

6. Negociaciones de paz en Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de cinco procesos de negociación que representaron un 12% del total de casos analizados en 2017.
- Naciones Unidas tuvo un papel destacado como tercera parte en la mayoría de las negociaciones en la región.
- La implementación del acuerdo sobre el programa nuclear iraní se vio afectada por un clima de creciente tensión tras la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU.
- En Yemen persistió el bloqueo de las negociaciones instalado desde 2016, pese a la puesta en marcha de algunas iniciativas para reactivar el diálogo.
- La decisión del Gobierno de EEUU de reconocer a Jerusalén como capital del Israel comprometió seriamente las posibilidades de reactivar un proceso de negociación entre palestinos e israelíes.
- Fatah y Hamas anunciaron un nuevo acuerdo de reconciliación orientado a la conformación de un gobierno de unidad palestino, pero al finalizar el año persistían las dudas sobre su puesta en práctica.

En el presente capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio durante 2017. En primer lugar, se presentan las principales características y tendencias generales de los procesos negociadores en la región y, a continuación, se analiza la evolución de cada uno de los contextos a lo largo del año, incluyendo referencias a la perspectiva de género.

Tabla 6.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio año 2017

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Irán (programa nuclear)	Irán, G5+1 (EEUU, Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), UE	ONU
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP)	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia
Palestina	Hamas, Fatah	Qatar, Egipto
Siría	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, EEUU, Rusia, Turquía, Irán, Jordania
Yemen	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas, fuerzas del expresidente Alí Abdullah Saleh	ONU, Kuwait, Omán, UE

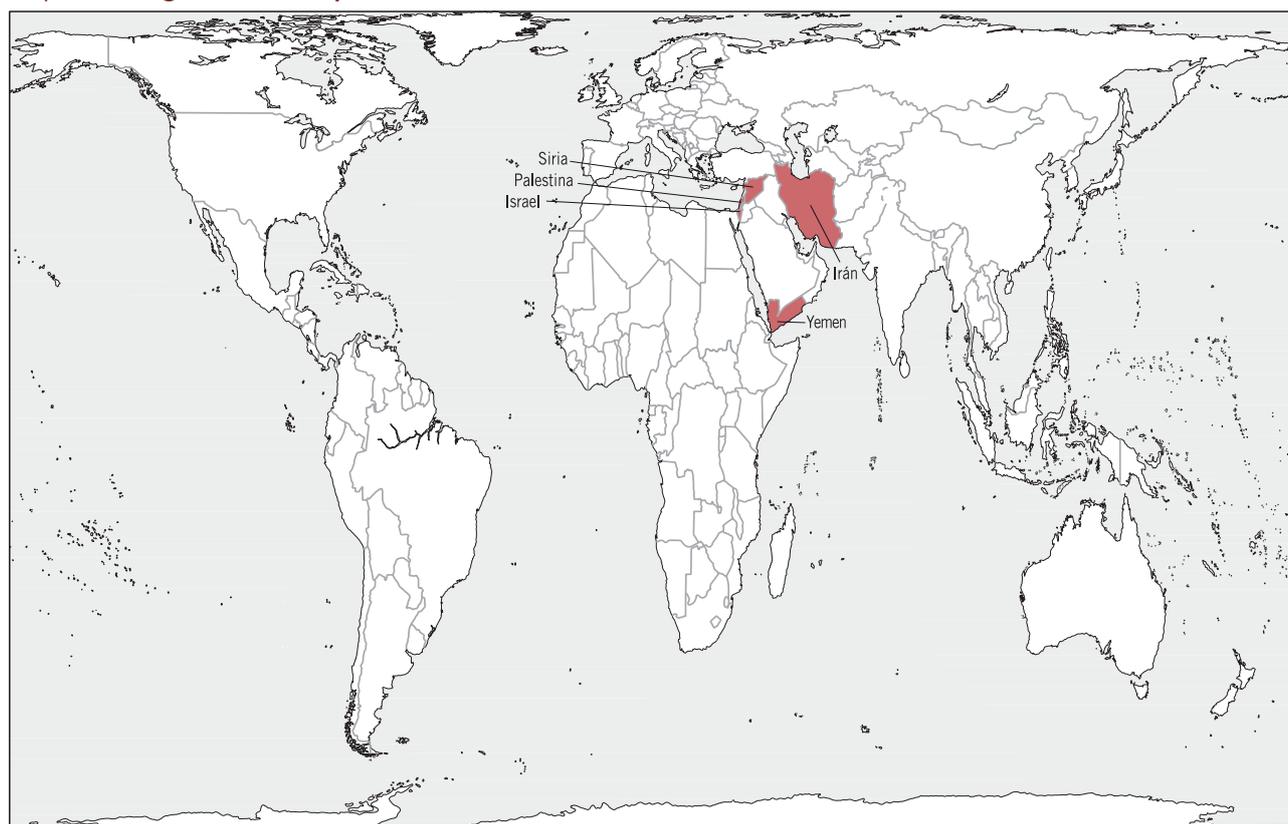
6.1 Negociaciones en 2017: tendencias regionales

En lo que respecta a Oriente Medio, en este apartado se analizan cinco procesos de negociación que tuvieron lugar durante 2017 y que representan un 12% del total de procesos de paz identificados a nivel mundial. Tres de estas negociaciones están vinculadas a contextos de conflicto armado y corresponden a los casos de Israel-Palestina, Siria y Yemen; mientras que otros dos procesos están relacionados a casos de tensión. Por un lado, la que hace referencia a la pugna que

mantienen las formaciones palestinas Hamas y Fatah y, por otro, la tensión vinculada al programa nuclear iraní que desembocó en la firma de un acuerdo en 2015.¹ A excepción de la pugna intra-palestina, que es de naturaleza interna, el resto de casos son de carácter internacional (el conflicto palestino-israelí y la disputa por el programa nuclear iraní) o internos internacionalizados (los conflictos armados en Siria y Yemen), lo que influye a su vez en las dinámicas de los procesos de negociación.

1. Para más información sobre el panorama de conflictos armados y tensiones a nivel global, véase Escola de Cultura de Pau. *Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2018

Mapa 6.1. Negociaciones de paz en 2017 en Oriente Medio



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en el año 2017

En cuanto a los **actores** involucrados en los procesos de negociación en Oriente Medio, en todos los casos los gobiernos de los respectivos países fueron uno de los principales protagonistas, en interacción con actores de diversa índole. En lo que respecta a Irán, sus principales interlocutores fueron los Estados suscriptores del acuerdo sobre el programa nuclear –el llamado G5+1 (los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (China, Rusia, EEUU, Reino Unido, y Francia más Alemania)– y la UE.² En el caso del conflicto árabe-israelí, los intereses de las partes siguieron representados por los gobiernos respectivos –la Autoridad Palestina (AP) y el Ejecutivo encabezado por Benjamin Netanyahu–, aunque el proceso continuó caracterizándose por la ausencia de contacto directo entre las partes. La tensión intra-palestina presentó algunas singularidades, en la medida que las discusiones giraron en buena parte en torno a la constitución de un Ejecutivo de unidad entre Hamas –que gobierna la Franja de Gaza– y la AP, liderada por Fatah y que ejerce su administración en Cisjordania. En los casos de Yemen y Siria, las negociaciones involucraban a los respectivos gobiernos con actores políticos de la oposición y actores armados no gubernamentales. Así, en Yemen, durante 2017 no prosperaron los intentos

Los procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio representaron un 12% de casos a nivel global y estuvieron vinculados a tres contextos de conflicto armado y dos escenarios de tensión

por reactivar las negociaciones entre el Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi –que cuenta con el respaldo de una coalición internacional liderada por Arabia Saudita– y las fuerzas de los al-houthistas y del expresidente Alí Abdullah Saleh. En el caso de Siria, en tanto, el Gobierno de Bashar al-Assad – que siguió contando con el apoyo determinante de Rusia e Irán– y algunos actores políticos y armados de la oposición siria se vieron involucrados en procesos de negociación, aunque otros actores externos tuvieron un rol protagónico en la deriva de los acontecimientos.

En este sentido, cabe destacar que uno de los rasgos de la región de **Oriente Medio es la elevada presencia de actores internacionales y regionales involucrados en las disputas**. En algunos casos, estos actores se alinean con uno de los bandos en pugna y, al mismo tiempo, intentan desempeñar un papel como tercera parte mediadora o facilitadora de una solución negociada al conflicto. Es el caso, por ejemplo, de Rusia, uno de los principales valedores del régimen sirio que, durante 2017, promovió un marco de negociaciones para abordar el conflicto sirio –proceso de Astana– en el que también participaron Irán –otro aliado clave de Damasco–, y Turquía –que ha dado apoyo a grupos de la oposición siria–, países que se autoerigieron

2. El formato también se conoce como E3/EU+3.

como garantes y supervisores del acuerdo del cese el fuego. En este caso, por ejemplo, la implicación en las negociaciones de un actor regional como Turquía ha supuesto el veto –tanto en el proceso de Astana como en las negociaciones sobre Siria promovidas por la ONU– de otros protagonistas locales relevantes en el marco del conflicto sirio, como es el caso de los actores kurdos vinculados al YPG. En el caso de Israel-Palestina, en tanto, la influencia de actores externos en las dinámicas del conflicto y, en consecuencia, en las perspectivas de negociación, fue especialmente clara en lo que respecta a la política estadounidense. Si bien EEUU forma parte del Cuarteto para Oriente Medio –integrado también por Rusia, la ONU y la UE– que tiene por finalidad mediar en una solución política al conflicto palestino-israelí, algunas declaraciones y medidas adoptadas por la nueva administración de Donald Trump durante 2017 supusieron un respaldo directo a los intereses israelíes. En este sentido, el episodio más problemático fue el reconocimiento por parte del Gobierno de EEUU de Jerusalén como capital de Israel, alterando así el consenso internacional que ha evitado legitimar la anexión de la ciudad por parte del Estado israelí y que defiende que el estatus de la urbe se debe decidir en el marco de negociaciones.

