

6. Negociaciones de paz en Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de siete casos de negociación, diálogo y contactos exploratorios que representaron un 14% del total de procesos en el mundo en 2019.
- En Yemen persistieron las dificultades para implementar el acuerdo de Estocolmo, mientras el Gobierno de Hadi y fuerzas separatistas del sur suscribieron otro pacto –el Acuerdo de Riad– para desescalar el conflicto en el seno del bando anti al-houthista.
- Las negociaciones entre palestinos e israelíes permanecieron estancadas en 2019, aunque se mantuvieron los debates internacionales sobre fórmulas de solución para el conflicto.
- Durante 2019 continuaron los obstáculos para el proceso de reconciliación entre Hamas y Fatah, aunque al finalizar el año se observaron algunos acercamientos de posiciones.
- Los acuerdos de cese el fuego y las negociaciones sobre el conflicto en Siria siguieron caracterizándose por el protagonismo e influencia de actores regionales e internacionales implicados en la disputa.
- Organizaciones de mujeres y colectivos feministas de la región continuaron demandando una mayor participación en los espacios formales de negociación e hicieron propuestas específicas para hacer frente a los conflictos que afrontan.

En el presente capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio durante 2019. En primer lugar, se presentan las principales características y tendencias generales de los procesos negociadores en la región. En segundo lugar, se analiza la evolución de los contextos a lo largo del año, incluyendo referencias a la perspectiva de género y a la implementación de la agenda de género, paz y seguridad. Al principio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países de Oriente Medio que fueron escenario de negociaciones durante 2019.

Tabla 6.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio en 2019

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Irán (noroeste)**	Gobierno, Cooperation Center of Iranian Kurdistan's Political Parties (organización paraguas de grupos kurdos que incluye facciones de Komala y del KDP)	Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF)
Irán (programa nuclear)	Irán, P4+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), UE	ONU, Francia, Japón, Omán
Iraq**	Actores políticos de diverso signo	Misión de Asistencia de la ONU para Iraq (UNAMI)
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP), Hamas, Yihad Islámica	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia, Omán
Palestina	Hamas, Fatah	Egipto, Qatar
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, UE, EEUU, Rusia, Turquía, Irán
Yemen	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansar Allah, South Transitional Council (STC), Arabia Saudita	ONU, Kuwait, Omán, Arabia Saudita

* Las negociaciones de paz marcadas en negrita son descritas en el segundo apartado del capítulo.

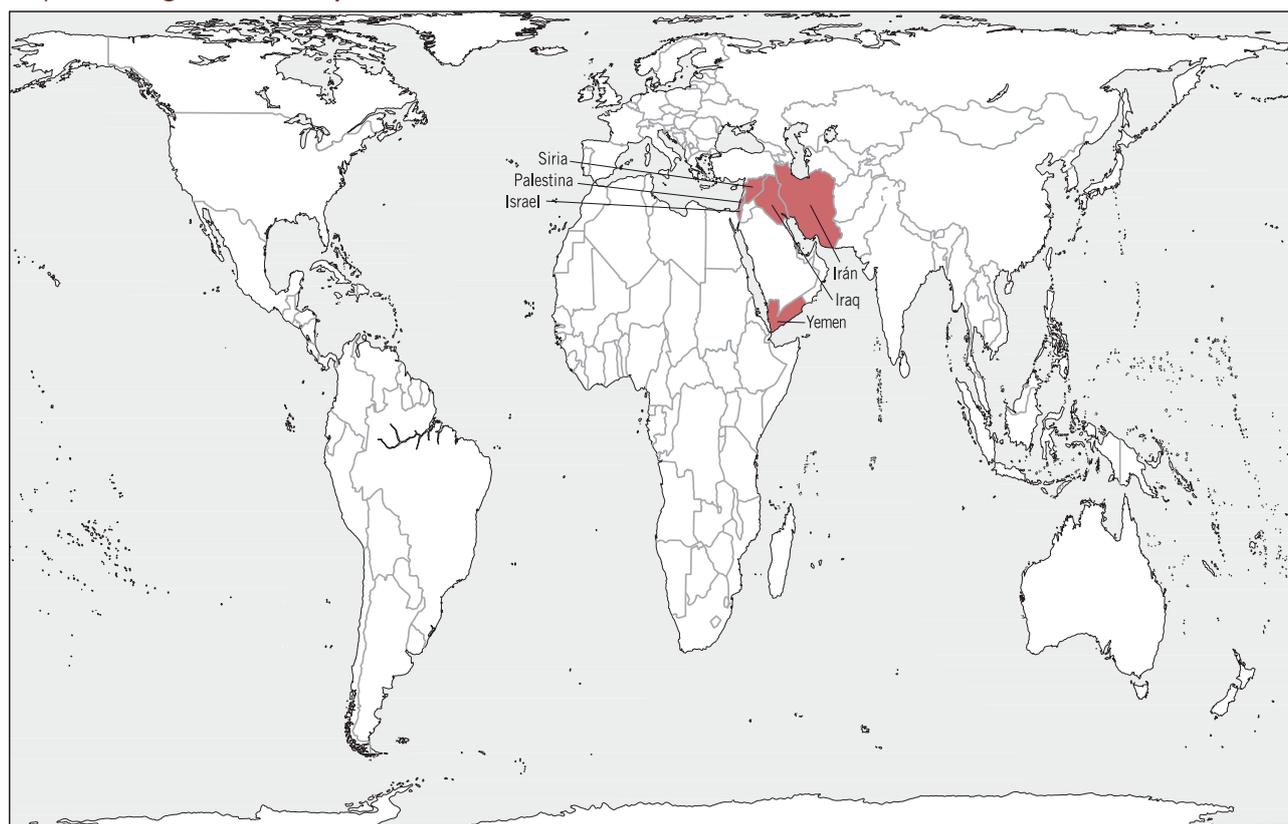
** Contactos de carácter exploratorio

6.1 Negociaciones en 2019: tendencias regionales

En este capítulo se analizan siete casos de negociación, diálogo y contactos exploratorios que tuvieron lugar durante 2019 en Oriente Medio, dos casos más que el año anterior y que representan un 14% del total de procesos de paz identificados a nivel mundial. Tres de estas negociaciones estaban vinculadas a casos de conflicto armado: Israel-Palestina, Siria y Yemen. Los otros cuatro procesos estuvieron relacionados con contextos de

tensión. Uno hace referencia a la pugna entre los grupos palestinos Hamas y Fatah, otro a la tensión vinculada al programa nuclear iraní, mientras que otros dos casos de carácter exploratorio y relativamente incierto estuvieron relacionados con la tensión en Iraq vinculada a las protestas antigubernamentales y a la tensión en el noroeste de Irán vinculada a la oposición política y armada por parte de actores kurdos. A excepción de la

Mapa 6.1. Negociaciones de paz en 2019 en Oriente Medio



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en el año 2019

disputa intra-palestina, que es de carácter interno, el resto de casos estaban vinculados a contextos internos internacionalizados (los conflictos armados en Siria y Yemen y las tensiones de Iraq e Irán noroeste) o internacionales (el conflicto palestino-israelí y la tensión por el programa nuclear iraní).¹ Cuatro de los procesos analizados hacían referencia a casos localizados en el Mashreq (Iraq, Israel-Palestina, Palestina y Siria) y otros tres se registraron en la subregión del Golfo (Yemen y los dos que implican a Irán).

Por lo que respecta a la naturaleza de los actores implicados en los diversos procesos de negociación, **en la región todos los casos contaron con la participación de los respectivos gobiernos, de manera más o menos activa según los casos y en algunos contextos de una manera indirecta.** La interlocución de los gobiernos se produjo con actores de variada índole, incluyendo grupos armados, organizaciones de la oposición política o gobiernos de otros Estados. Así, por ejemplo, en el caso de Irán el Gobierno mantuvo contactos con los países que continuaron adheridos al acuerdo sobre el programa nuclear suscrito en 2015 –Francia, Reino Unido, China, Rusia y Alemania, conocidos como el grupo “P4+1”– e intensificó las presiones para que estos Estados contribuyeran al alivio de las sanciones

impuestas por EEUU contra la república islámica tras el abandono del pacto por parte de Washington en 2018. En el caso de Yemen, el Gobierno internacionalmente reconocido de Abdo Rabbo Mansour Hadi, que controla parte del país, participó en negociaciones que implicaron a grupos armados y actores políticos. Por un lado, durante el año continuaron las negociaciones para la implementación del acuerdo de Estocolmo suscrito a finales de 2018 por el Gobierno de Hadi y el grupo conocido como al-houthistas, también denominados Ansar Allah. Paralelamente, a partir de septiembre de 2019, el Ejecutivo de Hadi se implicó en otro canal de negociación con sectores independentistas del sur reunidos bajo el paraguas del Southern Transitional Council (STC), en el marco de un proceso que pretendió evitar un enfrentamiento en el seno del bando anti-al-houthista.

En el caso de Israel-Palestina, los intereses de las partes siguieron representados por el Gobierno israelí y el de la Autoridad Palestina (AP), aunque durante 2019, como en los últimos años, el proceso continuó estancado. Los contactos con resultados más directos en las dinámicas del conflicto fueron de carácter informal, entre el Gobierno israelí y los grupos palestinos Hamas y Yihad Islámica, y se focalizaron en acuerdos de cese el fuego

Los procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en 2019 representaron un 14% de casos a nivel global y estuvieron vinculados a tres contextos de conflicto armado y cuatro escenarios de tensión

1. Véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, 2020.

ante escaladas de violencia directa durante el año. En el caso del proceso interno en Palestina, participaron la AP y Hamas, que en los últimos años han intentado sin éxito superar la crisis intra-palestina que se arrastra desde 2006, hecho que ha impedido la conformación de un gobierno de unidad. Por lo que respecta a Siria, el Gobierno también mantuvo su participación tanto en el proceso de Ginebra liderado por la ONU como en el proceso de Astaná/Nursultán promovido por Rusia. Cabe destacar, en este caso, que el presidente sirio manifestó expresamente su preferencia por la vía de Moscú y que hizo declaraciones que pusieron en entredicho el compromiso de Damasco con el proceso de Ginebra, en un contexto de conflicto en el que se hizo evidente la apuesta del régimen por la vía militar. En cuanto a otros actores involucrados en las negociaciones, los procesos de alto nivel sobre Siria continuaron caracterizándose por debilidades en las delegaciones de la oposición –por su falta de ascendencia sobre los actores en terreno, entre otros factores– y por la exclusión de algunos actores clave, como por ejemplo el grupo kurdo YPG, vetado por Turquía por su relación con el PKK.

