

## 6. Negociaciones de paz en Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de cinco casos de negociación, diálogo y contactos exploratorios que representaron un 14% del total de procesos en el mundo en 2021.
- Los casos de la región ilustraron una vez más el peso de actores regionales e internacionales y la influencia de sus intereses y antagonismos en el desarrollo de algunos de los procesos negociadores.
- Las negociaciones sobre el programa nuclear iraní se reanudaron en 2021, pero evolucionaron de manera accidentada, en parte por los incumplimientos de Irán de lo pactado en el acuerdo de 2015.
- Persistieron las dificultades para establecer un alto el fuego de alcance nacional en Yemen y una vía negociada para abordar el conflicto multidimensional que afecta al país.
- Las negociaciones palestino-israelíes continuaron estancadas, aunque se produjeron algunos contactos de alto nivel tras la asunción del nuevo gobierno israelí.
- Pese a las señales de acercamiento en el primer trimestre, persistió la fractura entre Hamas y Fatah, en especial tras la decisión del presidente de la Autoridad Palestina de postergar las que habrían sido las primeras elecciones palestinas en 15 años.
- El proceso negociador para Siria impulsado por Naciones Unidas continuó en 2021, pero las rondas de contacto entre representantes del gobierno, la oposición y la sociedad civil no arrojaron resultados significativos.
- Organizaciones de mujeres y activistas de la región continuaron reivindicando la necesidad de procesos de paz más inclusivos y una participación sustantiva de mujeres en los espacios de decisión.

En el presente capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio durante 2021. 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 2021.

Tabla 6.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio en 2021

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Irán (programa nuclear)	Irán, P4+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), EEUU	ONU, UE
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP), Hamas	Egipto, Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Grupo de Múnich (Egipto, Francia, Alemania, Jordania)
Palestina	Hamas, Fatah	Egipto, Qatar, Argelia
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, Rusia, Turquía, Irán, además de Jordania, Líbano e Iraq (observadores en proceso de Astaná)
Yemen	Gobierno, fuerzas de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansar Allah South Transitional Council (STC), Arabia Saudita	ONU, Omán, Arabia Saudita, EEUU

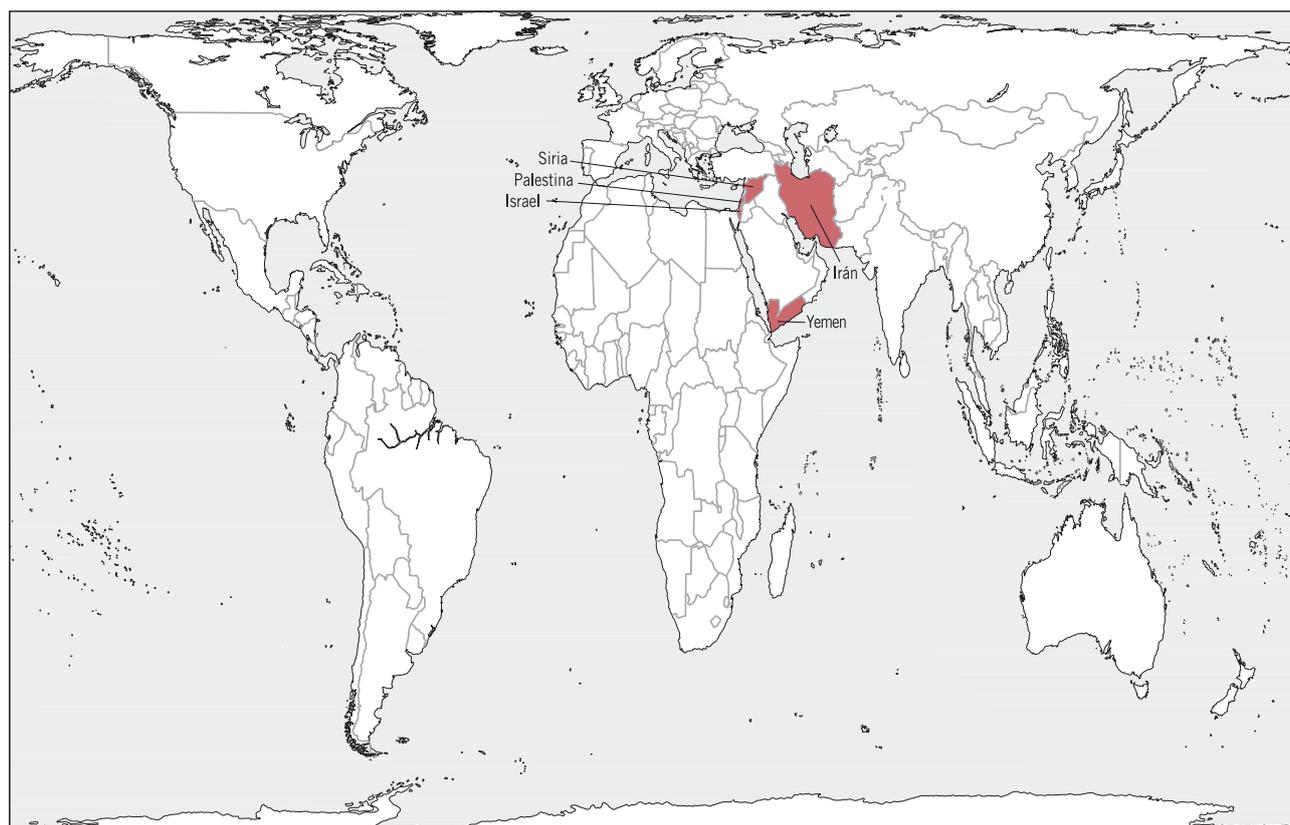
### 6.1 Negociaciones en 2021: tendencias regionales

En este capítulo se analizan cinco casos de negociación, diálogo y contactos exploratorios que tuvieron lugar durante 2021 en Oriente Medio, el mismo número de contextos 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 dos procesos

estuvieron relacionados con contextos de tensión. Uno hacía referencia a la pugna entre los grupos palestinos Hamas y Fatah y el otro a la tensión vinculada al programa nuclear iraní. A excepción de la disputa intra-palestina, de carácter interno, el resto eran contextos internacionalizados (los conflictos armados en Siria y Yemen) o internacionales (el conflicto palestino-israelí y la tensión por el programa nuclear iraní).<sup>1</sup> Tres de los

1. Véase Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2022.

Mapa 6.1. Negociaciones de paz en Oriente Medio en 2021



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en 2021.

procesos analizados se ubicaban en el Mashreq (Israel-Palestina, Palestina y Siria) y otros dos se registraron en el Golfo (Yemen e Irán).

**En lo que respecta a los actores involucrados en los diversos procesos de negociación, todos los casos de Oriente Medio contaron con participación de los respectivos gobiernos a través de vías directas e indirectas.** Los actores gubernamentales se implicaron en negociaciones, diálogos y/o contactos con actores de diversa naturaleza, principalmente otros Estados y organizaciones de oposición, armadas y no armadas, en el marco de esquemas de negociación formales e informales, según el contexto. Así, por ejemplo, representantes de Irán y de otros países suscriptores del acuerdo nuclear de 2015 –Francia, Reino Unido, Alemania, Rusia y China, conocidos como el grupo “P4+1”– continuaron sus contactos directos en el marco de negociaciones formales. En 2021, el nuevo Gobierno estadounidense de Joe Biden volvió a sumarse al denominado “proceso de Viena”, aunque a través de contactos indirectos, debido a la desvinculación de EEUU del pacto nuclear en 2018, durante el mandato de Donald Trump. A lo largo del año, EEUU condicionó su retorno al pacto –y su regreso formal a las conversaciones– al cumplimiento por parte de Teherán de una serie de exigencias. En el caso de Yemen, el Gobierno, apoyado por la coalición internacional liderada por Arabia Saudita, continuó involucrado en el proceso de paz auspiciado por Naciones Unidas centrado en la disputa con los al-houthistas, grupo armado también

conocido como Ansar Allah y que controla una parte importante del país. No hubo contactos directos entre las partes, que continuaron manifestando sus posiciones en reuniones con mediadores. En paralelo, pese a la firma del acuerdo de Riad en 2019 y a la conformación de un gobierno de unidad a finales de 2020, en 2021 prosiguieron las negociaciones –mediadas por Arabia Saudita– para intentar resolver las tensiones entre las fuerzas del presidente Abdo Rabbo Mansour Hadi y sectores separatistas del sur reunidos en el Southern Transitional Council (STC).

En lo que respecta a Siria, el Gobierno de Bashar al-Assad se mantuvo formalmente en el llamado “proceso de Ginebra” promovido por la ONU y, en este marco, mantuvo contactos directos con representantes de la oposición y la sociedad civil siria. En este formato, y debido a las presiones de Turquía, se mantuvo la exclusión de actores kurdos representantes de la región autónoma del noreste de Siria. Paralelamente, el Gobierno continuó participando en el conocido como “proceso de Astaná”, auspiciado por Rusia, Turquía e Irán, que también contó con participación de representantes de la oposición siria. Durante el año el Gobierno de Damasco también se implicó, por medio de la facilitación de Moscú, en gestiones encaminadas a reactivar acuerdos de cese de hostilidades con actores armados, tanto con grupos kurdos de las Fuerzas Democráticas de Siria, (SDF) en el noroeste como fuerzas opositoras en el sureste. En cuanto a Israel-Palestina, si bien las negociaciones continuaron crónicamente bloqueadas, en 2021 y

a diferencia de años previos se produjeron algunos contactos de alto nivel entre la AP y representantes del nuevo Gobierno israelí formado tras el fin del mandato de Benjamin Netanyahu. Las inusuales reuniones entre el presidente de la AP y el ministro de Defensa del nuevo Gobierno dejaron en evidencia las variadas posiciones entre los actores palestinos e israelíes, como confirmaron las declaraciones del nuevo primer ministro que descartó que estos contactos pudieran considerarse como la reapertura de un proceso diplomático con los palestinos. Adicionalmente, y como en períodos previos, se produjeron contactos indirectos entre Israel y Hamas para acordar un cese de hostilidades tras la intensa escalada de violencia en 2021. En cuanto a la disputa intra-palestina, las negociaciones continuaron involucrando a la AP y a Hamas, que controla y gobierna la Franja de Gaza, además de otros grupos palestinos.