En lo referente a las **terceras partes** involucradas en procesos de negociación, cabe resaltar también el papel desempeñado por Naciones Unidas en Oriente Medio, implicada en cuatro de los cinco casos a través de diversos formatos. En los casos de Yemen y de Siria, la organización internacional se ha involucrado en la promoción de negociaciones a través de enviados especiales –Ismail Ould Cheikh Ahmed y Staffan de Mistura, respectivamente–; en el caso del conflicto palestino-israelí, la ONU forma parte del Cuarteto para Oriente Medio y cuenta también con un enviado especial para el proceso de paz en Oriente Medio –Nickolay Mladenov–; mientras que en Irán, la ONU dio su respaldo al acuerdo adoptado en 2015 en torno al programa nuclear de la república islámica a través de la aprobación de la resolución 2231. Desde entonces, el secretario general de la ONU emite informes periódicos sobre la implementación del acuerdo y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) –organismo independiente establecido al alero de Naciones Unidas y que informa regularmente a la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU– vigila el cumplimiento de los compromisos de Irán en el ámbito nuclear. Otro actor que actúa de manera destacada en Oriente Medio es la Unión Europea, que

Naciones Unidas estuvo involucrada en cuatro de los cinco casos analizados en Oriente Medio en 2017 a través de diversos formatos

En la mayoría de casos, las negociaciones de paz en Oriente Medio registraron un bloqueo o se adoptaron acuerdos que no supusieron cambios sustantivos en las dinámicas de conflicto o tensión

participa también en el Cuarteto para Oriente Medio para el conflicto palestino-israelí. Durante 2017, la UE también promovió en Yemen algunas iniciativas de diplomacia paralela. En Siria, la UE formó parte del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG por sus siglas en inglés) –integrado por una veintena de países y organizaciones– que tuvo un papel más destacado en la promoción de negociaciones en 2016, pero que no tuvo un papel activo en 2017.³

Más allá de la singularidad específica de cada uno de los casos, una valoración general de los temas en la **agenda de negociaciones** revela que en los casos de Oriente Medio estuvieron presentes algunos asuntos recurrentes también en otros contextos –sobre todo de conflicto armado–, vinculados principalmente a la búsqueda de acuerdos sobre treguas, ceses del fuego y cese de las hostilidades o medidas para aliviar situaciones de crisis humanitaria, como en los casos de Siria y Yemen. La situación humanitaria en Gaza también estuvo en el trasfondo de las negociaciones entre Hamas y Fatah en Palestina. Cabe destacar que en algunos casos actores de la sociedad civil que no participan en los espacios formales de negociación llamaron la atención sobre la necesidad de abordar algunas cuestiones cruciales. Así, por ejemplo, en el caso de Siria, el grupo Families for Freedom destacó la necesidad de abordar con urgencia la cuestión de las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas en el marco del conflicto y planteó este reclamo al enviado especial de la ONU en Ginebra. En Yemen, en tanto, la plataforma de mujeres Yemeni Women’s Pact for Peace and Security (Tawafaq) trasladó al enviado especial de la ONU la importancia de reaccionar ante la deriva del conflicto y abordar sus consecuencias en la economía y salud pública del país.

En lo que respecta a la evolución general de las negociaciones en Oriente Medio durante 2017, cabe consignar que el panorama no fue alentador. En los casos analizados se observó o bien un bloqueo en las negociaciones, o la adopción de acuerdos que no supusieron cambios significativos en la dinámica del conflicto o existió un clima adverso para la evolución del proceso de paz. Así, por ejemplo, en el caso del proceso en torno al programa nuclear iraní, la fase de implementación del acuerdo se vio afectada por un incremento de la tensión. En el caso de Israel-Palestina y de Yemen, el bloqueo en los contactos entre las partes contendientes persistió a pesar de que se impulsaron algunas iniciativas orientadas al restablecimiento de negociaciones. En el caso de Palestina, si bien se

2. Véase el análisis sobre Siria en el capítulo 3 (Procesos de paz) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2017! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona, Icaria: 2017.

alcanzó un acuerdo de reconciliación entre Fatah y Hamas, al finalizar el año se incrementaban las dudas sobre su implementación y los temores a que el pacto naufragara como otros en el pasado. Finalmente, en cuanto a Siria, si bien permanecieron abiertos dos canales de negociación –uno auspiciado por la ONU y otro promovido por Rusia–, en la práctica no hubo avances en la búsqueda de una salida al conflicto y los acuerdos de cese el fuego tuvieron un impacto relativo y desigual, sin una repercusión definitiva en las dinámicas de violencia y en los graves impactos del conflicto en la población.

Finalmente, **por lo que hace referencia a la dimensión de género de los procesos de paz y negociación en Oriente Medio, algunos de los ejemplos analizados en 2017 ilustran las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para la participación en espacios de negociación formal.** Ello, a pesar de sus iniciativas y de los reclamos para contar con una mayor presencia en las negociaciones. En este sentido, cabe destacar el caso de Yemen. Pese al bloqueo en las negociaciones formales, iniciativas de mujeres como la Yemeni Women's Pact for Peace and Security (Tawafaq) continuaron reuniéndose y defendiendo un cese el fuego inmediato, la primacía de soluciones políticas por sobre las militares y el rápido acceso de ayuda humanitaria para hacer frente a la crisis que afecta al país, agravada por el contexto de violencia. En el caso de Siria, se mantuvo activo el Syrian Women's Advisory Board –plataforma que reúne a mujeres sirias de distinto signo político y que se relaciona directamente con el enviado especial de la ONU para Siria–, mientras que el Women's Advisory Committee del opositor High Negotiations Committee reivindicó nuevamente el papel de las mujeres en la búsqueda de una salida a la crisis y demandó una mayor implicación de Naciones Unidas en la supervisión de los acuerdos de cese el fuego en el país.

En cuanto a Palestina, cabe destacar en clave positiva la puesta en marcha de su primer Plan de Acción Nacional (NAP) para la implementación de la resolución 1325 de Naciones Unidas. El plan, aprobado en 2016 y diseñado para el período 2017-2019, definió entre sus prioridades proteger a las mujeres y las niñas palestinas de las violaciones cometidas en el marco de la ocupación israelí, incrementar la participación de mujeres en la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz en todos los niveles, integrar la perspectiva de las mujeres en los acuerdos de paz y reconciliación, y abordar el impacto de los conflictos en las mujeres, entre otros temas. Palestina es uno de los tres países de la región que cuentan con NAP: Iraq, desde 2015, y Jordania, que aprobó un NAP en diciembre de 2017.

El análisis de algunos de los procesos en Oriente Medio en 2017 ilustra las dificultades que enfrentan las mujeres para participar en los espacios formales de negociación

6.2 Análisis de casos

Golfo

Irán (programa nuclear)	
Actores negociadores	Irán, G5+1 (EEUU, Francia, Reino Unido, Rusia y China –los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU–, más Alemania), UE
Terceras partes	ONU
Acuerdos relevantes	Plan de Acción Conjunto (acuerdo provisional, 2013), Plan Integral de Acción Conjunta (2015)

Síntesis:

En la mira de la comunidad internacional desde 2002, el programa nuclear iraní se convirtió en uno de los elementos clave de la tensión entre la república islámica y Occidente, en particular en su relación con EEUU e Israel. Durante más de una década de rondas de negociaciones, y pese a que se presentaron diversas propuestas para sortear el conflicto, las partes no consiguieron llegar a acuerdo y se mantuvieron casi invariables en sus posturas. Por un lado, EEUU, Israel y varios países europeos con una posición de desconfianza hacia Teherán y convencidos de los objetivos militares de su programa atómico, y, por otro, Irán insistiendo en que sus actividades nucleares sólo tienen finalidades civiles y se ajustan a la normativa internacional. En este contexto, el programa atómico iraní continuó desarrollándose, en paralelo a la aprobación de sanciones contra Teherán por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, de EEUU y de la UE, y a las amenazas de acción militar principalmente por parte de Israel. El cambio de Gobierno en Irán en 2013 alentó expectativas sobre la posibilidad de entablar un diálogo sustantivo en materia nuclear, facilitó nuevas rondas de negociaciones y derivó en la firma de acuerdos que pretenden frenar el programa atómico iraní a cambio del levantamiento de sanciones. Las negociaciones en torno al programa nuclear iraní han sido recibidas con reticencias por Israel, algunos actores regionales como Arabia Saudita y sectores en EEUU, en un contexto marcado por desconfianzas históricas, cuestiones de soberanía y orgullo nacional, dispares intereses geopolíticos y estratégicos y pugnas regionales, entre otros factores.