Siria fue un ejemplo de proceso negociador influido directamente por la proyección de intereses regionales e internacionales en el conflicto

En este sentido, cabe destacar la relevancia de la dimensión regional e internacional en la mayor parte de los conflictos armados y tensiones que fueron objeto de negociaciones en Oriente Medio, un rasgo que se tradujo en un **significativo rol de actores externos en la evolución y dinámicas de los procesos analizados**. Uno de los ejemplos más emblemáticos continuó siendo el de Siria, donde se observó el veto turco a actores kurdos sirios, pero también la implicación directa de actores como EEUU, Rusia y de la propia Turquía en las negociaciones para el establecimiento de las llamadas “zonas de seguridad” o “de desescalada” en sus áreas de influencia dentro de territorio sirio. El propio establecimiento del proceso de Astaná/Nursultán ha sido percibido como un intento de generar un esquema de negociaciones más favorable a los intereses de algunos de los actores externos involucrados en el conflicto en Siria en apoyo a diferentes bandos –Rusia e Irán valedores del régimen y Turquía, respaldo clave para algunos sectores de la oposición– y que ofrece un espacio para gestionar sus propias diferencias estratégicas. En este contexto, algunos análisis llamaban la atención sobre los intentos por replicar el llamado “modelo Astaná” fuera de Oriente Medio, particularmente en el caso de Libia, donde Moscú y Ankara también apoyan a facciones enfrentadas.²

Otro caso ilustrativo de las influencias regionales e internacionales fue el de Yemen, teniendo en cuenta el destacado papel de Arabia Saudita como líder de la coalición militar internacional que intervino en 2015 en apoyo al Gobierno de Hadi y la proyección en el conflicto yemení tanto de la disputa regional entre

Arabia Saudita e Irán como del creciente pulso entre EEUU e Irán. Así, durante 2019 cabe mencionar que Arabia Saudita se involucró en contactos indirectos con los al-houthistas para favorecer una desescalada en la zona fronteriza –en un contexto bélico que incluyó varios ataques en territorio saudí, de los cuales Riad y Washington responsabilizaron a Irán. Adicionalmente, Riad promovió las negociaciones entre el Gobierno de Hadi y sectores separatistas del sur que desembocaron en la firma de un acuerdo destinado a evitar una guerra interna en el bando anti al-houthista. En este sentido, Arabia Saudita es un ejemplo de actor que actúa como negociador y como parte, en el marco de procesos de negociación complejos con varios canales superpuestos y en los que actores regionales y/o internacionales operan como valedores de algunos de los bandos en pugna. Esta misma reflexión se aplica, por ejemplo, al papel de Rusia e Irán respecto a Siria, ya que ambos países actúan como promotores del proceso de Astaná/Nursultán y, al mismo tiempo, son actores decisivos en el apoyo al régimen de Bashar al-Assad. Otro ejemplo emblemático es el del papel de EEUU en el proceso palestino-israelí. A lo largo de 2019 el Gobierno de Donald Trump continuó anunciando un plan “definitivo” para resolver el conflicto –que siguió sin hacerse público– y, simultáneamente, adoptó medidas abiertamente alineadas a los intereses del Gobierno israelí, como dejar de considerar ilegales los asentamientos israelíes en los territorios ocupados palestinos o el reconociendo de soberanía israelí sobre los Altos del Golán sirios, ocupados por Israel desde la guerra árabe-israelí de 1967.

En lo que respecta a las terceras partes, cabe mencionar que estas estuvieron presentes en todos los procesos analizados en Oriente Medio. **La ONU mantuvo su implicación en la mayoría de casos de la región a través de diversos formatos, entre los que destaca la figura de los “enviados especiales”, activos en los casos de Yemen, Israel-Palestina y Siria.** La ONU también estuvo implicada a través de la participación en formatos como el Cuarteto para Oriente Medio, constituido para abordar el conflicto palestino-israelí, o del seguimiento a los compromisos adquiridos por las partes tras la adopción del acuerdo sobre el programa nuclear iraní en 2015. Adicionalmente, algunos de los países de la región oficiaron como terceras partes, como por ejemplo Egipto, por su ascendencia sobre actores palestinos, o Kuwait, que mantuvo su disponibilidad para albergar negociaciones vinculadas al conflicto yemení. Omán, en tanto, se perfilaba como un actor regional con capacidad para actuar como posible puente entre EEUU e Irán para favorecer una desescalada ante el incremento de la tensión entre ambos países, vinculada en parte al acuerdo sobre el programa nuclear iraní. Con buenas relaciones tanto con EEUU como con Irán, Omán realizó algunas gestiones en 2019 en momentos de alta tensión entre

2. Véase el resumen sobre Libia en el capítulo 2 (Negociaciones de paz en África).

las partes. El perfil de Omán –que actúa principalmente como facilitador de contactos y no como mediador en negociaciones– también lo situó como una tercera parte en los contextos de Israel-Palestina y Yemen. En este último contexto, según trascendió, a partir del segundo semestre facilitó los canales de comunicación entre los al-houthistas y representantes saudíes destinados a reducir las hostilidades entre las partes.

En materia de agenda, las negociaciones en Oriente Medio abordaron una amplia variedad de temáticas, aunque como en años previos uno de los temas recurrentes fue la búsqueda de acuerdos de cese el fuego. Así fue en el caso de Israel-Palestina, donde se registraron acuerdos indirectos entre el Gobierno israelí y los grupos palestinos Hamas y Yihad Islámica; y en Yemen, donde dos de los temas centrales del año fueron, por un lado, las dificultades para implementar el alto el fuego en el puerto de Hodeida establecido en el acuerdo de Estocolmo (2018) y, por otro, los intentos por garantizar un cese de hostilidades entre el Gobierno de Hadi y grupos secesionistas del sur a partir del segundo semestre. También fue el caso de Siria, donde hubo diversos actores implicados en intentos por establecer una pausa en las hostilidades o en la creación de “zonas seguras”, en un contexto en el que, sin embargo, continuaron prevaleciendo las dinámicas de violencia. Otros temas relevantes en la agenda de negociaciones en la región fueron los intentos por generar gobiernos de unidad o integradores de facciones en disputa –un asunto presente, por ejemplo, en las negociaciones en Yemen y en Palestina–, las discusiones en torno a la celebración de elecciones –como ilustra el caso de Palestina–, los debates orientados a la preparación de nuevos textos constitucionales –en el caso de Siria– o cuestiones más específicas, como la proliferación nuclear o el régimen de sanciones, en el caso de los países involucrados en el acuerdo sobre el programa atómico de Irán.

En cuanto a la evolución de las negociaciones y procesos de paz en 2019, como en años previos el balance de la región no era especialmente alentador. En términos generales, prevalecieron dinámicas de estancamiento persistente del diálogo –como en Israel-Palestina–, la sucesión de rondas de contactos o reuniones entre partes sin resultados o con resultados muy limitados en materia de acuerdos o de implementación de pactos –como en el caso de Siria o en el de las negociaciones entre el Gobierno de Hadi y los al-houhtistas en Yemen para poner en práctica el acuerdo de Estocolmo– o, directamente, un progresivo distanciamiento de las partes respecto de acuerdos adquiridos previamente –como ilustró el caso del programa nuclear iraní, con continuas vulneraciones al pacto por parte de Irán en 2019, tras la decisión de EEUU de desmarcarse del

acuerdo el año anterior. En este contexto, **en al menos tres escenarios algunas dinámicas despertaron ciertas expectativas positivas –aunque limitadas y rodeadas de un clima de escepticismo– sobre las posibilidades de profundizar en el abordaje de las disputas desde un plano político.** En primer lugar, en Palestina. Si bien durante 2019 continuaron evidenciándose las persistentes diferencias entre Hamas y Fatah para avanzar en el proceso de reconciliación, al finalizar el año hubo algunas señales de acercamiento en las posiciones de las partes en lo referente a la necesidad de celebrar elecciones. La aproximación se produjo en un contexto político palestino marcado por la presentación de una iniciativa impulsada por ocho grupos palestinos y destinada a superar la profunda división existente entre Hamas y Fatah desde 2007.

Uno de los temas recurrentes en la agenda de negociaciones en Oriente Medio continuó siendo la búsqueda de acuerdos de cese el fuego entre actores implicados en hostilidades

En segundo lugar, en Siria, la puesta en marcha de un comité constitucional en el marco del proceso de Ginebra, ideado y con el respaldo de las potencias promotoras del proceso de Astaná, fue presentado como un hito por reunir en un diálogo directo por primera vez en cinco años a personas representantes de las partes contendientes y por incluir también a representantes de la sociedad civil. No obstante, la iniciativa se desarrolló en medio de un clima de escepticismo por diversos factores, entre ellos las dudas sobre el nivel de compromiso del régimen sirio, la constatación de divisiones en la delegación de la sociedad civil, debilidades de la delegación opositora y la persistente apuesta de diversos actores implicados en la disputa por la vía militar. Además, algunos actores clave continuaron excluidos, como las YPG/YPJ, vetadas por Turquía. Yemen es el tercer ejemplo, teniendo en cuenta que durante el segundo semestre y bajo los auspicios de Arabia Saudita, el Gobierno de Hadi y sectores secesionistas del sur suscribieron el conocido como Acuerdo de Riad con la intención de frenar las hostilidades que habían enfrentado a las partes con especial crudeza desde agosto de 2019 y de evitar así una nueva guerra, esta vez en el seno del bando anti-al-houthista. El pacto fue celebrado como una oportunidad de generar un proceso de paz más inclusivo y en sintonía con la complejidad de actores en Yemen, dado que entre los puntos clave del acuerdo están la conformación de un gobierno de unidad con igual número de representantes del norte y del sur y la inclusión de personas delegadas de la zona meridional en futuras rondas de negociaciones promovidas por la ONU para abordar el conflicto en el país. Pese a ello, las dificultades para implementar este acuerdo y los obstáculos para avanzar en la concreción de las disposiciones establecidas en el acuerdo de Estocolmo entre el Gobierno de Hadi y los al-houthistas auguraban un camino complejo de cara a 2020.

En lo que respecta a la dimensión de género de los procesos y negociaciones de paz en Oriente

Medio, los casos analizados continuaron ilustrando los esfuerzos por hacer frente a la exclusión de las mujeres de los espacios de negociación formal, un fenómeno persistente pese a la existencia de marcos internacionales que pretenden promover su participación en estos ámbitos y a las iniciativas impulsadas por organizaciones de mujeres que insisten en denunciar la marginación y en exigir una mayor presencia en estos espacios. **Tanto en Yemen como en Siria, se continuó demandando una participación mínima del 30% de mujeres en los procesos de negociación.** En este sentido, cabe destacar que el comité constitucional creado en el marco del proceso de Ginebra con el objetivo de discutir una nueva Constitución para Siria contó con una participación de casi el 30% de mujeres. En Siria y en Yemen también continuaron operativos los mecanismos creados con el impulso de los enviados especiales de la ONU con la intención de garantizar la participación de mujeres en los procesos más allá de su implicación en las mesas de negociación. Así, las asesoras técnicas yemeníes que participan en el Technical Advisory Group desarrollaron diversas actividades durante el año y, paralelamente, también se mantuvo activo el Syrian Women's Advisory Group.

