

6. Negociaciones de paz en Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de cinco procesos de paz y negociaciones en 2023, una cifra que representa un 11% del total de casos a nivel mundial.
- A lo largo de 2023 quedaron en evidencia las dificultades para revivir el pacto sobre el programa nuclear iraní, en un contexto de impasse en las negociaciones y crecientes tensiones entre las partes implicadas.
- En 2023 una serie de factores alentaron expectativas sobre una oportunidad histórica para abordar el conflicto yemení, pero a finales de año las perspectivas estaban en entredicho por el impacto regional de la crisis en Gaza y la escalada en el Mar Rojo.
- Treinta años después de los acuerdos de Oslo, la cuestión palestino-israelí volvió al centro de la atención internacional y hasta finalizar el año distintas iniciativas no habían conseguido un alto el fuego permanente.
- En Siria los diversos formatos de negociación entre múltiples actores locales, regionales e internacionales no ofrecieron avances para una salida política del conflicto.

En el presente capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en 2023. 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 2023.

Tabla 6.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio en 2023

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Irán (programa nuclear)	Irán, Francia, Reino Unido, Alemania, China, Rusia, UE, EEUU ¹	ONU
Israel – Palestina	Israel, Hamas, Jihad Islámica, Autoridad Palestina (AP)	Qatar, Egipto, EEUU, Francia, ONU ² , Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)
Palestina	Fatah, Hamas	Egipto, Türkiye
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada, actores regionales e internacionales ³	ONU (proceso de Ginebra); Rusia, Türkiye, Irán (proceso de Astaná, con Jordania, Líbano, Iraq, ONU y CICR como observadores); Liga Árabe (iniciativa jordana)
Yemen	Gobierno yemení internacionalmente reconocido (respaldado por Riad), al-houthistas / Ansar Allah, Arabia Saudita ⁴	ONU, Omán, CICR

6.1 Negociaciones en 2023: tendencias regionales

En este capítulo se analizan cinco casos de negociaciones que tuvieron lugar en 2023 en Oriente Medio y que representan un 11% de los procesos a

nivel global en el último año. Se trata de tres casos vinculados a situaciones de conflicto armado, Israel-Palestina, Siria y Yemen, y otros dos relacionados con contextos de tensión: uno referente a la disputa interna entre los grupos palestinos Hamas y Fatah y otro asociado al desarrollo del programa nuclear iraní. A excepción del caso palestino (Hamas-Fatah) que

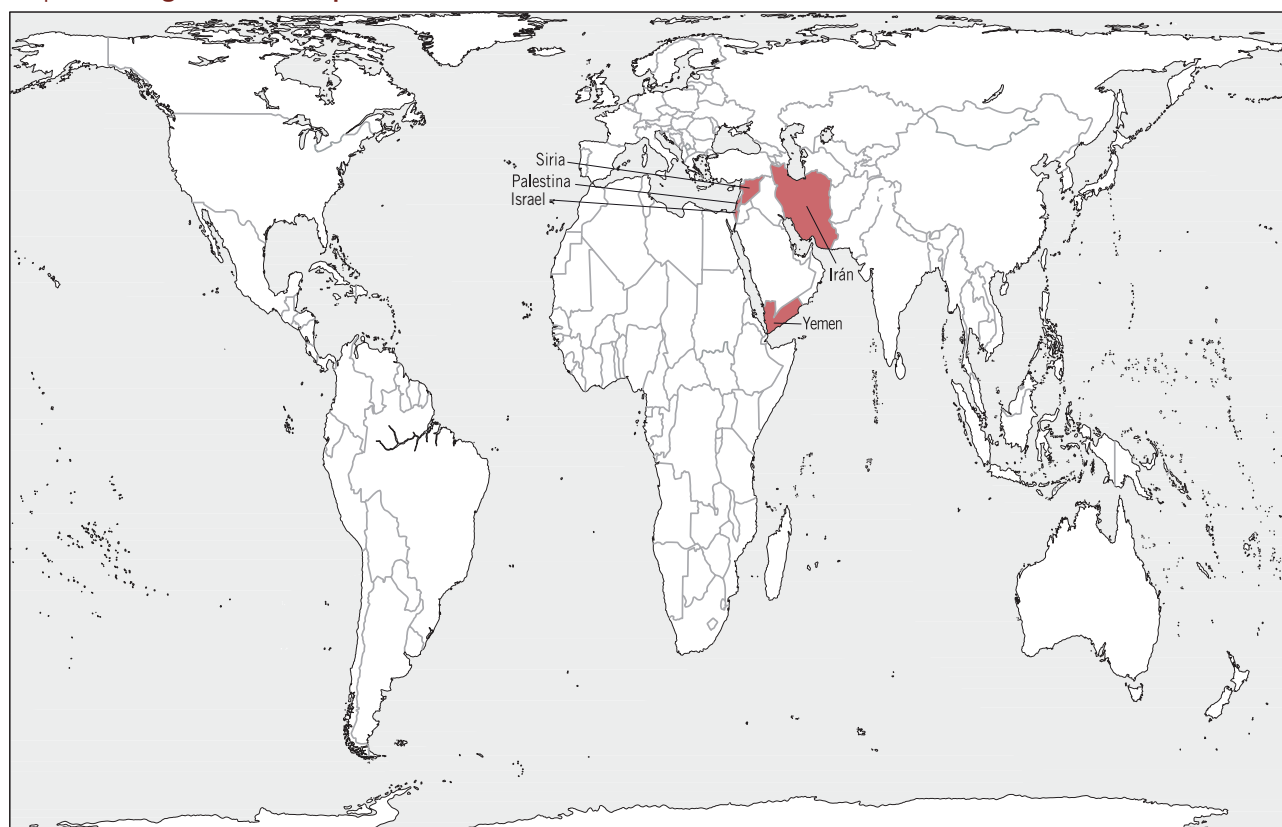
1 En 2018 el Gobierno de Donald Trump decidió retirar a EEUU del acuerdo nuclear y reimponer sanciones a Irán. El Gobierno de Joe Biden se ha mantenido implicado en el proceso negociador con Teherán a través de vías indirectas.