A diferencia de lo ocurrido en los dos años previos, el proceso de implementación del acuerdo sobre el programa nuclear iraní (2015) se vio afectado durante 2017 por un ambiente de mayor tensión, fruto de acusaciones cruzadas, incidentes y una mayor animadversión entre Teherán y Washington tras la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU. En lo estrictamente referente al cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo (Joint Comprehensive Plan of Action o JCPOA, por sus siglas en inglés), la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) confirmó en sus sucesivos informes durante el año que el Gobierno iraní estaba adoptando las medidas convenidas. La AIEA verificó satisfactoriamente lo establecido en materia de centrifugadoras y reservas de uranio de Irán. Sin embargo, otras actividades llevadas a cabo por la república islámica en ámbitos vinculados a su programa

de misiles balísticos, entre otras, alentaron sospechas y denuncias de otros países por la posibilidad de que estos arsenales pudieran, eventualmente, transportar armas nucleares (tanto por su capacidad como por su potencial de recorrido). Países como Francia, Alemania, Reino Unido, pero sobre todo EEUU e Israel, llamaron la atención sobre algunos ensayos balísticos iraníes y también sobre pruebas relacionadas con el programa espacial iraní. Israel condenó especialmente las pruebas con misiles de mediano alcance realizadas por Irán en la zona de Khorramshahr a finales de enero, capaces de recorrer una distancia de mil kilómetros, y denunció que estos misiles eran originarios de Corea del Norte. Teherán respondió a estas acusaciones asegurando que sus actividades no contravenían lo dispuesto en el acuerdo sobre el programa nuclear iraní y formaban parte de sus programas científicos y tecnológicos o del desarrollo de sus capacidades defensivas convencionales. Rusia respaldó la posición de Irán, recordando que el acuerdo de 2015, ratificado con la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU, no incluía una prohibición al programa espacial o balístico iraní. En este contexto, Washington decidió aprobar nuevas sanciones contra personas y entidades vinculadas al programa balístico iraní, lo que fue considerado por Teherán como una transgresión al acuerdo. En represalia, el Gobierno iraní adoptó a su vez medidas sancionadoras contra compañías estadounidenses a las que acusó de violar los derechos humanos y cooperar con Israel.

La implementación del acuerdo se vio influida también por una serie de incidentes que involucraron a actores armados –tiros de advertencia que involucraron a embarcaciones iraníes y estadounidenses en el Golfo Pérsico y el Estrecho de Ormuz, simulacros y ejercicios militares, denuncias por violación de aguas territoriales, amenazas cruzadas– y por la posición adoptada por la nueva administración estadounidense del presidente Donald Trump, abiertamente contrario al pacto con Irán. Así, el Gobierno de EEUU se mostró partidario de realizar cambios en el acuerdo, aunque su planteamiento encontró resistencia interna –entre ellos, de científicos y expertos atómicos estadounidenses que destacaron la importancia del acuerdo nuclear y demandaron su preservación– y externa. Otros actores internacionales implicados en la adopción del acuerdo, incluyendo la UE, descartaron renegociar todo o parte del acuerdo. A mediados de octubre, el Gobierno de Trump decidió no certificar la suspensión de sanciones contra Irán aprobada en el marco del acuerdo (y en función del cumplimiento de lo establecido, certificado por la AIEA). El Gobierno estadounidense abrió así la puerta a que el Congreso aprobara nuevas medidas contra la república islámica en un plazo de 60 días. Trump también advirtió que EEUU podría retirarse del acuerdo si su Gobierno no observaba cambios en ámbitos no incluidos en el pacto, como el programa de misiles balístico o actividades de Irán en la región. Ante este escenario, **el secretario general de la ONU criticó el posicionamiento de Washington y aseguró que sus políticas en este**

ámbito introducían una “considerable incertidumbre” respecto al futuro del acuerdo. En su último informe de 2017 sobre la implementación del acuerdo, publicado a principios de diciembre, el secretario general de la ONU también se mostró dispuesto a investigar las denuncias sobre la posible transferencia de misiles o material balístico por parte de Irán al grupo armado al-houthista, uno de los principales actores de la guerra en Yemen y adversario de Arabia Saudita. La indagatoria estaría relacionada con el lanzamiento de al menos dos misiles contra territorio saudita en julio y noviembre de 2017. Asimismo, el informe del secretario general de la ONU advirtió que se habían producido viajes de un alto militar iraní (el mayor general Qassem Soleiman) a Iraq y Siria que trasgredían la prohibición de viaje establecida en la resolución 2231. Al finalizar el año, el Congreso de EEUU dejó pasar la fecha límite para reintroducir sanciones contra Irán y volvió a dejar en manos de la Casa Blanca la posibilidad de adoptar nuevas medidas sancionadoras contra la república islámica. En tanto, los integrantes de la comisión conjunta de la JCPOA ratificaron su compromiso con el acuerdo durante su reunión el 13 de diciembre en Viena. La UE actúa como coordinador de esta comisión, integrada por las ocho partes suscriptoras del acuerdo y responsable de supervisar la implementación del pacto.

Yemen	
Actores negociadores	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas, fuerzas del expresidente Alí Abdullah Saleh
Terceras partes	ONU, Kuwait, Omán, UE
Acuerdos relevantes	--

Síntesis:
Escenario de diversos focos de conflicto en las últimas décadas, Yemen inició en 2011 un difícil proceso de transición tras las revueltas que llevaron a Alí Abdullah Saleh a abandonar la presidencia después de más de 30 años en el cargo. El accidentado proceso derivó en una rebelión de las fuerzas al-houthistas y del expresidente Saleh contra el gobierno de transición encabezado por Abdo Rabbo Mansour Hadi, que se vio obligado a abandonar el poder a principios de 2015. En marzo de ese año, una coalición internacional liderada por Arabia Saudita decidió intervenir militarmente en el país en apoyo al gobierno depuesto y a partir de entonces el conflicto ha vivido una escalada en los niveles de violencia. Ante esta evolución de los acontecimientos, Naciones Unidas –que ha estado involucrada en el país desde el inicio del proceso de transición– y algunos actores regionales e internacionales han intentado promover una vía política para resolver el conflicto. Las hostilidades han agravado significativamente la situación de seguridad y humanitaria en el país.

El bloqueo de las negociaciones instalado entre las partes en conflicto en Yemen desde mediados de 2016 persistió a lo largo de 2017, pese a las gestiones impulsadas por diversos actores para intentar reactivar el diálogo y en un contexto de creciente violencia y deterioro de la situación

humanitaria en el país. El enviado especial del secretario general la ONU para Yemen, Ismail Ould Cheikh Ahmed, mantuvo diversas reuniones a lo largo del año con los contendientes con el propósito de comprometerles en una reducción de la violencia, en la adopción de medidas para aliviar la grave situación de crisis humanitaria y en el retorno a la mesa de negociación para debatir un acuerdo político integral, pero sus iniciativas no prosperaron. Durante el primer semestre, Ahmed se reunió con el depuesto presidente yemení, Abdo Rabbo Mansour Hadi, en Adén, y con dirigentes de los al-houthistas (o Ansar Allah) y del partido Congreso General del Pueblo (GPC, por sus siglas en inglés) del expresidente Alí Abdullah Saleh, en Sanaa. Estas reuniones tuvieron lugar en enero, en el marco de una gira del enviado especial que también le llevó a Doha, Muscat, Amman y Riad. En mayo Ahmed volvió a reunirse con representantes al-houthistas y del GPC y, en julio, en El Cairo, con otros actores políticos yemeníes radicados en Egipto. Además del cese de hostilidades y la crisis humanitaria, en estos encuentros se abordaron temas como el levantamiento de restricciones a los vuelos comerciales en el aeropuerto de Sanaa, posibles medidas para solucionar el impago de salarios a los funcionarios públicos y acciones para evitar la intensificación de operaciones militares en el puerto de Hodeida, que acabó convirtiéndose en uno de los principales focos de los enfrentamientos en 2017. Según trascendió, Omán también intentó mediar entre el Gobierno de Hadi y sus opositores al-houthistas para que accedieran a reanudar las conversaciones auspiciadas por la ONU.