Adicionalmente, diversas iniciativas impulsadas desde la sociedad civil y con apoyo de ONG internacionales y organismos de Naciones Unidas facilitaron encuentros entre mujeres y permitieron visibilizar las propuestas de organizaciones de mujeres y colectivos feministas sobre el futuro de sus países y las vías para transformar los conflictos que les afectan. Así, por ejemplo, mujeres yemeníes mantuvieron encuentros en los que discutieron sobre su papel en la construcción de paz, los acuerdos políticos y de seguridad necesarios para Yemen o las prioridades de agenda para una eventual transición. En contextos como Siria o Palestina, las mujeres plantearon propuestas concretas sobre las necesidades de reconstrucción desde una perspectiva feminista. En Siria algunas organizaciones de mujeres también hicieron recomendaciones específicas con mirada de género para la elaboración de una nueva Constitución y para garantizar un retorno seguro, voluntario y sostenible para las personas desplazadas forzosamente a causa del conflicto. En la mayoría de estos contextos, organizaciones de mujeres y feministas también continuaron trabajando para visibilizar los impactos de género de las situaciones de conflicto y tensión que afrontan.

Más allá de los contextos analizados con detalle en el siguiente apartado de este capítulo, **cabe destacar otros dos casos de la región en los que se produjeron contactos de naturaleza exploratoria y evolución incierta al finalizar el año.** En primer lugar, el caso de **Iraq, donde se identificaron algunos esfuerzos para intentar abordar las tensiones internas que alentaron masivas**

Los procesos y negociaciones en Oriente Medio continuaron ilustrando los esfuerzos de mujeres y organizaciones feministas por hacer frente a la exclusión de los espacios de negociación formal

movilizaciones antigubernamentales en el último trimestre de 2019. Las protestas, internas pero que también tuvieron un componente anti-Teherán, fueron severamente reprimidas por las autoridades y milicias pro-iraníes que operan en Iraq y derivaron en hechos de violencia que se saldaron con al menos 400 víctimas mortales. Ante este escenario, la misión política de la ONU en Iraq (UNAMI) intervino para intentar mediar en el conflicto y bajo el liderazgo de la diplomática Jeanine Hennis-Plasschaert propuso una hoja de ruta que identificó como prioridad inmediata el fin de la violencia. El plan también incluía otras medidas como la liberación inmediata de las personas manifestantes detenidas, una investigación sobre el uso excesivo de la fuerza en las protestas y sobre la desaparición de manifestantes, reformas electorales y medidas anticorrupción. En una fase posterior se abordarían otras cuestiones relativas a reformas constitucionales y legislación sobre infraestructura. Aunque Hennis-Plasschaert consiguió que el plan fuera apoyado por actores clave como el máximo líder espiritual shií del país, el ayatollah Ali al-Sistani, y por EEUU, y se reunió con legisladores iraquíes para analizar el plan, las perspectivas de la iniciativa quedaron en entredicho a finales de año. Ello, en medio de la crisis política que derivó en la renuncia del primer ministro iraquí y del impacto de la escalada de tensión entre Washington y Teherán que se materializó en graves hechos de violencia ocurridos en territorio iraquí al finalizar el año.

En segundo lugar, **cabe mencionar los contactos exploratorios establecidos durante 2019 entre el Gobierno iraní y organizaciones kurdas.** El alcance y la continuidad de estos contactos es difícil de precisar, ya que se trató de una serie de reuniones secretas celebradas en Oslo. Según las informaciones que trascendieron a medios de prensa, los contactos fueron facilitados por el Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF) y se concretaron en al menos dos encuentros en la capital noruega en mayo y junio. La delegación kurda habría involucrado a cuatro representantes de una organización paraguas denominada Cooperation Center of Iranian Kurdistan's Political Parties, creada en 2018 en un intento por sortear las divisiones entre los grupos kurdos. Entre ellos, había delegados pertenecientes a dos de las tres facciones de Komala –Komala Toilers Party of Iranian Kurdistan y Komala Party of Iranian Kurdistan– y de otras dos facciones del Kurdistan Democratic Party –Democratic Party of Iranian Kurdistan (KDPI) y Central Committee of the Democratic Party of Iranian Kurdistan. La delegación del Gobierno iraní, en tanto, habría estado encabezada por un diplomático veterano, Mohammad Kazem Sajjadpour, con experiencia como representante de Irán ante la delegación de la ONU en Ginebra, y por miembros del aparato de seguridad iraní. De acuerdo con informaciones de prensa, los actores kurdos habrían demandado que la delegación iraní

estuviera encabezada por un alto diplomático, teniendo en cuenta la experiencia del ex secretario general del KDPI Abdul Rahman Ghassemlou, asesinado en Viena en 1989 después de haber estado negociando con representantes iraníes.

La delegación iraní, por su parte, habría exigido que los contactos se mantuvieran en secreto. Ante la filtración de los encuentros por parte de actores kurdos, informaciones de prensa se interrogaban sobre la continuidad de los contactos y la celebración de una tercera ronda, prevista para agosto. En una breve declaración pública en julio, la plataforma de grupos kurdos implicada confirmó los contactos con centros internacionales para encontrar una solución pacífica a la cuestión kurda. Las noticias sobre los contactos motivaron reacciones críticas y escépticas de otros sectores kurdos. Entre ellas, cuestionamientos a la representatividad de los actores kurdos participantes –sectores como la facción comunista de Komala o el PJAK, filial del PKK en Irán, no estuvieron involucrados en la iniciativa, según informaciones de prensa– o la escasa información sobre lo discutido en las reuniones. También se señaló la presunta intención del Gobierno iraní de dividir a los grupos kurdos y a advertir sobre posibles colaboraciones con EEUU u otros actores en un contexto de crecientes tensiones entre Washington y Teherán y entre potencias regionales. Otras voces consideraron que el mero hecho de que los contactos tuvieran lugar suponía admitir a actores kurdos como interlocutores y un reconocimiento implícito de la fallida estrategia represiva del régimen iraní contra la minoría kurda del país. Fuentes kurdas participantes en las reuniones aseveraron que el proceso se trataba de una primera toma de contactos que no podía ser catalogada como negociaciones, aunque trascendió que en las conversaciones se habrían intercambiado impresiones sobre las garantías sobre los derechos de las minorías en la Constitución iraní. Cabe destacar que los contactos habrían tenido lugar en paralelo a periódicos hechos de violencia entre las fuerzas de seguridad iraníes y actores armados kurdos en el noroeste del país.³

6.2 Análisis de casos

Golfo

Irán (programa nuclear)	
Actores negociadores	Irán, P4+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China, más Alemania), UE
Terceras partes	ONU, Francia, Japón, Omán
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 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.

Las perspectivas de implementación del pacto en torno al programa nuclear iraní –el Plan Integral de Acción Conjunta (JCPOA, por sus siglas en inglés) suscrito en 2015– continuaron deteriorándose. Si en 2018 el proceso se vio afectado por la decisión de EEUU de retirarse del acuerdo, **en 2019 se constató un progresivo alejamiento de Teherán de algunos de los compromisos adquiridos en el marco del pacto, una ampliación de la política de sanciones unilaterales a Irán por parte de EEUU, y una serie de incidentes en la zona del Golfo, en Yemen y en Iraq –entre otros escenarios– que propiciaron un escenario volátil y peligrosamente favorable a una escalada militar entre Washington y Teherán.** Durante el año el régimen iraní intentó aumentar la presión a los países que permanecen adheridos al pacto tras la retirada de EEUU –conocidos como P4+1 (Francia, Reino Unido, China, Rusia y Alemania)–⁴ para conseguir medidas que permitieran aliviar el impacto de las sanciones económicas impuestas por Washington. En esta línea, después de que EEUU revirtiera unas exenciones que hasta entonces habían permitido a varios países continuar importando petróleo iraní, Teherán dictó en mayo un ultimátum de 60 días y amenazó con aumentar el enriquecimiento de uranio. En julio se conoció que Irán había superado las reservas de uranio enriquecido permitido por el JCPOA y lanzó un nuevo ultimátum, advirtiendo con nuevas vulneraciones al acuerdo. Estas amenazas se concretaron en los meses siguientes en el levantamiento a los límites en investigación y desarrollo

3. Véase el resumen sobre Irán (noroeste) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2020.

4. Tras la retirada de EEUU del pacto en 2018, el grupo de países que previamente se conocía como “P5+1” (las cinco potencias que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, más Alemania) ha pasado a ser denominado “P4+1”.

nuclear y la activación de las centrifugadoras en la planta de Fordow (al sur de Teherán). Si a principios de año la AIEA había confirmado el cumplimiento por parte de Irán de lo pactado en el JCPOA –en línea con las evaluaciones previas desde la firma del acuerdo–, en noviembre alertó de que el país había acumulado más agua pesada del límite previsto y denunció que Teherán había impedido abandonar el país temporalmente a uno de sus inspectores.