2 Aunque formalmente continúa existiendo, en esta tabla no se incluye al Cuarteto de Paz para Oriente Medio -integrado por EEUU, Rusia, ONU y la UE- por su inactividad en el ámbito de las negociaciones palestino-israelíes, en especial desde el incremento de las tensiones entre Washington y Moscú por la guerra en Ucrania. La última declaración de los enviados del cuarteto data de finales de 2021. La Oficina del Cuarteto continúa operativa en Jerusalén, pero centra sus actividades en la parte de su mandato relacionada con el apoyo al desarrollo económico e institucional palestino.

3 Aunque algunos actores regionales e internacionales se presentan como terceras partes, en la práctica operan también como negociadores y privilegian entendimientos para garantizar su presencia e influencia en territorio sirio.

4 Arabia Saudita también desempeña un papel como mediador/facilitador ante las disputas que enfrentan a diversos actores en el bando anti al-houthista.

Mapa 6.1. Negociaciones de paz en Oriente Medio en 2023



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en 2023.

es de naturaleza interna, el resto de contextos eran internacionalizados (Siria y Yemen) o internacionales (Israel-Palestina y tensión por el programa nuclear iraní). En términos geográficos, dos de los casos se ubicaban en el Golfo (Irán y Yemen) y los otros tres en la zona del Mashreq (Israel-Palestina, Palestina y Siria). Cabe destacar que en la anterior edición del anuario el caso de Israel-Palestina había 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 y anexión y de configuración de una realidad de discriminación estructural crecientemente denunciada como apartheid contra la población palestina. Tras los hechos de 2023 y la crisis en Gaza, el caso vuelve a ser analizado en la presente edición del informe con el fin de abordar los intentos de mediación, las iniciativas diplomáticas, las dinámicas que condicionaron la consecución de un cese el fuego, y algunas de las aproximaciones para el abordaje de cuestión israelí-palestina a más largo plazo, que entre otras propuestas pretenden revivir la vía de los dos Estados cuando se conmemoran 30 años de los acuerdos de Oslo.

Respecto a los actores implicados en las negociaciones, **en todos los casos de la región se constató la participación de gobiernos, ya sea a través de contactos directos y formalizados o contactos indirectos con otros actores, de naturaleza estatal y/o con otro tipo de organizaciones,**

armadas y no armadas, algunas de las cuales operaban como gobiernos de facto en los territorios bajo su control.

A pesar del bloqueo de las negociaciones, durante 2023 continuó vigente el marco del acuerdo en torno al programa nuclear de Teherán en el que participan Irán y el resto de países suscriptores –Rusia, China, Francia, Reino Unido y Alemania– además de la UE. EEUU, que abandonó el acuerdo en 2018 durante la administración de Donald Trump, también mantuvo contactos indirectos con Irán. El gobierno internacionalmente reconocido de Yemen, apoyado por Riad, también siguió implicado en el proceso intra-yemení promovido por la ONU, aunque durante el 2023 tuvo mayor protagonismo el diálogo entre Arabia Saudita y los al-houthistas –que controlan la mayor parte del norte y centro del país. El Gobierno israelí mantuvo contactos indirectos con la Jihad Islámica en el primer semestre de 2023 para un alto el fuego en Gaza y a partir del último trimestre y la escalada de la situación también con Hamas, que desde 2007 controla la Franja. Asimismo, continuaron las conversaciones, aunque limitadas, entre la Autoridad Palestina (Fatah) y Hamas con miras a una reconciliación intra-palestina que aborde la fractura y división entre Cisjordania y Gaza. El Gobierno sirio también mantuvo su participación –al menos a nivel formal y con diversos grados de implicación– en los distintos formatos activos oficialmente para el abordaje del conflicto armado (vía de Ginebra promovida por la ONU; proceso de Astaná impulsado por Rusia, Türkiye e Irán; y el nuevo canal de Ammán, iniciado en 2023