Otros sectores yemeníes, como representantes de la juventud, de la sociedad civil y de las mujeres a través del Yemeni Women's Pact for Peace and Security (Tawafaq) también trasladaron al enviado especial de la ONU –en reuniones en mayo y julio– su preocupación por la deriva del conflicto, por el grave deterioro económico y por la rápida expansión del brote de cólera en el país (a finales de 2017 esta enfermedad ya había causado la muerte de más de 2.000 personas). En la primera mitad del año el enviado especial para Yemen también mantuvo algunas reuniones en Europa con altos cargos diplomáticos de Francia y Alemania y encuentros con expertos, incluyendo una reunión promovida por la organización alemana Berghof Foundation con el fin de discutir posibles vías para poner fin al conflicto. Ahmed también se reunió en marzo con el llamado Quinteto, integrado por EEUU, Reino Unido, Arabia Saudita, EAU y Omán para analizar la situación de Yemen. Cabe destacar que este grupo está formado por dos países directamente involucrados en el conflicto yemení como beligerantes, ya que Arabia Saudita y EAU se han implicado en apoyo a las fuerzas de Hadi, y que tanto EEUU como Reino Unido proporcionan apoyo logístico y proveen armas a la coalición militar internacional liderada por Riad en el marco de esta contienda.

En septiembre el conflicto en Yemen fue uno de los principales temas abordados durante la 36ª sesión del

Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Por tercer año consecutivo, el alto comisionado de la ONU para los derechos humanos, Zeid Ra'ad al-Hussein –con el apoyo de más de sesenta ONG internacionales y yemeníes– demandó el establecimiento de un ente internacional independiente para investigar los múltiples abusos a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en Yemen. En esta línea, los Gobiernos de Holanda y Canadá, con el apoyo de Bélgica, Irlanda y Luxemburgo, impulsaron una resolución para crear una comisión de investigación con mandato de un año, teniendo en cuenta las múltiples críticas a la Comisión Nacional Yemení y al Equipo de Evaluación Conjunta de Incidentes saudí, establecidos en 2015 y 2016, respectivamente, para investigar las denuncias de abusos y considerados como entes inefectivos y parciales. Egipto, sin embargo, había presentado otra resolución en nombre del llamado Grupo Árabe con el fin de proporcionar asistencia técnica y capacitación a la comisión yemení. Finalmente, tras intensas negociaciones, se adoptó una fórmula de compromiso que definió el establecimiento, antes de finales de 2017, de un grupo de expertos regionales e internacionales para trabajar en paralelo a la Comisión Nacional Yemení, a la que se proporcionaría, además, asistencia técnica. En paralelo a estas actividades en Ginebra, la delegación de la UE en Yemen promovió, también

en septiembre, un encuentro entre una treintena de líderes tribales de distintas regiones yemeníes. La reunión se celebró en Bélgica de manera confidencial, aunque trascendió que el propósito del encuentro era explorar fórmulas alternativas para la resolución del conflicto y potenciar la diplomacia paralela.

Durante el último trimestre del año se hicieron más evidentes las dificultades para reactivar la vía del diálogo entre las principales partes contendientes, en un clima de incremento de la violencia. En su informe al Consejo de Seguridad de la ONU,

en octubre, el enviado especial para Yemen denunció a los actores beligerantes por su desprecio por los efectos del conflicto en la población civil y por las continuas violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, incluyendo el reclutamiento de menores y la violencia sexual y de género. Ahmed alertó que líderes influyentes y poderosos se estaban beneficiando del conflicto y no estaban interesados en promover soluciones pacíficas. Pese a este diagnóstico, el enviado especial continuó con sus gestiones. A finales de octubre mantuvo nuevas reuniones con altos dirigentes yemeníes y saudíes en Riad y exploró la posibilidad de que ambos bandos se comprometieran a adoptar una propuesta basada en tres pilares: reanudar el cese de hostilidades, adoptar algunas medidas de confianza específicas para aliviar la crisis humanitaria y retornar a la mesa de negociación para alcanzar un acuerdo de paz integral. No obstante, la situación en el país continuó deteriorándose. Tras el disparo de un misil hacia Riad

El enviado especial de la ONU para Yemen denunció a los actores beligerantes por su desprecio por los efectos del conflicto en la población civil y por las continuas violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario

–interceptado por las fuerzas saudíes– por parte de los al-houthistas, Arabia Saudita y su coalición impusieron un férreo bloqueo al puerto de Hodeida, sitio estratégico para la entrada de suministros a Yemen, agravando así la crisis humanitaria en el país. Las fricciones y divisiones internas en el seno de ambos bandos también se hicieron más notorias, en especial en la alianza de conveniencia entre los al-houthistas y los sectores afiliados al ex presidente Saleh. En diciembre, un ataque al-houthista acabó con la vida del ex mandatario después de que Saleh se mostrara dispuesto a cambiar de bando y a llegar a un acuerdo con los saudíes. En la ofensiva murieron también varios dirigentes del GPC, incluyendo su secretario general, Aref Zouka, jefe de la delegación del partido para las conversaciones de paz. La ruptura del pacto en el bando al-houthista/Saleh y el deceso del ex mandatario supusieron un cambio notable en las dinámicas políticas yemeníes y motivaron una intensificación de la ofensiva por parte de la coalición internacional liderada por Riad, en un intento por aprovechar la desestabilización en el bando adversario.

Así, Yemen enfrentaba el final de 2017 en un clima de incremento de las hostilidades e intentos de la comunidad internacional por conseguir un levantamiento del bloqueo a Hodeida. Al acabar el año se había conseguido un compromiso para permitir la entrada de barcos comerciales a este puerto por un período de 30 días. En este contexto, cabe mencionar que al finalizar su misión en Yemen, a comienzos de 2018, Ismail Ould Cheikh Ahmed realizó un amargo balance. El enviado destacó que las partes en disputa habían optado por un juego de suma cero que estaba llevando a la pauperización y destrucción del país y lamentó que muchos decisores políticos yemeníes percibieran las necesarias concesiones en el marco de una negociación como un signo de debilidad. Esto habría llevado, según su evaluación, a la adopción de medidas irresponsables y a provocaciones que han acrecentado el padecimiento de la población yemení.

En lo que respecta a la perspectiva de género, desde la escalada del conflicto armado en Yemen en 2015 mujeres yemeníes han insistido en la necesidad de ser incluidas en el proceso de paz. Sin embargo, las mujeres han sido mayoritariamente excluidas de los espacios formales de negociación y esa situación se mantuvo durante 2017, en un contexto de bloqueo en el diálogo entre los contendientes. Aun así, iniciativas de mujeres como el Yemeni Women's Pact for Peace and Security continuaron reuniéndose y definiendo prioridades, entre las que se incluyen el cese el fuego inmediato y la primacía de soluciones políticas por sobre las militares, el rápido acceso de ayuda humanitaria para su distribución de manera equitativa, y la reanudación de negociaciones de paz comprensivas sobre la base de la inclusividad y de los resultados de la Conferencia

de Diálogo Nacional celebrada entre 2013 y 2014 – en especial en lo referente a la representación de las mujeres en todos los niveles del gobierno. Este grupo representa a un amplio abanico de mujeres procedentes de diversos grupos sociales y políticos yemeníes, de entornos rurales y urbanos, unidas en el llamamiento a poner fin a la guerra y en una visión de país anclada en la no-violencia, la paz y mejores condiciones de vida para toda la población. Durante 2017 esta plataforma mantuvo al menos dos encuentros con el enviado especial de la ONU para Yemen con el objetivo de analizar la situación en el país, el impacto del conflicto armado y los principales retos en el marco de la crisis.

Desde la escala del conflicto armado en Yemen en 2015 han insistido en la necesidad de ser incluidas en el proceso de paz, pero han sido mayoritariamente excluidas de los espacios formales de negociación

Cabe destacar que el Yemeni Women's Pact for Peace and Security se ha desarrollado en el marco de la resolución 1325 y forma parte de un programa de UN Women para incrementar la participación de las mujeres en el proceso de paz formal y para fortalecer la perspectiva de género en la construcción de paz y en futuros procesos de reconstrucción en el país. Sus actividades cuentan con el apoyo de la oficina de UN Women en Yemen y con el respaldo económico de los Gobiernos de Holanda y Reino Unido. El Yemeni Women's Pact for Peace and Security tiene como antecedente una reunión de mujeres yemeníes celebrada en Chipre en octubre de 2015, con el apoyo de UN Women, para compartir sus preocupaciones y demandas. Tras el establecimiento de este grupo, compuesto por unas 60 mujeres, se consiguió que siete de sus integrantes fueran invitadas a las conversaciones de paz que tuvieron lugar en Kuwait en mayo de 2016 y ellas delinearon las que consideraban como prioridades para la población yemení. En primer lugar, el compromiso con el cese de hostilidades y con la construcción de una paz justa e integral; en segundo lugar, la liberación de personas encarceladas y detenidas durante el conflicto; en tercer lugar, la protección de mujeres y menores, en especial poniendo fin al reclutamiento de niños y creando programas de rehabilitación; y, por último, garantías para la provisión de servicios médicos y de salud. No obstante, este grupo de mujeres sólo participó en sesiones paralelas a las negociaciones, separadas de los encuentros de las delegaciones oficiales –delegaciones que, a su vez, contaban con una escasísima presencia de mujeres (tres de 28 representantes). Ello, pese a los llamamientos a que las mujeres representaran al menos el 30% de las delegaciones. Según informaciones y análisis dadas a conocer en 2017, la marginación de las mujeres del proceso formal y la percepción de que el Yemeni Women's Pact for Peace and Security no estaba sirviendo para incidir de manera efectiva habría llevado a algunas mujeres a retirarse de este espacio² Pese a ello, cabe destacar que algunas mujeres que integran el pacto junto a otras representantes de la sociedad civil participaron en iniciativas como la creación de una

2. Sanam Anderlini et al., *Bringing Peace to Yemen by Having Women at the Table: What the US Must Do and Why It Matters*, US CSWG Policy Brief, 21 de agosto de 2017.