La UE y los países europeos involucrados en el acuerdo rechazaron los sucesivos ultimátum de Irán y hacia finales de año alertaron sobre la posibilidad de activar el mecanismo de resolución de disputas previsto en el JCPOA, que podría desembocar en nuevas sanciones a la república islámica. Irán advirtió que si se ponía en marcha este mecanismo reconsideraría sus compromisos con la ONU en materia nuclear. Cabe destacar que durante 2019 se desarrollaron gestiones para poner en marcha un instrumento europeo para facilitar el comercio con Irán evitando las sanciones estadounidenses –Instrument for Supporting Trade Exchanges (INSTEX). Promovido por Francia, Reino Unido y Alemania (E3), en noviembre se sumaron otros seis países (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Noruega y Suecia). Sin embargo, en diciembre Irán expresó su frustración ya que no se había producido ningún acuerdo concreto en el marco de este mecanismo. Paralelamente, a lo largo de 2019 EEUU amplió las sanciones contra la república islámica, incluyendo contra el líder supremo, Alí Khamenei, y en abril Washington designó al cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica (IRGC) como organización terrorista. La medida fue respondida por Teherán, que situó en su lista negra al Comando Central de EEUU (CENTCOM) para Oriente Medio y Asia Central. **El Gobierno iraní insistió en el levantamiento de sanciones de EEUU como precondition para futuras conversaciones.**

Durante el año trascendieron intentos de mediación y facilitación de diversos actores. **Omán, con buenas relaciones tanto con Washington como con Teherán, habría intentado facilitar una desescalada de la tensión en momentos críticos.** Informaciones de prensa destacaron, por ejemplo, que el ministro de Exteriores omaní visitó Irán poco después de que el secretario de Estado de EEUU mantuviera una conversación telefónica con el sultán de Omán, en mayo. **Francia** también intentó promover un acuerdo de desescalada e intentó propiciar acercamientos de posturas en el marco de la cumbre del G-7 en Biarritz (agosto) y de la Asamblea General en Nueva York (septiembre). Según trascendió, Francia sugirió un cronograma de pasos con los que Irán y EEUU debían comprometerse, pero sus perspectivas se habrían frenado por el estallido de las protestas en Irán. En diciembre, **Japón** –que ya había intentado mediar en junio–, intentaba recuperar la iniciativa francesa. En este mes también se produjo un intercambio de

prisioneros liberados por Irán y EEUU en Zurich.⁵ Al finalizar el año, sin embargo, la escalada de tensión entre Teherán y Washington motivada principalmente por el incremento de los ataques iraníes contra bases e intereses estadounidenses en Iraq y por las ofensivas de EEUU contra objetivos pro-iraníes en este país –incluyendo el ataque en Bagdad que acabó con la vida del general iraní Qassem Suleimani a principios de enero de 2020– llevaron a analistas a advertir sobre los posibles impactos en la continuidad del JCPOA y a sugerir la adopción de medidas para mantenerlo vigente. Entre ellas, se planteó la intervención de una tercera parte mutuamente aceptable –como por ejemplo Omán– para desescalar el conflicto y una implicación más decidida de Europa para salvar el acuerdo.⁶

Yemen	
Actores negociadores	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansar Allah, South Transitional Council (STC), Arabia Saudita
Terceras partes	ONU, Kuwait, Omán, Arabia Saudita
Acuerdos relevantes	Acuerdo de Estocolmo (2018), Acuerdo de Riad (2019)

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. Pese a estas iniciativas, los contactos no prosperaron y desde mediados de 2016 se instaló un bloqueo en el diálogo. No fue hasta 2018 que los contactos entre las partes se reactivaron y derivaron en la firma del acuerdo de Estocolmo ese año, despertando cautas expectativas sobre las posibilidades de una salida política al conflicto.

A lo largo del año se evidenciaron las dificultades para implementar el acuerdo de Estocolmo suscrito en diciembre de 2018. Aunque en el último trimestre de 2019 se produjeron algunos acontecimientos que alentaron cierto optimismo sobre las perspectivas de un proceso de paz en Yemen, el escepticismo se mantenía al acabar el año tanto por la falta de avances en los compromisos asumidos por las partes como por el incierto impacto en el país de las crecientes tensiones regionales y, en particular, del pulso entre Irán y EEUU que se agudizó significativamente al

5. International Crisis Group, *The Iran Nuclear Deal at Four: A Requiem?*, ICG, Middle East and North Africa Report no.2010, 16 de enero de 2020.
6. Ibid.

finalizar el año. **Ya en los primeros meses de 2019 se hicieron evidentes los problemas para poner en práctica las disposiciones del acuerdo de Estocolmo**, promovido por la ONU y que definió tres temas: un cese el fuego y proceso de desmilitarización del puerto de Hodeida y de otros dos puertos menores (Ras Issa y Saleef), un intercambio de prisioneros y la conformación de un comité para desescalar las tensiones en la zona de Taiz. El acuerdo, favorecido por la urgente necesidad de evitar un agravamiento de la crisis humanitaria en el país y propiciar el desbloqueo de Hodeida, fue concebido como un primer paso con posibilidades de desembocar en el futuro en negociaciones para resolver el conflicto yemení. Sin embargo, diversos análisis apuntaron que cierta vaguedad en el redactado del acuerdo influyó en que en los meses siguientes la disputa se centrara en su interpretación, sobre todo en lo que respecta a Hodeida.

El acuerdo permitió la formación y despliegue de una fuerza de supervisión de la tregua por parte de la ONU – Misión de Naciones Unidas de Apoyo al Acuerdo de Hodeida, UNMHA por sus siglas en inglés. No obstante, el Gobierno internacionalmente reconocido de Abdo Rabbo Mansour Hadi y los al-houthistas (Ansar Allah) mantuvieron diferencias respecto a las fuerzas de seguridad que asumirían el control de la zona y al alcance del repliegue. En medio de un clima de presiones al enviado especial de la ONU, Martin Griffiths, y de los esfuerzos –particularmente de EEUU, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (EAU)– por censurar públicamente a los al-houthistas, el diplomático solicitó a este grupo que se replagara unilateralmente de Hodeida como muestra de buena voluntad. Los al-houthistas accedieron en mayo, lo que llevó tanto a Griffiths como al general a cargo de la UNMHA, Michael Anker Lollersgaard (Dinamarca), a valorar positivamente este paso. Sectores anti al-houthistas, sin embargo, aseguraron que el grupo se había limitado a cambiar el nombre a algunas de sus fuerzas y que mantenía el control de los puertos. Esta situación generó una oleada de acusaciones de sesgo contra Griffiths por parte del sector de Hadi, quien incluso se negó temporalmente a hablar con el enviado especial de la ONU. Según algunos análisis, el Gobierno de Hadi recela del acuerdo en general y teme que el enfoque de la ONU legitime el control territorial de los al-houthistas.⁷ A esto se suma que el repliegue al-houthista se produjo en paralelo a una intensificación de los ataques del grupo contra Arabia Saudita, lo que redujo el potencial impacto positivo del repliegue y alentó aún más las acusaciones de que la organización actúa como peón de Irán en la zona. De hecho, EEUU insistió

durante el año en que consideraba que todas las acciones de los al-houthistas estaban respaldadas por Irán.⁸

En este contexto, las presiones internacionales sobre Hadi impidieron el descarrilamiento del proceso y derivaron en nuevas conversaciones entre el enviado especial de la ONU y representantes de su Gobierno para discutir la implementación del acuerdo de Estocolmo. Paralelamente, EAU –país clave en el apoyo a las fuerzas del sur yemeníes y que en 2018 estuvo a punto de llevar a cabo una acción de gran escala en Hodeida contra los al-houthistas– decidió en julio retirar tropas que mantenía en la costa del Mar Rojo yemení y las armas pesadas que mantenía en Hodeida, en una medida que fue considerada clave para reducir las posibilidades inmediatas de una conflagración a gran escala en este puerto. En los meses siguientes se mantuvo el bloqueo en las negociaciones sobre la seguridad en Hodeida por las diferencias entre representantes al-houthistas y del Gobierno de Hadi en el Comité de Coordinación del Repliegue y solo se registraron algunos avances en términos de liberación de prisioneros, por ejemplo, con la excarcelación sin condiciones de unos 300 detenidos por parte de los al-houthistas a finales de septiembre. En este momento del año las dinámicas en Yemen se vieron determinadas por la escalada de violencia entre Arabia Saudita y los al-houthistas –en particular tras un ataque en septiembre a instalaciones

petroleras saudíes reivindicado por el grupo yemení, pero del que Washington y Riad responsabilizaron a Irán– y por la intensificación de las disputas en el bando anti al-houthista, que en agosto derivó en una lucha abierta en torno a Adén entre las fuerzas de Hadi y sectores separatistas del sur reunidos en el Southern Transitional Council (STC). Esta confrontación persistió durante varios meses hasta que, tras la mediación de Arabia Saudita, las partes llegaron a un acuerdo.

Después de mantener conversaciones en Jeddah, **el 5 de noviembre el Gobierno de Hadi y el STC suscribieron en la capital saudí el conocido como “Acuerdo de Riad”, concebido como una fórmula para evitar una nueva guerra dentro del conflicto armado yemení**. El pacto contiene entre sus puntos clave la conformación de un gobierno de 24 integrantes con sede en Adén compuesto por igual número de representantes del norte y del sur, la inclusión de las fuerzas del STC en las estructuras militares y de seguridad yemeníes y la retirada de las armas pesadas de ciudades del sur del país. El acuerdo también dispone la inclusión de delegados del STC en las delegaciones de gobierno en futuras rondas de conversaciones promovidas por la

7. International Crisis Group, *Saving the Stockholm Agreement and Averting a Regional Conflagration in Yemen*, ICG Middle East Report no.203, 18 de julio de 2019.

8. Véase el resumen sobre el conflicto armado en Yemen en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2020.

9. Peter Salisbury, *The Beginning of the End of Yemen's Civil War?*, Commentary, International Crisis Group, 5 de noviembre de 2019.

ONU para definir el futuro político del país. Kuwait se ofreció en noviembre a albergar negociaciones impulsadas por Naciones Unidas. Algunos análisis destacaron que este acuerdo permitiría un proceso de paz más inclusivo y en mayor sintonía con la complejidad de actores que operan en Yemen, ya que el acuerdo propiciado por la ONU en diciembre de 2018 había favorecido el pacto sólo entre dos de las partes en pugna.⁹ El enviado especial de la ONU celebró la iniciativa de Arabia Saudita y el acuerdo de Riad como un hecho que alentaba el optimismo y las expectativas sobre un liderazgo yemení más proclive a las concesiones y a la paz. **Griffiths también puso en valor la reducción en los niveles de violencia del conflicto tras el anuncio de los al-houthistas el 20 de septiembre de una suspensión en sus ofensivas a Arabia Saudita y la reducción de los ataques saudíes en territorio yemení.** Según los datos de la ONU, en las dos últimas semanas de noviembre se registraron un 80% menos de ataques aéreos en el país que en las dos semanas precedentes y, por primera vez desde la escalada de violencia en 2015, se identificaron períodos de 48 horas sin ataques aéreos.¹⁰ Según trascendió, Omán –que desde 2015 estaría intentando promover un canal de comunicación entre los al-houthistas y representantes de Riad– facilitó los contactos entre las partes a partir de septiembre con el objetivo de abordar cuestiones concretas, como el fin de los ataques al-houthistas contra Arabia Saudita, la reapertura del aeropuerto de Sanaa y la creación de una zona de seguridad a lo largo de la zona fronteriza yemení-saudí bajo control al-houthista.