**Los casos de Oriente Medio ilustraron una vez más el peso de actores regionales e internacionales y la influencia de sus intereses, las dinámicas de sus relaciones y antagonismos, que influyeron de manera relevante en algunos de los procesos de la zona.** Ello, ya sea por su participación directa en los conflictos armados objeto de negociación en apoyo a uno u otro bando, su ascendiente sobre alguna de las partes en pugna y los cálculos estratégicos involucrados en el desarrollo de algunas de estas disputas. Esta situación volvió a ser especialmente evidente en el caso de Siria, donde países como Turquía y Rusia continuaron desempeñando un papel crucial en lo referente a acuerdos de cese el fuego en territorio sirio, en el marco de su activa implicación en el conflicto, de manera directa y a través de su influencia en algunos grupos armados que operan en el país. La influencia de Ankara en las negociaciones también se hizo patente en el veto a la participación de representantes kurdos de la región autónoma del noreste de Siria, vinculado a su histórica disputa con el PKK.<sup>2</sup> El país continuó siendo un escenario en el que también se hicieron patentes las tensiones de EEUU e Israel con Irán, materializadas en diversos incidentes y en ataques contra intereses de Teherán en Siria, dada la importante presencia iraní en el país en el marco de su apoyo al régimen de Bashar al-Assad. En este contexto, el enviado especial de la ONU para Siria destacó que la falta de avances en las negociaciones se debía en parte a la falta de una “diplomacia internacional constructiva”, ya que las divisiones entre actores internacionales lastraban las posibilidades de alcanzar acuerdos en diferentes temas.

En esta línea, otro caso emblemático fue el de Yemen. El país continuó siendo escenario de un conflicto armado en el que se proyectaron las pugnas regionales, sobre todo entre Riad y Teherán, pero también en menor medida entre Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (EAU).

Durante 2021, Arabia Saudita e Irán restablecieron contactos tras la ruptura de sus lazos diplomáticos en 2016 y representantes de ambos países se reunieron bajo la mediación de Iraq en un intento por abrir un canal directo entre los adversarios regionales. Según trascendió, uno de los principales temas abordados fue el del conflicto yemení, donde apoyan a bandos contrarios: Riad al Gobierno de Hadi y Teherán a los al-houthistas. Pese a estas informaciones, los intentos por acercar posiciones entre los actores yemeníes no prosperaron. Respecto al posicionamiento de Irán, según diversos análisis, la marcha de las negociaciones sobre su programa nuclear y la necesidad de mantener una posición de fuerza también influían en sus cálculos estratégicos sobre Yemen. En paralelo, durante el año se evidenciaron las tensiones entre Riad y Abu Dhabi, acusado por fuentes saudíes de torpedear la implementación del acuerdo de Riad, en el marco de su apoyo al STC. Adicionalmente, en Yemen se observó la influencia de EEUU y las repercusiones del cambio de gobierno. La Administración de Joe Biden revirtió la designación de los al-houthistas como “organización terrorista” –una de las últimas medidas del Gobierno de Donald Trump que amenazaba con bloquear la participación del grupo en el proceso negociador auspiciado por la ONU– y se implicó de manera más activa en los esfuerzos diplomáticos para reconducir el conflicto.

EEUU también era un actor determinante en el caso palestino-israelí, como quedó especialmente en evidencia en los años de alianza inequívoca entre Trump y Netanyahu. Tras la salida del poder de ambos, sin embargo, no se observaron cambios significativos en la política estadounidense hacia Israel y durante 2021 el Gobierno de Joe Biden no revirtió algunas de las polémicas medidas adoptadas por su predecesor. Cabe destacar que la influencia de las disputas regionales también tuvo su reflejo en la tensión intra-palestina. Así, tras la decisión de Marruecos en 2020 de restablecer relaciones con Israel a cambio del apoyo de EEUU a sus reivindicaciones sobre el Sáhara Occidental, su principal rival regional, Argelia, buscó posicionarse como un apoyo clave de la causa palestina ante los acuerdos de “normalización” y como un actor mediador en la pugna entre Fatah y Hamas. Cabe destacar que la relevancia de actores regionales e internacionales en las dinámicas de las negociaciones también se observó en otros contextos del Norte de África y Oriente Medio (la región MENA, por sus siglas en inglés), en particular en el caso de Libia.<sup>3</sup>

**Respecto a las terceras partes, estas estuvieron presentes en todos los casos analizados en Oriente Medio. En diversos contextos, este papel fue desempeñado por**

2. Véase el resumen sobre Turquía (sudeste) en el capítulo 1 (Conflictos armados) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.  
3. Véase el resumen sobre Libia en el capítulo 2 (Negociaciones de paz en África).

**Estados.** Cabe destacar, por ejemplo, el rol de Omán en el abordaje del conflicto yemení. Pese a su tradición de mediación y facilitación discreta en otros escenarios de la región y también en el conflicto yemení en años previos, Omán asumió un papel inusualmente explícito y público en 2021. Su actuación se vio favorecida por las buenas relaciones que mantiene tanto con Irán como con EEUU y su reciente estrechamiento de relaciones con Arabia Saudita. Otro ejemplo fue el de Egipto que, como en años anteriores, continuó desempeñando un papel relevante en el establecimiento de ceses el fuego entre Israel y Hamas y también en la mediación en la disputa intra-palestina entre Fatah y Hamas. Egipto también participaba en el llamado “Grupo de Múnich”, creado en 2019 con el fin de reactivar el proceso de paz palestino-israelí e integrado también por Francia, Alemania y Jordania. Asimismo, en varios casos de conflictos armados complejos hubo Estados que oficiaron como parte implicada y, al mismo tiempo, como tercera parte en tareas de facilitación y o mediación –por ejemplo, Rusia en Siria o Arabia Saudita en el contexto yemení. Adicionalmente, otros países de la región asumieron el rol de observadores, como en el caso de Jordania, Líbano e Iraq en el marco del “proceso de Astaná” sobre el conflicto sirio. A nivel de organizaciones internacionales, Naciones Unidas continuó involucrada en la mayor parte de casos de la región a través de diversos formatos. Entre ellos figuran los “enviados especiales” para Siria y Yemen y el coordinador especial de la ONU para el proceso de paz en Oriente Medio (UNSCO, por sus siglas en inglés). La ONU también participó en formatos multilaterales, como el Cuarteto para Oriente Medio (integrado además por la UE, EEUU y Rusia) y siguió implicada en el seguimiento de los compromisos adquiridos tras la adopción del acuerdo sobre el programa nuclear iraní de 2015. En casos como el de Siria, la ONU lideró uno de los formatos negociadores, el “proceso de Ginebra” y participó como observadora en el “proceso de Astaná” promovido por Rusia, Turquía e Irán. Organizaciones regionales no tuvieron un papel destacado en los procesos de negociación en la región, a excepción del papel de la UE en la coordinación de las negociaciones sobre el programa nuclear iraní en el marco del “proceso de Viena”.

En lo referido a la agenda de las negociaciones en los casos de Oriente Medio, los temas fueron variados dada la singularidad y especificidades de cada uno de los contextos. **Aun así, siguiendo la tónica de años previos, uno de los temas relevantes, recurrente y que se observó en varios casos de la zona fue el intento por establecer (o restablecer) acuerdos de cese el fuego.** Así, por ejemplo, en Yemen, no prosperaron los intentos por establecer una tregua de alcance nacional y el pacto de

***Uno de los temas clave en la agenda de negociaciones en los casos de Oriente Medio siguió siendo el establecimiento (o restablecimiento) de acuerdos de cese el fuego***

***Grupos de mujeres y activistas de la región continuaron reivindicando la necesidad de procesos de paz más inclusivos y una participación sustantiva de mujeres en los espacios de decisión***

cese el fuego que rige en el puerto de Hodeidah –en el marco del Acuerdo de Estocolmo suscrito en 2018–, se vio en entredicho debido a cambios en la correlación de fuerzas en el área y sucesivos enfrentamientos durante el segundo semestre. Mientras, en el caso palestino-israelí, en mayo volvió a decretarse un alto el fuego entre Israel y Hamas, mediado por Egipto, después de la peor escalada de violencia desde 2014. Al finalizar el año, la tregua se mantenía, pero en un clima de fragilidad. En el caso de Siria, a lo largo del año continuaron observándose dificultades para el mantenimiento de la tregua en Idlib, validada principalmente por Rusia y Turquía. Paralelamente, Moscú intervino para intentar reestablecer acuerdos de cese de hostilidades suscritos previamente por el Gobierno sirio con fuerzas kurdas, en el noroeste, y con sectores de la oposición, en el sureste en el marco de los llamados “acuerdos de reconciliación”. Otros temas destacados en la agenda de negociaciones de la región fueron la no proliferación nuclear (en el caso del programa nuclear iraní), reformas constitucionales (Siria) o elecciones (Palestina).

**En lo que respecta a la agenda de género, paz y seguridad en la región, cabe resaltar que organizaciones de mujeres y activistas continuaron llamando la atención sobre los que desde su punto de vista debían ser asuntos prioritarios en las negociaciones** y contactos diplomáticos. Así, por ejemplo, tanto en Siria como en Yemen subrayaron la necesidad de abordar los impactos de los respectivos conflictos armados en la población, incorporando la perspectiva de género; la urgencia de hacer frente a la grave situación humanitaria; y la importancia de dar respuesta a la problemática de las personas detenidas y desaparecidas. En Yemen también destacaron la urgencia de un cese el fuego y llamaron a erradicar campos militares y depósitos de armas de las ciudades. Mientras, en Siria, solicitaron que las discusiones sobre un nuevo marco constitucional incorporaran los instrumentos internacionales que buscan erradicar todas las formas de discriminación contra las mujeres y exigieron que la comunidad internacional se implique más activamente en temas como los retornos forzados de personas refugiadas. Asimismo, en ambos países organizaciones feministas insistieron en sus demandas de procesos de paz realmente inclusivos, que garanticen una participación efectiva de las mujeres en las discusiones sobre el futuro de sus respectivos países. Así, por ejemplo, las mujeres yemeníes insistieron en denunciar su exclusión de los espacios de poder y decisión, como ilustró la campaña que expuso la ausencia de mujeres en el gobierno de unidad establecido a finales de 2020, en el marco de la implementación del Acuerdo de Riad. Tanto en Siria como en Yemen continuaron funcionando mecanismos consultivos integrados por mujeres –el

Syrian Woman's Advisory Board y el Technical Advisory Group, respectivamente–, en el marco de los procesos auspiciados por la ONU y como una fórmula para implementar los compromisos de la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad. No obstante, algunas voces críticas continuaron subrayando que estos esquemas consultivos no eran suficientes para garantizar una participación sustantiva de mujeres.