por iniciativa de la Liga Árabe). A diferencia del año anterior, en 2023 se habrían bloqueado los contactos de Damasco con la administración kurda (AANES, por sus siglas en inglés) que controla el noreste del país. El caso de Siria sirve para ilustrar la naturaleza fluida y los roles de contornos difusos que desempeñan algunos de actores regionales e internacionales, implicados formalmente en tareas de mediación o facilitación, pero que –en la práctica–, pretenden priorizar sus agendas e intereses y/o que se mantengan sus áreas de influencia.

En línea con lo anterior, y como en años anteriores, en los casos de Oriente Medio se hizo especialmente patente el **significativo peso de actores regionales e internacionales en las dinámicas de las disputas y/o en las perspectivas de negociación**. Esta influencia era resultado de su participación directa o indirecta en algunos de los conflictos armados que son objeto de negociación o en los intentos de mediación, de su capacidad de incidir en las posiciones de algunos de los actores locales implicados en las respectivas contiendas y/o de su poder e influencia a nivel más general en el escenario regional e internacional y en algunos de los mecanismos de diálogo y negociación u otro tipo de iniciativas diplomáticas puestos en marcha. **En 2023, un ejemplo ilustrativo de esta dinámica fueron las repercusiones que tuvo en varios contextos el anuncio de acercamiento y**

posterior restablecimiento de relaciones entre Irán y Arabia Saudita. La aproximación entre Riad y Teherán a partir de contactos inicialmente facilitados por Iraq y Omán se acabó fraguando tras la implicación de China, que demostró así un mayor protagonismo en el devenir de los asuntos de Oriente Medio. Este entendimiento entre Irán y Arabia Saudita anunciado en marzo –después de siete años de ruptura diplomática en un contexto de intensas pugnas geopolíticas y luchas de poder en la región– despertó ciertas expectativas por sus posibles impactos en el contexto yemení, debido al papel desempeñado por ambos actores en los últimos años en respaldo a bandos rivales. De hecho, según trascendió, una de las condiciones de Riad para restablecer las relaciones con Irán fue que Teherán suspendiera su apoyo militar a los al-houthistas e influyera en sus posiciones en el proceso negociador. La aproximación entre Riad y Teherán también alentó algunas perspectivas positivas respecto al diálogo sobre el programa nuclear iraní, en parte también porque el anuncio coincidió con otros desarrollos, como algunos progresos limitados en la implementación de compromisos de Irán en el marco del acuerdo supervisado por la OIEA y conversaciones indirectas entre Teherán y Washington bajo la mediación de Omán.

En una línea similar, las informaciones que en el segundo semestre apuntaban a un posible establecimiento de relaciones formales entre Arabia Saudita e Israel –en el

marco de los acuerdos de “normalización” promovidos por EEUU– también habrían influido, según diversos análisis, en los cálculos de Hamas para lanzar su ofensiva en octubre, con el fin de exponer que no era posible alcanzar acuerdos de este tipo en la región ignorando la cuestión palestina. Otro ejemplo ilustrativo de esta dinámica en 2023 fue el posicionamiento de Washington ante la escalada de violencia en Israel-Palestina, la crisis en Gaza y la creciente inestabilidad en Oriente Próximo. EEUU se implicó en los intentos de mediación entre Israel y Hamas, pero al mismo tiempo dio apoyo político y militar al Gobierno de Netanyahu y ejerció su poder de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU para asegurar los intereses de Israel. Esta actuación impidió la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que apelara abiertamente a un cese el fuego.