Agenda Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad, dada a conocer en noviembre de 2016.

Mashreq

Israel-Palestina	
Actores negociadores	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP)
Terceras partes	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia
Acuerdos relevantes	Reconocimiento mutuo entre el Estado de Israel y la Organización para la Liberación Palestina (OLP) (1993), Acuerdos de Oslo I / Declaración de principios sobre el Gobierno interino (1993), Acuerdo sobre la Franja de Gaza y el área de Jericó (1994), Acuerdos de Oslo (II) / Acuerdo interino sobre la Franja de Gaza y Cisjordania (1995), Memorándum de Wye River (1998), Memorándum de Sharm el-Sheikh (1999), Hoja de ruta para una solución permanente de dos Estados para el conflicto palestino-israelí (2003), Annapolis: Entendimiento conjunto de israelíes y palestinos sobre la negociaciones (2007)

Síntesis:

El proceso de paz entre palestinos e israelíes iniciado en los noventa no ha derivado en un acuerdo entre las partes en los temas más complejos –fronteras, Jerusalén, asentamientos, refugiados palestinos y seguridad– ni en la creación de un Estado palestino. Desde el fracaso del cronograma fijado por los Acuerdos de Oslo se han llevado a cabo una serie de rondas de negociación y se han presentado diversas propuestas que han resultado infructuosas. El proceso de paz se ha desarrollado en medio de periódicos estallidos de violencia y en paralelo a una política de *fait accompli* de Israel, que ha persistido en sus políticas de ocupación. Estas dinámicas han creado crecientes dudas sobre la viabilidad de la solución de dos Estados.

Siguiendo la tendencia de los últimos años, las negociaciones directas entre palestinos e israelíes permanecieron bloqueadas durante 2017 y, a lo largo del año, el clima general sobre las perspectivas de una solución al conflicto se vio directamente influido por la política exterior estadounidense, tras la asunción en enero de Donald Trump como presidente del país. Paralelamente, continuaron algunas iniciativas impulsadas por otros actores internacionales para intentar rescatar la fórmula de dos Estados. Así, a mediados de enero tuvo lugar una conferencia en París promovida por el Gobierno galo en la que participaron representantes de más de 70 países y organizaciones regionales. La reunión fue más amplia que el encuentro precedente organizado en el marco de la iniciativa francesa en junio de 2016 –entonces asistieron delegados de una treintena de países–, pero se celebró en un ambiente de incertidumbre por el posible impacto de medidas anunciadas por el Gobierno de Trump y por las dudas expresadas por representantes diplomáticos sobre la

Durante 2017 el gobierno de EEUU decidió reconocer a Jerusalén como capital de Israel, lo que motivó el rechazo de actores palestinos y de buena parte de la comunidad internacional

efectividad de la conferencia, incluyendo delegados de Reino Unido, cuyo Gobierno sólo asistió a la cita en calidad de observador. Ni palestinos –que apoyan la iniciativa francesa– ni israelíes –contrarios a la conferencia (Benjamin Netanyahu la calificó de “fraude”, “reliquia del pasado” y “anti-israelí”)– fueron invitados a la reunión. La conferencia culminó con un llamamiento a las partes a evitar las acciones unilaterales que pudieran dificultar futuras negociaciones. Los meses siguientes estuvieron marcados por diversas polémicas vinculadas a las posiciones de EEUU de cara al conflicto y que supusieron la adopción de posturas favorables a las tesis de Israel. El propio Trump y otros altos representantes de su administración –como el secretario de Estado y el embajador estadounidense en Israel– hicieron declaraciones que, en algunos casos, supusieron una ruptura con políticas estadounidenses previas. Así, por ejemplo, en enero se planteó que los asentamientos israelíes en territorios palestinos no constituían un impedimento para la paz, aunque reconocieron que su expansión podría no favorecer un acuerdo. En una conferencia conjunta con el primer ministro israelí en febrero, el presidente de EEUU relativizó el compromiso de su país con la solución de dos Estados –al aseverar que estaba dispuesto a considerar esta fórmula, pero también otras alternativas, incluyendo la posibilidad de un solo Estado– y defendió que los palestinos reconocieran a Israel como Estado judío. En tanto, el embajador de EEUU en Israel –contrario a la solución de dos Estados– hizo declaraciones en las que aludió a la “supuesta” ocupación de territorios palestinos. El yerno de Trump y consejero del presidente en temas de Oriente Medio, Jared Kushner –con vínculos con el movimiento de colonos israelí– visitó Israel y los territorios ocupados palestinos en junio con el ambicioso encargo de pavimentar el camino para lo que el mandatario estadounidense ha defendido como el “acuerdo definitivo” para resolver la cuestión palestino-israelí.

El episodio más crítico –y con consecuencias más directas sobre las perspectivas de una futura negociación que aborde realmente los temas más complejos del conflicto– se produjo en diciembre, cuando el Gobierno de Trump –en cumplimiento con los anuncios que había hecho a lo largo del año– decidió reconocer a Jerusalén como capital de Israel. Para ratificar esta decisión, Washington inició los trámites para trasladar la embajada de EEUU desde Tel Aviv. Trump se alineó así con uno de los principales reclamos de Israel, que reivindica Jerusalén como su “eterna e indivisible” capital y que hasta ahora no había obtenido un reconocimiento internacional sobre esta cuestión. La medida despertó el rechazo de los diversos actores políticos palestinos y de buena parte de la comunidad internacional, ya que la medida de Trump supone romper un consenso internacional que considera el estatus de Jerusalén como uno de los temas clave a resolver en el marco de las negociaciones entre

israelíes y palestinos. Además de despertar protestas en Gaza y Cisjordania –derivando en una escalada de violencia hacia finales de año–, la decisión también motivó que el presidente palestino, Mahmoud Abbas, cuestionara públicamente el papel de EEUU como mediador en el proceso de paz. El dirigente palestino consideró que el Gobierno estadounidense había cruzado una línea roja y que se mostraba claramente alineado con las tesis e intereses de Israel. En consecuencia, pidió a la ONU que se hiciera cargo del proceso de paz. En el Consejo de Seguridad de la ONU se impulsó una resolución para instar al cumplimiento de todas las resoluciones existentes sobre la cuestión palestina que establecen que el estatus final de Jerusalén debe ser decidido en negociaciones directas entre las partes. EEUU se vio obligado a ejercer su derecho a veto para bloquear la iniciativa, que contaba con el apoyo de los otros 14 integrantes del Consejo de Seguridad. En este contexto, se convocó a una reunión de emergencia de la Asamblea General de la ONU en la que 128 países demandaron a EEUU revocar su decisión sobre Jerusalén (otros 35 países se abstuvieron y nueve votaron en contra, en medio de una campaña de intensas presiones diplomáticas por parte del Gobierno estadounidense). El secretario general de la ONU, Antonio Guterres, también criticó la medida, mostrando su rechazo a cualquier decisión unilateral que comprometa las perspectivas de paz entre palestinos e israelíes. El Papa Francisco también hizo un llamamiento a Trump a respetar el estatus de la ciudad y a actuar en conformidad con las resoluciones de Naciones Unidas. En una reunión de emergencia de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI), en Ankara, los líderes musulmanes expresaron su rechazo a la política de EEUU y declararon Jerusalén Oriental como capital de Palestina. La situación alentó una amplia condena en el mundo árabe y también motivó una respuesta crítica por parte de un aliado de Washington en la región como Arabia Saudita, que aseguró que los esfuerzos por negociar un acuerdo de paz y unificar el liderazgo palestino se veían afectados por el plan estadounidense. Diversos análisis advirtieron sobre las consecuencias del movimiento de Trump en una región desestabilizada y altamente volátil. La medida también encendió las alarmas en numerosas capitales europeas. Al finalizar el año, y tras explicitar que desde la perspectiva palestina EEUU ya no estaba en condiciones de actuar como mediador, Abbas viajó a París y pidió a Francia y a Europa asumir un rol más protagónico en los esfuerzos por la paz.

