner fin a las guerras mediante la separación de grupos étnicos ha resultado en masacres” y pone como ejemplos lo sucedido en la división de la capital libanesa, Beirut Este y Beirut Oeste durante la guerra civil de 1975; la separación de Pakistán de la India y de Grecia y Turquía, por ello, propone una confederación binacional como alternativa viable. También señala que el desarrollo económico y la equidad entre ambos

DOSIER

grupos son vitales para que los extremistas no encuentren terreno fértil para la movilización y la resistencia. Así, como se mencionó en el texto, la mayoría de los autores que apoyan dicha propuesta afirman que ésta permitiría una interacción diaria entre ambas sociedades, donde el objetivo sería mejorar la confianza entre los diferentes actores étnicos; compartirían los beneficios económicos y de seguridad a través de la colaboración, y se abordaría el problema de los refugiados y de los asentamientos israelíes.

Se debe indicar que, con la creación de una Confederación Palestina-Israelí, será necesario instaurar instituciones conjuntas tales como: tribunales mixtos para dirimir disputas en distintos temas; cuerpos policiales coordinados; agencias para supervisar diferentes temas como: energía, recursos hídricos, medioambientales, salud, recursos económicos; comisión conjunta para la administración de Jerusalén, entre otros.

Las siguientes iniciativas concretas han sido propuestas por actores israelíes y palestinos en distintos momentos, retomando los principios antes descritos y buscando viabilizarlos a través de estructuras específicas.

*Iniciativas recientes: Holy Land Confederation, Scheindlin, Beilin-Husseini, etc.*

Principalmente, esa propuesta ha surgido en círculos de judíos israelíes vinculados a la izquierda política, así como entre dirigentes, exdiplomáticos, académicos, líderes de organizaciones sociales. De manera paralela, diversos exnegociadores, intelectuales, activistas, académicos, y defensores de derechos humanos palestinos han explorado públicamente la idea de una confederación como una forma de garantizar derechos igualitarios y resolver el conflicto sin dividir completamente el territorio. Así, en el mes de febrero de 2022, algunos líderes israelíes y palestinos anunciaron una nueva propuesta para crear una “confederación de dos Estados”, como un camino para avanzar luego de diez años de negociaciones de paz interrumpidas.

Esta propuesta, se basa en parte, en el “Acuerdo de Ginebra” elaborado en 2003 por líderes palestinos e israelíes e incluye nuevas y detalladas recomendaciones, como la formación de un Estado independiente de Palestina, en la mayor parte de Cisjordania, Gaza y Jerusalén Oriental. Israel y Palestina tendrían gobiernos separados, pero coordinados a un alto nivel en seguridad, infraestructura y temas sensibles para las poblaciones de ambas partes. Los 500 000 colonos judíos en la ocupada Cisjordania tendrían la opción de trasladarse o convertirse en residentes permanentes del Estado de Palestina y los asentamientos cercanos a la frontera se incorporarían a Israel con un intercambio de terrenos uno-uno. Los palestinos también tendrían la posibilidad de trasladarse a Israel como ciudadanos de Palestina con residencia permanente en Israel.

Bar-Tal (2022) considera posible una confederación entre Israel y la Autoridad Palestina con Jordania como una forma de solución realista al conflicto en base a la propuesta de Alon Ben-Meir (2022) sobre la construcción de una confederación y las barreras para

su implementación, entre las cuales menciona un “conflicto sociopsicológico”, la “asimetría de las partes en el conflicto”.

La opinión de Hanna Siniora (2019: 91), codirector ejecutivo del *Israel-Palestine Center for Research and Information* (IPCRI) es que la confederación como solución permanente al conflicto sería una alternativa viable. Si bien cinco años atrás, hubiera sido impensable, entiende que existe un progreso o avance en las relaciones entre Israel y algunos de los Estados del Golfo. Además, como ambos pueblos presentan sus dudas sobre los dos Estados, una “solución confederal se está volviendo más aceptable”. Para esta solución, Siniora (2019: 92) afirma que la principal preocupación de Israel es Jerusalén y su seguridad y para Palestina, Jerusalén, su propia seguridad y la economía y que, en lugar de una confederación bilateral entre Palestina y Jordania, “no resulta descabellado, pensar en una confederación bilateral entre Israel y Palestina”.

