

6. Negociaciones de paz en Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de cuatro casos de negociaciones durante 2022 que representaron un 10% del total de procesos de paz a nivel global.
- Las negociaciones en torno al programa nuclear iraní oscilaron entre los avances y el bloqueo, pero al finalizar el año no se había conseguido restaurar el pleno cumplimiento del acuerdo alcanzado en 2015.
- Un acuerdo de tregua vigente durante cinco meses en Yemen favoreció una reducción de la violencia en el país, pero al finalizar el año persistía un clima de incertidumbre por la no renovación de la tregua y el temor a una nueva escalada.
- Hamas y Fatah suscribieron un nuevo acuerdo de reconciliación, pero ante las experiencias fallidas en los últimos años existía escepticismo sobre su implementación.
- En Siria continuaron en marcha los diferentes esquemas de negociación formales, pero en línea con años anteriores no se observaron avances significativos en la búsqueda de una salida política tras más de una década de conflicto armado.

En el presente capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio a lo largo de 2022. En primer término, 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 durante el año, incluyendo referencias a la perspectiva de género y la implementación de la agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad. Al comienzo del capítulo también se presenta un mapa donde se identifican los países de Oriente Medio que fueron escenario de negociaciones en 2022.

Tabla 6.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio en 2022

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Irán (programa nuclear)	Irán, EEUU, P4+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania)	UE, ONU
Palestina	Hamas, Fatah	Argelia
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, UE, Rusia, Turquía, Irán, además de Jordania, Líbano, Iraq y CICR (observadores en el proceso de Astaná)
Yemen	Gobierno, al-houthistas/ Ansar Allah, Arabia Saudita	ONU, Omán, Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)

6.1 Negociaciones en 2022: tendencias regionales

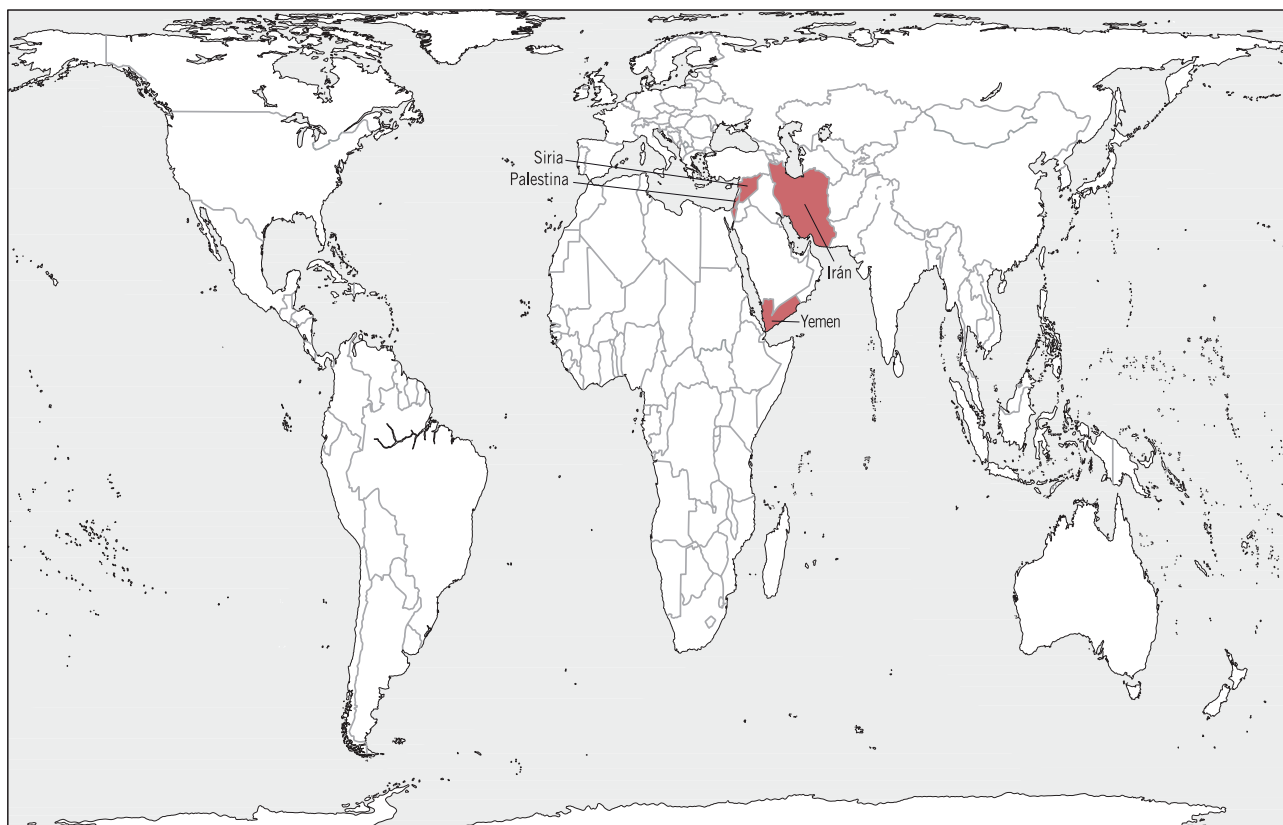
En este capítulo se analizan cuatro casos de negociaciones que tuvieron lugar en 2022 en Oriente Medio y que representan un 10% de los procesos a nivel global en el último año. Se trata de dos casos vinculados a situaciones de conflicto armado, Yemen y Siria, y otros dos relacionados con contextos de tensión: uno referente a la disputa entre los grupos palestinos Hamas y Fatah y otro asociado al programa nuclear iraní. A excepción del caso palestino que es de naturaleza interna, el resto de contextos eran internacionalizados (Yemen y Siria) o internacionales (tensión por el programa nuclear iraní). En términos geográficos, dos de los casos se ubicaban en el Golfo (Yemen e Irán) y los otros dos en la zona del

Mashreq (Palestina y Siria). Cabe destacar que el número de negociaciones en Oriente Medio disminuyó respecto a años previos, en el que también se contabilizaba el caso de Israel-Palestina. Este contexto ha dejado de ser analizado como proceso de paz debido al crónico estancamiento de las negociaciones, suspendidas desde 2014, y al progresivo agotamiento de la fórmula de dos Estados, en un contexto de persistencia de Israel en sus políticas de ocupación, anexión y apartheid.¹

En cuanto a los **actores participantes en las negociaciones**, en todos los casos de Oriente Medio se observó una implicación de los respectivos gobiernos,

1. Para más información, véase la edición anterior de este anuario y “Violencia, apartheid, desposesión: el precio de ignorar la ocupación de Palestina” en *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2022.

Mapa 6.1. Negociaciones de paz en Oriente Medio en 2022



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en 2022.

tanto en contactos directos como indirectos con otros actores. **Los actores gubernamentales se involucraron en negociaciones con actores de diversa índole, principalmente otros Estados y organizaciones de oposición, armadas y no armadas, en el marco de esquemas de negociación mayoritariamente formales.** Así, por ejemplo, durante 2022 continuaron los contactos diplomáticos entre Irán y otros países suscriptores del acuerdo nuclear de 2015 -Francia, Reino Unido, Rusia y China, más Alemania, conocidos como el grupo P4+1-, además de EEUU, que formalmente abandonó el pacto en 2018 durante la administración de Donald Trump. Irán ha mantenido su adhesión formal al acuerdo, pero en la práctica se ha ido distanciando del cumplimiento de sus disposiciones. El actual presidente de EEUU Joe Biden se comprometió en campaña electoral a retornar al acuerdo nuclear, pero hasta finales de 2022 Washington no se había reincorporado al pacto debido a las diferencias con Teherán respecto a las condiciones para restablecerlo. En el caso de Yemen, el Gobierno reconocido internacionalmente y apoyado por Arabia Saudita también se mantuvo involucrado en las negociaciones, en este caso con el grupo armado conocido como los al-houthistas (formalmente Ansar Allah). Cabe destacar que Abdo Rabbo Mansour Hadi, que encabezaba el gobierno desde antes de la escalada de violencia en el país en 2015, renunció a su cargo en 2022 y dio paso a un consejo presidencial que asumió con el objetivo declarado de negociar con los al-houthistas para alcanzar un alto el fuego permanente y una solución política para Yemen. En el caso de Siria, el gobierno de Bashar al-Assad también se mantuvo formalmente

implicado tanto en el formato de negociación auspiciado por Naciones Unidas, el proceso de Ginebra, como en el proceso de Astaná, esquema promovido por su principal valedor, Rusia, junto a Irán y Turquía. El régimen, sin embargo, fue señalado por su falta de voluntad política genuina para involucrarse en el proceso de Ginebra, en el que participan actores políticos y sociales sirios. En cuanto a la disputa intra-palestina, las negociaciones involucraron principalmente a Hamas -que desde la fractura política controla la Franja de Gaza- como a Fatah y la Autoridad Palestina (AP), que ha mantenido el dominio sobre Cisjordania. Durante las negociaciones en 2022 se abordó la posibilidad de configurar un gobierno de unidad nacional, pero finalmente no se llegó a un consenso a este respecto.