Junto a la cuestión de Jerusalén y su impacto, otro de los temas clave de 2017 fue la decisión del grupo islamista palestino Hamas de modificar su programa político alterando sus posiciones hacia Israel. El texto –denominado Documento de Principios y Políticas Generales y que, según el grupo, no sustituye a la carta fundacional de la organización– incluye por primera vez la aceptación de un Estado palestino en los territorios

ocupados por Israel en la guerra de los Seis Días en 1967. La declaración precisa que Hamas no busca una guerra con el pueblo judío sino contra el sionismo que promueve la ocupación de Palestina, y defiende que el grupo islamista no es una fuerza revolucionaria que pretenda intervenir en otros países (eliminando referencias previas a los vínculos de Hamas con los Hermanos Musulmanes). Durante la presentación del programa en Doha, en mayo, el líder del *bureau* político de Hamas, Khaled Meshal, precisó que la organización pretendía la liberación de toda Palestina, pero que estaba dispuesta a apoyar un Estado en las fronteras de 1967 –como una fórmula de consenso nacional palestino–, aunque sin reconocer explícitamente a Israel. La mayor concesión del nuevo documento es, por tanto, la que considera “el establecimiento de un Estado palestino independiente y soberano, con Jerusalén como su capital, a lo largo de las líneas del 4 de junio de 1967”, dando a entender así que habrá otra entidad estatal fuera de esas fronteras, aunque sin mencionar a Israel. Según fuentes diplomáticas, el contenido del texto fue objeto de discusión y debate durante varios años entre dirigentes de Hamas en el exilio y en prisión. El documento se divulgó dos días antes de la visita de Mahmoud Abbas a Washington para reunirse con Trump, en mayo. En el marco de la tensión entre Hamas y Fatah, se consideró que el documento acercaba las posiciones de ambos grupos de cara a un objetivo negociador. Según algunos análisis, el nuevo documento pretende reflejar las posiciones del grupo a casi 30 años de su creación y demostrar pragmatismo sin comprometer la base ideológica del movimiento. Israel, por su parte, rechazó el documento de Hamas y acusó al grupo de actuar con el objetivo de engañar. Ante el acercamiento de Hamas y Fatah en 2017,³ el Gobierno de Netanyahu advirtió en octubre que no negociaría con un gobierno de unidad palestino si el grupo islamista formaba parte de él. Finalmente, cabe destacar que en julio la Tribunal de Justicia de la UE dictaminó que Hamas debía continuar en la lista de organizaciones terroristas establecida por la UE. Originalmente incluida en la lista en 2001, la decisión había sido anulada por motivos procedimentales en 2014.

En cuanto a Palestina, desde una perspectiva de género, cabe destacar en clave positiva la puesta en marcha de su primer Plan de Acción Nacional (NAP) para la implementación de la resolución 1325 de Naciones Unidas. El plan, aprobado en 2016 y diseñado para el período 2017-2019, definió entre sus prioridades proteger a las mujeres y las niñas palestinas de las violaciones cometidas en el marco de la ocupación israelí, incrementar la participación de mujeres en la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz en todos los niveles, integrar la perspectiva de las mujeres en los acuerdos de paz y reconciliación, y abordar el impacto de los conflictos en las mujeres. Palestina se suma a otros tres países de la región que cuentan con NAP: Iraq, desde 2015, y Jordania, que aprobó un NAP en 2017.

3. Véase el resumen sobre Palestina en este informe.

Palestina	
Actores negociadores	Hamas, Fatah
Terceras partes	Qatar, Egipto
Acuerdos relevantes	Acuerdo de la Meca (2007), Acuerdo de El Cairo (2011), Acuerdo de Doha (2012), Acuerdo de Beach Refugee Camp (2014)

Síntesis:

Desde el inicio de la confrontación entre Hamas y Fatah, que a partir de 2007 se ha materializado en una separación de facto entre Gaza y Cisjordania, diversas iniciativas de mediación han intentado reducir la tensión y promover una aproximación entre las dos formaciones palestinas. No fue hasta mayo de 2011 que la confluencia de múltiples factores –entre ellos el estancamiento en las negociaciones con Israel, los cambios en la región como consecuencia de las revueltas árabes y la presión de la opinión pública palestina– facilitó la firma de un acuerdo de reconciliación entre las partes. Sin embargo, las divergencias entre Hamas y Fatah en temas clave dificultaron la implementación del acuerdo, que pretendía la formación de un gobierno de unidad, la celebración de elecciones legislativas y presidenciales, y una reforma de las fuerzas de seguridad. En los años siguientes se anunciaron nuevos acuerdos de reconciliación entre las partes sin que llegaran a implementarse. Los cambios en la región en el marco de las revueltas árabes también han repercutido en el proceso de acercamiento entre las facciones palestinas, al que Israel se opone abiertamente.

A lo largo de 2017 se dieron las condiciones para nuevos anuncios de reconciliación entre Hamas y Fatah. No obstante, al finalizar el año volvían a quedar en evidencia las dificultades para avanzar en la implementación del acuerdo entre ambas formaciones palestinas y para la conformación de un gobierno de unidad efectivo. Después de una reunión entre representantes de Hamas y Fatah en Moscú, 2017 se inició con un nuevo anuncio de ambos grupos sobre su intención de trabajar conjuntamente en una administración común y en la preparación de elecciones para la AP y el Parlamento palestino en 2018. Sin embargo, la noticia fue recibida con escepticismo dados los numerosos intentos fallidos en los últimos años por consolidar un acuerdo político entre las partes y por la persistencia de la tensión. Durante el primer semestre, de hecho, ambas formaciones evidenciaron desacuerdos respecto al calendario de las elecciones municipales, suspendidas en septiembre de 2016 y que, según Hamas, sólo debían producirse en el marco de la implementación de un acuerdo de reconciliación intra-palestina.

Adicionalmente, la tensión se incrementó por una serie de medidas de la AP en represalia por la decisión de Hamas de crear un comité administrativo (Consejo Civil Supremo) para Gaza. La AP consideró que el grupo islamista había cruzado una “línea roja” y, poco después, recortó en un 30% los salarios de entre 40.000 y 60.000 funcionarios de la Franja empleados por Hamas, citando como causa la disminución en las ayudas. La medida suscitó protestas en Gaza,

Al finalizar 2017 volvían a quedar en evidencia las dificultades para implementar el acuerdo entre Fatah y Hamas y avanzar hacia un gobierno de unidad palestino

que también se vio afectada por la reimposición de impuestos a la entrada de combustibles en la Franja. La disputa llevó al cierre de la principal central de energía de Gaza, con la consiguiente reducción en el suministro. El Gobierno de Mahmoud Abbas insistió en que la solución a la crisis requería el traspaso de la gestión de Gaza y la disolución del comité de administración, mientras que el grupo islamista puso como precondition la eliminación de las tasas a los combustibles. En este contexto, la AP advirtió en los meses siguientes sobre nuevas medidas como la jubilación anticipada forzada para miles de funcionarios de Gaza o el recorte a las ayudas a unas 80.000 familias de la Franja.

No fue hasta el segundo semestre que se intensificaron las gestiones tendientes a una reconciliación.

A principios de agosto una delegación de Hamas encabezada por Nasser al-Din al-Shaer (exministro y considerado como una figura pragmática en el seno del grupo islamista) se reunió en Ramallah con Abbas y el primer ministro de la AP Rami Hamdallah. Tras el encuentro, tanto Abbas como al-Shaer hicieron llamamientos a la unidad y a poner fin a la fragmentación intra-palestina. Algunos análisis sugirieron que Abbas había reaccionado de esta manera ante el creciente peso de Mohammed Dahlan, ex alto cargo de Fatah y rival político del presidente palestino, en iniciativas pro-reconciliación impulsadas al margen de Abbas. Así, en octubre, se sucedieron hechos tendientes a un acercamiento. El grupo islamista palestino liberó a cinco prisioneros de Fatah. Días después, el gabinete de la AP se reunió por primera vez en tres años en Gaza y miembros de Fatah y Hamas anunciaron una nueva ronda de conversaciones en Egipto con la intención de poner fin a una década de división. El 12 de octubre, las facciones palestinas rivales anunciaron un nuevo acuerdo tendiente a configurar un nuevo gobierno de consenso nacional, después de que Hamas

aceptara ceder el control administrativo de Gaza, incluyendo el paso fronterizo con Egipto en Rafah. Diversos análisis apuntaron que la decisión de Hamas estuvo alentada, al menos en parte, por el temor a sufrir un mayor aislamiento político y económico, en especial después de que su principal valedor y donante, Qatar, se viera involucrado en una grave disputa diplomática con Arabia Saudita. El acuerdo contó con la mediación de Egipto que, según trascendió, habría estado respaldado en esta labor por

Arabia Saudita y otros países árabes. El pacto habría tenido como base de referencia el acuerdo previo alcanzado entre ambas facciones palestinas en 2011. Informaciones de prensa aseguraron que, según el acuerdo, el control del paso de Rafah pasaría a ser gestionado por guardias presidenciales supervisados por la misión de asistencia de fronteras europea EUBAM, en lugar de los funcionarios vinculados a Hamas. Se esperaba el despliegue de unos 3.000

funcionarios de seguridad de la AP en Gaza y que esta medida facilitara el levantamiento de las restricciones impuestas por Israel y Egipto en los puestos fronterizos y el acceso de suministros a la debilitada economía de la Franja. Otros de los temas de la agenda de conversaciones fueron el futuro de los alrededor de 40.000 empleados que Hamas contrató en Gaza desde que asumió el control del territorio en 2007 (la mitad de los cuales desempeñaban tareas civiles y la otra mitad de seguridad), la fecha para elecciones presidenciales y parlamentarias palestinas (en una nueva ronda negociadora a finales de noviembre se acordó celebrarlas antes de finalizar 2018) y la adopción de reformas en la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Analistas destacaron que el acuerdo suponía una oportunidad para poner fin a la crisis humanitaria en Gaza y sortear el bloqueo de manera permanente, aunque reconocieron los retos de sortear la rivalidad y desconfianza entre las partes.⁴