Dado que, Israel y Jordania han mantenido una valiosa cooperación durante muchos años, la posibilidad del surgimiento de un Estado palestino plenamente independiente asusta a ambos vecinos, ya que podría desestabilizar a ambos países, que cuentan con la presencia de 20 % de palestinos en Israel y más de 50 % en Jordania. Es por ello que aboga por una “Confederación Trilateral” en la región formada por Israel, Jordania y Palestina, como una solución a la mayoría de los problemas que en este momento parecen irresolubles, como el futuro de Jerusalén, el trazado de fronteras, la cooperación económica, la seguridad, los refugiados palestinos (el derecho al retorno), los colonos israelíes y los asentamientos, entre otros temas de constante discusión.

El problema que plantea Siniora (2019: 93) es Jerusalén. Reconoce, por un lado, que, ningún líder palestino o israelí renunciaría a sus pretensiones de soberanía sobre Jerusalén, lo cual ha socavado todas las iniciativas previas para llegar a una solución de dos Estados. Por lo tanto, plantea, una Jerusalén unida, donde Jerusalén es la capital de la confederación, donde la ciudad sea abierta, sin muros ni fronteras, sin soldados, seguridad para todos, y libertad de circulación y de culto. Jerusalén, como ciudad abierta y unida, sería la capital de la confederación trilateral, también la capital de Israel y Palestina, y podría ser vista como una capital confederal como Washington DC o Bruselas. Tal resultado para Jerusalén puede ser aceptado por israelíes, palestinos, los jordanos y el mundo árabe y musulmán. A su entender, se está ante una solución de compromiso que satisfaría las necesidades de todas las partes. Con una confederación trilateral, Irán ya no sería una amenaza y el Estado Islámico (isis) perdería su control.

Por su parte, la idea de Dahlia Scheindlin (2018) es que “una confederación israelo-palestina puede funcionar” para ello, se basa en que “la solución de los dos Estados está muerta, las soluciones de un solo Estado son inaceptables para la otra parte. Sin embargo, existe un plan de paz viable que atrae a ambos”. Para esta afirmación, la autora se basó en los resultados de la encuesta conjunta israelí-palestina realizada en diciembre de 2017, donde 52 %

DOSIER

de los israelíes “apoyaba la solución de dos Estados”, cifra que habría superado al 70 % en 2010, es decir, el apoyo a la solución de dos Estados ha disminuido. Las diferencias vuelven a surgir, en relación con el lugar donde podría estar ubicado el Estado palestino, donde el panorama se vuelve aún más complicado. Aun así, las otras alternativas se ven más complejas.

Por un lado, una federación o confederación entre Israel y Jordania implica el control israelí de todo el territorio entre el mar Mediterráneo y el río Jordán. Lo mismo ocurriría ante un solo Estado para Israel y Cisjordania, donde los palestinos serían desiguales a los israelíes. Por otro lado, una confederación israelí-palestina, “comenzaría con los cimientos de dos Estados independientes separados y territorialmente definidos”. Esta idea es promovida por el grupo de la sociedad civil “Una Tierra para Todos”, entre otros, bajo la premisa de dos gobiernos, dos jefes de Estado y una frontera cercana a la división anterior a 1967. Cada Estado sería soberano y libre de definir su carácter nacional (Sheindlin, 2018).

Siete años después de sus declaraciones, Sheindlin (2025) redobla su apuesta al entender que, pese a que el momento es el “más duro y violento de la historia” están dadas las condiciones para que, de manera inesperada, ambas partes, apoyen un cese del fuego. Pero para que ello sea posible, se requiere de una nueva idea

basada en la igualdad de derechos, que supere los miedos y resentimientos de ambos lados, honre las conexiones ancestrales con la tierra y priorice las necesidades mutuas como la seguridad, la economía, el clima, los recursos naturales y la salud pública. (Sheindlin, 2025)

La forma, según la autora, de alcanzar esos objetivos, es por medio de una “confederación de dos naciones soberanas que convivan pacíficamente en un mismo territorio”. También afirma que se trata de un modelo, que ya cuenta con el apoyo de un importante número de palestinos e israelíes que vienen luchando por la paz desde hace varios años y para salir de la situación de facto actual, donde solo existe un Estado “de ciudadanos israelíes y súbditos palestinos oprimidos” (Sheindlin, 2025).