En algunos de los casos de Oriente Medio se hizo evidente el significativo peso de actores regionales e internacionales en las dinámicas de la disputa y también en las perspectivas de negociación. Esta influencia se asienta en su participación directa o indirecta en algunos de los conflictos armados que son objeto de negociación, en su capacidad de influir en las posiciones de algunos de los actores locales implicados en las respectivas contiendas, y/o en su poder e influencia a nivel más general en la escena internacional y en algunos de los mecanismos de diálogo y negociación puestos en marcha. Uno de los contextos donde esta realidad se hizo más patente en 2022 fue Yemen. En este caso, el creciente interés de Arabia Saudita por tomar distancia de la guerra habría influido en que el gobierno yemení, apoyado por Riad, accediera al acuerdo de tregua de

alcance nacional en abril. Tras el fracaso en la renovación del cese de hostilidades en octubre, Arabia Saudita mantuvo activo un diálogo directo con los al-houthistas y hasta finalizar el año esta vía bilateral se había erigido como el principal espacio de negociación. En el caso de Siria, las señales de acercamiento en 2022 entre el régimen y el gobierno de Turquía -hasta la fecha, uno de los principales apoyos de la oposición siria- alentaron diversas lecturas sobre su posible influencia tanto en las dinámicas del conflicto como en las negociaciones. Según trascendió, la normalización de relaciones entre Siria y Turquía sería un objetivo prioritario de Rusia, uno de los principales respaldos del régimen de al-Assad y con gran capacidad de influencia sobre Damasco. Cabe destacar que **el incremento de las tensiones entre Moscú y países occidentales tras la invasión de Ucrania en febrero de 2022 también tuvo repercusiones en los procesos de negociación en Oriente Medio**. Así, por ejemplo, la UE decidió no invitar a Rusia -como era tradición- a la reunión anual sobre Siria celebrada en Bruselas en mayo. Semanas después, el proceso de Ginebra para abordar el conflicto en Siria se bloqueó luego de que Rusia y el régimen de Damasco exigieran un cambio en el lugar de las conversaciones, por considerar que Suiza ya no era un actor imparcial por su postura ante la guerra en Ucrania. En el caso de las conversaciones en torno al programa nuclear iraní, los avances que se produjeron en el primer trimestre fruto de intensos intercambios diplomáticos también se vieron afectados por la invasión rusa de Ucrania. Este hecho acabó minando las dinámicas de diálogo y no permitió consolidar un texto de consenso. Hacia finales de año, países occidentales involucrados en las negociaciones con Irán por el programa nuclear también apuntaron a la responsabilidad de Teherán en la transferencia de armas (aviones no tripulados) a Rusia, en vulneración de la resolución 2331 de Naciones Unidas que en 2015 refrendó el acuerdo nuclear.

El incremento de las tensiones entre Moscú y países occidentales tras la invasión de Ucrania tuvo repercusiones en los procesos de negociación en Oriente Medio

En cuanto al **papel de terceras partes**, éstas estuvieron presentes en todos los casos de negociación en Oriente Medio. Este rol fue desempeñado por organizaciones internacionales, entidades regionales y/o Estados que desplegaron tareas de mediación y facilitación. Cabe destacar que, **como ocurre en otros múltiples casos a nivel global, Naciones Unidas jugó un papel destacado en los casos de la región y fue un actor de mediación activo en tres de los cuatro contextos**. En los casos de Siria y Yemen, Naciones Unidas lideró procesos de negociación a través de la figura de “enviados especiales” -Geir Pedersen en el caso sirio y Hans Grundberg en el caso yemení. En las negociaciones sobre el programa nuclear iraní, el papel de la ONU se canalizó sobre todo a través del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) y su supervisión y facilitación del cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo nuclear de 2015. Respecto al papel de organizaciones regionales, destaca la coordinación de las negociaciones desempeñada por

la UE en el caso del dossier nuclear iraní, tanto en lo que se refiere a los contactos entre las partes adheridas al acuerdo como en la facilitación de los intercambios entre Teherán y Washington. En el caso de Yemen, cabe mencionar el papel del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), que en el pasado ya desempeñó un papel en los intentos por facilitar una transición política en el país tras el derrocamiento de Alí Abdullah Saleh (2011). En 2022 esta organización, liderada por Arabia Saudita, desempeñó un papel facilitador para la conformación del nuevo liderazgo presidencial, concebido como una estructura con representación de distintas fuerzas del país, en un intento por solventar las diferencias dentro del bando anti al-houthista. En cuanto al papel de los Estados en tareas de mediación y facilitación, Argelia tuvo un papel decisivo en los contactos entre Hamas y Fatah que desembocaron en la firma de un acuerdo entre las partes y otras doce organizaciones palestinas en octubre. Omán, en tanto, también jugó un rol relevante en la facilitación de los contactos bilaterales entre Arabia Saudita y los al-houthistas, en el marco del contencioso yemení.

En lo referente a la **agenda de las negociaciones**, los temas fueron variados debido a la singularidad y especificidad de cada uno de los contextos. Sin embargo, uno de los asuntos de relevancia fue el intento por establecer acuerdos de cese el fuego. Este tema ha tenido una presencia destacada en los últimos años en Siria y Yemen y, en 2022, fue especialmente importante en este último país. La tregua de alcance nacional acordada en abril coincidiendo con el comienzo del

Ramadán fue la primera desde 2016 y tuvo un impacto relevante en la disminución de la violencia en el país mientras se mantuvo vigente (hasta octubre). Otros aspectos del acuerdo de tregua en Yemen incluían asuntos humanitarios (acceso de combustibles por puertos del país, reanudación de vuelos comerciales desde la capital, Sanaa y reapertura de carreteras en varias gobernaciones). El enviado especial de la ONU pretendía una tregua de mayor alcance, pero las gestiones fracasaron principalmente por las exigencias adicionales presentadas por los al-houthistas. En el caso de la disputa en torno al programa nuclear iraní, los principales temas de desacuerdo -y que impidieron un retorno al cumplimiento efectivo del pacto de 2015- estuvieron relacionados con las sanciones impuestas a Irán (en particular la declaración de la Guardia Revolucionaria como organización terrorista por EEUU), las garantías de duración del acuerdo y el plazo para poner fin a las inspecciones a las instalaciones nucleares iraníes. En Siria, las sanciones contra el régimen de Damasco también fue un tema de interés en el marco del proceso de Astaná, mientras que en el de Ginebra los debates continuaron centrándose en los contenidos de una futura Constitución para siria. Ante el bloqueo del proceso y los escasos avances observados en los últimos años, el enviado especial de la ONU intentaba explorar la disponibilidad de distintos actores implicados en

el conflicto sirio para hacer concesiones a cambio de medidas recíprocas en temas como personas detenidas, secuestradas y desaparecidas; asistencia humanitaria y condiciones para el retorno digno y seguro de personas refugiadas, entre otros. La liberación de prisioneros también estuvo presente en el proceso de Astaná. En el caso de Yemen era uno de los temas que deseaba incluir el enviado especial de la ONU en el marco de la fallida renovación del acuerdo de tregua en octubre. En Palestina, como ha ocurrido en otras ocasiones en el pasado, el acuerdo entre las partes se centró en asuntos políticos y electorales. El pacto volvió a incluir un compromiso para la celebración de comicios presidenciales y legislativos en el plazo de un año y reconoce a la OLP como única representante legítima del pueblo palestino.

En materia de **implementación de la agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad**, en la región **continuaron observándose múltiples retos para una participación igualitaria y sustantiva de las mujeres, a pesar de sus reivindicaciones en este ámbito**. Así, por ejemplo, el acuerdo entre las organizaciones palestinas e instancias de Argelia fue suscrito sin la presencia de mujeres palestinas. No hubo ninguna entre las personas suscriptoras del pacto en la ceremonia celebrada en Argel. Organizaciones feministas palestinas han denunciado en los últimos años la exclusión de las mujeres en las discusiones para abordar la reconciliación palestinas, alertando sobre su presencia marginal en las delegaciones. En el caso de Yemen, durante 2022 activistas yemeníes reiteraron que la participación de mujeres en los espacios de poder y decisión sigue estando muy por debajo de la cuota de 30 por ciento acordada en 2014, en el marco de la Conferencia de Diálogo Nacional. A finales de año, el enviado especial de la ONU para Yemen también subrayó que se había observado un declive en el ya limitado número de mujeres implicadas en los distintos procesos de negociación formal que se han activado en el país desde 2015. Cabe destacar, además, que el nuevo liderazgo presidencial establecido en abril con representantes de distintas fuerzas del bando anti al-houthista no contó con ninguna mujer entre sus ocho integrantes. Tanto en Siria como en Yemen continuaron en funcionamiento las estructuras consultivas que permiten una comunicación habitual de los respectivos enviados especiales con grupos asesores de mujeres. En el marco de sus actividades de interlocución e incidencia con otros actores, organizaciones feministas y activistas de la región manifestaron su preocupación por diversos temas, entre ellos las necesidades humanitarias en contextos de conflicto armado (Siria, Yemen), la frustración por el bloqueo del proceso político (Siria) y la inquietud por el acoso y persecución a activistas y defensoras de derechos humanos, las limitaciones a la libertad de expresión y las restricciones a la movilidad a través de la exigencia de guardianes masculinos (Yemen). Finalmente, en cuanto a la **evolución de las negociaciones en 2022** en Oriente Medio, el balance es desigual, pero en términos generales ilustra las dificultades y obstáculos