Sin embargo, al finalizar el año los balances y perspectivas eran menos optimistas. **Respecto al Acuerdo de Estocolmo, Griffiths destacó en diciembre –al cumplirse un año de su adopción– que el pacto había permitido algunos avances en el plano humanitario, pero que persistían los debates en torno a la desmilitarización del puerto de Hodeida.** El diplomático también expresó su decepción por la falta de progresos en lo relativo al intercambio de prisioneros, pese a informaciones sobre liberaciones de detenidos –60 al-houthistas y 75 progubernamentales– en diciembre. Aún así, trascendió que continuaban las conversaciones informales entre Riad y los al-houthistas para una desescalada en la zona fronteriza. En cuanto al Acuerdo de Riad, informaciones de prensa destacaron que su implementación era lenta y que se habían superado varios plazos, entre ellos el término de un mes establecido para conformar un gobierno con igual número de representantes del norte y del sur sin que las partes hubieran llegado a acuerdo. Analistas destacaron que los plazos definidos eran ambiciosos y alertaron sobre la fragilidad de la situación en el sur de Yemen. En este contexto, el 1 de enero de 2020 portavoces del movimiento separatista sureño anunciaron su retirada de los comités conjuntos

encargados de la implementación del acuerdo en protesta por hechos de violencia registrados en la provincia de Shabwah, que el STC y EAU atribuyeron al partido islamista Islah, pieza clave en el Gobierno de Hadi. Cabe destacar que **Teherán rechazó el pacto entre el Gobierno de Hadi y el STC asegurando que promovía la ocupación saudí de Yemen** y pocos días después de su suscripción reconoció a un alto representante de los al-houthistas como embajador de Yemen en Irán. Algunos analistas destacaron que la medida pretendía reforzar su lazo con el grupo yemení en un contexto en el que, según los cálculos de Irán, sería preferible un repliegue unilateral saudí como resultado de fricciones en el bando anti al-houthista que un acuerdo de paz liderado por Riad.

Género, paz y seguridad

A través de distintas iniciativas, mujeres yemeníes reivindicaron un papel en la solución del conflicto y la definición del futuro político del país. Así, por ejemplo, a principios de año activistas yemeníes aprovecharon el Examen Periódico Universal (EPU) de Naciones Unidas sobre Yemen para exigir ser escuchadas. La ocasión fue un espacio para visibilizar las recomendaciones elaboradas por seis organizaciones de derechos humanos de Yemen reunidas bajo el paraguas de la Yemeni Women's Solidarity Network, con el apoyo de la organización internacional WILPF, y dadas a conocer en diciembre de 2018. Entre estas recomendaciones, la urgente necesidad de mejorar la asistencia humanitaria y los servicios sociales, poner fin a la violencia sexual y de género, acabar con las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas, prevenir la proliferación de armas y explosivos, detener el uso de menores soldados, y asegurar una significativa participación en la vida pública y política. En este sentido, se insistió en una cuota mínima del 30% de mujeres, en línea con los compromisos asumidos tras la celebración de la Conferencia de Diálogo Nacional (2014). Cabe destacar que las negociaciones de paz sobre Yemen auspiciadas por la ONU y que desembocaron en el acuerdo de Estocolmo en diciembre de 2018 contaron con la participación de tan solo una mujer, Rana Ghanem, en la delegación del Gobierno de Hadi (lo que representaba el 4% del total de personas negociadoras).

Durante 2019 también se mantuvo activo el grupo de mujeres yemeníes que actúan como asesoras técnicas del enviado especial de la ONU para Yemen, en el marco del llamado Technical Advisory Group, creado en 2018. Paralelamente, se celebraron encuentros de mujeres yemeníes con la intención de dar visibilidad a sus visiones sobre el conflicto y favorecer su participación en el proceso de paz. Así, por ejemplo, en marzo ONU

10. OSESGY, *Briefing of the Special Envoy of the United Nations Secretary General for Yemen to the Open Session of the UN Security Council*, 22 de noviembre de 2019.

Mujeres promovió la realización de una conferencia de “Mediadoras para la Paz” que reunió a un centenar de mujeres yemeníes en Ammán (Jordania) y que contó con la asistencia de Griffiths. Durante los dos días de reunión se discutió sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz en Yemen, mientras que el enviado de la ONU subrayó la necesidad de garantizar una mayor representación de mujeres en futuros espacios de consultas formales. A finales de octubre, las mujeres del Technical Advisory Group y otra veintena de mujeres procedentes de Yemen y de la diáspora se reunieron otra vez en Ammán en el marco de un proceso de consultas organizado por la oficina del enviado especial de la ONU para recabar las perspectivas de las mujeres sobre los acuerdos políticos y de seguridad necesarios en Yemen, así como de sus prioridades para la agenda de una eventual transición.

Adicionalmente, mujeres yemeníes se reunieron en espacios facilitados por organizaciones de la sociedad civil. Así, por ejemplo, en julio se reunieron en Ammán diversas líderes yemeníes en un encuentro de cinco días para reflexionar sobre un proceso de paz feminista en el país, en un evento promovido por la organización yemení Peace Track Initiative y WILPF con colaboración del Clingendael Institute, el Instituto Holandés de Relaciones Internacionales, la ONG MADRE y la oficina del enviado especial de la ONU. En total 36 mujeres del norte y sur del país y de la diáspora compartieron informaciones, identificaron necesidades de formación, recibieron herramientas para mejorar habilidades de negociación, compartieron inquietudes con diplomáticos y representantes de agencias internacionales que trabajan en Yemen y reflexionaron sobre temas como oportunidades y obstáculos para acceder a la vía formal de negociación, lecciones sobre experiencias locales de paz y retos en temas como la liberación de prisioneros y la cuestión del sur yemení.

Mashreq

Israel-Palestina	
Actores negociadores	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP), Hamas, Yihad Islámica
Terceras partes	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia, Omán
Acuerdos relevantes	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. Paralelamente, tras períodos de escalada de violencia, se han alcanzado acuerdos de tregua y cese de hostilidades entre el Gobierno israelí y actores armados palestinos.

Como en los últimos años, las negociaciones entre Palestina e Israel permanecieron estancadas en 2019, aunque se mantuvieron los debates internacionales sobre las fórmulas de solución para el conflicto, principalmente ante las expectativas de una – sucesivamente postergada– propuesta de paz para la región del Gobierno de Donald Trump y otras iniciativas de la Administración estadounidense. No obstante, **las perspectivas de reanudación de los contactos y de restablecimiento de negociaciones se vieron frustradas por los posicionamientos y políticas del Gobierno israelí tendientes a profundizar la ocupación y anexionar territorios palestinos, por la decisión de EEUU de insistir en una agenda hacia la región de Oriente Medio claramente favorable a los intereses israelíes, por la debilidad de la posición negociadora palestina y por la falta de iniciativa de otros actores internacionales para comprometerse de manera más activa en una salida al conflicto**, entre otros factores. Así, durante 2019 los esfuerzos de mediación más concretos se concentraron en el restablecimiento del cese el fuego entre Israel y actores palestinos en Gaza ante los sucesivos hechos de violencia registrados durante el año.¹¹

Respecto al esperado plan de paz para Oriente Medio bautizado por el Gobierno de EEUU como “el acuerdo del siglo” –promovido por Washington como el plan definitivo para la solución del conflicto y liderado por el asesor (director de Innovaciones de la Casa Blanca) y yerno de Trump, Jared Kushner, conocido por sus posiciones pro-israelíes–, durante 2019 Washington anunció su publicación en varias ocasiones y sucesivamente postergó su presentación pública. Así, primero se informó que se haría público después de las elecciones israelíes de abril, luego que se presentaría después del Ramadán y posteriormente, que se anunciaría tras los comicios israelíes de septiembre. Al finalizar el año, el plan seguía sin presentarse. Cabe tener en cuenta que tras las dos elecciones israelíes en 2019 el primer ministro, Benjamin Netanyahu, no logró conformar gobierno, lo que obligó a una nueva convocatoria electoral para 2020. En todo caso, para allanar el camino del plan,

11. Véase el resumen sobre el conflicto palestino israelí en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2020.

en 2019 Washington promovió la celebración de una conferencia internacional titulada “Prosperidad para la paz” para dar a conocer lo que supuestamente es el componente económico del plan y que, en resumen, plantea promover la prosperidad económica como precursora de una solución definitiva para el conflicto. El encuentro, celebrado en Bahrein en junio, sirvió para que Kushner sugiriera la distribución de 50.000 millones de dólares en la región, tanto para los países que albergan a población refugiada palestina –a modo de incentivo para la integración de las comunidades palestinas en estos Estados– como para Gaza y Cisjordania, que recibirían unos 27.800 millones de dólares en inversiones en un plazo de diez años. Aunque se suponía que la reunión sería un espacio para recabar apoyos de los países árabes al plan, la propuesta despertó escaso interés y fue criticada por algunos sectores como un intento de soborno. Asimismo, se cuestionó su utilidad en ausencia de un planteamiento político para abordar el conflicto. Cabe destacar, además, que en su discurso Kushner insinuó que la Iniciativa de Paz Árabe, impulsada en 2002 por el ex monarca jordano Abdullah, ya no era viable. Un día después de la conferencia, Omán anunció la apertura de una embajada en Ramallah, hecho que fue interpretado por analistas como un intento por reforzar su posición como canal diplomático para facilitar contactos entre actores en conflicto en Oriente Medio. Ello, considerando la inédita visita de Netanyahu a Omán en 2018.

En los meses siguientes las perspectivas de un proceso de negociación se vieron afectadas por las políticas israelíes y, en particular, por las polémicas promesas de campaña electoral de Netanyahu, quien anunció la intención de anexionar casi un tercio de los territorios ocupados por Israel si resultaba reelegido. En concreto, el dirigente israelí presentó un mapa que planteaba la extensión de la soberanía israelí a la mayor parte del Valle del Jordán y el área al norte del Mar Muerto, lo que dejaría a Cisjordania completamente rodeada y desconectaría el territorio palestino de Jordania. Adicionalmente, Netanyahu propuso anexionar los asentamientos israelíes ubicados en la ciudad palestina de Hebrón. El primer ministro insistió en que el país no había tenido una oportunidad de esta naturaleza desde la guerra de 1967 y subrayó que impulsaría esta medida en máxima coordinación con Trump. La propuesta fue abiertamente rechazada por la Autoridad Palestina, la Liga Árabe y otros actores internacionales, como Rusia, Turquía, la UE y Naciones Unidas. El veterano negociador palestino Saeb Erekat la calificó como una iniciativa que eliminaría cualquier posibilidad de alcanzar la paz entre palestinos e israelíes, mientras que Arabia Saudita –que ha exhibido

Durante 2019 el Gobierno de Trump continuó postergando la presentación de su propuesta para resolver el conflicto palestino-israelí y adoptó nuevas medidas favorables a Israel

Durante 2019 los esfuerzos de mediación más concretos se concentraron en el restablecimiento del cese el fuego entre Israel y actores palestinos en Gaza

una mayor sintonía con Israel en los últimos años por la común animadversión hacia Irán– consideró que la propuesta representaba una peligrosa escalada contra el pueblo palestino. Días después del anuncio, Netanyahu se reunió en Sochi con el presidente ruso, Vladimir Putin –en el tercer encuentro entre ambos dirigentes durante 2019–, quien le habría advertido sobre la repercusión de esta propuesta en el incremento de las tensiones regionales y en las posibilidades de alcanzar la paz entre árabes e israelíes.