En todos los procesos de la región hubo terceras partes implicadas, en algunos casos con múltiples actores en tareas de mediación y facilitación, ya sea de manera consecutiva o simultánea

En lo que respecta al **papel de terceras partes, siguiendo la tónica de años previos éstas estuvieron presentes en todos los casos de la región, en algunos casos con múltiples actores implicados en tareas de mediación y facilitación en un mismo contexto, ya sea de manera consecutiva o simultánea.** En cuanto a actores multilaterales, Naciones Unidas continuó implicada en este tipo de tareas a través de sus enviados especiales para Siria y para Yemen, así como de distintas figuras en el caso de la cuestión palestino-israelí –además del papel habitual del enviado para Oriente Medio, el secretario general de la ONU se involucró activamente en los intentos por propiciar un cese el fuego permanente y garantizar el acceso sin trabas de ayuda humanitaria. En el caso del programa nuclear iraní, las actividades de la ONU se centraron en la supervisión de la implementación del acuerdo de 2015 a través del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) y en el seguimiento de los compromisos adquiridos en la resolución aprobada por el Consejo de Seguridad para refrendarlo, a través de informes periódicos del secretario general. Respecto a las organizaciones regionales, en 2023 cabe destacar la iniciativa que adoptó la Liga Árabe frente a la situación en Siria. En un ambiente de mayor contacto con el régimen de Bashar al-Assad –en especial tras los terremotos que afectaron especialmente el norte de Siria a principios de 2023–, la Liga Árabe decidió readmitir a Damasco, que había sido expulsado del foro regional en 2011 por su brutal represión de las protestas opositoras. En paralelo, abrió un canal de interlocución con el régimen de Assad con el objetivo declarado de dialogar para abordar la crisis siria y todas sus repercusiones, en un giro criticado por la oposición siria. Según diversos análisis, en un contexto de desinterés internacional por la cuestión siria, los países árabes priorizaron sus agendas: garantizar una cierta estabilidad de Siria, reducir la influencia de Irán, conseguir una salida para la situación de la población refugiada siria en varios países de la región y frenar el tráfico drogas que afecta a la zona.

Como en años previos, **varios países de la zona tuvieron un papel relevante en tareas de facilitación y mediación entre partes en conflicto**. Entre ellos **Omán**, involucrado en el diálogo entre Arabia Saudita y los al-houthistas y también en contactos indirectos entre Washington y Teherán durante 2023; **Qatar**, con un rol destacado en los contactos entre Hamas e Israel que desembocaron en una tregua parcial de una semana, intercambios de rehenes y prisioneros y levantamiento temporal de obstáculos para el acceso de ayuda humanitaria; o **Egipto**, implicado en la tregua de Israel con la Jihad Islámica, en la reunión de Hamás y la AP para abordar la reconciliación intrapalestina, en los intentos por conseguir un alto el fuego permanente en Gaza y en el nuevo mecanismo establecido por la Liga Árabe para dialogar con el régimen sirio. Iraq y Jordania, en tanto, continuaron con su papel de observadores en el proceso de Astaná y también se incorporaron al equipo de enlace de la Liga Árabe con Damasco. Cabe mencionar que el **Comité Internacional de la Cruz Roja** ha jugado un papel, especialmente en materia de personas prisioneras y facilitación de intercambios, tanto en Yemen, como en Siria y más recientemente en el acuerdo entre Israel y Hamas.

En materia de agenda de las negociaciones y procesos activos en 2023 en Oriente Medio, los temas fueron diversos dada la especificidad de los distintos contextos. No obstante, cabe destacar tres temas de especial notoriedad y relevancia en los escenarios de conflicto armado. En primer lugar, **la búsqueda de acuerdos de alto el fuego**. Fue un tema crucial en el contexto palestino-israelí ya en la primera parte del año y luego tras la significativa escalada en los niveles de violencia a partir de octubre, que activó múltiples iniciativas diplomáticas a medida que transcurrían las semanas y se acrecentaban las alertas sobre la gravísima crisis humanitaria y la comisión de genocidio en Gaza. El cese el fuego fue un asunto relevante también en las discusiones sobre el futuro de Yemen, donde a pesar de la ruptura del acuerdo de tregua propiciado por la ONU, se mantuvo un cese de hostilidades de facto durante 2023. Un segundo tema relevante –y que continuaba siendo central al finalizar el año– fue el de los **intercambios de prisioneros**. La liberación de cerca de 900 personas en cumplimiento de acuerdos y compromisos previos de las partes marcó un hito en Yemen en 2023 y contribuyó a alentar ciertas expectativas sobre el proceso político. En el último trimestre, la cuestión de las personas rehenes y prisioneras también era un elemento central en las negociaciones entre Israel y Hamas. El tema de

Cuestiones como la búsqueda de altos el fuego, los intercambios de personas prisioneras y los retos humanitarios tuvieron un papel destacado en las agendas negociadoras en la región

Los casos de Oriente Medio ilustraron los problemas, obstáculos e inercias que enfrentan diversos procesos y también las interconexiones entre los diferentes casos, que condicionaron la evolución de las negociaciones

los prisioneros también ha sido un tema muy presente en los procesos en Siria. Finalmente, la agenda en estos tres casos también ha tenido entre sus asuntos más relevantes **los retos humanitarios** y el acceso de ayuda para las ingentes necesidades de la población civil –en el caso de Siria, también como resultado de los devastadores sismos que asolaron la región.