Tanto en Palestina como en Yemen se suscribieron acuerdos en 2022, pero las perspectivas al finalizar el año eran inciertas

que vienen enfrentando los procesos en la región. **Tanto en Palestina como en Yemen se suscribieron acuerdos, pero aun así las perspectivas al finalizar el año eran inciertas**. En el caso palestino, por el escepticismo con el que se ha recibido un nuevo anuncio de acuerdo teniendo en cuenta que pactos similares en el pasado no han llegado a materializarse ni han conducido a una efectiva reconciliación intra-palestina. En este sentido, existe la percepción en sectores de la población palestina de que ni Hamas ni Fatah están genuinamente comprometidas con un cambio porque se ven favorecidas por el statu quo. En el caso de Yemen, el acuerdo de tregua de alcance nacional tuvo evidentes efectos positivos en la reducción de las hostilidades, la disminución en el número de víctimas del conflicto armado y un descenso en el número de personas desplazadas y en los niveles de inseguridad alimentaria. Aunque al finalizar el año

no se habían reanudado enfrentamientos a gran escala entre las partes en disputa, el hecho de que no se pudiera extender el acuerdo de tregua a partir de octubre generaba preocupación por la posibilidad de una nueva fase de violencia en 2023. En el caso de las negociaciones sobre el programa nuclear iraní, durante 2022 se observaron avances y retrocesos, pero la intensa actividad diplomática no desembocó en un consenso y al finalizar el año las perspectivas de negociación permanecían bloqueadas. EEUU mantenía una serie de exigencias a Teherán para retornar al pacto de 2015, mientras que Irán persistía en políticas que le alejan progresivamente del cumplimiento de las disposiciones del acuerdo, incluyendo en lo referente a la producción de uranio enriquecido. En cuanto a Siria, los distintos esquemas de negociación en marcha para abordar el conflicto armado continuaron en funcionamiento, pero sin que se observaran avances significativos en la búsqueda de una salida política y alivio a las graves condiciones económicas y humanitarias que enfrenta la población civil.

Además de los procesos analizados en este capítulo, cabe mencionar otras iniciativas de diálogo político en la región. Así, por ejemplo, ante el persistente bloqueo político en Iraq tras la celebración de elecciones en octubre de 2021, la escalada de tensión entre distintos actores por la incapacidad de formar gobierno y la ocupación del Parlamento por seguidores del clérigo shií Muqtada al Sadr, el primer ministro en funciones Mustafá al-Khadimi promovió a mediados de año un diálogo político para intentar sortear el *impasse*. El diálogo contó con la participación del presidente, el portavoz parlamentario y líderes de distintas formaciones políticas, pero fue boicoteado por al-Sadr, cuya formación había conseguido el mayor número de escaños en los comicios. En línea con su mandato de ofrecer buenos oficios y ante la situación de crisis política, la representante especial de la ONU en Iraq y jefa de la misión en el país (UNAMI), Jeanine Hennis-Plasschaert participó en el diálogo promovido por al-Khadimi y también mantuvo contactos con diversos

actores del país, incluido al-Sadr. La diplomática no ofreció detalles sobre sus gestiones, pero aseguró haber mantenido diversas reuniones en las que se discutieron hojas de ruta potenciales y haber estado involucrada en actividades de *shuttle diplomacy* (diplomacia itinerante) para favorecer la comunicación entre las partes. El persistente bloqueo y la decisión de al-Sadr de retirarse de la política y cerrar las entidades políticas asociadas a su movimiento derivaron en una escalada de violencia en agosto. Finalmente, un año después de las elecciones, se consiguió configurar un nuevo gobierno en Iraq. La jefa de la UNAMI -misión que tiene entre sus prioridades apoyar un diálogo inclusivo y la reconciliación nacional en Iraq- fue abiertamente crítica con los dirigentes iraquíes de todo el espectro político por su falta de voluntad política para poner por delante el interés nacional y por implicarse en luchas de poder que prolongaron el *impasse*. La representante de la ONU insistió en la necesidad de establecer un mecanismo estable, institucionalizado y predecible para abordar de manera integral y duradera el conjunto de problemáticas que enfrenta Iraq y subrayó la importancia de asegurar una participación sustantiva de las mujeres en el proceso político. La ONU insistió en su disposición a apoyar los esfuerzos en este sentido. En paralelo, desde otros ámbitos se está intentando promover espacios de diálogo para abordar los principales retos de Iraq. La Iniciativa de Diálogo para Iraq, impulsada desde septiembre de 2021 por The Shaikh Group, ha pretendido reunir a diversos actores del espectro político iraquí para abordar las causas profundas de los conflictos en el país, facilitando conversaciones intra-élites y entre elites y ciudadanía. Con este propósito se han impulsado conversaciones informales en Basora, Bagdad, Mosul y la región kurda. En 2022 actores regionales e internacionales también mantuvieron conversaciones sobre los retos que afronta Iraq, en el marco de la segunda ronda de la conferencia de Bagdad. Celebrada en Jordania en diciembre en coordinación con Francia e Iraq, a la cita asistieron representantes de Irán, Arabia Saudita, Turquía, Egipto, Bahréin, Kuwait, Omán y EAU, además de la UE, la Liga Árabe y el Consejo de Cooperación del Golfo. El primero de estos encuentros se había celebrado en la capital iraquí un año y medio antes, en agosto de 2021. En el marco del encuentro en Jordania, **trascendió que Arabia Saudita e Irán habían llegado a un acuerdo para retomar el diálogo con miras al restablecimiento de relaciones entre ambos países.** Los contactos directos entre Riad y Teherán -dos países con gran influencia en los conflictos de la región y cuyas relaciones se deterioraron especialmente a partir de 2016- comenzaron en abril de 2021 bajo la mediación de Iraq. Desde entonces y hasta finales de 2022 se habían celebrado cinco rondas de diálogo en Bagdad bajo los auspicios del primer ministro iraquí (hasta octubre de 2022), Mustafá al-Khadimi. Finalmente, cabe mencionar que en octubre de 2022 Israel y Líbano alcanzaron un acuerdo para la demarcación de su frontera marítima tras varios años de mediación intermitente de EEUU.

6.2 Análisis de casos

Golfo

Irán (programa nuclear)	
Actores negociadores	Irán, EEUU, P4+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania)
Terceras partes	UE, ONU
Acuerdos relevantes	Plan de Acción Conjunto (acuerdo provisional, 2013), Plan Integral de Acción Conjunta (2015)

Síntesis:

En la mira de la comunidad internacional desde 2002, el programa nuclear iraní se convirtió en uno de los elementos clave de la tensión entre la república islámica y Occidente, en particular en su relación con EEUU e Israel. Durante más de una década de rondas de negociaciones, y pese a que se presentaron diversas propuestas para sortear el conflicto, las partes no consiguieron llegar a acuerdo y se mantuvieron casi invariables en sus posturas. Por un lado, EEUU, Israel y varios países europeos con una posición de desconfianza hacia Teherán y convencidos de los objetivos militares de su programa atómico y, por otro, Irán insistiendo en que sus actividades nucleares sólo tienen finalidades civiles y se ajustan a la normativa internacional. En este contexto, el programa atómico iraní continuó desarrollándose, en paralelo a la aprobación de sanciones contra Teherán por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, de EEUU y de la UE, y a las amenazas de acción militar principalmente por parte de Israel. El cambio de Gobierno en Irán en 2013 alentó expectativas sobre la posibilidad de entablar un diálogo sustantivo en materia nuclear, facilitó nuevas rondas de negociaciones y derivó en la firma de acuerdos que pretenden frenar el programa atómico iraní a cambio del levantamiento de sanciones. Las negociaciones en torno al programa nuclear iraní han sido recibidas con reticencias por Israel, algunos actores 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 nuclear iraní presentaron numerosos vaivenes durante el año, pero al acabar 2022 la tendencia general era de bloqueo en los esfuerzos por restaurar el acuerdo alcanzado en 2015 (JCPOA, por sus siglas en inglés). Más allá de los temas objeto de debate en estas conversaciones, el proceso en general se vio afectado por diversos factores. Entre ellos la invasión rusa en Ucrania y sus consiguientes repercusiones en el incremento de las tensiones entre diversos actores de la escena global; la condena internacional a Teherán por la intensificación de sus políticas represivas ante la masiva contestación interna tras la muerte en custodia policial de una joven por no portar adecuadamente el velo; y las elecciones de medio término en EEUU, en noviembre, que también condicionaron los cálculos y el posicionamiento de Washington en el dossier nuclear iraní. Cabe recordar que el último proceso negociador para intentar restablecer el acuerdo nuclear se reactivó tres años después de que el Gobierno del presidente Donald Trump decidiera,

en 2018, abandonar el acuerdo nuclear e intensificar su política de sanciones contra la república islámica. El por entonces candidato presidencial Joe Biden se comprometió en campaña electoral a retornar a EEUU al acuerdo, a cambio de que Irán cumpliera estrictamente con los compromisos alcanzados. Teherán ha mantenido formalmente su adhesión al JCPOA, pero en la práctica ha adoptado una serie de medidas que contravienen lo establecido en el pacto, en especial en lo referente a los límites para el enriquecimiento de uranio.