En la llamada “Confederación de la Tierra Santa” (*The Holy Land Confederation (HLC)*), elaborada por las figuras israelíes y palestinas como Yossi Beilin (exministro de Justicia) y Hiba Husseini (asesora legal del equipo negociador palestino desde 1994), entre 2020 y 2022, mencionan que, en lugar de aspirar a una separación entre dos Estados independientes, Israel y Palestina, la propuesta prevé un marco confederativo de cooperación y cohabitación que incluya autoridades y formas de mecanismos conjuntos y la “Confederación de la Tierra Santa” es una forma de facilitarla. Plantean una confederación como un facilitador para la solución de dos Estados, con la creación de un Alto Consejo de la Confederación (*HLC*) para facilitar la cooperación, el movimiento y hacer de Jerusalén una ciudad parcialmente abierta. Con el tiempo, podrían formarse instituciones conjuntas adicionales. Un aspecto interesante es la idea de permitir a un número acordado de ciudadanos de cada país residir

permanentemente en el otro. En esta propuesta, las partes comenzarían a negociar durante un año, para determinar los parámetros de un “Estado palestino soberano”, la estructura de una “Confederación de la Tierra Santa”, una confederación de estilo europeo que se formaría entre los dos Estados independientes de Israel y Palestina. La idea permite una mayor cooperación entre ambos Estados, la circulación entre ellos y Jerusalén, como la capital, convertida en una ciudad parcialmente abierta.

Para Beilin y Husseini (s.f.), la Confederación de la Tierra Santa (HLC), podría permitir tanto a palestinos como a israelíes superar el estancamiento actual del proceso de paz. La HLC puede tener un impacto significativo en la cultura de la paz y en una cooperación más estrecha entre Israel y Palestina para el bien de ambos pueblos. La Confederación de la Tierra Santa “permitiría que decenas de miles de ciudadanos de cada Estado vivieran al otro lado de la frontera como residentes permanentes”. Esta solución, incluso si tiene una corta esperanza de vida, desempeñará un papel histórico.

En este escenario, los líderes oficiales de Palestina e Israel firmarían un acuerdo de paz que resolvería todas las cuestiones del estatus final. El Estado palestino se crearía inmediatamente en las áreas A y B. El Comité de Liderazgo de Palestina se establecería al final de un período de implementación de 30 meses y el Estado abarcaría entonces 22.5 % de la Palestina histórica ( $6\,205\text{ km}^2$  o  $2\,395\,764\text{ mi}^2$ , como se ilustra en el mapa de los Acuerdos de Ginebra). Ambos Estados acordarían que las posibles disputas futuras se resolverían mediante negociaciones bilaterales, mediación o arbitraje de terceros.

### *Encuestas de opinión y percepción pública*

Entre los datos estadísticos que se tienen sobre el apoyo a este modelo, cabe resaltar la encuesta realizada en 2018 por el *Tami Steinmetz Center for Peace Research* (TSC), *Tel Aviv University and the Palestinian Center for Policy and Survey Research* (PSR), mostraron que, la solución de dos Estados seguía siendo más popular que la confederación, aunque su apoyo disminuyó significativamente en los últimos años debido a que muchos encuestados creyeron que los asentamientos crecieron tanto que la solución de dos Estados ya no era viable (56 % de los palestinos y 47 % de los judíos israelíes), por ello, en esta encuesta, donde se incluyó por cuarta vez la opción de la confederación como alternativa a la solución tradicional de dos Estados tuvo su mayor apoyo con alrededor de 30 %. La opción de la confederación se describió de la siguiente manera:

la creación de dos Estados, Palestina e Israel, que entren en una confederación por la cual a los ciudadanos de un país se les permite vivir como residentes permanentes en el territorio del otro, pero cada grupo nacional vota solo en su Estado para las elecciones. Habría libertad de movimiento para todos, y Jerusalén no está dividida, sino que sirve como capital de dos Estados. Israel y Palestina se ocuparían conjuntamente de la seguridad y la economía. Los resultados mostraron lo siguiente:

Modelo	Descripción	Apoyo palestino	Apoyo judío israelí	Apoyo árabe israelí	Viabilidad percibida
Dos Estados	Dos Estados soberanos con fronteras definidas y capitales separadas	43 %	43 %	82 %	56 % de palestinos creen que ya no es viable
Confederación	Dos Estados con cooperación en seguridad y economía, libertad de movimiento, Jerusalén compartida	30 %	31 %	68 %	Menos explotada, pero con apoyo creciente
Un Solo Estado	Estado único con igualdad de derechos para ambas poblaciones	19 % (entre quienes rechazan dos Estados)	19 % (entre quienes rechazan dos Estados)	2º opción más popular entre árabes israelíes	Baja aceptación general

Fuente: Palestinian-Israeli Pulse (2018).