En las semanas siguientes, sin embargo, quedaron en evidencia las disputas y dificultades para acordar los detalles prácticos y poner en marcha algunas de las medidas, lo que obligó al retraso en el calendario de implementación, incluyendo el traspaso de la administración de Gaza que estaba prevista inicialmente para el 1 de diciembre. A finales de ese mes, las partes intercambiaban acusaciones: Hamas denunciaba que la AP no había pagado los salarios en Gaza según lo acordado y Fatah señalaba que el grupo islamista no había realizado las transferencias de dinero previstas en el pacto. Así, al finalizar el año y a tan solo diez semanas del anuncio del acuerdo, el proceso permanecía estancado, la AP mantenía en vigor las sanciones impuestas sobre Gaza a principios de 2017 y dirigentes de Hamas advertían que el pacto estaba a punto de colapsar. Cabe destacar que ante los anuncios sobre la eventual reconciliación intra-palestina, Israel mantuvo su política de rechazo a cualquier gobierno palestino que incluya a Hamas y subrayó que este proceso tendría consecuencias negativas para una posible reactivación de las conversaciones de paz entre palestinos e israelíes. En este contexto, es importante resaltar que, en el mes de mayo, Hamas hizo un anuncio relevante en lo referente a su ideario político. El grupo islamista dio a conocer el Documento de Principios y Políticas Generales, considerado como un texto que modera sus posiciones respecto a Israel y que asume una posición más pragmática. El documento –que no supone la derogación de la carta fundacional de Hamas– admite el reconocimiento de un Estado palestino en las fronteras previas a la guerra árabe-israelí de 1967 como fórmula para el consenso nacional palestino y puntualiza que su conflicto es con el sionismo, y no con los judíos por una cuestión de religión.⁵

4. Asseburg, Muriel, *The Fatah-Hamas Reconciliation Agreement of October 2017*, German Institute for International and Security Affairs, noviembre de 2017.

5. Véase el resumen sobre Israel – Palestina en este informe.

6. Tanto el Comunicado de Ginebra de 2012 como la resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU son documentos de referencia para las negociaciones, pero no han sido suscritos por las partes en conflicto.

Siria

Actores negociadores Gobierno, sectores de la oposición política y armada

Terceras partes ONU, EEUU, Rusia, Turquía, Irán, Jordania

Acuerdos relevantes Comunicado de Ginebra del Grupo de Acción por Siria (2012); Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU en apoyo a una Hoja de Ruta para un Proceso de Paz en Siria del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (“Declaraciones de Viena”) (2015)⁶

Síntesis:

Ante las graves consecuencias del conflicto armado en Siria y en un contexto de preocupación por las repercusiones regionales de la crisis, diversos actores regionales e internacionales han intentado facilitar una salida dialogada y comprometer a las partes en un cese de hostilidades. No obstante, las distintas aproximaciones al conflicto por parte de actores regionales y potencias internacionales junto a la incapacidad para lograr un consenso en el Consejo de Seguridad de la ONU han dificultado las posibilidades de abrir camino a una solución política. Tras una breve y fallida intervención de la Liga Árabe, la ONU asumió el liderazgo de los intentos de mediación, encabezados por los enviados especiales Kofi Annan (2012), Lakhdar Brahimi (2012-2014) y Staffan de Mistura (desde julio de 2014). A sus iniciativas se han sumado EEUU y Rusia, líderes del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG). En paralelo a las conversaciones intra-sirias de Ginebra impulsadas por De Mistura, en 2017 se puso en marcha el proceso de Astaná, promovido por Rusia y en el que también participan Turquía e Irán. Las distintas rondas de negociaciones celebradas desde el inicio del conflicto armado han evidenciado las profundas diferencias entre las partes y no han conseguido frenar los elevados niveles de violencia en el país.

Durante 2017 continuaron en marcha iniciativas de negociación sobre el conflicto armado en Siria, pero las diferentes vías no lograron avanzar en un acuerdo conducente a una reducción significativa de la violencia en el país. Los dos principales marcos de diálogo fueron, por un lado, el proceso liderado por Naciones Unidas y su enviado especial, Staffan de Mistura, que continuó celebrando periódicas reuniones en Ginebra; y, por otro, el proceso promovido por Rusia y en el que también se implicaron otras potencias regionales, como Turquía e Irán. Este proceso, que tuvo como escenario principal de conversaciones la capital de Kazajstán, Astaná, fue el primero en activarse a principios de año y celebró ocho rondas a lo largo de 2017. Las conversaciones de Astaná tuvieron como punto de partida el acuerdo de cese el fuego para toda Siria consensuado por Rusia y Turquía, junto al Gobierno sirio y grupos armados de la oposición a finales de 2016 –excluyendo a grupos armados como ISIS, Frente al-Nusra y la organización kurda YPG. Este acuerdo recibió el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a través de la aprobación unánime de la resolución 2336 el 31 de diciembre de 2016. La primera ronda de negociaciones del proceso

de Astaná tuvo lugar en enero de 2017 y derivó en el primer, aunque breve, encuentro directo entre una delegación del gobierno sirio y otra integrada por representantes de grupos de la oposición armada siria. A lo largo de los dos días de reunión los contactos entre los actores sirios fueron mayoritariamente indirectos y no condujeron a la firma de ningún tipo de acuerdo. Cabe destacar que, como en el caso de Ginebra, actores kurdos no participaron en la reunión de Astana por el veto de Turquía. Las conversaciones sí dieron paso al establecimiento de un mecanismo trilateral de supervisión del cese el fuego que quedó a cargo de Rusia, Turquía e Irán. En este contexto, Moscú también hizo llegar a la oposición siria una propuesta de futura Constitución, con algunos elementos federalistas, mayor poder para el Parlamento y una apuesta por reforzar la secularización a través de la abolición de la jurisprudencia islámica como fuente de legislación.

El proceso de Astaná despertó recelos en algunos círculos diplomáticos occidentales que manifestaron su inquietud por la puesta en marcha de vías paralelas y por la posibilidad de que Moscú pretendiera dominar los términos de un eventual acuerdo, excluyendo a la ONU. Pese a las suspicacias, De Mistura participó en la reunión de Astaná y aseguró que las diferentes partes implicadas continuaban reconociendo a la ONU como mediadora principal. Algunos analistas llamaron la atención sobre el cambio de protagonistas en lo referente a la delegación opositora, dominada por grupos armados en Astaná frente a los representantes con (limitada) influencia política del proceso de Ginebra. En febrero, Rusia, Turquía e Irán volvieron a reunirse para consolidar los mecanismos de supervisión del cese el fuego. El proceso auspiciado por Moscú celebró una nueva ronda de reuniones en marzo, que fue boicoteada por una delegación de la oposición política en protesta por las continuas violaciones de la tregua. En esta ronda Rusia y Turquía decidieron incorporar formalmente a Irán como tercer país garante del cese el fuego. En una cuarta ronda, en mayo, se acordó el establecimiento de cuatro “zonas de desescalada” en Siria. Rusia, Irán y Turquía suscribieron entonces un memorándum para crear estas cuatro áreas donde se pretendía el cese de las hostilidades de las partes contendientes y la suspensión de operaciones aéreas –inicialmente por un plazo de seis meses, renovable–, además de la creación de condiciones del incremento de la ayuda humanitaria, el rápido y seguro acceso de la asistencia, el retorno de personas refugiadas y desplazadas internamente y la reconstrucción de infraestructuras. El memorándum de Astaná junto con las llamadas “discusiones de Amán”, que involucraron a Rusia, EEUU y Jordania, derivaron en la definición

Durante 2017 continuaron en marcha iniciativas de negociación sobre el conflicto armado en Siria, pero las diferentes vías no lograron avanzar en un acuerdo conducente a una reducción significativa de la violencia en el país

general de cuatro zonas de desescalada en zonas mayoritariamente controladas por la oposición y habitadas por unos 2,5 millones de personas: una en la provincia de Idlib y algunas de áreas de las vecinas provincias de Aleppo, Hama y Latakia; otra en partes de la provincia de Homs (Rastan y Talbiseh); una más en Ghouta Oriental; y, por último, otra en algunas áreas del sur de Siria, en las provincias de Deraa y Quneitra, próximas a la frontera con Jordania. El régimen de Bashar al-Assad se mostró partidario del plan, mientras que grupos de la oposición expresaron sus reservas ante la implicación de Irán. Rusia defendió la propuesta asegurando que permitiría concentrar esfuerzos en combatir a grupos como ISIS o Jabhat Fateh al-Sham (ex Frente al-Nusra). Voces críticas plantearon que el plan suponía una partición de facto de Siria.