Entre abril y junio de 2021 se celebraron seis rondas de negociaciones en Viena, que quedaron suspendidas durante varios meses tras las elecciones presidenciales en las que resultó electo Ebrahim Raisi. El proceso se reanudó en octubre de 2021 y la octava ronda iniciada en diciembre de ese año prosiguió en los primeros meses de 2022. **En marzo de 2022, tras semanas de intensa actividad diplomática, parecía que se había llegado muy cerca de un acuerdo y que las partes estaban próximas a un texto definitivo que abordaba casi todos los temas sustantivos planteados por las partes.** No obstante, la invasión rusa de Ucrania y el incremento de las tensiones a nivel internacional acabaron afectando las dinámicas de colaboración y las diferencias entre Teherán y Washington sobre asuntos clave volvieron a situar el proceso en un punto de bloqueo. La UE, coordinadora de las conversaciones, intentó reactivar el proceso en los meses siguientes. El vicesecretario general de la UE, Enrique Mora, viajó en marzo a Teherán para reunirse con altos representantes iraníes y abordar algunos de los temas más divisivos. Hubo intercambios de propuestas entre EEUU e Irán y una ronda de contactos indirectos en Qatar, a finales de junio, pero sin que se identificaran avances. En julio, el jefe de la diplomacia europea, Josep Borrell, aseguró que se había puesto a consideración de las partes “el mejor trato posible”. En agosto las negociaciones entre las partes se retomaron en Viena y se consiguieron avances en algunos temas. Irán y EEUU intercambiaron una serie de contrapropuestas que, sin embargo, no desembocaron en un acuerdo. Los últimos contactos entre los negociadores se produjeron en septiembre, poco antes de que escalara la tensión en Irán por las protestas antigubernamentales.

Las diferencias entre las partes se centran en tres temas. El primero de ellos tiene que ver con la designación en 2019 de la Guardia Revolucionaria iraní (IRGC, por sus siglas en inglés) como organización terrorista por parte de EEUU. Se trata de una decisión sin precedentes, ya que afecta a una entidad estatal de un tercer país, en este caso un cuerpo militar que opera bajo el control directo del ayatollah Ali Khamenei, de manera independiente al resto de las Fuerzas Armadas iraníes, y que proyecta su influencia en varios países de la región. Teherán desea que Washington retire esta designación a la IRGC durante las negociaciones en torno al dossier nuclear. El Gobierno de EEUU ha insistido en que solo retirará a las IRGC

de la lista de grupos terroristas si se cumplen algunas condiciones. En marzo, se planteó que tanto Irán como EEUU se abstuvieran de atacar a funcionarios retirados o en activo del otro país, en un contexto en que Teherán aún busca represalias por el asesinato del alto general Qassem Soleimani, en enero de 2020, por parte de la administración Trump. Posteriormente, Washington habría propuesto retirar a las IRGC de la lista a cambio de un acuerdo nuclear más amplio y estricto, que vaya más allá del 2030 (fecha de expiración del JCPOA) y que incluya nuevos temas, entre otros el apoyo de Irán a milicias de la región.

Un segundo punto en discordia tiene que ver con las sanciones contra la república islámica: Teherán insiste en que no reducirá sus reservas de uranio enriquecido hasta que Washington retire las sanciones; mientras que Washington asegura que no las levantará hasta que estas reservas disminuyan. Ambos países no se ponen de acuerdo en qué sanciones deben retirarse ni en la duración de un nuevo acuerdo. **Teherán desea garantías de que el pacto durará y no será revertido por un nuevo gobierno en EEUU.** Según análisis, voces en Teherán incluso dudan de si Biden tendrá voluntad de mantenerlo durante su mandato. El Gobierno de EEUU, en tanto, subraya que no puede satisfacer este requerimiento de Irán porque no puede vincular a futuras administraciones de la manera en que Teherán desea. Otro de los temas divisivos gira en torno a la investigación de la Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) sobre actividades pasadas de Irán relacionadas con material nuclear y tres sitios no declarados. Teherán subrayó en septiembre que el fin de esta investigación es una precondition para su cumplimiento total del acuerdo nuclear. No obstante, como apuntan análisis, EEUU y otros países europeos involucrados en la negociación no desean ni pueden limitar el mandato de una agencia de Naciones Unidas que tiene la misión de dar seguimiento a la actividad nuclear.

En relación a este último tema, Francia, Alemania y Reino Unido emitieron una declaración conjunta denunciando que Teherán estaba reabriendo temas vinculados a sus obligaciones internacionales bajo el Tratado de No Proliferación Nuclear y manifestaron que las demandas de la república islámica arrojaban serias dudas sobre las intenciones y el compromiso de Irán con el JCPOA. Los contactos en Viena entre el director de la OIEA, Rafael Grossi, y el jefe de la agencia nuclear iraní, Mohammad Eslami, sobre este tema no prosperaron. Así, **el Consejo de Gobierno de la OIEA aprobó una resolución de censura a finales de noviembre –con los votos en contra de China y Rusia– en la que se reprochaba a Irán y se le instaba a cumplir con la investigación de la OIEA. Respondiendo a esta medida, el Gobierno iraní anunció días más tarde que había comenzado a enriquecer uranio a 60% –un nivel justo por debajo de lo necesario para producir armas nucleares– en las instalaciones de Fordow.** Este

En marzo parecía próximo un consenso en torno al acuerdo nuclear, pero las dinámicas de la negociación se vieron afectadas por las consecuencias de la invasión rusa de Ucrania

porcentaje está muy por encima, además, del límite de 3,67% establecido en el acuerdo nuclear. Previamente, la OIEA había alertado que Irán ya había acumulado 62,3 kilos de uranio a 60% producido en Natanz, su instalación nuclear principal. La agencia también avisó que sus tareas de verificación y monitoreo se habían visto severamente afectadas por la decisión de Teherán de desmontar los aparatos instalados para la vigilancia y supervisión del JCPOA. En diciembre, una delegación de la OIEA volvió a Teherán para intentar avanzar en un consenso. En este contexto, **el secretario general de la ONU hizo un llamamiento a Irán a revertir los pasos que había adoptado alejándose de la implementación del acuerdo desde julio de 2019.** Previamente, el máximo responsable de Naciones Unidas había advertido que las demoras y falta de progresos en el ámbito diplomático para restablecer el JCPOA minaban la confianza en que el acuerdo sirviera para que Irán mantuviera un programa nuclear pacífico. Durante el último trimestre, las acusaciones contra Irán por parte de países occidentales también apuntaron a la responsabilidad del régimen en la transferencia de armas –en concreto, vehículos aéreos no tripulados– en vulneración de la resolución 2331 del Consejo de Seguridad de la ONU, que en 2015 sirvió para respaldar el acuerdo nuclear (JCPOA). Rusia habría utilizado este armamento en Ucrania.

Yemen	
Actores negociadores	Gobierno, al-houthistas/ Ansar Allah, Arabia Saudita
Terceras partes	ONU, Omán, Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)
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. En 2019, bajo mediación de Arabia Saudita, diversos actores firmaron el Acuerdo de Riad para intentar resolver las pugnas y diferencias en el seno del bando anti al-houthista.

El año 2022 fue un período de cambios y oscilaciones en Yemen: una escalada del conflicto armado a principios de año, un acuerdo de cese el fuego entre abril y octubre y un clima de incertidumbre en el último trimestre debido a la no renovación de la tregua y la perspectiva de una posible intensificación de los enfrentamientos. Como en años previos, las negociaciones estuvieron promovidas principalmente por Naciones Unidas, aunque Omán también desempeñó un papel relevante en los contactos bilaterales que se produjeron entre Arabia Saudita y los al-houthistas a lo largo del año. Respecto a las diferencias entre los actores que conforman el frente anti al-houthista, objeto de negociaciones en el pasado con la mediación y liderazgo de por Riad, las fricciones continuaron pese a algunas novedades relevantes en el plano institucional.