Los datos arrojan que, la alternativa de Confederación entre judíos israelíes ha experimentado un incremento de apoyo de 11 puntos con respecto a la encuesta de 2016. Esto sugiere que, al proporcionar mayores incentivos y una explicación más detallada del proyecto, se genera una apertura creciente hacia esta propuesta.

Sin embargo, en la encuesta publicada el 6 de mayo del 2025, realizada también por el *Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR)*, cuando se preguntó sobre el apoyo público a tres posibles soluciones al conflicto, los resultados son los siguientes:

la solución de dos Estados basada en las fronteras de 1967, la solución de una confederación entre los dos Estados de Palestina e Israel, y la solución de un solo Estado en la que judíos y palestinos convivan en igualdad de condiciones. El 47% (46% en Cisjordania y 48% en la Franja de Gaza) prefiere la solución de dos Estados basada en las fronteras de 1967, mientras que el 15% (9% en Cisjordania y 24% en la Franja de Gaza) prefiere una confederación entre dos Estados. El 14% (12% en Cisjordania y 18% en la Franja de Gaza) prefiere el establecimiento de un solo Estado con igualdad entre ambas partes. El 24% respondió que no sabía o no quiso responder. (PSR, 2025)

Lo anterior muestra un descenso hacia este modelo y puede explicarse debido a diversos factores interrelacionados como: tras los ataques de Hamás el 7 de octubre de 2023 y la respuesta militar israelí, la desconfianza se ha intensificado, y dicha propuesta implica una estrecha cooperación, lo que en actual contexto no es posible; asimismo, hay una falta de interés en modelos alternativos entre el liderazgo israelí, palestino e internacional que siguen apoyando la idea de dos Estados.

### *Puntos en común en las propuestas confederales*

A pesar de las variaciones en las propuestas de confederación presentadas por diversos académicos y actores civiles, es posible identificar puntos de convergencia significativos que delinean un modelo general para la coexistencia israelí-palestina:

- 1) Reconocimiento de dos Estados Soberanos con cooperación estrecha: todas las visiones parten del principio de dos entidades estatales distintas (Israel y Palestina), cada una con su propia soberanía y autodeterminación. Sin embargo, esta independencia se complementaría con mecanismos robustos de cooperación y coordinación en áreas de interés mutuo.
- 2) Abordaje del problema de los asentamientos y refugiados sin que exista un desplazamiento masivo: otro elemento recurrente es la posibilidad de permitir que ciudadanos de un Estado residan de forma permanente en el territorio del otro, manteniendo su ciudadanía original y derechos civiles. Esto ofrece una vía para gestionar la compleja realidad demográfica de los asentamientos y la cuestión de los refugiados palestinos sin recurrir a evacuaciones forzadas.
- 3) Administración compartida de Jerusalén: la mayoría de las propuestas concuerdan en que Jerusalén resultaría como capital compartida, con algún tipo de administración conjunta o dual para sus partes occidental y oriental, garantizando la libertad de acceso a los lugares sagrados para ambas poblaciones.
- 4) Cooperación funcional en áreas clave: existe un consenso generalizado sobre la necesidad de colaboración intensiva en esferas pragmáticas y esenciales para la vida diaria de ambos pueblos, tales como la seguridad (con coordinación de alto nivel, e incluso contemplando la desmilitarización del Estado palestino), la economía (mercado, moneda, oportunidades laborales), la gestión de recursos naturales (agua, medio ambiente) y la salud pública.
- 5) Creación de instituciones conjuntas: como una forma de facilitar la cooperación y la resolución de disputas, se contempla el establecimiento de órganos conjuntos, como “Altos Consejos Confederales”, “Tribunales mixtos” o “Comisiones coordinadas en temas específicos”.
- 6) Énfasis en la interdependencia y la realidad geográfica: La justificación subyacente de estas propuestas radica en la aceptación de la profunda interconexión geográfica y demográfica entre israelíes y palestinos, haciendo inviable una separación total y abogando por un marco de convivencia institucionalizada.

Estos puntos comunes reflejan un esfuerzo por superar las limitaciones de las soluciones tradicionales, ofreciendo un camino que reconoce las aspiraciones nacionales de ambos pueblos al tiempo que aborda las complejidades y realidades del terreno.