**En materia de evolución de las negociaciones y procesos de paz, el diagnóstico general siguió la tendencia de años previos e ilustró las dificultades de los procesos de diálogo y negociación para favorecer la paz en la región.**

En línea con lo observado en períodos precedentes, prevalecieron dinámicas de bloqueo crónico en las negociaciones –como ilustró un año más el caso palestino-israelí, con negociaciones formales suspendidas desde 2014–, distanciamiento de las partes respecto a compromisos previos –como quedó en evidencia en las discusiones sobre el programa nuclear iraní–, rondas de contactos o reuniones entre partes sin resultados positivos –como en el caso del “proceso de Ginebra” auspiciado por la ONU para abordar la crisis en Siria–, obstáculos para restablecer el diálogo político por las profundas diferencias entre las partes –como en el caso de Yemen y en el de Palestina– y serias dificultades para conseguir acuerdos de cese el fuego sostenibles, de larga duración y amplio alcance, que no deriven en pausas limitadas en las hostilidades o vulneraciones recurrentes. Cabe destacar que en la mayor parte de los casos de la región las negociaciones y contactos diplomáticos se produjeron en un trasfondo de persistente y grave violencia –Yemen y Siria continuaron siendo conflictos armados de alta intensidad en 2021–, escaladas graves –como en el caso palestino-israelí, que registró los peores niveles de letalidad por violencia en siete años y en el que caben considerar también las dinámicas de violencia directa y estructural crónica– o incidentes de seguridad con alto potencial destabilizador –como en el caso de los hechos de violencia que involucraron a Irán, EEUU e Israel, entre otros actores y que contribuyeron a tensionar las discusiones sobre el programa nuclear y el régimen de sanciones que afecta a Teherán. En casos como el de Yemen, representantes de Naciones Unidas subrayaron la necesidad de mantener canales de diálogo y negociación abiertos aún sin un cese de hostilidades, dada la grave deriva de los acontecimientos y la profunda crisis humanitaria en el país.

En este contexto, diversas voces subrayaron las responsabilidades internacionales en las dificultades que afrontan los procesos de la región, no solo desde la perspectiva de los hechos ocurridos en 2021 – como se ha analizado en párrafos anteriores–, sino también desde una mirada de más largo plazo. Con motivo del 30° aniversario del proceso Madrid-Oslo, numerosos análisis subrayaron cómo este esquema

***En la mayor parte de los casos de la región las negociaciones y contactos diplomáticos se produjeron en un trasfondo de persistente y grave violencia o incidentes con un alto potencial destabilizador***

había contribuido a profundizar la ocupación israelí y a acentuar la opresión, desposesión y fragmentación palestina. Las voces críticas insistieron en caracterizar este marco como una “ficción de proceso de paz” y subrayaron la necesidad de una nueva aproximación que favorezca un abordaje y resolución justa del conflicto. Los problemas en la evolución y dinámicas de los procesos negociadores en la región también alentaron llamamientos a desplegar nuevas aproximaciones en otros contextos. Así, por ejemplo, en Yemen, el nuevo enviado especial de la ONU y diversos análisis destacaron la relevancia de promover un proceso político más inclusivo, que incorpore de manera efectiva a actores yemeníes no implicados en las hostilidades. En Siria, tras constatar el fracaso de las dos rondas celebradas en 2021, las dificultades previas para avanzar en un diálogo político y los indicios de falta de voluntad real para negociar por parte del Gobierno, el enviado especial de la ONU exploraba las posibilidades de poner en marcha un nuevo formato para abordar el conflicto.

## 6.2 Análisis de casos

### Golfo

Irán (programa nuclear)	
<b>Actores negociadores</b>	Irán, P4+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China, más Alemania), EEUU
<b>Terceras partes</b>	ONU, UE
<b>Acuerdos relevantes</b>	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 negociaciones en torno al programa atómico iraní se reanudaron en 2021, pero evolucionaron de manera accidentada** debido a múltiples factores, entre ellos los cambios de liderazgo en EEUU e Irán, el creciente distanciamiento de Teherán de los compromisos alcanzados en el marco del acuerdo nuclear de 2015 y un trasfondo caracterizado por incidentes de seguridad en múltiples frentes. Al finalizar el año, las incertezas sobre la evolución de las conversaciones amenazaba con poner en riesgo el futuro del acuerdo. A principios de 2021 buena parte de la atención estuvo centrada en la posibilidad de que el Gobierno de Donald Trump se involucrara en alguna acción ofensiva de última hora en los estertores de su mandato. A partir de la llegada del poder de Joe Biden a finales de enero, las expectativas estuvieron centradas en el cambio en la política hacia Irán, dada la voluntad del nuevo gobierno de regresar al acuerdo nuclear –Trump se desvinculó del pacto en 2018– y desmarcarse así de la estrategia de “máxima presión” promovida por la anterior administración. En este contexto, el nuevo Gobierno de EEUU nombró a Robert O'Malley –quien ya había estado involucrado en las negociaciones de 2015– como enviado especial para Irán. En las semanas siguientes, tanto EEUU como Irán hicieron declaraciones que señalaban a la contraparte como responsable de dar un primer paso para restablecer las negociaciones. El secretario de Estado de EEUU, Anthony Blinken, subrayó que Teherán debía retornar primero al cumplimiento del acuerdo de 2015. Un día más tarde, el líder supremo de la república islámica, Ali Khamenei, aseguró que Irán emprendería acciones una vez observara iniciativas en la otra parte; mientras que el ministro de Exteriores iraní, Javad Zarif, insistió en que EEUU debía levantar todas las sanciones de manera incondicional y efectiva.

El proceso diplomático no se reactivó hasta abril, cuando las partes aún adheridas al acuerdo –Irán y los países del llamado P4+1 (China, Francia, Rusia, Reino Unido y Alemania)– mantuvieron nuevas reuniones, algunas virtuales y otras presenciales en Viena. **En mayo, la capital austríaca albergó una nueva ronda negociadora (la sexta) con participación de la UE y también de EEUU, aunque en este caso de manera indirecta, dada su desvinculación del pacto. Según trascendió, en esta ronda –del 12 al 20 de mayo– se consiguieron avances, pero el proceso quedó en suspenso, a la espera de la asunción del nuevo Gobierno iraní.** Ello, tras el triunfo en las elecciones presidenciales de Ebrahim Raisi, dirigente de línea ultraconservadora que consiguió el 61,9% de los votos en los comicios del 18 de junio.

***Las negociaciones sobre el programa nuclear iraní se reanudaron en 2021, pero evolucionaron accidentadamente, en un clima tensionado por el distanciamiento de Teherán de las obligaciones definidas en el acuerdo de 2015, entre otros factores***

En los meses siguientes se impuso el bloqueo en las negociaciones, en medio de advertencias a Teherán por parte de países europeos y de EEUU respecto a la adopción de otro tipo de medidas en caso de persistir el *impasse* diplomático y de un clima de alarma creciente por el desarrollo de sus actividades atómicas.

A lo largo de todo el año, la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA) alertó sobre los incumplimientos de Irán respecto a los términos pactados en el acuerdo de 2015. Entre otras cuestiones, la entidad llamó la atención sobre los indicios de actividades de enriquecimiento de uranio al 20% –a la altura de los niveles preacuerdo–, producción de uranio prohibida hasta 2031 según el pacto, reservas de uranio enriquecido 14 veces por encima de lo establecido en el acuerdo o dificultades de acceso para la supervisión de las actividades en algunas instalaciones. Adicionalmente, trascendieron informaciones sobre acciones de sabotaje en instalaciones nucleares iraníes (Natanz, en abril; Busher en junio), algunas de las cuales se atribuyeron a Israel y que motivaron que Teherán anunciara la intención de enriquecer uranio hasta un 60%. Algunas de estas informaciones llevaron a los países europeos implicados en las negociaciones a expresar su grave preocupación y a EEUU a considerar los desarrollos atómicos iraníes como una provocación. En septiembre, el jefe de la AIEA visitó Teherán para intentar alcanzar una serie de compromisos, pero declaró que persistía la inquietud sobre el nivel de cooperación de Irán debido a las dificultades para las tareas de supervisión y verificación. En diciembre, Irán y la AIEA llegaron a un acuerdo para reponer las cámaras de vigilancia en las instalaciones de Karaj, lo que permitió sortear una posible moción de censura a Teherán por parte de la organización.

Adicionalmente, durante 2021 continuaron produciéndose incidentes con potencial desestabilizador y que contribuyeron a mantener las tensiones entre distintos actores con intereses en las discusiones nucleares. Diversos episodios, algunos de autoría no clara, transcurrieron en espacios marítimos, como la explosión que afectó a un barco israelí en el Golfo de Omán de la que se acusó a Irán (febrero); la detonación que afectó a una embarcación iraní en el Mediterráneo (marzo); un ataque explosivo contra otro barco iraní en el Mar Rojo atribuida a Israel (abril); los incidentes entre naves de EEUU e Irán en el Estrecho de Ormuz (abril, mayo y noviembre); o el ataque contra un carguero en la costa de Omán que también fue atribuido a Irán. Otros incidentes que tensionaron el ambiente tuvieron lugar en el marco de los conflictos armados en Iraq y Siria, como por ejemplo ataques estadounidenses contra grupos armados respaldados por Irán en ambos países, o las ofensivas contra intereses estadounidenses en Iraq de las que se responsabilizó a Teherán, aunque las autoridades iraníes negaron su implicación.