El año comenzó con un incremento de la violencia, observado ya en los últimos meses de 2021, en el marco de la campaña de los al-houthistas por tomar el control de Maarib (centro) que fue repelida por grupos armados apoyados por Emiratos Árabes Unidos (EAU). Los ataques al-houthistas contra EAU y Arabia Saudita y las represalias de ambos países encendieron alarmas por la expansión regional del conflicto y convirtieron a enero de 2022 en el mes con mayor número de víctimas civiles en Yemen en los últimos tres años.² El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó en febrero la resolución que renueva el régimen de sanciones a actores yemeníes, incluyendo a los al-houthistas como entidad objeto de las medidas de embargo de armas (resolución 2624). En este contexto, el enviado especial de la ONU, Hans Grundberg, continuó con sus actividades. A principios de marzo, el diplomático mantuvo consultas con diferentes actores yemeníes –representantes de partidos y de la sociedad civil y personas expertas– en Amán (Jordania) con el fin de identificar principios y prioridades para un futuro proceso político en Yemen. A mediados de ese mes, Grundberg se reunió en Muscat (Omán) con el jefe negociador de los al-houthistas, Mohamed Abdulsalam, que acogió positivamente la propuesta de una tregua con motivo del mes del Ramadán, mes sagrado para la población musulmana. A finales de marzo, los al-houthistas anunciaron una tregua de tres días y su disposición a liberar prisioneros.

En este contexto, **el 1 de abril la ONU anunció formalmente que las partes en conflicto habían acordado, por primera vez desde 2016, una tregua de alcance nacional por un período inicial de dos meses, con posibilidad de extensión. El cese de hostilidades se inició el 2 de abril, coincidiendo con el comienzo del Ramadán.** La ONU insistió en que el propósito de la tregua era crear un ambiente favorable para una resolución pacífica del conflicto y que no debía ser aprovechada por las partes para reagruparse con miras a reanudar las operaciones armadas. El acuerdo de tregua contemplaba cinco puntos, incluyendo aspectos militares y humanitarios. En primer

2. Para más información, véase el resumen sobre Yemen en el capítulo 1 (Conflictos armados) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2023! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2023.

lugar, el pacto establecía un alto en todo tipo de ofensivas militares –terrestres, aéreas y marítimas– dentro y fuera de Yemen y un mantenimiento en las posiciones militares en terreno existentes a la fecha. En segundo lugar, el acuerdo disponía la entrada de naves con combustible –18 en dos meses, según se especificaba– al puerto de Hodeida y, en tercer lugar, la reanudación de los vuelos comerciales –dos por semana– desde y hacia Sanaa, la capital yemení controlada por los al-houthistas, con dos destinos específicos: Jordania y Egipto. En cuarto lugar, el pacto contemplaba que se iniciarían conversaciones para acordar la apertura de carreteras en varias gobernaciones del país para facilitar el movimiento de población civil, entre ellas Taiz, asediada desde hace años por los al-houthistas. Por último, el acuerdo comprometía a las partes a continuar trabajando con el enviado especial de la ONU para adoptar pasos que permitan poner fin a la guerra.³ Análisis sobre las motivaciones de los distintos actores para suscribir la tregua apuntan a la situación de desgaste por el impacto de dos años de intensa campaña en Maarib y problemas de acceso a combustibles en el caso de los al-houthistas, a las graves dificultades militares y económicas por pugnas internas que enfrentaba el Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, y al creciente interés de Arabia Saudita por tomar distancia de la guerra.⁴

Pocos días después del anuncio de tregua se produjeron importantes cambios en el Gobierno internacionalmente reconocido de Yemen. **El 7 de abril Hadi renunció a su cargo y transfirió todas sus competencias al denominado Consejo de Liderazgo Presidencial, de ocho integrantes, todos ellos hombres.** Esta decisión estuvo precedida de consultas intra-yemeníes que reunieron a diferentes actores del frente anti al-houthista en Riad a finales de marzo, a instancias del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Según trascendió, Riad presionó a Hadi para dimitir y tanto Arabia Saudita como EAU tuvieron un papel determinante en la selección de los miembros del consejo presidencial, que pasó a estar liderado por Rashad al-Alimi.⁵ La declaración presidencial que anunció la creación de este consejo reconoce entre sus tareas la negociación con los al-houthistas para alcanzar un alto el fuego permanente y una solución política que permita llevar a Yemen de un estado de guerra a uno de paz.⁶ Adicionalmente, se creó la Comisión de Consulta y Reconciliación compuesta por 50 integrantes y un equipo legal y económico para asesorar al consejo presidencial.⁷ El establecimiento del consejo presidencial, sin embargo, no solventó las diferencias y pugnas entre las fuerzas anti al-houthistas, que

continuaron protagonizando desencuentros a lo largo del año.

En los meses siguientes continuaron las gestiones diplomáticas de la ONU, que se concretaron en negociaciones directas entre las partes en Amán y “shuttle diplomacy” (diplomacia itinerante) del enviado especial. Grundberg visitó por primera vez Sanaa desde su asunción en el cargo, se reunió con el líder del consejo presidencial y viajó a Riad, Muscat y también Teherán –apoyo de los al-houthistas– para explorar una posible ampliación del acuerdo de tregua. La ONU también promovió la creación de un comité de coordinación militar integrado por representantes del Gobierno, la coalición liderada por Arabia Saudita y los al-houthistas. Pese a algunas vulneraciones, en términos generales se cumplió la suspensión de hostilidades prevista en la tregua. Paralelamente, los vuelos comerciales se restablecieron desde Sanaa en mayo –los primeros en casi seis años– y la llegada de petróleo a través del puerto de Hodeidah alivió parcialmente la crisis de combustibles en el país, afectado también en este ámbito por las repercusiones de la guerra en Ucrania. Cabe mencionar que en Hodeidah también continuó la presencia de la misión de Naciones Unidas, UNMHA, que apoya la implementación del acuerdo sobre este puerto y los de Salif y Ras Issa, en el marco del Acuerdo de Estocolmo de 2018 (el mandato de la misión fue aprobado por un año más en julio de 2022). En lo referente a la apertura de carreteras en Taiz y otras gobernaciones, en cambio, no hubo avances, pese a las reuniones celebradas entre las partes. La negativa de los al-houthistas a acceder a las demandas del Gobierno alimentaron la sensación en el consejo presidencial de que la implementación del acuerdo de tregua estaba siendo favorable a sus adversarios.

Pese a los obstáculos, **el acuerdo de cese el fuego fue renovado en dos ocasiones, en junio y en agosto, pero no en octubre.** El enviado especial de la ONU había propuesto entonces una ampliación del periodo de tregua de dos a seis meses junto a otra serie de medidas: el pago de salarios y pensiones al funcionariado público, la apertura de rutas específicas en Taiz y otras gobernaciones, destinos adicionales de vuelos desde Sanaa, entrada de combustible sin restricciones a través del puerto de Hodeidah, un compromiso para la liberación de personas detenidas y un fortalecimiento de los mecanismos de desescalada a través del comité de coordinación militar. Según trascendió, el Gobierno yemení estaba dispuesto a renovar la tregua a pesar

3. Office of the Special Envoy of the Secretary General for Yemen, *United Nations Initiative For A Two-Month Truce*, OSESGY, 1 de abril de 2022.
4. International Crisis Group, *How Huthi-Saudi Negotiations Will Make or Break Yemen*, Crisis Group Middle East Briefing no.89, 29 de diciembre de 2022.
5. El Consejo de Liderazgo Presidencial está integrado por representantes de diversos grupos del frente anti al-houthista. Además de Rashad al-Alimi, ex ministro del Interior a principios de los años 2000, el consejo está compuesto por el gobernador de Maarib, Sultan al-Arada; el líder de Fuerzas de Resistencia Nacional, Tareq Saleh; el comandante de Giants Brigades, Abdulrahman Abu Zara'a, el jefe de gabinete de la Oficina Presidencial, Abdullah al-Alimi Bawaseer; el parlamentario Othman al-Majali; el presidente de Consejo Transicional del Sur, Aiderous al-Zubaidi; y el gobernador de Hadramawt, Faraj al-Bahsani.
6. Security Council Report, *May 2022 Monthly Forecast: Yemen*, 29 de abril de 2022.
7. Saba, *Presidential declaration on the transfer of power and the formation of a Presidential Leadership Council*, Saba (Yemeni News Agency), 7 de abril de 2022.

de sus reticencias por el persistente bloqueo a Taiz. Los al-houthistas fueron señalados como responsables por el fracaso en el mantenimiento del acuerdo por incluir demandas adicionales, en particular por su intención de que las fuerzas militares bajo su control fueran incluidas en el pago de salarios a funcionarios públicos. Según trascendió, el grupo exigía que los fondos fueran transferidos a una cuenta controlada por los al-houthistas y que los recursos procedieran de las exportaciones del Gobierno de petróleo y gas. En un escenario de creciente incertidumbre por la posibilidad de una reanudación de la violencia, **el enviado especial de la ONU persistió en sus actividades diplomáticas en el último trimestre con el fin de restablecer la tregua e insistió en poner en valor sus efectos positivos. Según estimaciones, las víctimas del conflicto se redujeron en un 60%, los desplazamientos forzados a la mitad y también se redujo parcialmente el número de personas afectadas por inseguridad alimentaria.** Hasta finalizar el año 2022 no se habían reanudado las hostilidades a gran escala y se mantenían en pie algunos aspectos del acuerdo auspiciado por la ONU, como la reapertura del aeropuerto de Sanaa a los vuelos civiles y las importaciones de petróleo a través de Hodeidah. Pese a ello, diversas voces llamaron la atención sobre indicios de que las partes estaban aprovechando la pausa de facto de las hostilidades para prepararse para una nueva fase de violencia y para intensificar su guerra económica.