En este contexto, **la decisión del Gobierno de Trump, en noviembre, de dejar de considerar ilegales los asentamientos israelíes en territorios ocupados palestinos contribuyó a enrarecer el clima y a obstaculizar las posibilidades de un diálogo.** El anuncio de EEUU alentó protestas en diversas ciudades palestinas y, al igual que las promesas de Netanyahu, fue criticada por diversos actores internacionales. Esta decisión de Washington, claramente alineada con los intereses israelíes, se sumó a otras medidas impulsadas en años anteriores por la Administración Trump en favor de Israel, como la decisión de reconocer la capitalidad de Jerusalén y cambiar la embajada estadounidense desde Tel Aviv a esta ciudad, la suspensión de la ayuda a la agencia de la ONU para la población refugiada palestina (UNRWA) o, posteriormente, en marzo de 2019, el reconocimiento de la soberanía israelí sobre los territorios de los Altos del Golán sirios ocupados desde la guerra de 1967. Ante este panorama, las autoridades palestinas insistieron en el no reconocimiento a EEUU como mediador en el conflicto. En este sentido, el nuevo Gobierno de la AP establecido en 2019 expresó su disposición a negociar con Israel, pero en el marco de un proceso bajo los auspicios de Moscú y de la comunidad internacional. Durante el año, autoridades palestinas también participaron en iniciativas para recuperar los antiguos términos de negociación del proceso de paz, entre ellas un encuentro entre países árabes y la UE celebrado en Irlanda y la reunión entre la Liga Árabe y la UE en Egipto, ambas en febrero.

A lo largo de 2019, los esfuerzos de mediación con más impactos directos sobre el terreno fueron los desplegados por Egipto y por el enviado de la ONU para Oriente Medio, Nikolai Madlenov, para intentar restablecer el cese el fuego entre Israel, por un lado, y Hamas y la Yihad Islámica, por otro, que a lo largo del año se enfrentaron en sucesivas ocasiones. Estos contactos derivaron principalmente en la suspensión de las hostilidades, la reapertura de pasos fronterizos y en el restablecimiento del área de pesca en aguas de Gaza, aunque se produjeron continuas vulneraciones a estos acuerdos. Otra de las áreas en la que se alcanzaron algunos acuerdos entre

israelíes y palestinos fue en el ámbito económico, en el que se evidenció también la fragilidad y limitado margen de presión de la parte palestina. En febrero, la AP resolvió rechazar los fondos de la recaudación de impuestos que lleva a cabo Israel por la decisión israelí de retener parte de los recursos destinados a “familias de presos y mártires” palestinos. No obstante, en medio de una severa crisis económica palestina, la AP e Israel decidieron reactivar los comités conjuntos establecidos en el marco del protocolo de París, mecanismo que define las relaciones económicas entre palestinos e israelíes. Días más tarde, Israel inició las transferencias de fondos a la AP, pero reteniendo la partida que había generado el bloqueo en febrero.

Género, paz y seguridad

Durante 2019 organizaciones de mujeres y feministas palestinas y ONG de derechos humanos continuaron su labor de investigación y denuncia de los impactos del conflicto y de la ocupación israelí desde una perspectiva de género. Pese al bloqueo de las negociaciones, organizaciones locales también persistieron en promover una mayor participación de mujeres en los ámbitos de decisión y trabajaron en el desarrollo de algunas propuestas específicas. Entre ellas, ideas para la reconstrucción de Gaza desde la perspectiva de las mujeres palestinas, en un contexto de ocupación y también de división entre Hamas y Fatah.¹² Esta iniciativa fue impulsada por la Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy (MIFTAH), ONG que durante el año también elaboró una guía para la promoción de la participación de mujeres en el ámbito de la paz y la seguridad. Durante 2019 también trascendió que se prevé el desarrollo de un segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución 1325 de Naciones Unidas, con objetivos similares a los del primer plan, vigente para el período 2017-2019. Uno de ellos es la mejora de la participación de las mujeres palestinas en procesos de toma de decisión de ámbito local e internacional.¹³

Palestina	
Actores negociadores	Hamas, Fatah
Terceras partes	Egipto, Qatar
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. Desde entonces se han anunciado sucesivos acuerdos entre las partes que no han llegado a implementarse.

Como en años anteriores, durante 2019 **volvieron a quedar en evidencia las dificultades para impulsar un proceso de reconciliación entre Hamas y Fatah, pese a los intentos de mediación de diversos actores, y no fue hasta finalizar el año que se observaron algunos acercamientos** en las posiciones de las facciones palestinas. 2019 se inició con dificultades tras la decisión del presidente palestino Mahmoud Abbas, a finales de diciembre de 2018, de ratificar la decisión de la Corte Suprema Constitucional que dispuso la disolución del Consejo Legislativo Palestino (Parlamento), en el cual Hamas tenía mayoría. En este contexto, Abbas aceptó a finales de enero la dimisión del hasta entonces primer ministro de la Autoridad Palestina (AP) y promovió la formación de un nuevo gobierno. Este movimiento encontró el rechazo de Hamas, pero también de otros grupos políticos palestinos que consideraron que el partido de Abbas, Fatah, estaba tratando de centralizar el poder a costa de profundizar en las divisiones intra-palestinas. Representantes de varios grupos palestinos se reunieron entonces en Moscú, en febrero, para abordar una posible reconciliación nacional, pero sin conseguir resultados. Poco después, a principios de marzo, se anunció la designación de Mohammed Shtayyeh (Fatah) como nuevo primer ministro palestino, pero Hamas cuestionó la legitimidad del nuevo Gobierno argumentando que no había sido ratificado por el Consejo Legislativo Palestino. El Gobierno de Shtayyeh asumió el poder a mediados de abril con un gabinete integrado en su mayoría por miembros de Fatah y poco después Abbas anunció la conformación de una nueva delegación de Fatah para las conversaciones con Hamas auspiciadas por Egipto. Representantes egipcios que viajaron a Gaza para consolidar una tregua y evitar una nueva escalada de violencia entre Israel y los grupos palestinos de la Franja aprovecharon la ocasión para sondear fórmulas orientadas a una reconciliación intra-palestina. Cabe destacar que, en paralelo a estos acontecimientos, durante el primer semestre se produjeron una serie de incidentes que agudizaron la tensión entre las partes. Entre ellos, ataques a oficinas de la AP en Gaza, la retirada de funcionarios de la AP del puesto fronterizo de Rafah entre Gaza y Egipto, el control de Hamas del

12. Véase resumen sobre Palestina en este capítulo.

13. Para más información sobre este tema, véase Pamela Urrutia Arestizábal, *Ocupación, conflicto y patriarcado: impactos en las mujeres palestinas y Mujeres, paz y Seguridad: aplicación, retos y límites en Palestina*, Escola de Cultura de Pau – Associació Hèlia, septiembre – octubre de 2019.

paso entre Gaza e Israel tras expulsar a personal de la AP o la suspensión por parte de la AP del pago de salarios a unos 5.000 empleados, prisioneros y familiares de palestinos asesinados en Gaza por sus presuntos vínculos con Hamas o la Yihad Islámica.

Durante el segundo semestre, y sobre todo en los últimos meses del año, se observó un relativo acercamiento de posiciones entre las facciones palestinas, en un contexto marcado por las promesas de campaña del primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, respecto a su intención de anexionar nuevos territorios palestinos a Israel (septiembre), y los posicionamientos de EEUU que volvieron a reforzar las posiciones israelíes en el conflicto, en especial la decisión de Washington de no considerar más como “ilegales” los asentamientos israelíes construidos en los territorios ocupados palestinos (noviembre). Así, **en septiembre, se dio a conocer una iniciativa impulsada por ocho grupos palestinos destinada a superar la profunda división que existe entre Hamas y Fatah desde 2007**. En una conferencia de prensa en Gaza, las ocho facciones –Yihad Islámica, Frente Popular para la Liberación de Palestina, Frente Democrático para la Liberación de Palestina, Partido del Pueblo Palestino, Iniciativa Nacional Palestina, Unión Democrática Palestina, Frente Popular General y As-Saiqa– anunciaron que habían enviado copias de su propuesta al presidente palestino, al jefe político de Hamas, Ismail Haniyeh, a las autoridades egipcias y a la Liga Árabe. El plan sugiere la activación de un comité para el desarrollo de la OLP, en el que también participarían representantes de todas las facciones palestinas, incluyendo a Hamas y la Yihad Islámica, como parte de un liderazgo temporal. En este espacio, según el plan, debería concebirse una visión consensuada para formar un gobierno nacional transicional a finales de 2019 que operaría hasta la celebración de nuevas elecciones. Así, el periodo para trabajar de manera efectiva en la reconciliación se extendería de octubre de 2019 a julio de 2020. En esta fase se adoptarían medidas como la liberación de presos políticos y se instaría a las partes a evitar discursos incendiarios y medidas como las adoptadas en el pasado por la AP hacia Gaza (recortes de salarios a funcionarios, entre otras). Según este esquema, se celebrarán elecciones legislativas, presidenciales y para el Consejo Nacional Palestino a mediados de 2020, tras un trabajo de revisión de las leyes electorales. **El plan fue enmarcado y presentado como una continuación de los esfuerzos egipcios por mediar en la disputa y, según se informó, partiría de la base de algunos puntos de referencia presentes en acuerdos de reconciliación previos** –2005, 2011 y 2017– que no han llegado a implementarse. Asimismo, la iniciativa asume las recomendaciones para reconfigurar el Consejo Nacional Palestino elaboradas en 2017 por

el comité preparatorio de Beirut, en el que participaron todas las facciones de la OLP además de Hamas y Yihad Islámica como observadores.

En septiembre se dio a conocer una iniciativa impulsada por ocho grupos palestinos tendiente a superar la profunda división que existe entre Hamas y Fatah desde 2007 y al finalizar el año las partes habían acercado posiciones respecto a la celebración de elecciones

Hamas dio su respaldo público a la iniciativa impulsada por estas ocho facciones. Mientras, dirigentes de Fatah aseguraron que no se necesitaban nuevos planes para poner fin a la división y que las organizaciones palestinas debían centrarse en presionar a Hamas para el cumplimiento del acuerdo de 2017 y, en particular, la pronta entrega del control de la Franja de Gaza a la AP. Más allá de las valoraciones de esta iniciativa por parte de las ocho facciones palestinas –algunos analistas palestinos la consideraron tardía y con pocas perspectivas de implementación, pero al mismo tiempo como una propuesta que no podía ser ignorada por Fatah y Hamas–, a finales de año se acercaron las posiciones

respecto a la celebración de elecciones palestinas (las últimas tuvieron lugar en 2006). En noviembre, el líder de Hamas Ismail Haniyeh se mostró favorable a nuevos comicios convocados por el presidente palestino para 2020, en el entendido de que las elecciones no eran un fin en sí mismas, sino una manera de sortear la actual crisis palestina. En esta línea, subrayó la necesidad de que Abbas llamara a un diálogo nacional para acabar de discutir los términos de las elecciones. Prensa y analistas alertaron sobre otros obstáculos para la celebración de los comicios, ya que Abbas explicitó que la votación debería desarrollarse en Cisjordania y Gaza, pero también en Jerusalén Oriental, lo que en la práctica requiere el consentimiento de Israel. En este sentido, Haniyeh subrayó que ni Fatah ni Hamas aceptarían la exclusión de Jerusalén Oriental de las elecciones.