En este escenario, y ante el persistente bloqueo negociador del proceso de Viena, algunos análisis apuntaron que se trataba de una estrategia dilatoria de las nuevas autoridades iraníes para poder presentarse como un gobierno con una estrategia diferente a la del anterior, criticado internamente por aparecer como demasiado crédulo ante sus interlocutores occidentales. El propio Khamenei habría solicitado al Gobierno de Raisi que no cometiera los mismos errores que el de Rouhani en este ámbito. Como consecuencia, la apuesta de la nueva administración sería alterar el ritmo de las negociaciones, ya que a nivel general entre las élites existiría el consenso de que una reducción de las sanciones era imperativa para recuperar la economía.<sup>4</sup>

Finalmente, **después de cinco meses de pausa, las negociaciones se reanudaron a finales de noviembre en Viena (séptima ronda). Sin embargo, las conversaciones se bloquearon y fueron suspendidas a los pocos días, después de que Irán planteara nuevas demandas.** Representantes de los países europeos participantes en las negociaciones informaron de que las nuevas autoridades de Teherán habían retrocedido respecto a los acuerdos alcanzados con el anterior Gobierno iraní después de meses de trabajo. Entre otros temas, Irán habría requerido el levantamiento de algunas sanciones de EEUU impuestas por el nuevo Gobierno de Joe Biden y no relacionadas con el acuerdo nuclear. Ante las advertencias de los países europeos y Washington de que abandonarían el diálogo y tras las presiones de China y Rusia, Teherán revisó su postura y se mostró dispuesta a negociar a partir de los textos acordados en la ronda anterior. Después de que el negociador iraní regresara a su país para consultas y de que los países europeos del P3 (Francia, Alemania y Reino Unido) y EEUU alertaran que se reducía el margen para salvar el acuerdo nuclear, el diálogo se reanudó en Viena el 27 de diciembre (octava ronda), bajo la coordinación del alto diplomático de la UE Enrique Mora. En paralelo, Irán realizó algunas pruebas con misiles, drones y aparatos de investigación espacial que volvieron a alentar críticas de países occidentales. Según algunos análisis, de persistir el *impasse* uno de los posibles escenarios era la denuncia contra Irán en el Consejo de Seguridad de la ONU por incumplimiento del acuerdo, una medida que podría derivar en la retirada del pacto por parte de Teherán y en la posterior exigencia de involucrar a Israel en el acuerdo como condición para volver a adherirse.<sup>5</sup> Israel –que según diversas fuentes posee armamento nuclear, no se ha adherido al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y no forma parte del proceso de negociaciones con Irán– ha insistido en que la república islámica solo busca ganar tiempo para desarrollar su programa atómico.

Yemen	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, fuerzas de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansar Allah, South Transitional Council (STC), Arabia Saudita
<b>Terceras partes</b>	ONU, Arabia Saudita, Omán, EEUU
<b>Acuerdos relevantes</b>	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 de 2021 persistieron los obstáculos para establecer un cese el fuego de alcance nacional en el país y una vía negociada para abordar el conflicto de múltiples dimensiones que afecta a Yemen.** A nivel general, continuó imponiéndose la militarización de la disputa y persistieron los elevados niveles de violencia registrados en los últimos años, con gravísimas consecuencias para la población civil. Las iniciativas diplomáticas y de mediación se centraron en el principal eje de confrontación en el país, el que enfrenta a los al-houthistas con las fuerzas del Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi apoyadas por Arabia Saudita, aunque en el bando anti al-houthista también se incluyen otras fuerzas como los grupos separatistas del sur, fuerzas tribales y salafistas. Las gestiones de terceras partes estuvieron lideradas por Naciones Unidas, Omán y EEUU, que asumió un nuevo rol tras la llegada al poder de Joe Biden. En paralelo, se evidenciaron crecientes tensiones en otro de los ejes del conflicto en Yemen, entre las fuerzas de Hadi y los separatistas del Southern Transitional Council (STC), pese a la firma del Acuerdo de Riad en 2019 y a la conformación de un gobierno de unidad a finales de 2020. Arabia Saudita continuó intentando mediar entre las partes, en un clima marcado por las acusaciones mutuas, crecientes protestas en el sur y enfrentamientos y hechos de violencia que se intensificaron al finalizar el año.<sup>6</sup>

4. Efsandiyar Batmangheledi, *Nuclear talks under Raisi: Iran's diplomats going slow to appear smart*, European Council on Foreign Relations, 19 de octubre de 2021.

5. Patrick Wintour, "Talks with Iran on restoring 2015 nuclear deal suspended", *The Guardian*, 3 de diciembre de 2021.

6. Véase el resumen sobre Yemen en el capítulo 1 (Conflictos armados) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.

Respecto a la evolución de los acontecimientos, cabe destacar que la nueva administración estadounidense revirtió en febrero la designación de los al-houthistas y sus tres máximos líderes como “terroristas”, una decisión adoptada en la recta final del mandato de Donald Trump, a principios de 2021, y que amenazaba con dificultar los contactos con el grupo, acusado de operar con el apoyo de Irán. Adicionalmente, el nuevo Gobierno de EEUU decidió suspender el apoyo a lo que calificó como “operaciones ofensivas” de la coalición militar liderada por Arabia Saudita y designó al diplomático Timothy Lenderking como enviado especial de EEUU para Yemen. Este nombramiento se interpretó como señal de una renovada apuesta de Washington por la vía diplomática y como una manera de reforzar el apoyo a la mediación de la ONU, encabezada por el enviado especial Martin Griffiths. En los meses siguientes trascendió que Lenderking había planteado un plan de cese el fuego en todo el territorio yemení a cambio de levantar las restricciones al aeropuerto de Sanaa y a los puertos de Hodeidah, además de un mecanismo para resolver el pago de salarios a nivel nacional, como una manera de captar a los al-houthistas. En marzo, Arabia Saudita también presentó una iniciativa para poner fin al conflicto yemení, en línea de una propuesta previa que ya había sido descartada por los al-houthistas. Estos últimos, en tanto, se mantuvieron a lo largo de todo el año en su posición de que la reapertura de los puertos de Hodeidah y el aeropuerto de Sanaa, junto a la retirada de tropas extranjeras del país, eran precondiciones para el diálogo político. A mediados de año, tanto Griffiths como Lenderking expresaron su frustración por la falta de avances para acordar una tregua en las hostilidades.

En este contexto, se concretó la salida de Griffiths – designado como nuevo titular de la oficina de asuntos humanitarios de la ONU, OCHA–, quien antes de abandonar su cargo subrayó las negativas perspectivas del conflicto y manifestó su esperanza en las tareas de mediación de Omán. En marzo, en un hecho no habitual, la agencia oficial omaní informó de una serie de contactos para abordar el conflicto yemení en coordinación con actores yemeníes, Riad, y los enviados de la ONU y EEUU.<sup>7</sup> Una delegación omaní viajó en junio a la capital yemení, Sanaa –controlada por los al-houthistas– para abordar las propuestas de cese el fuego y restablecimiento de negociaciones y continuó con sus gestiones en las semanas siguientes. El viaje de la delegación, al que se sumaron dirigentes al-houthistas que residen en la capital omaní, Muscat, fue considerada como otra inusual muestra visible del rol mediador del país árabe, involucrado en otros procesos de la región. Omán mantiene buenas relaciones con EEUU y también con Irán, y recientemente ha estrechado sus relaciones con Arabia Saudita.

***El nuevo enviado especial de la ONU para Yemen se mostró partidario de un proceso de paz más inclusivo, liderado por yemeníes e insistió en que las negociaciones debían mantenerse aún sin un cese de hostilidades***

En agosto el diplomático sueco Hans Grundberg asumió el cargo como nuevo enviado especial de la ONU para Yemen y mantuvo reuniones con funcionarios saudíes, con Hadi y miembros de su Gobierno en Riad (septiembre) y con delegados al-houthistas en Muscat (octubre), con altos funcionarios iraníes en Teherán y otros actores yemeníes en Adén y Taiz (noviembre), confirmando las distancias entre las partes. En este contexto, acontecimientos que afectaron a la zona de Hodeidah evidenciaron la fragilidad de uno de los tres puntos del Acuerdo de Estocolmo. El cese el fuego en la zona se vio en entredicho después de que las Joint Resistance Forces, uno de los actores armados aliados de Arabia Saudita y el gobierno de Hadi, decidiera replegarse, favoreciendo un rápido cambio en la correlación de fuerzas en la zona. Tras la retirada de este grupo –en un movimiento que no fue informado a la misión de la ONU que supervisa el cese el fuego en Hodeidah (UNMHA)–, los al-houthistas ocuparon sus posiciones y reabrieron la ruta hacia Sanaa. En las semanas siguientes se produjeron numerosos enfrentamientos entre los al-houthistas y fuerzas rivales en la zona, además de ataques aéreos de Riad en apoyo a sus aliados. Los choques armados provocaron el mayor número de víctimas en la costa del Mar Rojo desde 2018. También cabe destacar que, a diferencia de 2020 cuando se anunció la liberación de un importante número de prisioneros –cumpliendo así otro de los componentes del Acuerdo de Estocolmo–, a lo largo de 2021 no hubo avances en las negociaciones entre los al-houthistas y el Gobierno de Hadi para un intercambio de presos. Es más, al finalizar el año Grundberg alertó al Consejo de Seguridad de la ONU que se había identificado un alarmante aumento en el número de personas detenidas por las partes en conflicto.