Respecto a la **evolución de las negociaciones**, a nivel general el balance constata los **problemas, obstáculos e inercias que enfrentan los diversos procesos de negociación en la región y que dificultan la consecución de salidas políticas negociadas** a situaciones de conflicto armado y tensión. **Los acontecimientos de 2023 también ilustran las interconexiones entre las dinámicas de los diversos contextos** y la manera en que repercuten no solo en los niveles de inestabilidad y volatilidad regional, sino también en las perspectivas de negociación y de avanzar en vías diplomáticas. El caso que alentó mayores expectativas durante el año fue el de Yemen, dada la convergencia de una serie de factores: la reducción en los niveles de violencia en comparación con años previos fruto del mantenimiento de facto del cese el fuego alcanzado en 2022, el intercambio de un millar de prisioneros en el marco de lo dispuesto en acuerdos previos facilitados por la ONU, el acercamiento entre Irán y Arabia Saudita y las perspectivas de influencia en el proceso político por el papel de ambos en apoyo a distintos bandos del conflicto yemení, y los avances en las negociaciones entre Riad y los al-houthistas bajo la mediación de Omán. Esta confluencia de elementos motivó que se advirtiera sobre una “oportunidad histórica” para abordar el contencioso yemení y a finales de año parecía haber un compromiso de las partes para abordar un nuevo acuerdo de cese el fuego de alcance nacional y retomar el proceso de paz auspiciado por la ONU. Sin embargo, la evolución del proceso yemení estaba en duda por las repercusiones regionales de la crisis en Gaza y la escalada de tensión en el Mar Rojo, donde los al-houthistas asumieron un rol protagónico. La situación en Gaza también condicionó el proceso de reconciliación intra-palestina –que antes de los hechos de octubre ya despertaba escasísimas expectativas– e influyó negativamente en el contexto de negociaciones sobre el programa nuclear iraní. Respecto a este último proceso, a lo largo de 2023 quedaron más en evidencia las dificultades para revivir el pacto atómico, en un contexto de *impasse* en las negociaciones y crecientes tensiones entre las partes implicadas. En el caso de Siria, a pesar de los diversos esquemas establecidos formalmente para abordar

la contienda, no había perspectivas de una salida política al conflicto armado que, a finales de 2023, registraba una escalada en los niveles de violencia.

Cabe destacar que algunos de los procesos en marcha también dejaron en evidencia problemas y retos en materia de **inclusividad**. Así, por ejemplo, en el caso yemení diversas voces alertaron sobre los riesgos de que un eventual acuerdo entre Arabia Saudita y los al-houthistas se alcanzara en desmedro de otros actores de la sociedad yemení. En el caso de Siria, análisis también advirtieron sobre la marginación de actores locales de los formatos de negociación frente a la priorización de los intereses de actores regionales e internacionales involucrados en el conflicto.

En 2023, como en otros años, también continuaron observándose **múltiples retos para una participación igualitaria y sustantiva de las mujeres, en especial en los espacios de negociación formal**. Mujeres yemeníes siguieron denunciando la exclusión de estos ámbitos y reivindicando su participación en las discusiones sobre el futuro de su país como un derecho, y no un privilegio. En encuentros e intercambios durante el año identificaron temas que desde su punto de vista debían ser prioritarios en un eventual acuerdo y posibles medidas de confianza, mientras paralelamente continuaron sus tareas en materia de mediación de disputas locales, reintegración de menores soldado, apertura de corredores humanitarios y documentación de abusos teniendo en cuenta la perspectiva de género, entre otros. En el caso de Siria, la participación de las mujeres continuó viéndose afectada por el bloqueo de las negociaciones, en particular del proceso de Ginebra promovido por la ONU donde habían conseguido una participación de 30% en el comité constitucional.

Más allá de los casos analizados en este capítulo, cabe mencionar que durante 2023 también se llevaron a cabo otras iniciativas de diálogo en la región. Así, por ejemplo, tras un año de preparativos, en mayo se puso en marcha en Egipto un anunciado “diálogo nacional” que, sin embargo, fue objeto de numerosas críticas. Los cuestionamientos destacaron su carácter unilateral y orquestado por el gobierno –diversos análisis lo describieron como “fachada”, “maniobra política” o “acto de relaciones públicas”, entre otros apelativos– y denunciaron que se desarrollara en paralelo a una intensificación de la persecución y arresto de opositores y activistas, incluyendo de algunos grupos formalmente participantes en el diálogo.