Género, paz y seguridad

Mujeres palestinas continuaron movilizadas para intentar promover la reconciliación entre las facciones palestinas y para que se tengan en consideración sus competencias y prioridades en materia de paz y seguridad.¹⁴ Así, por ejemplo, durante 2019 la organización palestina MIFTAH presentó una investigación sobre la reconstrucción de Gaza desde la perspectiva de las mujeres que subraya la importancia de tener en cuenta resoluciones como la 1325 también en este ámbito y publicó una guía para promover la participación de las mujeres en los esfuerzos por la paz, con especial énfasis en la búsqueda de una reconciliación intrapalestina. Este recurso tenía entre sus propósitos apoyar la labor del comité sombra de mujeres WIFAQ. Creado en 2016 con la misión de desarrollar un movimiento favorable a la reconciliación y el fin de la división política intrapalestina, el comité WIFAQ está integrado por mujeres de Gaza y Cisjordania, preten-

14. Ibid.

de influir en ambos bandos en pugna para propiciar un acercamiento entre las partes y también exponer los padecimientos de los sectores más afectados por la división, en especial las mujeres. Se preveía, además, el lanzamiento de un nuevo Plan de Acción de la resolución 1325 en línea con el anterior, que cubre el período 2017-2019 y que tenía entre sus aspiraciones mejorar la participación de mujeres en los procesos de toma de decisión.

Siria	
Actores negociadores	Gobierno, sectores de la oposición política y armada
Terceras partes	ONU, UE, EEUU, Rusia, Turquía, Irán
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 (ISSG) tras las Conversaciones de paz de Viena (2015) ¹⁵

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), Staffan de Mistura (2014-2018) y Geir Pedersen (desde fines de 2018). A sus iniciativas se han sumado la UE, EEUU, Rusia o el Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG). En 2015, las conversaciones de paz en Viena del ISSG –lideradas por Washington y Moscú y en las que participaron una veintena de países y organizaciones internacionales– derivaron en un plan de paz para Siria que fue refrendado por la resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU. A partir de 2017, en paralelo al proceso de Ginebra liderado por la ONU –que ha incluido conversaciones intra-sirias impulsadas por De Mistura–, 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.

En línea con lo observado en los últimos años, los acuerdos de cese el fuego y las negociaciones sobre el conflicto en Siria se caracterizaron por un destacado protagonismo e influencia de actores regionales e internacionales implicados en la disputa, en un reflejo de la internacionalización y complejidad de la contienda. Esta dinámica se hizo patente tanto en las iniciativas

de tregua –mayoritariamente fallidas– dirigidas a generar pausas en las hostilidades y crear “zonas de seguridad”, como en los procesos diplomáticos de alto nivel impulsados por la ONU –proceso de Ginebra– y por Rusia –proceso de Astaná/Nursultán¹⁶, que ofrecieron algunas novedades hacia finales de año. En términos generales, sin embargo, **durante el año y como ha ocurrido desde el inicio del conflicto, los actores armados involucrados en el conflicto privilegiaron la vía militar y al finalizar 2019 se imponía el escepticismo sobre las perspectivas de una salida negociada.**

En los primeros meses del año los enfrentamientos y la intensa ofensiva de las fuerzas del régimen con apoyo de Moscú contra grupos de oposición liderados por la organización armada Hayat Tahir al-Sham (HTS) en el frente noroccidental, particularmente en Idlib, pusieron en entredicho la designación de esta zona como “área de desescalada” en el acuerdo alcanzado entre Turquía y Rusia en Sochi en septiembre de 2018. Ankara acusó al Gobierno sirio de boicotear el acuerdo. Aunque Turquía y Rusia intentaron discutir medidas para revertir la escalada de violencia y Moscú decretó ceses el fuego, las propias fuerzas rusas continuaron con los ataques. La fragilidad del llamado “memorándum de estabilización” alcanzado en 2018 para frenar la violencia en esta zona también quedó en evidencia en los múltiples ataques a hospitales a pesar de estar identificados como tales en el marco de los mecanismos de desescalada. Ante la ofensiva del régimen en el noroeste de Siria, a mediados de año Turquía se involucró de manera más activa en apoyo a grupos armados afines. En este contexto, en septiembre Ankara denunció el ataque a un convoy turco en la provincia de Hama como una violación al acuerdo de Sochi de 2018 y amenazó con defenderse. En septiembre, Rusia y China vetaron una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que pretendía un cese el fuego en Idlib. Moscú justificó la decisión argumentando que la resolución no establecía una excepción para las operaciones militares contra grupos armados designados como terroristas por la ONU.

En el frente nororiental, en tanto, en enero se iniciaron las negociaciones entre EEUU y Turquía para establecer lo que se denominó como una “zona de seguridad” en el área fronteriza entre Turquía y Siria, con la intención de forzar la retirada de esta área de las fuerzas kurdas apoyadas por Washington, las YPG, que lideran las llamadas Fuerzas Democráticas de Siria (SDF). Ankara defendió que la creación de esta “zona de seguridad” era un derecho de Turquía en el marco del acuerdo de Adana suscrito con el Gobierno sirio en 1998. Este acuerdo permitiría a Siria a combatir al PKK en territorio sirio y daría derecho a Turquía a intervenir militarmente en territorio sirio. Rusia dio su apoyo a la propuesta, mientras que el régimen de Bashar al-Assad advirtió que revitalizar este acuerdo entre Turquía y Siria dependía

15. 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.

16. La capital de Kazajstán, Astaná, fue rebautizada como Nursultán en marzo de 2019 en honor al primer presidente del país, Nursultán Nazarbáyev.

de que Ankara dejara de apoyar a grupos opositores sirios y a que retirara sus fuerzas del noroeste de Siria.

Los contactos entre Turquía y EEUU derivaron en junio en un acuerdo para el repliegue de las fuerzas kurdas en una futura “zona de seguridad” y en la puesta en marcha de patrullas conjuntas, en septiembre. No obstante, la situación en la zona cambió drásticamente en octubre, cuando el Gobierno de Donald Trump decidió retirarse de Siria, dejando a sus aliados kurdos a expensas de Turquía. A principios de octubre Ankara lanzó una intensa ofensiva armada en la zona. Ankara dio un ultimátum a las YPG para que se replegaran desde la frontera turco/siria en una franja de 30 kilómetros de profundidad. EEUU, en tanto, anunció que mantendría fuerzas en Siria para proteger los campos petroleros bajo control de las SDF. Ante el abandono de EEUU, las fuerzas kurdas volvieron a aproximarse al régimen sirio con la intención de frenar el ataque turco y se vieron abocadas a negociaciones con Rusia, lo que dio pie al despliegue de fuerzas gubernamentales y rusas en el noreste de Siria por primera vez en años. En el marco de un acuerdo entre Putin y Erdogan, Rusia y Turquía iniciaron patrullas conjuntas en la zona a finales de octubre. Cabe destacar que a mediados de 2018 el brazo político de las SDF, el Consejo Democrático de Siria (SDC), había mantenido reuniones con el régimen de Damasco –incluyendo una reunión entre una delegación liderada por la dirigente Ilham Ahmed y un alto representante del régimen sirio, Ali Mamlouk–, pero estas conversaciones no continuaron en parte por las objeciones de EEUU a negociaciones directas entre kurdos y el régimen. Washington habría influido entonces para que las fuerzas kurdas intentaran un acuerdo con grupos opositores apoyados por Turquía –pese a su implicación en la campaña de Afrin–, pero estas organizaciones se negaron y posteriormente apoyaron la ofensiva de Ankara. Según trascendió, tras el repliegue de EEUU, el SDC estaría intentando negociar con el Gobierno usando como baza su control de pozos petroleros y demandaría como condición la salida de las milicias shííes del país, que según algunos análisis, son observadas con creciente molestia por Moscú.

Respecto a los procesos diplomáticos de alto nivel establecidos, al menos formalmente, para buscar una salida política al conflicto sirio, las actividades más significativas tuvieron lugar hacia finales de año. El proceso impulsado por Rusia, junto a Turquía e Irán y en el que participan el régimen sirio y algunos sectores de la oposición, celebró algunas reuniones durante el año. Una de ellas en el balneario de Sochi, en febrero –tras el encuentro Moscú defendió la inevitabilidad de la ofensiva militar contra HTS en Idlib–, y otra en Nursultán, en abril –en la que los denominados “países garantes de Astaná” condenaron la decisión del Gobierno de Donald Trump de reconocer, en marzo, la soberanía de Israel sobre los Altos del Golán ocupados desde la guerra

árabe-israelí en 1967, en línea con las críticas emitidas por el régimen sirio y la Liga Árabe. Estos encuentros en Sochi y Nursultán no ofrecieron resultados concretos en lo que respecta a las negociaciones sobre Siria y no fue hasta septiembre que se produjeron algunas novedades. Reunidos en Ankara, los Gobiernos de **Turquía, Irán y Rusia ratificaron su compromiso con el acuerdo de Sochi de septiembre de 2018 y suscribieron un comunicado conjunto anunciando el establecimiento de un comité constitucional en el marco del proceso de Ginebra**, con el propósito de elaborar una nueva Constitución para Siria. En diciembre, la 14ª reunión de este formato abordó la situación en Idlib –objeto de una intensa ofensiva militar del régimen y Moscú a finales de año– y las ofensivas israelíes en Siria, entre otros temas. Paralelamente trascendió que Turquía y Rusia barajaban un modelo similar al de Astaná/Nursultán para el conflicto en Libia.