Ante este escenario, el nuevo enviado especial de la ONU para Yemen expresó su preocupación por la deriva del conflicto, la escalada militar y la posibilidad de que la guerra evolucionara hacia un escenario incluso más violento y fragmentado. **Grundberg se mostró partidario de favorecer un proceso de paz más inclusivo y liderado por yemeníes** e insistió en la necesidad de mantener abiertos los canales de comunicación para intentar abordar las diferencias entre las partes, que se han profundizado desde sus últimas conversaciones en Kuwait en 2016. En diciembre, en la sesión informativa al Consejo de Seguridad de la ONU, el diplomático resaltó la importancia de implicar en el proceso político a actores yemeníes no involucrados en las hostilidades, apoyar iniciativas que permitan reducir la violencia en el corto plazo, abrir canales paralelos de negociación y continuar con el diálogo aún sin un cese el fuego. Antes de esta sesión, Grundberg había realizado una nueva visita a Omán donde se reunió con funcionarios

7. The Arab Weekly, “Oman brings into the open its mediation on Yemen”, *The Arab Weekly*, 31 de marzo de 2021.

yemeníes, omaníes y con el jefe negociador houthi, Mohamed Abdul Salem. Al finalizar el año, los al-houthistas continuaban negándole la entrada a Sanaa.

Algunos análisis relataron la necesidad de reformular el marco negociador de manera que refleje de forma más adecuada los distintos actores y ejes del conflicto yemení y, por tanto, permita la incorporación de nuevas voces en las negociaciones sobre un cese el fuego y en las discusiones políticas. En esta línea, se ha subrayado que hasta ahora las interpretaciones de la resolución 2216 del Consejo de Seguridad de la ONU (2015) han limitado las negociaciones a dos grandes bandos –los al-houthistas y el Gobierno de Hadi– que en la práctica no tienen control territorial, político ni legitimidad entre la población yemení. Por tanto, parece imperativo vencer las reticencias de ambos bandos y de Arabia Saudita, e incorporar en las negociaciones a otros actores, entre ellos, entidades locales y organizaciones de mujeres que en los últimos años han sido promotores clave de la paz y la estabilidad en Yemen.<sup>8</sup> Respecto a las perspectivas de las negociaciones, algunas voces destacaron como elemento positivo la experiencia de Grundberg como embajador de la UE en Yemen, por aumentar la posibilidad de que consiga consensuar una posición europea frente al conflicto. Los recientes reequilibrios en las relaciones entre los países de Golfo y en particular el papel más visible de Omán en el marco de sus vínculos más estrechos con Riad también fueron señalados como un elemento con potencial para favorecer un desbloqueo. En sentido contrario, algunas voces plantearon que los al-houthistas difícilmente accederán a un cese de hostilidades mientras esté en juego la batalla por Maarib. Adicionalmente, las crecientes tensiones políticas y económicas entre Arabia Saudita y EAU fueron identificadas como un elemento con potencial desestabilizador, teniendo en cuenta el papel de Abu Dhabi en apoyo al STC. Desde la prensa saudí se criticó abiertamente a EAU por su papel en Yemen, acusándole de boicotear la implementación del acuerdo de Riad, en especial en lo referente a los pactos sobre seguridad.<sup>9</sup> Finalmente, cabe destacar que se restablecieron los contactos entre Irán y Arabia Saudita, que habían cortado todos sus lazos diplomáticos en 2016. Según trascendió, sus conversaciones sobre seguridad tuvieron como foco principal la situación en Yemen.

## Género, paz y seguridad

A lo largo de 2021 organizaciones del ámbito de género, paz y seguridad siguieron llamando la atención sobre los impactos de género del conflicto. También se insistió en la necesidad de un proceso de paz inclusivo, con participación sustantiva de mujeres yemeníes diversas (de todas las regiones y filiaciones políticas) en todos los niveles y etapas del proceso

y en la relevancia de que el enviado especial de la ONU para Yemen mantenga contactos regulares con grupos de mujeres. Adicionalmente, durante el año se destacó la ausencia de mujeres en las consultas sobre la liberación de presos y la necesidad de que se consideren algunas de las prioridades señaladas por grupos de mujeres en el abordaje al conflicto, como su llamamiento a erradicar los campos militares y depósitos de armas de las ciudades o la urgencia de un cese el fuego en Maarib. Activistas demandaron apoyo para la campaña #NoWomenNoGovernment iniciada en diciembre de 2020 para denunciar la total exclusión de las mujeres yemeníes del gobierno de unidad formado en el marco del Acuerdo de Riad. También solicitaron que la comunidad internacional apoye económicamente la implementación del Plan de Acción Nacional yemení para la resolución 1325 teniendo en cuenta las recomendaciones realizadas por la sociedad civil para mejorar el plan.

## Mashreq

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

### Síntesis:

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

8. International Crisis Group, *The Case for More Inclusive –and More Effective– Peacemaking in Yemen*, Middle East Report no.221, 18 de marzo de 2021.

9. Eleonora Ardemagni, *Saudi Arabia's New Balances on Yemen*, Italian Institute for International Political Studies (ISPI), 20 de julio de 2021.

**Las negociaciones palestino-israelíes, suspendidas desde 2014, siguieron crónicamente bloqueadas en 2021, aunque a diferencia de años previos se produjeron algunos contactos de alto nivel.** En paralelo, la conmemoración este año del 30º aniversario del proceso Madrid-Oslo ofreció una nueva oportunidad para hacer una valoración crítica de las dinámicas que se impusieron entonces y que, en la práctica, han contribuido a profundizar las políticas de la ocupación israelí, acentuando la fragmentación, opresión y desposesión palestina. En este contexto, diversas voces plantearon la necesidad y urgencia de un cambio de paradigma y de una nueva aproximación por parte de actores internacionales. El informe del relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967 abordó extensamente esta cuestión,<sup>10</sup> subrayando que uno de los principales problemas del proceso Madrid-Oslo iniciado en 1991 ha sido que Israel consiguió imponer su exigencia de que las negociaciones con los representantes palestinos se desarrollaran al margen del marco de derecho internacional aplicable, incluyendo el derecho internacional humanitario y las propias resoluciones de la ONU. En esta línea, el ex secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, también declaró que la política israelí de anexión progresiva de facto de los territorios palestinos ocupados desde 1967 ha esfumado las posibilidades de una solución de dos Estados y enfatizó que el conflicto palestino-israelí no es una disputa entre iguales que pueda ser resuelta a través de negociaciones bilaterales.<sup>11</sup>

Las voces críticas con el proceso Madrid-Oslo subrayaron que la sistemática adhesión de los principales actores internacionales a la fórmula de dos Estados ignorando la realidad en terreno y sin demostrar una voluntad política efectiva de resolver el conflicto han derivado en una “pantomima diplomática”<sup>12</sup> y en una “ficción de proceso de paz”.<sup>13</sup> Analistas palestinos insistieron en que el proceso de paz se ha convertido en una estrategia de Israel para eludir la rendición de cuentas y profundizar su dominación sobre la población palestina.<sup>14</sup> En este contexto, diversas voces llamaron a reconocer el fracaso de esta aproximación de la comunidad internacional para abordar la cuestión palestino-israelí en las últimas décadas y resaltaron la urgencia de un nuevo enfoque, más aun considerando la evolución de los acontecimientos en 2021: la peor escalada de violencia en siete años, con incidentes en Gaza y Cisjordania, pero también entre palestinos con ciudadanía israelí y judío-

israelíes en diversas ciudades de Israel.<sup>15</sup> Los hechos que sacudieron a la Palestina histórica en 2021 confirmaron que el mantenimiento del statu quo no es sostenible y evidenciaron que, pese a la fragmentación impuesta por la ocupación israelí, la población palestina continúa reivindicando conjuntamente sus derechos colectivos. Las propuestas para una nueva aproximación para el abordaje y resolución justa del conflicto subrayaron elementos como una intervención internacional activa que se haga cargo de la asimetría de poder entre las partes, un enfoque basado en derechos acorde con las normas internacionales y que garantice el respeto a los derechos de ambos pueblos y acciones urgentes para dismantelar la ocupación israelí.

***Las negociaciones palestino-israelíes siguieron crónicamente bloqueadas en 2021, aunque tuvieron lugar algunos contactos entre el presidente palestino, Mahmoud Abbas, y el ministro de Defensa del nuevo gobierno israelí, Benny Gantz***

Respecto a los acontecimientos de 2021, cabe resaltar que los ataques israelíes en el marco de la denominada Operación Guardián de los Muros en la Franja de Gaza provocaron la muerte de 260 palestinos y palestinas, la mitad civiles, en tan solo 11 días; mientras que los cohetes lanzados por grupos armados palestinos desde Gaza provocaron la muerte a 12 israelíes. **Como en ocasiones anteriores, las hostilidades en Gaza acabaron en un cese el fuego entre Israel y Hamas, tras el cual ambas partes se proclamaron victoriosas.** Al finalizar el año la tregua se mantenía en pie, aunque en un clima de gran fragilidad, con periódicos episodios de violencia en la Franja, pero también Cisjordania y Jerusalén Oriental. En este escenario, el coordinador especial para Oriente Medio de la ONU advirtió sobre la importancia de acciones concertadas para evitar una nueva escalada de violencia. Según trascendió, el ministro de Exteriores israelí, Yair Lapid, abordó la tregua en Gaza y formas de consolidarla en su visita en Egipto en diciembre, donde se reunió con su homólogo, Sameh Shoukry, y con el presidente Abdel Fatah al-Sisi.

Cabe destacar también el cambio de gobierno en Israel en junio de 2021, que supuso el fin del mandato de Benjamin Netanyahu, aunque el nuevo liderazgo –una coalición heterogénea de ocho partidos liderada por el ultranacionalista Neftalí Bennet– no supuso grandes cambios en lo que respecta a la cuestión palestina. Pese a ello, tras la asunción del nuevo gobierno israelí se produjeron algunos contactos de alto rango no usuales. **En agosto el nuevo ministro de Defensa israelí, el ex general Benny Gantz, y el presidente palestino, Mahmoud Abbas, protagonizaron en Ramallah la primera reunión directa de alto nivel en una década.**

10. Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, A/76/433, 22 de octubre de 2021.

11. Ban Ki-moon, “US should back a new approach to the Israeli-Palestinian conflict”, *The Financial Times*, 29 de junio de 2021.

12. Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur...* (2021), op.cit.

13. José Abu Tarbush (2021), op.cit.

14. Inés Abdel Razek, “Thirty Years On: The Ruse of the Middle East Peace Process”, *al-Shabaka*, 31st October 2021; y Yara Hawari, “Thirty years of sham ‘peace process’”, *al-Jazeera*, 1 de noviembre de 2021.