Con estos puntos en común y considerando que la definición más amplia de una confederación como “asociaciones voluntarias de Estados independientes que, para asegurar

algún propósito común, acuerdan ciertas limitaciones a su libertad de acción y establecen algún mecanismo conjunto de consulta o deliberación”; entonces, una confederación israelí-palestina requeriría dejar de lado los antecedentes de odio y venganza y acordar sobre el futuro de Jerusalén, la seguridad nacional y el destino de los refugiados palestinos.

### *Retos y oportunidades*

La guerra entre Israel y Hamás ha agravado todos los factores que obstaculizan un acuerdo político. Sin embargo, también ha revelado el agotamiento de las soluciones existentes. La devastación en Gaza tras los recientes enfrentamientos dificulta en extremo cualquier planteamiento de instituciones conjuntas o de gobernanza compartida, por lo cual primero se deberá negociar un cese al fuego y acordar su reconstrucción, además de resolver quién la gobernará.

Hoy, Hamás, la ANP, su presidente, Mahmud Abás, así como el gobierno israelí encabezado por el primer ministro Benjamín Netanyahu y su coalición sufren de una profunda crisis de legitimidad, por lo que cualquier proceso de negociación requiere en un primer momento de cambios de liderazgo y, sobre todo, de voluntad política con líderes comprometidos con la paz. A pesar de esta realidad, este momento sirve como oportunidad para negociar una solución definitiva donde las partes convivan pacíficamente en un mismo territorio, además, es del interés de la comunidad internacional que este conflicto se resuelva para lograr la estabilidad en la región, por ello, la presencia y presión de actores como EE.UU., la UE, Egipto, Jordania y los países del Golfo, encabezados por Arabia Saudita será esencial para lograr una solución política integral, lo que tendrá garantías internacionales.

### **Reflexiones finales**

#### *Síntesis de argumentos y viabilidad del modelo confederal*

Bajo la realidad actual donde existen poblaciones entremezcladas, la misma geografía impone una separación total, por ello, bajo esta fórmula, no habría movimiento de poblaciones, además, cada Estado tendrá un gobierno, un parlamento y sus propias autoridades gubernamentales, lo que satisface la reivindicación de autodeterminación de ambos pueblos de tener su propio Estado sin diluir las identidades nacionales.

Además, un gobierno confederativo conjunto regulará los ámbitos compartidos por ambos países. Las áreas bajo la autoridad del gobierno confederativo conjunto serán determinadas por ambas partes al establecerse la confederación. Según una posible división, el nivel confederado tendrá autoridad en seguridad, recursos compartidos como el agua, la energía, la protección ambiental, la salubridad, el espacio aéreo y el espacio electromagnético, así como en asuntos económicos y civiles de interés común. El resto estará bajo el

control de los Estados y cada país regulará estas áreas de forma independiente. Las competencias residuales, que no se hayan asignado explícitamente, pertenecerán a los Estados.

### *Necesidad de una “revolución conceptual”*

Si bien no se trata de una solución sencilla, los Acuerdos de Oslo surgieron tras un periodo de gran violencia, lo que sugiere que también en el contexto actual podría abrirse una oportunidad para alcanzar acuerdos definitivos bajo la observancia de la comunidad internacional. Una Confederación abre las puertas para solucionar los principales temas complejos como los asentamientos, refugiados palestinos, seguridad, distribución de recursos y Jerusalén, por ello, es necesaria una “revolución conceptual” para transitar de una cultura de guerra a una cultura de paz, lo que implica un cambio radical de comportamientos y hábitos.

Finalmente, si bien la propuesta de una confederación palestina-israelí puede parecer ambiciosa, es crucial reconocer que las estructuras confederales no son meras aspiraciones teóricas, sino modelos de organización política que han existido y evolucionado a lo largo de la historia. Ejemplos incluyen la Antigua Confederación Suiza (que funcionó durante siglos), la República de las Provincias Unidas de los Países Bajos (siglos XVI-XVIII), e incluso los Artículos de la Confederación de los Estados Unidos (antes de la adopción de su actual Constitución federal). Más recientemente, la Unión Europea, aunque única, a menudo se describe como poseedora de fuertes elementos confederales debido a la soberanía que retienen sus estados miembros.

### *Los Acuerdos de Dayton como ejemplo aplicable*

Un caso particularmente relevante, por su origen en un conflicto postbético y la necesidad de integrar poblaciones diversas, es el de Bosnia y Herzegovina tras los Acuerdos de Dayton de 1995.