Si bien el plan de las cuatro zonas de desescalada se puso en marcha en mayo, la demarcación exacta de las áreas quedó pendiente de futuras negociaciones. Así, la quinta ronda en Astaná, celebrada en julio, culminó sin un acuerdo sobre la delimitación definitiva de todas estas zonas, mientras persistían las dudas también sobre los mecanismos para resolver violaciones al acuerdo y sobre la forma en que se concretaría en terreno el rol de garantes desempeñado por Rusia, Irán y Turquía. No fue hasta septiembre, en la sexta ronda del proceso de Astaná, que se alcanzó un consenso sobre la demarcación y operacionalización de la cuarta zona que estaba pendiente (Idlib). Se mantuvieron, no obstante, los interrogantes y recelos sobre el despliegue de tropas de los países garantes del acuerdo. En la séptima y octava ronda de conversaciones en Astaná (en octubre y diciembre, respectivamente), las partes continuaron debatiendo sobre la implementación del cese el fuego en estas zonas y el alcance del monitoreo internacional. En términos generales, desde el anuncio del acuerdo sobre las áreas de desescalada se observó una cierta reducción en los niveles de violencia en algunas de estas áreas, pero la evolución fue desigual. En el sur de Siria, por ejemplo, donde el cese el fuego entró en vigor en julio, la reducción de las hostilidades fue significativa, mientras en otras zonas se registró un recrudecimiento de la violencia, como ilustró la situación en Ghouta Oriental.⁷ Al finalizar la octava ronda de contactos en Astaná, celebrada el 21 y 22 de diciembre, Rusia, Irán y Turquía anunciaron la realización de un congreso de diálogo nacional para intentar encontrar una salida política al conflicto sirio en la localidad rusa de Sochi en enero de 2018. Se esperaba que el congreso congregara a representantes de todos los segmentos de la sociedad siria –aunque Ankara mantenía su veto al YPG– y fue presentado como una iniciativa complementaria a las conversaciones intra-sirias en Ginebra. Adicionalmente,

7. Véase el resumen sobre Siria en el capítulo 1 (Conflictos armados) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2018! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2018.

la agenda de Astaná también abordó otras cuestiones como la situación de personas detenidas, la búsqueda de desaparecidos, el intercambio de cuerpos de personas fallecidas –en diciembre se anunció la creación de un grupo de trabajo para tratar estos temas– y desminado.

En paralelo al diálogo de Astaná, durante 2017 continuaron las reuniones en el marco del proceso de Ginebra promovido por la ONU. A lo largo del año se celebraron cinco nuevas rondas, en febrero, marzo, mayo, julio y noviembre-diciembre. Entre el 23 febrero y el 3 de marzo, tras 10 meses sin contactos, la capital suiza albergó la cuarta ronda de conversaciones del proceso de Ginebra en un clima de escepticismo, teniendo en cuenta las posiciones de las partes y los resultados fallidos de rondas previas. De Mistura se reunió con representantes del opositor Alto Comité de las Negociaciones (HNC) –que mantuvo su demanda de salida del poder de Bashar al-Assad y de conformación de un gobierno de transición– y también con delegados del régimen, que llegó a Ginebra IV en una posición de fuerza tras la derrota de las fuerzas opositoras en Alepo y en un clima internacional con menor disposición a exigir un cambio de régimen. El enviado especial de la ONU, en tanto, continuó intentando focalizar la agenda en un sistema de gobernanza no sectario e inclusivo, en la celebración de elecciones y en una nueva Constitución elaborada por sirios y sirias (en lo que se interpretó como una velada alusión al borrador de Carta Magna preparado por Moscú). Las partes aceptaron recibir un *non-paper* (documento informal) sobre principios, informes de expertos sobre temas de los cuatro ejes de la agenda y propuestas de cronogramas. Veinte días más tarde tuvo lugar la quinta ronda de sesiones (del 23 al 31 de marzo) en la que las partes presentaron observaciones (por escrito y oralmente) sobre los cuatro asuntos de la agenda delineada por la ONU –cambios constitucionales, gobernanza y transición política, elecciones y contraterrorismo (este último, tema prioritario para el régimen)–, aunque De Mistura reconoció que aún se debían resolver diversos temas antes de entrar a una fase de negociaciones sustantivas.

La sexta ronda de negociaciones intra-sirias tuvo lugar entre el 15 y el 19 de mayo y en ellas De Mistura inició consultas técnicas sobre temas legales y constitucionales vinculados a la transición política con expertos designados por las delegaciones negociadoras. La séptima ronda se celebró entre el 10 y 14 de julio sin ofrecer avances, pero tampoco rupturas significativas. Según trascendió, representantes del régimen sirio mantuvieron su negativa a discutir una eventual transición política e insistieron en concentrar la atención en el tema del combate al terrorismo. Tras meses de bloqueo, la octava ronda de contactos en Ginebra tuvo lugar entre el 28 de noviembre y el 14

de diciembre y estuvo centrada en los 12 principios que pretenden ofrecer una visión del futuro de Siria (12 Living Intra-Syrian Essential Principles) y en el proceso y cronograma para una nueva Constitución y elecciones supervisadas por la ONU en el marco de la implementación de la resolución 2254 del Consejo de Seguridad (2015). Esta ronda culminó nuevamente sin avances y De Mistura consideró que se había perdido una “oportunidad de oro” para abordar una posible salida al conflicto. El enviado especial de la ONU responsabilizó principalmente al Gobierno sirio, al que acusó de fijar precondiciones para mantener contactos directos con la oposición, de no estar dispuesto a reunirse con nadie con opiniones diferentes y de negarse a analizar dos de los temas más relevantes de la agenda: el proceso constitucional y las elecciones presidenciales. Los

representantes de Damasco sólo se mostraron dispuestos a debatir temas de terrorismo. En este contexto, De Mistura pidió explícitamente a Rusia que ejerciera más presión sobre los negociadores sirios para que accedieran a un diálogo. Cabe destacar que, además de los contactos con las partes enfrentadas, durante 2017 el enviado especial de la ONU mantuvo encuentros con diversos actores internacionales y regionales– Rusia, EEUU, Arabia Saudita, Turquía, la Liga Árabe, entre otros– y varias reuniones con la sociedad civil siria, incluyendo mujeres sirias, en el marco del Syrian Women's Advisory Board (SWAB). Una constante en las reuniones con la sociedad civil fue el reclamo por un mayor papel en las negociaciones.

Paralelamente, cabe mencionar que a lo largo del año también se produjeron algunos acuerdos de cese el fuego puntuales. Entre ellos, el que medió Rusia y Egipto para Ghouta Oriental en julio para facilitar el acceso de ayuda humanitaria (no obstante, la zona continuó siendo objeto de asedio y continuos ataques por parte del régimen) y otros entre el Gobierno sirio y distintos grupos armados de la oposición, en los llamados “acuerdos de reconciliación” que supusieron el desplazamiento forzado de miles de civiles, en su mayoría de zonas asediadas por el Gobierno de Bashar al-Assad.⁸

Desde una perspectiva de género, cabe mencionar que durante 2017 continuó activo el Syrian Women's Advisory Board (SWAB), que mantuvo diversas reuniones con el enviado especial de la ONU, Staffan de Mistura, en el marco del proceso de conversaciones intra-sirias en Ginebra. Ante ciertas reticencias de las delegaciones negociadoras a una mayor implicación de la sociedad civil en las negociaciones, De Mistura invitó a dos mujeres, una representante del SWAB y otra del Civil Society Support Room (CSSR) a la sesión de apertura de las negociaciones de febrero de 2017 y recordó a las delegaciones la importancia de la presencia de

8. *Ibíd.*

mujeres y de la sociedad civil en las conversaciones. Integrantes del Women's Advisory Committee (WAC) del opositor High Negotiations Committee (HNC) – creado en 2016 para dar una presencia más sólida a la implicación de mujeres en la delegación de la oposición siria en las negociaciones auspiciadas por la ONU– reivindicaron su papel y solicitaron la implicación de la ONU y del International Syria Support Group en la supervisión del cese el fuego en Siria. Adicionalmente, durante el año otro grupo de mujeres sirias se reunió con De Mistura para expresar un ruego: conocer el paradero de sus familiares desaparecidos –hijos,

maridos, hermanos. Mujeres del movimiento Families for Freedom –contrario a las detenciones arbitrarias y las desapariciones forzadas– fueron así las principales protagonistas de las manifestaciones en Ginebra para recordar a las delegaciones negociadoras que la cuestión de las personas desaparecidas en el marco del conflicto era uno de los temas claves por resolver y demandaron que, como primer paso, se dieran a conocer las listas de quienes han sido arrestados de forma irregular. Tanto la ONU como organizaciones como Amnistía Internacional han denunciado que la escala de las desapariciones forzadas en Siria la convierte en una práctica constitutiva de crímenes contra la humanidad.