15. Véase el resumen sobre Israel-Palestina en el capítulo 1 (Conflictos armados) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.

Según trascendió, durante la reunión Gantz y Abbas abordaron cuestiones relativas a la seguridad y la economía. Bajo la lógica de que el fortalecimiento de la AP debilita a Hamas, Gantz habría ofrecido a Abbas un préstamo de 132 millones de euros como anticipo de tributos que Israel recauda en nombre de la AP, además de un paquete de permisos de trabajo y licencias de construcción de viviendas palestinas en el área C, entre otras medidas. El encuentro se produjo poco después de la visita de Neftalí Bennet a EEUU, donde se reunió con el presidente Joe Biden. El entorno del premier israelí –que en Washington subrayó que no se reanudarían las negociaciones– insistió en que los contactos entre Gantz y Abbas no podían interpretarse como la apertura de un proceso diplomático con los palestinos. Según diversos análisis, la apuesta del nuevo Gobierno israelí tendría como premisas asumir que el conflicto no se resolverá en el futuro cercano, que los liderazgos de ambas partes están demasiado divididos como para reactivar negociaciones y que, por tanto, el foco debe estar en “reducir” o “minimizar el conflicto”. Para ello ofrecen una “paz económica” –un rescate de la deteriorada economía palestina–, pero sin reanudar el proceso de paz. Voces críticas consideraron que solo se trata de un nuevo “mantra” con el cual se busca mantener el statu quo y las políticas de hechos consumados que –como la continua expansión de los asentamientos– consolidan la ocupación y priorizan los intereses israelíes.<sup>16</sup>

En septiembre, a su regreso de una visita a Egipto donde se reunió con el presidente Abdel Fatah al-Sisi –la primera en diez años de un premier israelí al país árabe–, Bennet reiteró públicamente su oposición a un Estado palestino. Reconocido detractor de la fórmula de dos Estados, el dirigente aseguró en varias entrevistas que un Estado palestino sería un “gravísimo error”.<sup>17</sup> En este contexto, Abbas lanzó un ultimátum a Israel durante su discurso ante la Asamblea General de la ONU, advirtiendo que si en el plazo de un año no se retiraba de los territorios palestinos ocupados, incluyendo Jerusalén Oriental, dejaría de reconocer al Estado de Israel basado en las fronteras anteriores a 1967. El presidente palestino también pidió al secretario general de la ONU que convocara a una conferencia de paz internacional. Representantes de Israel desestimaron el ultimátum de Abbas calificándolo de “delirante”.<sup>18</sup> En diciembre Abbas volvió a reunirse con Gantz, esta vez en la casa del ministro de Defensa israelí. Tras el encuentro, Gantz aseguró que habían abordado cómo promover acciones en los ámbitos económico y civil para promover confianza. La cita fue criticada por partidos de la ultraderecha israelí, como el Likud, y también en el seno del nuevo gobierno israelí. Según trascendió, Gantz informó al primer ministro y al ministro de Exteriores,

pero la mayor parte de miembros del gabinete se enteró de la reunión por la prensa. Así, ministros israelíes criticaron abiertamente a Gantz. La reunión también generó disensos y posiciones encontradas en Fatah – que en 2021 vio agudizarse sus conflictos internos – y fue condenada por Hamas, que aseguró que este tipo de iniciativas profundizaban la división intrapalestina. Al respecto, cabe destacar que tras una aparente aproximación a comienzos de 2021, el partido islamista y el entorno de Abbas volvieron a distanciarse tras la decisión del presidente de suspender la convocatoria de las que habrían sido las primeras elecciones palestinas en 15 años.<sup>19</sup>

En lo que respecta a los actores mediadores, cabe destacar que después de cuatro años sin reuniones, el Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, UE y ONU) emitió una declaración en marzo de 2021 expresando su preocupación por las disparidades económicas entre palestinos e israelíes y el impacto de la COVID-19, llamando a las partes a evitar acciones unilaterales. En mayo y noviembre hubo nuevas declaraciones en las que se expresó preocupación por los hechos de violencia en Jerusalén, Cisjordania y Gaza y se reiteró el compromiso del Cuarteto con la solución de dos Estados. Adicionalmente, en 2021 continuaron las actividades del llamado Grupo de Munich, conformado en el marco de la Conferencia de Seguridad celebrada en esa ciudad alemana en febrero de 2020. Integrado por Egipto, Francia, Alemania y Jordania con el propósito declarado de reactivar el proceso de paz, el grupo mantuvo algunas reuniones durante el año sin que sus gestiones motivaran un cambio de escenario.

Palestina	
<b>Actores negociadores</b>	Hamas, Fatah
<b>Terceras partes</b>	Egipto, Qatar, Argelia
<b>Acuerdos relevantes</b>	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

16. Patrick Kingsley, “‘Shrinking the Conflict’: What Does Israel’s New Mantra Really Mean?”, *The New York Times*, 30 de septiembre de 2021; Juan Carlos Sanz, “Israel se ofrece a rescatar la economía de la Autoridad Palestina sin reanudar el proceso de paz”, *El País*, 30 de agosto de 2021.

17. Tovah Lazaroff, “Palestinian statehood would be a ‘terrible mistake’ – Bennett”, *The Jerusalem Post*, 15 de septiembre de 2021.

18. Europa Press, “Israel rechaza el ‘delirante ultimátum’ de un año dado por Abbas para lograr un acuerdo de paz con Palestina”, *EP*, 25 de septiembre de 2021.

19. Véase el resumen sobre Palestina en este capítulo.

---

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 previos, durante 2021 se produjeron algunos acontecimientos que apuntaban a un acuerdo entre los grupos palestinos Hamas y Fatah. Sin embargo, con el transcurso de los meses volvió a imponerse el bloqueo en las negociaciones y la división, una situación que –como han destacado analistas– en la práctica favorece el statu quo y el reparto de cuotas de poder entre ambas formaciones y atenta contra la renovación de liderazgos y el relevo generacional en Palestina.<sup>20</sup> Tras aproximar posiciones en 2020 en reacción a los anuncios del gobierno israelí de Benjamin Netanyahu de formalizar la anexión de territorios palestinos ocupados, Hamas y Fatah mantuvieron conversaciones relativamente accidentadas que **en los primeros días de 2021 desembocaron en un acuerdo para convocar elecciones, en lo que iban a ser los primeros comicios palestinos en 15 años.** Se impuso la opción preferida por Fatah de realizar por separado las elecciones legislativas, que se convocaron para el 22 de mayo, y luego las presidenciales, previstas para el 31 de julio (Hamas prefería celebrar las dos votaciones conjuntamente). Además, se programó una tercera votación para el 31 de agosto con el fin de renovar el Consejo Nacional Palestino, el parlamento de la OLP que reúne a representantes de los territorios palestinos ocupados y de la diáspora. El acuerdo en torno a los comicios fue celebrado entonces por el secretario general de la ONU, António Guterres, que lo catalogó como un paso clave para la unidad palestina.

Durante el primer trimestre se produjeron otros hechos que apuntaban a un acercamiento. 14 grupos palestinos reunidos en El Cairo decidieron que se conformaría un gobierno de unidad tras las elecciones, se puso en marcha el tribunal electoral encargado de supervisar la votación, y Hamas liberó a 45 miembros de Fatah. Según trascendió, más allá de los acuerdos públicos Hamas y Fatah también habrían convenido que el grupo islamista no aspiraría a ocupar puestos clave que pudieran motivar un veto a un nuevo gabinete palestino. Los comicios despertaron expectación: 93% de la población elegible se registró para votar, 36 grupos presentaron listas con candidaturas y 405 mujeres se presentaron como candidatas (29% del total de 1.389 postulantes). No obstante, voces críticas alertaron sobre una serie de obstáculos y medidas aprobadas por la AP

que dificultaban una competencia plural, entre ellos la edad mínima de 28 años para los candidatos –la media de edad es 21 años y la de los dirigentes 70–, el elevado coste de la tasa para los aspirantes o el escaso tiempo desde el anuncio de los comicios con un nuevo sistema proporcional que beneficiaría a los partidos ya establecidos.<sup>21</sup> En paralelo comenzaron a evidenciarse tensiones políticas. Uno de los ejes de fractura se produjo en el seno de Fatah, donde se perfilaron tres listas de cara a las elecciones: una “oficial” dominada por Mahmoud Abbas y su entorno, otra liderada por el destacado prisionero palestino Marwan Barghouti y por el sobrino de Yasser Arafat, Nasser al-Qudwa (lista “Libertad”), y una tercera (lista “Futuro”) integrada por candidatos apoyados por el ex jefe de seguridad Mohammed Dahlan, expulsado de Fatah en 2011. Altos cargos de Fatah intentaron sin éxito convencer a Barghouti de que no se presentara a las elecciones. Paralelamente, Abbas expulsó a al-Qudwa de Fatah por impulsar una lista separada de candidatos para las elecciones legislativas.

**En este contexto, el 29 de abril, Abbas anunció la suspensión indefinida de los comicios.** Oficialmente, la decisión se atribuyó a las dificultades para que los palestinos y palestinas residentes en Jerusalén Este pudieran participar debido a los obstáculos impuestos por Israel, pese a su obligación de garantizar la votación según los términos establecidos en los acuerdos de Oslo. No obstante, diversos análisis apuntaron que en la decisión de Abbas también influyeron la preocupación por la división interna de Fatah y por un triunfo de Hamas (o, al menos, una representación sustancial en el Consejo Legislativo), inquietud compartida por actores internacionales y por Israel, no interesado en una votación que en teoría podría fortalecer el liderazgo palestino y su capacidad para desafiar las políticas de la ocupación.<sup>22</sup> La suspensión de las elecciones fue calificada como una decepción y una usurpación de poder por diversas voces y como un “golpe” por Hamas. Actores internacionales se limitaron a lamentar la medida y a instar de manera genérica a fijar una nueva fecha para los comicios. Según trascendió, Egipto y Jordania también habrían intervenido para posponer las elecciones por las posibles repercusiones de un triunfo de Hamas en sus asuntos internos.<sup>23</sup>

En este escenario se produjo una escalada de hostilidades en Gaza, en mayo, que estuvo precedida por una serie de incidentes en Jerusalén Oriental y que dio paso a protestas, hechos de violencia y una huelga general en toda la Palestina histórica, en lo que se ha denominado “Intifada de la Unidad”.<sup>24</sup> En medio de los

---

20. Itxaso Domínguez de Olazábal, “Praxis of Palestinian Democracy: The Elections that Never Were and the Events of May 2021”, *IEMed Mediterranean Yearbook*, IEMED, noviembre de 2021.