6.2 Análisis de casos

Golfo

Irán (programa nuclear)	
Actores negociadores	Irán, Francia, Reino Unido, Alemania, China, Rusia, UE, EEUU ⁵
Terceras partes	ONU
Acuerdos relevantes	Plan de Acción Conjunto (acuerdo provisional, 2013), Plan Integral de Acción Conjunta (2015)

Síntesis:

En la mira de la comunidad internacional desde 2002, el programa nuclear iraní se convirtió en uno de los elementos clave de la tensión entre la república islámica y Occidente, en particular en su relación con EEUU e Israel. Durante más de una década de rondas de negociaciones, y pese a que se presentaron diversas propuestas para sortear el conflicto, las partes no consiguieron llegar a acuerdo y se mantuvieron casi invariables en sus posturas. Por un lado, EEUU, Israel y varios países europeos con una posición de desconfianza hacia Teherán y convencidos de los objetivos militares de su programa atómico y, por otro, Irán insistiendo en que sus actividades nucleares sólo tienen finalidades civiles y se ajustan a la normativa internacional. En este contexto, el programa atómico iraní continuó desarrollándose, en paralelo a la aprobación de sanciones contra Teherán por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, de EEUU y de la UE, y a las amenazas de acción militar principalmente por parte de Israel. El cambio de Gobierno en Irán en 2013 alentó expectativas sobre la posibilidad de entablar un diálogo sustantivo en materia nuclear, facilitó nuevas rondas de negociaciones y en 2015 en la firma de un acuerdo que pretende 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.

Durante 2023 continuaron los contactos en el marco del acuerdo sobre el programa atómico iraní de 2015 –Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA por sus siglas en inglés–, aunque **a lo largo del año quedaron más en evidencia las dificultades para revivir el pacto nuclear, en un contexto de impasse en las negociaciones y crecientes tensiones entre las partes implicadas**. Desde que en 2018 el Gobierno de EEUU de Donald Trump anunciara su retirada del acuerdo y la reimposición de sanciones unilaterales a Irán, Teherán ha continuado formalmente comprometida con el pacto. No obstante, en los últimos años ha adoptado una serie de medidas que transgreden los límites establecidos en el acuerdo y que dificultan la supervisión externa del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) destinada a confirmar el carácter pacífico de su programa atómico.

Tras el bloqueo de las negociaciones en noviembre de 2022, el año 2023 se inició con advertencias del director del OIEA, Rafael Grossi, respecto a que la vulneración

5 En 2018 el Gobierno de Donald Trump decidió retirar a EEUU del acuerdo nuclear y reimponer sanciones a Irán. El nuevo Gobierno de Joe Biden se ha mantenido implicado en el proceso negociador con Teherán a través de vías indirectas.

constante de los límites establecidos en el pacto estaban convirtiendo al JCPOA en un acuerdo bloqueo y que era indispensable no permitir que se instalara un vacío político en torno a un asunto tan delicado. Mientras, el director de la CIA, William J. Burns, alertaba sobre el nivel de desarrollo del programa nuclear iraní. **Los señalamientos a Irán por sus actividades atómicas se produjeron en paralelo a crecientes críticas y medidas contra la república islámica por su dura respuesta represiva a la contestación interna** en el país, que se intensificó tras la muerte en custodia policial de una joven kurda, Mahsa Amini, en septiembre de 2022. Así, a lo largo del año, países como EEUU, Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá y también la UE anunciaron sanciones contra personas y entidades del régimen por su vinculación con abusos a los derechos humanos y por otros motivos, entre ellos algunos relacionados con programas militares y balísticos y la provisión de material militar a Rusia, en especial drones utilizados en Ucrania. Esto último fue denunciado como una vulneración de las restricciones establecidas en la resolución 2231, que formalizó el respaldo de la ONU al JCPOA.

Pese a este escenario, se siguió apostando por abordar la cuestión nuclear por vías diplomáticas. En febrero, un informe del OIEA indicó que la agencia había detectado trazas de uranio enriquecido al 83,7% en las instalaciones de Fordow, que Irán atribuyó entonces a una cuestión accidental. Irán y el OIEA anunciaron entonces –coincidiendo con una visita de Grossi a Teherán– un compromiso para permitir que la agencia internacional instalara elementos para sus actividades de verificación y supervisión, incluyendo cámaras y otros aparatos. El anuncio permitió a Irán sortear una nueva censura por parte del Consejo de Gobierno del OIEA, aunque EEUU y los tres Estados europeos implicados en el JCPOA –Francia, Reino Unido y Alemania, denominados como E3– reiteraron su inquietud por las actividades atómicas iraníes. En mayo, un informe técnico del OIEA confirmó que las explicaciones sobre el origen de las partículas de uranio enriquecido a 83,7% era consistente y que de momento no tenía más preguntas al respecto.