En este contexto, **continuó activo el diálogo bilateral entre Arabia Saudita y los al-houthistas, con la facilitación de Omán.**

Estos contactos, de los que ya había precedentes (2019), se retomaron de manera virtual en junio de 2022 y durante el último trimestre se convirtieron en el principal espacio de negociación. Aunque se identificó un tono más conciliador entre las partes, al finalizar el año no había acuerdos por esta vía y las partes ofrecían versiones diferentes sobre los términos de las conversaciones. Fuentes próximas a estos contactos informaron que los al-houthistas deseaban un compromiso por escrito de Riad que respondiera a sus demandas para poner fin al conflicto armado, entre ellas acabar con todo tipo de restricciones al aeropuerto de Sanaa y el puerto de Hodeidah, el pago de salarios que incluya a sus fuerzas de seguridad, el retiro de Arabia Saudita de la guerra, el fin del apoyo de Riad al consejo presidencial y el pago a los al-houthistas para la reconstrucción. Algunos análisis alertaron sobre los riesgos derivados de la exclusión de otros actores yemeníes de las negociaciones entre Riad y los al-houthistas y subrayaron la importancia de recuperar un formato multilateral que estaba tratando de impulsar la ONU. Finalmente, cabe mencionar la implicación de diversos actores internacionales en el dossier yemení a lo largo del año. Así, por ejemplo, EEUU continuó involucrado a través de su enviado especial para Yemen,

Timothy Lenderking, que siguió desarrollando sus tareas en coordinación con el enviado especial de la ONU. El conflicto armado en Yemen también fue un tema destacado en la agenda de Joe Biden en sus reuniones con la dirigencia saudí durante su visita a la región en julio. Durante 2022 también hubo reuniones sobre Yemen del autodenominado “Quinteto”, integrado por Omán, Arabia Saudita, EAU, EEUU y Reino Unido.

Género, paz y seguridad

Pese a su papel destacado en actividades de paz y seguridad, las mujeres yemeníes continuaron siendo excluidas de espacios de poder y decisión relevantes para una resolución política del conflicto. Durante el Encuentro Feminista que reunió a actores políticos y de la sociedad civil yemení con el enviado especial de la ONU en diciembre, Grundberg destacó que se había

observado un persistente declive en el ya limitado número de mujeres implicadas en las negociaciones formales de paz desde 2015. Durante 2022, activistas yemeníes reiteraron que los niveles de participación estaban muy por debajo de la cuota de 30% de representación en los espacios de decisión acordada en 2014, en las conclusiones de la Conferencia de Diálogo Nacional. No había mujeres en los comités establecidos tras la adopción del Acuerdo de Estocolmo en 2018 (sobre intercambio de prisioneros, seguridad militar y Taiz). En las conversaciones intra yemeníes auspiciadas por el Consejo de Cooperación de Golfo, que reúnen a actores del bando anti al-

houthista, se había mejorado la participación de mujeres en distintos ámbitos, pero permanecían excluidas de las discusiones sobre seguridad y antiterrorismo. El nuevo Consejo de Liderazgo Presidencial creado a partir de la dimisión de Hadi en abril que intentó representar las distintas fuerzas del bando anti al-houthista se conformó sin la presencia de ninguna mujer. En la Comisión de Consulta y Reconciliación el equipo ejecutivo incluyó una mujer entre sus cinco miembros.

A lo largo del año, el enviado especial de la ONU mantuvo diversas reuniones con actores yemeníes que no se cuentan entre las partes en disputa representadas en las negociaciones, entre ellas mujeres activistas, expertas y representantes de la sociedad civil. En el marco de sus intentos por promover un proceso de paz multinivel, Grundberg celebró un encuentro de este tipo en Amán en mayo para analizar la implementación de la tregua y las prioridades en un futuro proceso político. La oficina del enviado especial promovió otra reunión en noviembre para abordar los retos de la inclusión de la perspectiva de género en las actividades de *Track II*. Grupos yemeníes también organizaron sus propios espacios de debate y aprovecharon plataformas como reuniones informativas con el Consejo de Seguridad

de la ONU para articular sus demandas. Entre ellas, la defensa de la cuota de 30% en los espacios de decisión, la urgente necesidad de abordar la recuperación económica del país o el cese de las transferencias de armas que alimentan el ciclo de violencia. Diversas voces yemeníes también denunciaron el acoso a activistas y defensoras de derechos humanos y exigieron el fin de las crecientes restricciones a la libertad de expresión y movilidad de las mujeres, denunciando de manera especial las imposiciones de los al-houthistas relativas a la obligatoriedad de guardianes masculinos (*mahram*).

Mashreq

Palestina	
Actores negociadores	Hamas, Fatah
Terceras partes	Argelia
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.

En el marco de un proceso mediado por Argelia, **Hamas y Fatah suscribieron en 2022 un nuevo acuerdo de reconciliación**. El pacto fue presentado como una nueva posibilidad para que las principales facciones palestinas superen una división que se arrastra desde 2006, tras el triunfo electoral de Hamas que no fue reconocido internacionalmente. Esta disputa derivó en 2007 enfrentamientos armados entre Hamas y Fatah y acentuó la fractura territorial palestina más allá de la impuesta por la ocupación israelí. El acuerdo de reconciliación alcanzado en octubre de 2022 —similar a otros suscritos en la última década a instancias de otros actores mediadores (Qatar y Egipto, principalmente)— fue recibido con escepticismo entre la población palestina y analistas locales.

Argelia manifestó su disposición a mediar en el conflicto entre las facciones palestinas a finales de 2021.

Entonces, las tensiones habían vuelto a escenificarse debido a la decisión del presidente de la AP y líder de Fatah, Mahmoud Abbas, de suspender (en abril) las que habrían sido las primeras elecciones presidenciales y legislativas palestinas en 15 años. La propuesta argelina era que las partes abordaran sus diferencias y que el proceso desembocara en la celebración de una conferencia sobre la reconciliación intrapalestina antes de la cumbre de la Liga Árabe, prevista para noviembre de 2022. En enero de 2022, Hamas confirmó que una delegación encabezada por su líder, Ismail Haniyeh, viajaría a Argelia para “conversaciones sobre la unidad palestina” tras recibir una invitación del embajador argelino en Qatar, país en el que reside el dirigente islamista. Meses más tarde, a principios de julio, tuvo lugar en Argel una reunión entre el mandatario argelino Abdelmadjid Tebboune, **Abbas, y Haniyeh, en el primer encuentro directo entre ambos representantes palestinos desde octubre de 2016**.

Pese a las fotografías del apretón de manos entre ambos dirigentes y a que algunas voces señalaron el encuentro de “histórico”, la reunión de Abbas y Haniyeh con el presidente de Argelia fue considerada por algunos observadores como un gesto protocolario y de cortesía política hacia el anfitrión por el 60 aniversario de la independencia del país norteafricano (el 6 de julio), más que como una señal de avances en el acercamiento de posiciones entre las facciones palestinas. Según trascendió, durante el viaje a Argel no se celebró ninguna reunión bilateral entre los líderes de Fatah y Hamas. Medios de prensa y analistas destacaron entonces el interés de ambas facciones palestinas en mantener buenas relaciones con Argelia, uno de los países que ha ofrecido un apoyo político y económico más contundente a la causa palestina,⁸ firme opositor a la normalización de relaciones entre países árabes e Israel en el marco de los llamados Acuerdos de Abraham y que observa con sospecha e inquietud el acercamiento entre Israel y Marruecos, su principal adversario regional. En un contexto de declive del apoyo por parte de otros países árabes, Argelia ha mantenido un respaldo importante a la AP (100 millones de dólares anuales). En el caso de Hamas, el grupo islamista tiene interés en contar con el apoyo de un país como Argelia, dado el deterioro en sus vínculos con otros países árabes en medio del proceso de revueltas que sacudió a la región.