Respecto al proceso de Ginebra, este pasó a estar liderado por el enviado especial de la ONU para Siria, Geir Pedersen, tras la dimisión a finales de 2018 de Staffan de Mistura, quien ocupaba el cargo desde 2014. El diplomático noruego realizó su primera visita a Siria en enero y un mes más tarde dio a conocer los cinco objetivos a los que quisiera que se comprometieran los actores sirios, regionales e internacionales involucrados en la disputa. Estos son: 1) iniciar y profundizar un diálogo sostenido con el Gobierno y la oposición siria para construir confianza de cara al establecimiento de un ambiente de calma, seguro y neutral, 2) desplegar acciones más concretas sobre personas detenidas, desaparecidas y secuestradas a través del compromiso de los garantes de Astaná y actores sirios, entre otros, 3) involucrar a un amplio número de personas sirias y enfatizar su rol en el proceso, 4) convocar un comité constitucional creíble, equilibrado e inclusivo a la mayor brevedad posible, y 5) ayudar a los diferentes actores internacionales a profundizar en su propio diálogo con miras a alcanzar un acuerdo político sostenible y con legitimidad internacional sobre el conflicto sirio. En esta línea, en los meses siguientes, Pedersen se reunió con comunidades de personas refugiadas y desplazadas internamente, con representantes de la sociedad civil y con el consejo consultivo de mujeres sirias creado durante el mandato de De Mistura, el Syrian Women’s Advisory Board. El enviado especial de la ONU también asistió a los encuentros de los garantes de Astaná en abril y en mayo y se reunió con el llamado Syria Small Group, integrado por Egipto, Francia, Alemania, Jordania, Arabia Saudita, Reino Unido y EEUU. La ONU y la UE también impulsaron, en marzo, la celebración de la tercera conferencia internacional sobre el futuro de Siria y la región en Bruselas.

En este contexto, el enviado especial informó de escasos resultados en el ámbito de personas presas –en julio, 21

Durante 2019 se desplegaron diversas iniciativas –mayoritariamente fallidas– para generar pausas en las hostilidades y una reducción de la violencia en Siria

detenidos por el Gobierno y grupos armados de oposición fueron liberados simultáneamente– y de gestiones que derivaron en septiembre en el acuerdo sobre la formación del comité constitucional, considerado el primer pacto político entre las partes contendientes y que, en teoría, debería dar inicio a la implementación de la hoja de ruta adoptada en 2012, respaldada también en la resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU en 2015. Cabe destacar que la propuesta de comité constitucional fue una idea de Moscú, planteada en una reunión en Sochi en enero de 2018. **El comité constitucional está integrado por 150 personas: 50 leales al régimen sirio, 50 delegados de la oposición –mayoritariamente de los sectores apoyados por Turquía y Arabia Saudita– y 50 representantes de la sociedad civil seleccionados por la ONU.** Casi un 30% de las personas representantes en la comisión son mujeres. La lista de la sociedad civil motivó buena parte del retraso en la conformación del comité, debido a las diferencias entre las potencias regionales sobre los representantes de la delegación y las objeciones a las personas propuestas por la ONU, principalmente por parte del régimen sirio. Cada delegación incluyó representantes kurdos –hay siete en total en la comisión– pero no hubo delegados de las SDF o YPG –al igual que en anteriores rondas del proceso de Ginebra– debido al veto de Turquía por sus vinculaciones con el PKK. La delegación opositora reunió a cinco plataformas disidentes y está liderada por Hadi al-Bahra. El grupo progubernamental estuvo encabezado por Ahmad Kuzbari. Pedersen actuó como supervisor del proceso, mientras que al-Bahra y Kuzbari se desempeñaron como copresidentes.

El Comité celebró su primera ronda a finales de octubre en Ginebra. Se adoptó un código de conducta, unas reglas de procedimiento para los copresidentes y cada una de las delegaciones designó a 15 personas para formar un subcomité encargado de preparar el borrador constitucional que será sometido a aprobación del comité, idealmente por consenso o por una mayoría de al menos el 75%. La primera tarea del comité fue la definición de una agenda común que permitiera al subcomité desarrollar los principios constitucionales. Sin embargo, la segunda ronda de contactos concluyó a finales de noviembre sin acuerdo. La oposición acusó a la delegación gubernamental de rechazar su propuesta de agenda en al menos cinco ocasiones y de pretender abordar temas diferentes a los de la reforma constitucional.

El comité constitucional fue presentado como un hito por comprometer a las personas representantes de las partes contendientes a un diálogo directo por primera vez en cinco años, y por constituir un espacio que también por primera vez supone la presencia de la sociedad civil en las negociaciones. No obstante, diversos factores alentaron el escepticismo respecto a sus posibles resultados entre

En Siria la creación de un comité constitucional fue presentada en 2019 como un hito por representar el primer diálogo directo entre las partes en cinco años y por incluir a la sociedad civil y un 30% de mujeres, pero diversos factores alentaron el escepticismo sobre sus resultados

analistas, diplomáticos y observadores. Uno de ellos fue el distanciamiento del régimen sirio del proceso de Ginebra, en vísperas de la conformación del comité. En declaraciones a la prensa, Bashar al-Assad aseguró que Damasco no formaba parte de las negociaciones, que la delegación progubernamental representaba sus intereses, pero no tenía poderes para comprometer a su gobierno y que su participación en el comité no suponía un reconocimiento a otras partes. Asimismo, al-Assad expresó su clara preferencia por el proceso de Astaná/Nursultán liderado por Rusia. Otro factor son las fracturas entre los representantes de la sociedad civil y la debilidad de la delegación opositora, que tiene escasa ascendencia sobre el terreno y no incluye a actores clave, como las YPG. Informaciones de prensa subrayaron que la oposición está sometida a intensas presiones para rebajar sus demandas. Un tercer factor señalado es el alto porcentaje establecido para los acuerdos del comité, que hace prever grandes dificultades para alcanzar consensos. Más allá de estas apreciaciones sobre las perspectivas del comité, diversos análisis coincidieron en que el régimen de al-Assad tiene escasos incentivos para comprometerse y hacer concesiones en un proceso político para abordar el conflicto, teniendo en cuenta su ascendencia en el plano militar. En esta línea, se ha planteado que el régimen sirio no ha participado en ninguna de las rondas

previas de Ginebra con una intención real de negociar, sino con el fin de mostrar un compromiso formal con un eventual acuerdo político mientras intensificaba su brutal ofensiva militar.

No obstante, algunos análisis subrayan que Rusia no está en condiciones de asumir la reconstrucción de Siria tras el conflicto y que un eventual compromiso de Occidente para dar apoyo financiero o levantar sanciones depende de que el régimen de Assad adquiera ciertos compromisos y se logren avances en el marco del proceso de Ginebra. En este contexto, Pedersen reconoció que el comité por sí solo no resolvería el conflicto, pero se mostró esperanzado en que pueda abrir la puerta a un proceso político más amplio y en que vaya acompañado de algunas medidas de confianza, como por ejemplo la liberación de mujeres y menores detenidos por las partes. Otros análisis apuntaron que, pese a las imperfecciones, el proceso de Ginebra es el único foro que de momento reúne a todos los actores involucrados en el conflicto.

Género, paz y seguridad

Tal como se ha mencionado, durante 2019 el enviado especial para Siria mantuvo varias reuniones con el Syrian Women's Advisory Board. En estos encuentros, este consejo asesor insistió en la demanda –compartida por organizaciones de la sociedad civil– respecto a que

las mujeres debían representar como mínimo un 30% en los espacios de decisión política sobre el futuro de Siria, incluyendo el comité constitucional. Asimismo, se destacó que el proceso constitucional debía garantizar y avanzar en los derechos de las mujeres y se constató la escasa confianza de sirios y sirias en el proceso político, teniendo en cuenta la experiencia del proceso de Ginebra en los últimos años. En este contexto, el comité constitucional se configuró a finales de octubre con casi el 30% de representantes mujeres. Pedersen aseguró que la ONU había presionado para garantizar este umbral mínimo de representación. Sabah al Hallak, de la Syrian Women's League, valoró la medida como un paso adelante para incrementar la participación de mujeres en los espacios políticos formales. Una de las integrantes de la delegación de la sociedad civil, la académica Samira Moubayed insistió que una futura democracia en Siria necesitaba del reconocimiento y respeto a los derechos humanos de hombres y mujeres y aseguró que eventualmente las mujeres sirias presionarían por una representación del 50% en todos los ámbitos de decisión política. Moubayed advirtió, en todo caso, que aún falta consciencia sobre la importancia de contar con mujeres en estos espacios. Otras destacadas activistas sirias han subrayado esta problemática, entre ellas Fadwa Mahmoud, de la asociación Families for Freedom. En un acto en 2019, la activista narró su experiencia tras ser invitada en 2016 a participar en el comité consultivo para las negociaciones dependiente de la plataforma opositora High Negotiations Committee y su decepción ante el escaso o nulo papel e influencia de las 12 mujeres participantes en este espacio, ella incluida, que no tuvo posibilidad de poner de relevancia su causa sobre las personas presas y detenidas en Siria.

Más allá de los espacios formales de alto nivel, las mujeres sirias continuaron trabajando por la paz en un amplio espectro de ámbitos. Entre las diversas iniciativas, cabe destacar la propuesta desarrollada por el movimiento Syrian Women's Political Movement, establecido en 2017 para reclamar una participación significativa de mujeres en los procesos políticos. La organización

realizó una serie de consultas entre diciembre de 2018 y marzo de 2019 en ocho localidades de Siria y con la diáspora, con el apoyo de la organización internacional WILPF. Como resultado de las consultas, el movimiento elaboró tres documentos con recomendaciones para una paz sostenible en Siria, orientados a tres ámbitos principales: Constitución, retorno y reconstrucción.

En materia de Constitución, este movimiento demanda una Carta Magna democrática, con perspectiva de género y basada en los valores de libertad, dignidad, participación e igualdad. Se insiste en que las voces de las mujeres tienen que ser consideradas tanto en el proceso como el contenido de la nueva Constitución y se destaca que en el proceso de consultas se elaboró un “Manifiesto de derechos humanos feminista” con los principios que se quieren promover en la nueva Constitución y que ponen el foco en las discriminaciones de género. El segundo documento es una hoja de ruta feminista para asegurar un retorno seguro, voluntario y sostenible tanto para las personas refugiadas como para las desplazadas internamente. La organización denuncia que el régimen y sus aliados están utilizando el tema del retorno de la población desplazada como un instrumento de negociación con miras a estrechos intereses políticos y geoestratégicos y subraya que el retorno solo será posible en el marco de un proceso de transición política, con mecanismos de justicia transicional activos y la presencia de algún organismo neutral que garantice la seguridad de las personas que retornan. El tercer documento está orientado al reto de la reconstrucción del país tras casi una década de conflicto armado devastador. En este sentido, se enfatiza que el régimen está utilizando la reconstrucción para asegurar sus ganancias materiales y para continuar su guerra a la oposición a través de la marginación y exclusión de la disidencia. Por ello, se exige que la reconstrucción priorice las infraestructuras y los servicios públicos, identifique las necesidades y capacidades de hombres, mujeres y jóvenes, promueva un rol activo de las mujeres, y se lleve a cabo con mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, entre otras acciones.