Entre marzo y junio el OIEA constató algunos avances –“progresos limitados”– en la implementación de compromisos. Esto coincidió con otros acontecimientos relevantes, entre ellos el acercamiento entre Irán y Arabia Saudita anunciado en marzo y las conversaciones indirectas entre Teherán y Washington mediadas por Omán en mayo. Estos contactos se reflejaron en una cierta distensión en los meses siguientes y despertaron expectativas por sus posibles repercusiones en el diálogo nuclear. En julio EEUU aprobó una exención temporal de sanciones para permitir pagos de Iraq a Irán por suministros de electricidad a condición de que los recursos se destinaran a cuestiones humanitarias; mientras que en agosto medios de comunicación estadounidenses destacaban que Teherán había reducido el crecimiento de las reservas de uranio en sus

niveles más altos y que habían mermado los incidentes entre fuerzas de EEUU y milicias pro-iraníes en Iraq y Siria, que se habían intensificado en los meses previos.

A mediados de septiembre EEUU e Irán alcanzaron un acuerdo bilateral según el cual Teherán liberó a cinco ciudadanos estadounidenses encarcelados en Irán a cambio del acceso de Teherán a 6.000 millones de dólares de ingresos de petróleo que estaban retenidos en cuentas bancarias de Corea del Sur, que fueron transferidos a cuentas en Qatar y que podrían ser destinados a fines humanitarios. Según trascendió, el pacto también incluía acuerdos informales para reducir tensiones entre las fuerzas de EEUU y milicias pro-iraníes en la región. Sin embargo, **las expectativas sobre la evolución de estos contactos se vieron directamente afectadas a partir de octubre por los acontecimientos en Gaza, dado el apoyo político y económico de Irán a Hamas y el respaldo incondicional de EEUU a Israel.** Así, EEUU y Qatar acordaron bloquear temporalmente el acceso de Teherán a los fondos y se incrementaron las tensiones entre Washington y todos los grupos de la órbita de Irán en la región.

Los señalamientos a Irán por sus actividades atómicas se produjeron en paralelo a crecientes críticas y medidas contra Teherán por su dura respuesta represiva a la contestación interna

Durante el segundo semestre, las perspectivas en torno al diálogo nuclear también empeoraron por otras variables.

A mediados de septiembre el director del OIEA informó que Irán había retirado la autorización a varios inspectores para llevar a cabo sus actividades de verificación, en una acción que Grossi calificó como desproporcionada y sin precedentes y que afectó a un tercio de los inspectores más experimentados. Aunque según el JCPOA Irán está autorizado a adoptar esta medida, Grossi advirtió que la decisión comprometía la capacidad efectiva de la agencia para desarrollar sus inspecciones. EEUU y los países E3 emitieron un comunicado conjunto interpellando a Irán a revertir la medida y a cooperar plenamente con el OIEA. En octubre, EEUU anunció nuevas sanciones a personas y entidades vinculadas al programa de misiles balísticos y de aviones no tripulados de Irán ante la presunta transferencia a Hamas y Rusia. La UE y Reino Unido también decidieron mantener las restricciones –a través de sanciones propias– al programa de misiles balísticos de Irán, que según la resolución 2231 de la ONU expiraban el 18 de octubre de 2023, argumentando los incumplimientos por parte de Irán desde 2019. Irán calificó la decisión de unilateral, ilegal y políticamente injustificable. **En su informe técnico de noviembre, el OIEA informó que las actividades de inspección se habían visto seriamente comprometidas por la no implementación de los compromisos de Irán en el marco del JCPOA** y subrayó que desde febrero de 2021 no había podido verificar el total de las reservas iraníes de uranio enriquecido.

Ante este escenario, algunos análisis anticipaban que los incumplimientos de Teherán con el JCPOA podían motivar –aunque no de manera inminente– que algunos miembros del Consejo de Seguridad de la ONU iniciaran

un procedimiento para revertir la resolución 2231 y decretar que el acuerdo ya no es viable. Este mecanismo, que no está sujeto a veto, significaría que se restablecen las sanciones de la ONU que estaban vigentes antes del acuerdo. En su informe bianual sobre la implementación de la resolución 2231 publicado a mediados de diciembre, **el secretario general de la ONU constató el bloqueo de los esfuerzos diplomáticos e insistió en que el JCPOA seguía siendo la mejor opción disponible para garantizar la naturaleza pacífica del programa nuclear iraní y la no proliferación y seguridad de la región.** Ante ello, António Guterres interpeló a Teherán para que se abstuviera de adoptar nuevos pasos que lo alejaran de la implementación del acuerdo y revirtiera las medidas fuera del plan que viene adoptando desde julio de 2019. El secretario general de la ONU también instó a EEUU a levantar las sanciones a Irán en línea con lo establecido en el acuerdo y a extender las exenciones relativas al comercio de petróleo de la república islámica.