21. Salem Barrameh, “The Israeli and Palestinian elections offend democracy – each in their own way”, *The Guardian*, 17 de marzo de 2021.

22. International Crisis Group, *Why Palestinian Elections Should be Back on Track*, ICG-USMEP Joint Statement, 30 de abril de 2021.

23. Adnan Abu Amer, “Postponed Palestinian Elections: Causes and Repercussions”, *Sada*, Carnegie Endowment for International Peace, 11 de mayo de 2021.

24. Véase el resumen sobre Israel-Palestina en el capítulo 1 (Conflictos armados) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.

enfrentamientos, que causaron más de 270 víctimas mortales (250 palestinas y 13 israelíes) en 11 días, **Abbas hizo un llamamiento a formar un gobierno de unidad “comprometido con la legitimidad internacional”**. El planteamiento de Abbas motivó críticas y fue calificado como una propuesta vacía y provocativa en un momento inoportuno, en medio de los intensos bombardeos israelíes sobre Gaza y del levantamiento popular en Cisjordania y ciudades israelíes con alta presencia de población palestina.<sup>25</sup> Según trascendió, el presidente palestino había enviado a uno de sus principales asesores a Qatar para que el reino desplegara buenos oficios y convenciera a Hamas de aceptar las condiciones del Cuarteto para Oriente Medio: reconocimiento de los acuerdos previos firmados por la OLP y compromiso de no lanzar ataques con cohetes sobre Israel.<sup>26</sup> Hamas rechazó la propuesta de Abbas. Pese al balance de la violencia durante los enfrentamientos de mayo, el grupo islamista se presentó como un actor victorioso y aumentó su respaldo y legitimación popular, como revelaron algunas encuestas.<sup>27</sup> La AP, en tanto, apareció como una espectadora del conflicto entre Hamas e Israel y los acontecimientos alentaron las críticas a su falta de legitimidad e irrelevancia. Las críticas y protestas contra la AP se intensificaron tras el asesinato en junio del destacado activista Nizar Banat –reconocido crítico del gobierno de Abbas– a manos de las fuerzas de seguridad palestinas.

Después del alto el fuego en Gaza entre Israel y Hamas (21 de mayo), Egipto desplegó nuevos esfuerzos para intentar un acuerdo entre el grupo palestino y Fatah. Sin embargo, los contactos no prosperaron por divergencias en los temas a consensuar y funcionarios egipcios no consiguieron organizar un encuentro directo entre las partes en junio. Hamas habría planteado que las negociaciones involucraran a todas las facciones palestinas y no fueran de carácter bilateral –como prefiere la AP– y que los debates se centraran en la OLP y la convocatoria de elecciones. La AP, en tanto, habría insistido en que el único punto en la agenda debía ser la formación del gobierno de unidad.<sup>28</sup> Según trascendió, la AP exigió la aceptación de las condiciones del Cuarteto, incluyendo el reconocimiento a Israel, y que de momento no se abordara la cuestión de la OLP. Asimismo, se registraron desavenencias entre Hamas y Fatah sobre qué actor debía liderar la reconstrucción de Gaza.<sup>29</sup>

A lo largo del año, el distanciamiento entre las formaciones se intensificó, en especial después de que Abbas celebrara reuniones con representantes del nuevo gobierno israelí, como el encuentro con el ministro de

Defensa Benny Gantz en Ramallah en agosto.<sup>30</sup> Ello, en un contexto en que los nuevos gobiernos en EEUU e Israel se mostraron dispuestos a reforzar a la AP. En noviembre, en el marco del 17º aniversario de la muerte de Arafat, Abbas reiteró su llamado a un gobierno de unidad palestino integrado por fuerzas comprometidas con la “legitimidad internacional” y que reconocieran a la OLP como única representante del pueblo palestino. Hamas se ha negado a integrar la OLP hasta que no realice un proceso de reformas internas.<sup>31</sup> Al finalizar 2021, **Argelia mostró su disponibilidad para mediar entre las facciones palestinas**. Tras reunirse con Abbas a principios de diciembre, el presidente argelino Abdelmajjid Tebboune subrayó el papel que su país podía jugar en lo referente a la causa palestina ante los acuerdos de “normalización” con Israel suscritos por otros países árabes –incluyendo su rival regional, Marruecos– y anunció la celebración de una conferencia de los grupos palestinos en Argelia. Hamas confirmó públicamente su disposición a participar en el encuentro, que tendría lugar a principios de 2022, y valoró como equidistante la posición de Argel respecto a todos los grupos palestinos. Más allá de la disputa entre las dos principales formaciones palestinas, durante el año voces palestinas e internacionales expusieron sus dudas sobre el sentido de las elecciones en un contexto de dominación y ocupación israelí, subrayando que los comicios mantendrían las estructuras de opresión y fragmentación a las que también han contribuido Fatah y Hamas. Voces expertas también alertaron sobre la brecha generacional que tensiona la sociedad palestina y sobre un statu quo que beneficia a Hamas, Fatah e Israel y dificulta la emergencia de liderazgos alternativos.<sup>32</sup>

Siria	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, sectores de la oposición política y armada
<b>Terceras partes</b>	ONU, Rusia, Turquía, Irán, además de Jordania, Líbano e Iraq (observadores en proceso de Astaná)
<b>Acuerdos relevantes</b>	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) <sup>33</sup>

#### 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

25. Adnan Abu Amer, “Hamas ignores Abbas’ call for unity government as cease-fire holds”, *Al-Monitor*, 21 de mayo de 2021.

26. Daod Kuttub, “Will PLO and Hamas find common ground?”, *Al-Monitor*, 25 de mayo de 2021.

27. Policy and Survey Research, *Press Release: Public Opinion Poll No (80)*, PSR, 15 de junio de 2021.

28. Adnan Abu Amer, “Hamas’ Inability to Capitalize on the War in Gaza”, *Sada*, Carnegie Endowment for International Peace, 20 de julio de 2021.

29. The Arab Weekly, “Cairo fails to bring together Hamas, Fatah as common ground is elusive”, *AW*, 19 de junio de 2021.

30. Véase el resumen sobre Israel-Palestina en este capítulo.

31. Khaled Abu Toameh, “What are the chances for a Palestinian unity government? – analysis”, *The Jerusalem Post*, 11 de noviembre de 2021.

32. Alaa Tartir, “A new approach to elections in Palestine”, *al-Shabaka*, 1 de mayo de 2021; Domínguez de Olazábal (2021), op.cit.

33. 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.

---

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 el año en que se cumplió el décimo aniversario del conflicto armado en Siria, las negociaciones e iniciativas de mediación continuaron mostrándose escasamente efectivas para frenar el ciclo de violencia en el país. Aunque en los últimos años se ha identificado un descenso en los niveles de letalidad, las hostilidades persistieron en el país y en 2021 se cobraron la vida de entre 3.900 y 5.500 personas –según los balances de diversas fuentes–, con implicación de numerosos actores locales, regionales e internacionales. Mientras, se identificó un agravamiento de la situación económica y humanitaria en el país.<sup>34</sup> En línea con lo registrado en años previos, **el proceso negociador impulsado por Naciones Unidas continuó a un ritmo accidentado y sin ofrecer resultados significativos.** El Comité Constitucional Sirio solo se reunió dos veces en todo 2021 y al finalizar ambos encuentros el enviado especial de la ONU para Siria, Geir Otto Pedersen, no ocultó su frustración por la falta de avances. La primera reunión del año –la quinta ronda desde que el comité inició sus tareas en septiembre de 2019– tuvo lugar en enero en Ginebra y volvió a contar con la participación de representantes del Gobierno, oposición y sociedad civil. Tras cinco días de trabajo, Pedersen reconoció la falta de progresos respecto a las limitadas expectativas que había fijado para esta ronda por las diferencias procedimentales y sustantivas entre las partes, consideró la cita como una oportunidad

***El Comité Constitucional Sirio se reunió dos veces en 2021 y tras ambos encuentros el enviado especial de la ONU manifestó su frustración por la falta de avances***

perdida y señaló especialmente a la delegación del Gobierno sirio por falta de compromiso con el proceso. Según trascendió, los representantes de Damasco desestimaron una propuesta integral que sí fue aceptada por la oposición. Diversos análisis apuntaron que el régimen sirio no estaba dispuesto a avanzar en las negociaciones a pocos meses de la convocatoria de nuevas elecciones presidenciales en el país, en mayo, en los que Bashar al-Assad pretendía validar un nuevo mandato de siete años (el cuarto) –y en los que finalmente obtuvo un 95%, aunque la votación fue denunciada como fraudulenta por numerosas voces internacionales.<sup>35</sup> En este contexto, actores occidentales denunciaron el interés del régimen sirio por retrasar deliberadamente la redacción de una nueva Constitución y evitar así la celebración de elecciones bajo supervisión de Naciones Unidas, como establecen resoluciones de referencia del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Siria, en especial la 2254 (2015). En esta misma línea, el líder de la delegación opositora en el Comité Constitucional Sirio, Nasr al-Hariri, alertó que el propósito del régimen era ganar tiempo para recuperar el control del país por la vía militar.