A lo largo del año, dirigentes de Hamas y Fatah continuaron intercambiando acusaciones mutuas por el bloqueo en los intentos de reconciliación. Pese a ello, las gestiones argelinas continuaron y se celebraron reuniones con equipos de las facciones palestinas enfrentadas. Así, el 11 de octubre, representantes de Hamas, Fatah y otra docena de grupos palestinos llegaron a Argelia para participar en una jornada de dos días de conversaciones con el objetivo de discutir una propuesta de reconciliación y unidad nacional. El

8. Daoud Kuttab, *Palestinian reconciliation must be championed post-Arab League summit*, *Arab News*, 19 de octubre de 2022.

borrador había sido preparado por Argel después de que sus diplomáticos mantuvieran diálogos por separado con representantes de Hamas y Fatah. **El 13 de octubre se anunció la firma de la Declaración de Argelia por parte de Hamas, Fatah y las otras doce organizaciones palestinas asistentes.** El texto –cuyo nombre oficial es “Documento argelino para la reconciliación palestina”– **reconoce a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), encabezada por Abbas, como la única representante legítima del pueblo palestino** y apoya la adopción de un diálogo nacional para asegurar la implicación de todos los grupos en este espacio. **La declaración también cuenta con un compromiso para la celebración de elecciones presidenciales y legislativas en el plazo de un año en Gaza y Cisjordania, incluyendo Jerusalén.** Los comicios incluyen una votación para el Consejo Legislativo Palestino, que opera como parlamento en el territorio ocupado palestino, y una para el Consejo Nacional Palestino, la entidad legislativa de la OLP en la que también participan palestinos y palestinas de la diáspora. Argelia se ofreció para albergar las sesiones del Consejo Nacional Palestino tras su elección. En el acuerdo también se precisa que un equipo árabe-argelino sería responsable de supervisar la implementación del pacto. **Según trascendió, hubo conversaciones relativas a la formación de un gobierno de unidad, pero finalmente no se hizo mención a este tema en el documento final.** La declaración fue firmada por Haniyeh en nombre de Hamas y por el jefe de la delegación de Fatah, Azzam al-Hamed. Otras figuras que suscribieron el documento fueron el secretario general del Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP), Tala Naji; el alto cargo de la OLP Ahmed Majdalani; el secretario general de Iniciativa Nacional Palestina, Mustafá Barghouti; y el secretario general del Partido del Pueblo Palestino, Bassam al-Salhi. El presidente Abbas no estuvo presente en la ceremonia en la que se oficializó el acuerdo. La firma de la declaración se realizó en el Palacio de las Naciones de Argel, un escenario simbólico –como recordó el mandatario argelino Tebboune– por ser el mismo lugar en que Yasser Arafat declaró la independencia del Estado palestino en 1988.

La declaración de Argel fue valorada positivamente por el secretario general de la ONU, quien instó a las partes a cumplir los compromisos adquiridos, en especial en lo referente a la celebración de comicios. No obstante, el anuncio fue recibido con escepticismo en Palestina. Tras decenas de reuniones, rondas de contactos y más de seis acuerdos previos entre las partes –incluso para la formación de gobierno de unidad–, **la población palestina se mostró pesimista sobre las perspectivas del pacto, en parte debido a que anuncios similares en el pasado que no han llegado a materializarse.**

Se ha instalado la percepción de que las principales facciones palestinas no están realmente comprometidas con un cambio porque se favorecen del estatus quo. Según encuestas de opinión divulgadas en el último trimestre de 2022, dos tercios de la población palestina no cree que los esfuerzos de reconciliación conduzcan a cambios sustantivos de la realidad en terreno. Al finalizar el año se anunció la celebración de una nueva ronda de conversaciones entre facciones palestinas en Argelia, pero no trascendieron mayores detalles sobre el encuentro ni sobre la puesta en práctica del acuerdo de reconciliación palestina alcanzado en Argel.

En la cumbre árabe de noviembre, en la que Argelia quiso reafirmar una posición de potencia regional, el tema palestino volvió a estar presente y fue señalado como una de las prioridades de la reunión. Sin embargo, el primer encuentro presencial de la Liga Árabe tras la pandemia de la COVID-19 se celebró con la ausencia de varios jefes de Estado, entre ellos los de Marruecos,

Bahrein y EAU –todos países suscriptores de los Acuerdos de Abraham–, y también la de Arabia Saudita, que según se prevé se sumará a los acuerdos de normalización de relaciones con Israel. La cumbre de la Liga Árabe cerró con un comunicado donde se reitera el apoyo a la causa palestina y el compromiso con algunas posiciones adoptadas en el pasado por países árabes, en línea con la conocida como Iniciativa de Paz Árabe de 2002. Pese a ello, **analistas y observadores destacaron que la cumbre repitió compromisos ya conocidos y evitó temas polémicos, entre ellos abordar y posicionarse sobre los acuerdos de Abraham.** Voces críticas consideraron que en lo que respecta a la cuestión palestina la declaración final de la cumbre de la Liga Árabe en Argelia no es más que retórica, teniendo en cuenta que no se censuran los acuerdos de normalización con Israel pese a contravenir principios establecidos en la carta fundacional de la organización.⁹

Género, paz y seguridad

La firma de la declaración de reconciliación palestina a instancias de Argelia volvió a evidenciar la marginación de las mujeres palestinas de los máximos espacios de decisión, incluido en el ámbito de la paz y la reconciliación. **No hubo ninguna mujer entre las suscriptoras del pacto del 13 de octubre en Argel.** Cabe destacar que esta exclusión persiste pese a los compromisos formales adoptados por la AP con marcos internacionales como la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad o la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) –suscrita por la AP en 2014, pero que aún no ha sido oficializada en la gaceta oficial palestina. Analistas y organizaciones de

9. Mustafá Fetouri, *Arab leaders claim to promote Palestine, but actually do the opposite*, *Middle East Monitor*, 10 de noviembre de 2022.

mujeres palestinas han subrayado que prácticamente no ha habido mujeres en las delegaciones para abordar la reconciliación palestina a excepción del encuentro que desembocó en el acuerdo de 2017 en el que participaron cuatro mujeres de tres partidos políticos. Tampoco ha habido presencia relevante de mujeres en los comités técnicos establecidos para implementar los acuerdos de reconciliación suscritos en el pasado.

Siria	
Actores negociadores	Gobierno, sectores de la oposición política y armada
Terceras partes	ONU, UE, Rusia, Turquía, Irán, además de Jordania, Líbano, Iraq y CICR (observadores en el proceso de Astaná)
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)

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 la situación observada en los últimos años, durante 2022 **continuaron en marcha los esquemas de negociación formales para abordar el conflicto armado en Siria, sin que se registraran avances significativos en la búsqueda de una salida política** tras más de una década de hostilidades. Si bien los niveles de letalidad

del conflicto se han ido reduciendo en los últimos años, el país sigue siendo escenario de continuos hechos de violencia que implican a actores locales, regionales e internacionales y la crisis humanitaria está en su peor nivel desde el inicio de la guerra.¹⁰ Dado el papel relevante desempeñado por Rusia en el conflicto armado sirio y en los esquemas de negociación en marcha, estos espacios se vieron indirectamente afectados por la guerra en Ucrania y sus consecuencias, en particular por el significativo deterioro de las relaciones de Moscú con otros actores internacionales.

El proceso de negociaciones para Siria promovido por la ONU continuó siendo impulsado por el enviado especial de la organización, Geir Pedersen. Dentro de este marco, **a lo largo de 2022 se celebraron dos rondas de contactos del Comité Constitucional, la séptima y octava de este proceso iniciado en septiembre de 2019.** La primera reunión del año (séptima ronda) tuvo lugar en Ginebra entre el 21 y 25 de marzo. En cuatro días de sesiones se abordaron temas vinculados a gobernanza, identidad del Estado, símbolos del Estado y estructura y funciones del aparato público. Al finalizar la ronda, sin embargo, la oposición siria subrayó que no se habían producido cambios significativos y reiteró sus críticas al Gobierno por su falta de implicación efectiva en el proceso. En este contexto, en mayo se celebró en Bruselas una nueva reunión promovida por la UE sobre Siria, con la participación de una cincuentena de países, organizaciones internacionales y agencias de la ONU. La conferencia “Apoyando el futuro de Siria y la región”, sexta reunión anual de este tipo, tuvo por objetivo apoyar los esfuerzos de Naciones Unidas para promover una salida política y recaudar fondos para la población refugiada siria y los países que les acogen. La UE decidió no invitar a Rusia a este encuentro y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Seguridad justificó la medida asegurando que, con su agresión a Ucrania, Moscú había demostrado que no tenía interés en contribuir a la paz en el mundo.

La siguiente (octava) ronda del Comité Constitucional se realizó entre el 30 de mayo y el 3 de junio. Se trataron cuatro temas, uno por día: uso de medidas coercitivas unilaterales desde una perspectiva constitucional, preservación y fortalecimiento de las instituciones del Estado, supremacía de la Constitución y jerarquía de los acuerdos internacionales y justicia transicional. En la quinta jornada las partes presentaron y discutieron sus observaciones a los diferentes temas. Aunque el enviado especial de la ONU aseguró que se habían identificado algunas áreas para un potencial acercamiento, en otras persistieron diferencias significativas. Pedersen lamentó el lento ritmo del proceso y la incapacidad para concretar temas que pudieran formar parte de un acuerdo provisional. Se programó entonces una nueva sesión del Comité para finales de julio, del 25 al 29, pero esta novena ronda de contactos no llegó a celebrarse.