La guerra de Bosnia-Herzegovina (1992-1995) fue el episodio más dramático del hundimiento de Yugoslavia, con más de 100 000 muertos, dos millones de desplazados y gran devastación material. Para acabar con las hostilidades, las potencias internacionales, con EE.UU. a la cabeza, forzaron unas negociaciones de paz que desembocaron en los Acuerdos de Dayton. Aunque Bosnia es hoy un lugar seguro, aún arrastra problemas de cohesión social y, sobre todo, étnica (Casals, 2020).

Si bien no es una confederación en el sentido clásico de una unión de Estados plenamente soberanos, las negociaciones de Dayton lograron sobreponerse exitosamente al obstáculo en torno al territorio, manteniendo las dos entidades que se consolidaron durante la guerra: la República Srpska, de mayoría serbia, y la Federación, principalmente ocupada por bosniacos y croatas. Milošević cedió respecto a Sarajevo, la cual quedaba unificada como capital de la Federación y del país. Brcko, de gran importancia estratégica, se sometió a un arbitraje que la convirtió en un distrito especial. Las fronteras se mantuvieron prácti-

ticamente, dentro de los antiguos frentes bélicos. El Estado bosnio perdía poder frente al logrado por las entidades: solo contaba con algunas facultades en “política exterior y monetaria, aduanas, inmigración y tráfico aéreo”. Los Acuerdos de Dayton arrastraron futuras disputas (Slye, 1996).

Esta estructura, con un gobierno central relativamente débil y una considerable autonomía para sus componentes, presenta características que se asemejan a los principios confederales, demostrando cómo se pueden diseñar acuerdos de gobernanza para unir territorios y poblaciones anteriormente en conflicto, manteniendo identidades separadas y amplias competencias a nivel subestatal. Si bien ha enfrentado sus propios desafíos, sirve como ejemplo de un arreglo institucional diseñado para lograr la paz y la coexistencia en un contexto de profunda división étnica y política (Zdeb, s.f.). Para garantizar la seguridad, era necesario lograr el desarme y la unificación de las fuerzas de los tres bandos. Este objetivo se materializó recién en 2005, con la conformación de un solo ejército bajo la guía de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Desde entonces, Bosnia forma parte del “Plan de Acción para la Adhesión”.

No obstante, se plantea la incógnita respecto a la viabilidad de la integración en la OTAN en contra de la voluntad de gran parte de los serbobosnios.

Así, las propuestas de solución al conflicto palestino-israelí se enfrentan a un dilema estructural: las fórmulas basadas en la separación territorial chocan con la realidad de una ocupación prolongada y fragmentación geográfica, mientras que las propuestas integradoras despiertan resistencias políticas e identitarias. En este contexto, los modelos de confederación ofrecen una alternativa creativa con retos considerables.

La superación del conflicto requiere no solo voluntad política, sino también un cambio profundo en las narrativas colectivas, un enfoque gradual y multidimensional, y el compromiso sostenido de actores regionales e internacionales.

## Sobre la autora

**YOANNA SHUBICH GREEN** es doctorante en Seguridad Internacional, actualmente se desempeña como coordinadora de la carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad Anáhuac, México; sus líneas de investigación son: el conflicto palestino-israelí; Medio Oriente; política exterior de México; es coordinadora y escritora del capítulo “Teoría de juegos” (2018) *Teoría de las Relaciones Internacionales y el cine. Siglo xxi*; (con Ana Gabriela González Alcalá) “El conflicto palestino-israelí” (2019) *Foreign Affairs Latinoamérica* (3); “Hamás y el nuevo capítulo del conflicto palestino-israelí” (2024) *Foreign Affairs Latinoamérica* (1).