Cabe destacar que la quinta ronda celebrada en enero volvió a congregarse al grupo del comité constitucional encargado de la redacción de la propuesta, de 45 integrantes (15 de cada delegación, 30% de mujeres), y que debido a las presiones de Turquía fueron excluidos los representantes de la administración autónoma del noreste de Siria, en manos kurdas. En consecuencia, según trascendió, las autoridades kurdas no consideran

como vinculante el trabajo del comité. En febrero, tras informar al Consejo de Seguridad de la ONU, **Pedersen destacó que la falta de progresos en las discusiones políticas sobre Siria también respondía a la falta de una “diplomacia internacional constructiva” y que las divisiones de los actores internacionales en este caso lastraban las posibilidades de avanzar en el plano constitucional y en cualquier otro.** En este contexto, el enviado especial de la ONU reanudó sus gestiones y contactos con

actores internacionales clave.<sup>36</sup> El bloqueo diplomático duró varios meses y no fue hasta septiembre que Pedersen anunció un acuerdo sobre la metodología para la celebración de una sexta ronda del Comité Constitucional, que involucraba reuniones periódicas entre el enviado de la ONU y los jefes de delegaciones. Pedersen subrayó también que por primera vez se había reunido con los co-presidentes de la comisión –Ahmad Kuzbari, designado por el gobierno, y Hadi al-Bahra, por la oposición– y habían podido negociar directamente sobre cómo proceder con la reforma constitucional (17 de octubre). Según confió el propio

---

34. Véase el resumen sobre Siria en el capítulo 1 (Conflictos armados) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.

35. Jennifer Holleis, “Geneva talks: Is Syria’s new constitution a mission (im-)possible?”, *Deutsche Welle*, 30 de enero de 2021.

36. Security Council Report, *Syria: March 2021 Monthly Forecast*, 26 de febrero de 2021.

Pedersen, ambos representantes habían acordado que finalmente en la sexta ronda se iniciaría la fase de redacción de la nueva Constitución, tras el fracaso de las cinco citas previas.<sup>37</sup> Con estos precedentes, una nueva reunión del Comité Constitucional tuvo lugar en octubre, también en Ginebra. Durante cuatro días las distintas representaciones –sin representación kurda– ofrecieron sus visiones sobre principios básicos, en ejes que habían sido repartidos entre ellos. La delegación oficial presentó un texto sobre la soberanía, independencia e integridad territorial de Siria y sobre terrorismo (18 octubre); la delegación opositora otro sobre las fuerzas armadas, de seguridad y agencias de inteligencia (19 de octubre); y la de la sociedad civil uno sobre estado de derecho (20 de octubre). Luego, los representantes de Damasco presentaron un segundo texto sobre terrorismo y extremismo (21 de octubre). Sin embargo, no hubo acuerdo sobre cómo continuar las discusiones en la sesión plenaria (22 de octubre). Según trascendió, la delegación del gobierno sirio se negó a revisar su propuesta de texto constitucional, mientras que la delegación opositora y la de la sociedad civil presentaron observaciones y textos revisados. Finalmente, no hubo entendimiento, los debates acabaron con recriminaciones mutuas y no hubo acuerdo para definir una nueva reunión del comité. Representantes de la oposición reiteraron sus reclamos sobre el obstruccionismo y los intentos de paralizar el proceso por parte del régimen sirio. Analistas subrayaron que Damasco ha demostrado que no tiene una voluntad real de negociar y que al-Assad no tiene interés en el proceso porque una reforma genuina supondría su salida del poder.<sup>38</sup>

Pedersen reconoció avances y retrocesos durante las negociaciones, pero admitió con contundencia que la sexta ronda había acabado en una gran decepción y que debían definirse mecanismos para que el proceso fuera realmente sustantivo.<sup>39</sup> Días después de la cita en Ginebra, el enviado especial de la ONU admitió que la negativa de la delegación del régimen sirio a negociar las propuestas de texto constitucional era una de las claves del fracaso de esta última ronda de reuniones. No obstante, Pedersen insistió en que si el proceso se realizaba adecuadamente podía servir para construir confianza, pero que ello requería una voluntad política real para intentar alcanzar consensos.<sup>40</sup> En declaraciones previas, el representante de la ONU subrayó que el comité no resolvería por sí solo el conflicto sirio, que era imprescindible abordar otros aspectos de la crisis –como la cuestión de las personas presas y desaparecidas– e insistió en la relevancia de poner en marcha un alto el fuego en todo el país. En noviembre, en consultas a puertas cerradas de

Pedersen con miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, algunos países habrían subrayado su preocupación por las consecuencias en los esfuerzos del proceso negociador auspiciado por la ONU de la mejora en las relaciones diplomáticas y económicas del Gobierno sirio con otros países de la región – entre ellos Jordania y Emiratos Árabes Unidos, que en 2021 planteó que Siria debía ser readmitida en la Liga Árabe. Estas voces destacaron que el proceso de “normalización” desalentaría mayores compromisos de Damasco en las negociaciones políticas.<sup>41</sup> Según trascendió, a mediados de año Pedersen mantuvo algunos contactos exploratorios con actores clave para valorar las posibilidades de un nuevo formato internacional para abordar el conflicto en Siria.

**Paralelamente, continuó activo el “proceso de Astaná” iniciado en 2017 y liderado por Rusia, Turquía e Irán, que se presentan como garantes, pero que al mismo tiempo son los actores internacionales más implicados militarmente en el conflicto armado sirio.** La última reunión diplomática presencial de alto nivel de este formato había tenido lugar en diciembre de 2019 y en 2021 se reactivaron este tipo de encuentros. Durante el año se celebraron otras tres rondas, en febrero (15ª), en la ciudad rusa de Sochi, y en julio (16ª) y diciembre (17ª) en la capital kazaja, Nursultán. En estos encuentros se abordaron cuestiones como las dificultades del comité constitucional en el proceso auspiciado por la ONU, la situación humanitaria en Siria o el desarrollo de acontecimientos en el noroeste del país. En los encuentros, las partes reafirmaron el compromiso con el cese el fuego en Idlib y abordaron la liberación de personas presas, desaparecidas y secuestradas y el intercambio de cuerpos. En julio trascendió el intercambio de algunas personas detenidas. En las reuniones del proceso de Astaná participaron con estatus de “observadores” representantes de Naciones Unidas, Jordania, Líbano e Iraq. Cabe destacar que **durante 2021 Rusia se involucró también en tareas de facilitación para reactivar algunos acuerdos de cese de hostilidades entre el Gobierno sirio y otros actores armados.** Así, por ejemplo, a principios de año intervino ante los crecientes enfrentamientos entre tropas sirias y fuerzas kurdas de las Fuerzas Democráticas de Siria (SDF) en el noroeste y a partir de mediados de año ante la escalada de violencia entre el régimen y fuerzas opositoras en el sureste, pese a los acuerdos de “reconciliación” suscritos en esta zona a instancias de Rusia en 2018. Estos hechos, junto con las continuas vulneraciones al alto el fuego en Idlib, motivaron que algunos análisis plantearan dudas sobre las capacidades de Moscú para garantizar acuerdos de largo plazo en Siria y las complejidades de su papel en el conflicto,

37. Security Council Report, *Syria: November 2021 Monthly Forecast*, 29 de octubre de 2021.

38. Paul McLoughlin, “Constitutional crisis: The Syria peace talks that are going nowhere”, *The New Arab*, 6 de diciembre de 2021; Sara Hëllmuller (entrevista), “What’s next for Syria’s peace process?”, *Geneva Solutions*, 02 de noviembre de 2021.

39. Sarah el Deeb, “UN: Syria constitution drafting process ‘big disappointment’”, *AP*, 22 de octubre de 2021.

40. Associated Press, “UN Envoy Blames Syria for Failure of Constitution Talks”, *AP*, 27 de octubre de 2021.

41. Security Council Report, *Syria: December 2021 Monthly Forecast*, 30 de noviembre de 2021.

al combatir alineado con el régimen en algunas zonas y mediar velando por sus intereses en otras.<sup>42</sup>

## Género, paz y seguridad

Durante el año, el enviado especial de la ONU continuó sus reuniones con el Women's Advisory Board (WAB), que continuó insistiendo en la necesidad de tener en cuenta los impactos del conflicto armado en la población y de reforzar los mecanismos para garantizar la protección y participación de las mujeres en el futuro de Siria. Haciéndose eco de informes elaborados por el Women's Advisory Group, Pedersen subrayó ante el Consejo de Seguridad de la ONU la falta de avances en lo referente a las personas detenidas, secuestradas y desaparecidas en Siria, un asunto que afecta especialmente a las mujeres que luchan por conocer el paradero de sus familiares. **Representantes sirias también interpellaron directamente al Consejo de Seguridad y señalaron temas prioritarios.** Así, por ejemplo, en una reunión celebrada en junio, Abber Hussein, en representación del Syrian Women's Political Movement enfatizó la importancia de alcanzar una solución política genuina para Siria, dar prioridad a los instrumentos

internacionales en el proyecto de Constitución para erradicar todas las formas de discriminación contra las mujeres, y centrar los esfuerzos en las condiciones de vida en el país, agravadas por la COVID-19. En septiembre, la directora de la organización Sawa for Development and Aid, Rouba Mhaisen demandó que el Consejo de Seguridad de la ONU se implique más activamente con las comunidades afectadas por el conflicto e insistió en la importancia de abordar los asuntos humanitarios en las discusiones políticas y tratar temas como los retornos forzados de personas refugiadas a Siria. Las activistas subrayaron que las reivindicaciones de las mujeres que se alzaron contra el régimen sirio en 2011 continuaban vigentes y cuestionaron las elecciones presidenciales en las que Bashar al-Assad renovó su mandato. Otras voces, entre ellas la de Mouna Ghanem – Syrian Women's Forum For Peace (SWFP), que renunció al WAB en 2018– reiteraron sus críticas al proceso mediado por la ONU, insistiendo en el fracaso del plan delineado en la resolución 2254 (2015) y en la necesidad de una nueva aproximación que garantice el abordaje de las causas profundas del conflicto, ayude a la población siria a salir del ciclo de violencia y convulsión y una participación sustantiva de las mujeres sirias.<sup>43</sup>

---

42. Taim al-Hajj, "Is Russia Reneging on its Reconciliation Agreements in Syria?", *Sada*, Carnegie Endowment for International Peace, 16 de noviembre de 2021.

43. Mouna Ghanem, "The UN-Led Peace Process for Syria Has Failed. Women Must Be Part of the Next One", *PassBlue*, 8 de marzo de 2021.