10. Véase el resumen sobre Siria en el capítulo 1 (Conflictos armados) de *Alerta 2023! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2023.

Trascendió entonces que el Gobierno sirio rechazó participar y demandó un cambio en el lugar de las negociaciones, en sintonía con las exigencias de Rusia, aliado del régimen de Damasco. Moscú planteó cambiar las reuniones desde Ginebra –donde se han celebrado desde 2019– a una ciudad como Muscat, Abu Dhabi, Argel o Astaná, por considerar que Suiza ya no era un actor imparcial. Ante esta situación, Pedersen pidió a todos los actores implicados que protegieran el proceso político de Siria frente a las diferencias que pudieran tener en otras latitudes del mundo. El enviado especial de la ONU intentó desbloquear las negociaciones en los meses siguientes y en reuniones con miembros del Consejo de Seguridad de la ONU expresó preocupación por la falta de voluntad política por parte del Gobierno sirio para involucrarse en el trabajo del comité. **Al finalizar el año, Pedersen reconocía abiertamente la inexistencia de esfuerzos serios para resolver el conflicto por la vía política. Pese a ello, el diplomático anunció que persistiría en los esfuerzos políticos concentrándose en su aproximación “paso a paso, paso por paso”, que desplegó durante todo el año.** Con esta idea, Pedersen mantuvo reuniones a lo largo de todo 2022 con múltiples actores –Gobierno y oposición siria, la UE, Francia, Alemania, Italia, la Liga Árabe, Egipto, Qatar, Rusia, Turquía, EEUU y Reino Unido– con el fin de explorar medidas que pudieran impactar en las dinámicas del conflicto y en la construcción de confianza. A través de estas consultas pretendía identificar las concesiones que los distintos actores podrían adoptar a cambio acciones recíprocas de otros en diversos temas. Entre estos asuntos se cuentan la situación de las personas secuestradas, detenidas y desaparecidas; asistencia humanitaria; condiciones para el retorno digno, seguro y voluntario de personas refugiadas; condiciones socioeconómicas y asuntos diplomáticos. Bajo esta lógica, durante diciembre, Pedersen se reunió con representantes del Gobierno sirio y con el presidente de la Syrian Negotiation Commission (SNC) que representa a la oposición siria.

En paralelo, **durante 2022 también se celebraron dos nuevas rondas de reuniones en el marco del llamado “proceso de Astaná”,** activo desde enero de 2017 e impulsado por Rusia, Irán y Turquía, tres de los actores internacionales más implicados militarmente en el conflicto armado de Siria. La 18ª ronda de este formato tuvo lugar en la capital de Kazajistán, Nursultán (antiguamente Astaná), entre el 15 y 16 de junio, y la 19ª ronda entre el 22 y 23 de noviembre en esta misma ciudad. Según notas oficiales difundidas tras estas reuniones, durante las conversaciones se reafirmó el compromiso con la soberanía, independencia, unidad e integridad territorial de Siria y, al mismo tiempo, con la resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU que

Al finalizar el año, el enviado especial de la ONU para Siria reconocía la inexistencia de esfuerzos serios para resolver el conflicto armado por la vía política

apela a una salida política al conflicto. Evidenciando las sensibilidades e intereses de los actores internacionales que dominan el proceso, también se insistió en la disposición a seguir colaborando en el combate a actores terroristas y con agendas separatistas y se condenó la aplicación de sanciones unilaterales. Trascendió que el grupo de trabajo sobre personas detenidas, secuestradas y desaparecidas creado en el marco del proceso de Astaná habría conseguido la liberación de algunos prisioneros. Representantes de Jordania, Iraq, Líbano, de la ONU y del Comité Internacional de Cruz Roja (CICR) continuaron participando como observadores en las reuniones del proceso de Astaná. Se preveía una nueva ronda de contactos para el primer trimestre de 2023. Rusia, Turquía e Irán también abordaron la situación de Siria en otros espacios, como una reunión en Teherán en julio.

Uno de los hechos más significativos observados durante el año por su potencial impacto en las dinámicas del conflicto y las negociaciones fueron las señales de acercamiento entre Turquía y Siria. El Gobierno de Recep Tayyip Erdogan, clave en el respaldo a grupos de la oposición siria, dio muestras de disponibilidad para una normalización de relaciones con el régimen de Bashar al-Assad. En los últimos días de diciembre, los ministros de Defensa y jefes de inteligencia de Turquía y Siria se reunieron en Moscú en el primer encuentro público de este tipo desde el inicio del conflicto armado hace más de una década. Según se informó las partes trataron temas migratorios y la cuestión kurda. Una semana más tarde, Erdogan aseguró estar dispuesto a reunirse con al-Assad “para promover la paz y estabilidad en Siria” y anunció que continuarían las conversaciones trilaterales –Rusia, Turquía, Siria– iniciadas en Moscú. Esta aproximación parecía impensable hace unos años, en los que ambos dirigentes intercambiaban duras acusaciones mutuas. El posible deshielo de las relaciones turco-sirias fue recibido con especial preocupación en sectores de la oposición siria y por el grupo kurdo sirio YPG. Cabe recordar que estos contactos se dieron mientras Turquía amenazaba con una nueva incursión en el noreste de Siria, tras acusar a elementos kurdos de un atentado en Estambul en noviembre.¹¹

El cambio en la postura de Ankara se atribuye a diversos factores. Analistas destacan que Turquía quiere aprovechar su posición de mayor fuerza en el escenario internacional para presionar por sus intereses en Siria. Cabe recordar que Turquía, miembro de la OTAN, ha intentado posicionarse como mediador entre Rusia y Occidente y que ofrece un espacio seguro para los negocios y ciudadanos rusos en un contexto de crecientes sanciones internacionales contra Moscú.

11. Véase el resumen sobre Turquía (sudeste) en el capítulo 1 (Conflictos armados) de *Alerta 2023! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2023.

Erdogan desearía forzar el repliegue de las fuerzas kurdas y evitar la consolidación de una autonomía en Siria. Ankara también querría que Damasco considere a las YPG como grupo terrorista e insiste en crear una zona de seguridad de 30 kilómetros a lo largo de la frontera turco-siria. Las precondiciones del régimen de Assad para la normalización de relaciones con Ankara, en tanto, serían el repliegue de tropas turcas de Siria y el fin del apoyo a grupos rebeldes. Sin embargo, Damasco podría verse forzado a un diálogo con Turquía debido a que, como apuntan análisis, la normalización de relaciones sirio-turcas se habría convertido en uno de los objetivos clave de Rusia. A esto se suma, como destacan observadores, los cálculos electorales de Erdogan, que enfrenta elecciones generales en junio de 2023. Estudios de opinión indican que un 60% de la población turca es favorable a un diálogo con el régimen de Bashar al-Assad con la expectativa de que un restablecimiento de relaciones pueda derivar en el retorno de población refugiada siria (3,7 millones de personas en Turquía).¹² Adicionalmente, Turquía también estaría interesada en formar parte de los proyectos de reconstrucción en Siria. Finalmente, cabe mencionar que durante 2022 también se intensificó la normalización de relaciones entre el régimen de Siria y EAU, país que en el pasado también apoyó a elementos de la oposición siria. Tras reclamar la reincorporación de Siria en la Liga Árabe en 2021, EAU se convirtió en el primer país en recibir a al-Assad, en la primera visita del presidente sirio a un país árabe desde el estallido de la guerra.

Género, paz y seguridad

Las mujeres sirias vienen reivindicando una mayor y más sustantiva participación en las discusiones políticas sobre el futuro de Siria desde que se iniciaron los intentos de negociación. Cabe recordar que, en 2019, gracias a estos esfuerzos, consiguieron una representación de 30% en el Comité Constitucional establecido en el marco de las conversaciones intra-sirias auspiciadas por la ONU. A lo largo del año también continuó activo el Women's Advisory Board (WAB por sus siglas en inglés), establecido en 2016, constituido por 15 mujeres sirias de distintas sensibilidades y la primera estructura consultiva de este tipo creada por un enviado especial de la ONU. Este consejo asesor mantuvo interlocuciones periódicas con Pedersen y su equipo para abordar cuestiones relacionadas con el conflicto y su resolución y con el proceso político y ofreció su visión sobre la situación diaria de mujeres, hombres, niños y niñas sirias. Las reuniones del WAB se realizaron mayoritariamente en Ginebra (Suiza), aunque también hubo un encuentro en Oslo (Noruega) a principios de año. Las integrantes del Consejo también continuaron participando en otros espacios, como la Conferencia anual sobre Siria en Bruselas promovida por la UE. Durante los contactos con Pedersen y otros altos funcionarios de la ONU, el WAB y otros actores de la sociedad civil manifestaron su preocupación y frustración por el bloqueo del proceso político y por las ingentes necesidades humanitarias que enfrenta la población siria.

12. Fehim Tastekin, "Fledgling Turkish-Syrian dialogue faces bumpy road ahead", *Al-Monitor*, 14 de enero de 2023.