## Referencias bibliográficas

- Abu-Nimer, Mohammed (2022) “Confederation Between Israel, Palestine, and Jordan: Possibilities and Challenges” *World Affairs*, 185(4): 690-709. doi: <https://doi.org/10.1177/00438200221128264> [Consultado el 9 de junio de 2025].
- Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA) (s.f.) *Palestine refugees* [en línea]. Disponible en: <<https://www.unrwa.org/palestine-refugees>> [Consultado el 2 de junio de 2025].
- Asamblea General de Naciones Unidas (s.f.) *La Cuestión de Palestina y la Asamblea General* [en línea]. Disponible en: <<https://www.un.org/unispal/es/data-collection/general-assembly/>> [Consultado el 10 de junio de 2025].
- Avishai, Bernard (2018) “Confederation: The One Possible Israel-Palestine Solution” *The New York Review* [en línea]. 2 de febrero. Disponible en: <<https://www.nybooks.com/online/2018/02/02/confederation-the-one-possible-israel-palestine-solution/>> [Consultado el 2 de junio de 2025].
- Bar-Tal, Daniel (2022) “Is a Confederation between Israel and Palestine with Jordan a viable arrangement?” *World Affairs*, 185(4): 737-765. doi: <https://doi.org/10.1177/00438200221128026> [Consultado el 3 de junio de 2025].
- Beilin, Yossi e Hiba Husseini (2022) “The Holy Land Confederation as a Facilitator for the Two-State Solution” *The Economic Cooperation Foundation (ECF)* [en línea]. 7 de febrero. Disponible en: <<https://ecf.org.il/issues/issue/1541>> [Consultado el 5 de junio de 2025].
- Ben-Meir, Alon (2022) “The case for an Israeli-Palestinian-Jordanian Confederation” *World Affairs*, 185(1): 9-58. doi: <https://doi.org/10.1177/00438200211066350> [Consultado el 5 de junio de 2025].
- Bermúdez, Ángel (2017) “Guerra de los Seis Días: el conflicto relámpago ocurrido hace medio siglo entre Israel, Egipto, Jordania y Siria que cambió para siempre Medio Oriente”

- DOSSE
- BBC Mundo [en línea]. 5 de junio. Disponible en: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40139818>> [Consultado el 7 de junio de 2025].
- Casals, Marc (2016) “Los Acuerdos de Dayton, veinticinco años del fin de la guerra de Bosnia” *El Orden Mundial* [en línea]. 13 de diciembre. Disponible en: <<https://elordenmundial.com/acuerdos-de-dayton-fin-guera-de-bosnia-balcanes/>> [Consultado el 30 de julio de 2025].
- Danin, Robert M. (2016) “Israel Among the Nations” *Foreign Affairs*, 95(4).
- Elazar, Daniel J. (s.f.) “Federal/Confederal Solutions to the Israeli-Palestinian-Jordanian Conflict: Concepts and Feasibility” *Jerusalem Center for Public Affairs* [en línea]. Disponible en: <<https://dje.jcpa.org/articles/fedconfed-sol.htm>> [Consultado el 3 de junio de 2025].
- Elazar, Daniel J. (1995) *The Covenant Tradition in Politics*. Transaction Publishers.
- Elazar Daniel J. (1998) *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Faris, Hani A. (2013) *The failure of the two-State Solution: The Prospects of One State in the Israel-Palestine Conflict*. I.B. Taurus.
- Haegi, Moritz (2019) “A land for all? A glimpse into a shared future” *The Times of Israel* [en línea]. 22 de junio. Disponible en: <<https://blogs.timesofisrael.com/a-land-for-all-a-glimpse-into-a-shared-future/>>
- Kelsen, Hans (1945) *Teoría General del Estado*. UNAM.
- Loos, Baudouin (2022) “Palestina. Dal 1967, Israele cancella la “Linea Verde”” *OrientXXI* [en línea]. 8 de junio. Disponible en: <<https://orientxxi.info/magazine/palestina-dal-1967-israele-cancella-la-linea-verde,5677>>
- Margalit, Avishai (2013) “Liberal or social democrat?” *Dissent* [en línea]. Disponible en: <<https://www.dissentmagazine.org/article/liberal-or-social-democrat>> [Consultado el 4 de junio de 2025].
- Mekelberg, Yossi y Greg Shapland (2018) “Israeli–Palestinian peacemaking: What can we learn from previous efforts?” *Chatham House* [en línea]. Disponible en: <<https://www.chathamhouse.org/2018/07/israeli-palestinian-peacemaking/kerry-initiative-2013-14>> [Consultado el 2 de junio de 2025].
- Miller, Benjamin (2016) “Israel–Palestine:one State or Two: Whay a Two-State Solution is Desirable, Necessary, an Feasible” *Etnopolitics*, 15(4): 438-452. doi: <https://doi.org/10.1080/17449057.2016.1210351> [Consultado el 29 de julio de 2025].
- Naciones Unidas (2024) “Israel-Palestina: La solución de los dos Estados es el único camino, afirma Guterres ante el Consejo de Seguridad” *Noticias ONU* [en línea]. 23 de enero. Disponible en: <<https://news.un.org/es/story/2024/01/1527272>>
- Organización de Naciones Unidas (s.f.) *Palestine – Plan of Partition with Economic Union under A/RES/181 – Map* [en línea]. Disponible en: <<https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-204145/>> [Consultado el 10 de junio de 2025].

- Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR) (2018) *Poll Summary: Palestinian-Israeli Pulse* [en línea]. Disponible en: <<https://www.pcpsr.org/en/node/731>> [Consultado el 15 de agosto de 2025].
- Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR) (2025) *Public Opinion Poll* (95). Disponible en: <<https://pcpsr.org/sites/default/files/Poll%2095%20press%20release%206May2025%20ENGLISH.pdf>> [Consultado el 10 de junio de 2025].
- Rosas, Paula (2023) “Cuáles han sido los obstáculos históricos que han impedido un acuerdo de paz entre Israel y los palestinos” *BBC News Mundo*. Disponible en: <<https://www.bbc.com/mundo/articles/c9xrlyjyy2yo>> [Consultado el 5 de junio de 2025].
- Ross, Dennis (2004) *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*. Farrar, Straus & Giroux.
- Rubeiz, Ghassan (2024) “A Binational Confederation for a Brighter Palestine and Israel Future” *Arab America* [en línea]. 21 de febrero. Disponible en: <<https://www.arabamerica.com/a-binational-confederation-for-a-brighter-israel-and-palestine-future/#:~:text=Both%20sides%20reject%20the%20single,security%2C%20defense%2C%20and%20the%20economy>> [Consultado el 5 de junio de 2025].
- Scheindlin, Dahlia (2018) “An Israeli-Palestinian Confederation Can Work” *Foreign Policy* [en línea]. Disponible en: <<https://foreignpolicy.com/2018/06/29/an-israeli-palestinian-confederation-can-work/>> [Consultado el 5 de junio de 2025].
- Scheindlin, Dahlia (2024) “Gaza’s Health Crisis Doesn’t Respect Borders. Israeli-Palestinian Cooperation Is Critical for All” *The Century Foundation* [en línea]. 18 de marzo. Disponible en: <<https://tcf.org/content/commentary/gazas-health-crisis-doesnt-respect-borders-israeli-palestinian-cooperation-is-critical-for-all/>> [Consultado el 5 de junio de 2025].
- Scheindlin, Dahlia (2025) “Two States, Together: An Alternative Vision for Palestinians and Israelis” *The Century Foundation* [en línea]. 27 de enero. Disponible en: <<https://tcf.org/content/report/two-states-together-an-alternative-vision-for-palestinians-and-israelis/>> [Consultado el 5 de junio de 2025].
- Scheindlin, Dahlia y Dov Waxman (2016) “Confederalism: A Third Way for Israel-Palestine” *The Washington Quarterly*, 39(1): 83-94. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/016360X.2016.1170482> [Consultado el 3 de junio de 2025].
- Sharvit Baruch, Pnina (2021) *Resolving the Israeli-Palestinian Conflict: The viability of One State Models* [en línea]. Memorandum 217. The Institute for National Security Studies (INSS). Disponible en: <<https://www.inss.org.il/publication/one-state-models/>> [Consultado el 5 de junio de 2025].
- Shlaim, Avi (2020) *Israel and Palestine: Reappraisals, Revisions, Refutations*. Verso Books.
- Siniora, Hanna (2019) “A Trilateral Confederation” *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics & Culture*, 24(3-4).

- DOSIER
- Slye, Ronald (1996) *The Dayton Peace Agreement: Constitutionalism and Ethnicity* [en línea]. Disponible en: <<chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://openyls.law.yale.edu/server/api/core/bitstreams/692de4f9-3f09-484a-a3b6-d3648133efed/content>> [Consultado el 28 de julio de 2025].
- Thomas, Andrew (2024) “¿Qué es la solución de dos Estados al conflicto palestino-israelí?” *The Conversation* [en línea]. 13 de febrero. Disponible en: <<https://theconversation.com/que-es-la-solucion-de-dos-estados-al-conflicto-palestino-israeli-223116>> [Consultado el 5 de junio de 2025].
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2019) *Estado de Palestina - Acuerdo de Oslo en Cisjordania*.
- Walzer Michael (1984) “Liberalism and the Art of Separation” *Political Theory*, 12: 315-317.
- Zdeb, Aleksandra (s.f.) “A Federation Like No Other: The Case of Bosnia and Herzegovina” *50 Shades of Federalism* [en línea]. Disponible en: <<http://50shadesoffederalism.com/case-studies/federation-like-no-case-bosnia-herzegovina/>> [Consultado el 28 de julio de 2025].