Yemen	
Actores negociadores	Gobierno yemení internacionalmente reconocido (respaldado por Riad), al-houthistas / Ansar Allah, Arabia Saudita ⁶
Terceras partes	ONU, Omán, CICR
Acuerdos relevantes	Acuerdo de Estocolmo (2018), Acuerdo de Riad (2019), Acuerdo de tregua (2022)

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, 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. En 2022 el gobierno internacionalmente reconocido apoyado por Riad y los al-houthistas alcanzaron un acuerdo de tregua de cinco puntos a instancias de la ONU. Aunque dejó de estar en formalmente en vigor meses después, en la práctica la reducción en las hostilidades y en los niveles de violencia se ha mantenido de facto, así como otros. En paralelo, se activaron negociaciones directas entre Arabia Saudita y los al-houthistas bajo la mediación de Omán.

La evolución de acontecimientos en Yemen durante 2023 alentó expectativas sobre las posibilidades de avanzar hacia una salida política del conflicto, pero al finalizar el año las perspectivas de un posible acuerdo estaban en entredicho ante el impacto regional de las hostilidades en Gaza y, en particular, de la escalada de tensión en el Mar Rojo. Pese a la identificación de múltiples retos, **en los primeros meses de 2023 la confluencia de una serie de factores locales, regionales e internacionales configuraron unas condiciones señaladas por observadores como una “oportunidad histórica” para abordar el conflicto armado en Yemen por la vía negociada,** tras ocho años de enfrentamientos y violencia de alta intensidad que han costado la vida a decenas de miles de yemeníes y que han empujado al país a una dramática crisis humanitaria.

Un primer elemento para este diagnóstico fue la reducción significativa en los niveles de violencia en el país respecto a años previos, fruto del acuerdo de cese el fuego promovido por la ONU en abril de 2022. Aunque este pacto colapsó formalmente en el último trimestre de ese año –fue renovado en dos ocasiones, pero no en octubre de 2022– la tregua se mantuvo de manera informal. **Las hostilidades continuaron en niveles bajos durante 2023, aunque en un contexto de fragilidad, mientras que otros elementos del acuerdo siguieron vigentes.** A pesar de la no reedición de la tregua y el bloqueo en el proceso auspiciado por la ONU –atribuido a los al-houthistas por la inclusión de demandas adicionales en el marco de las negociaciones intra-yemeníes–, los canales de diálogo permanecieron abiertos. **Desde octubre de 2022, la principal vía de negociación pasó a ser la establecida entre Arabia Saudita y los al-houthistas, bajo la mediación de Omán.** Los al-houthistas no habían escondido su interés en tratar directamente con Arabia Saudita. Mientras, en el caso de Riad, la implicación en la vía omaní fue interpretada como un reflejo de su intención de retirarse lo antes posible de un conflicto armado que le ha resultado costoso, que se ha extendido mucho más allá de sus previsiones y en el que no ha conseguido sus propósitos: ni la restauración del gobierno depuesto, ni la derrota ni el debilitamiento de los al-houthistas, un actor al que atribuye vínculos con Irán. Por el contrario, en el marco del conflicto la relación de los al-houthistas con Teherán se ha reforzado y el grupo ha afianzado el control de buena parte del norte del país.

En paralelo a los contactos de la vía omaní, en marzo de 2023 se anunció una aproximación entre Arabia Saudita e Irán bajo los auspicios de China, en el marco de un mayor protagonismo de Beijing en los asuntos de Oriente Medio. El acuerdo de restablecimiento de relaciones – alcanzado después de una ruptura diplomática que se arrastraba desde 2016 en un escenario de tensiones geopolíticas y pugnas por el poder en la región– fue posible por contactos facilitados inicialmente por Iraq

6 Arabia Saudita también desempeña un papel como mediador/facilitador ante las disputas que enfrentan a diversos actores en el bando anti al-houthista.

y Omán. **El acercamiento entre Arabia Saudita e Irán fue leído como un factor que potencialmente podía contribuir al abordaje del conflicto yemení, teniendo en cuenta el papel de ambos actores en el contencioso.** De hecho, según trascendió, una de las condiciones de Riad para restablecer las relaciones con Irán fue que Teherán suspendiera su apoyo a los al-houthistas e influyera en sus posiciones en el proceso negociador. No obstante, análisis plantearon entonces una serie de dudas sobre la capacidad de Irán para incidir en el grupo yemení, por su ascendiente más limitado respecto a otras organizaciones que operan en la región. Adicionalmente, **otro elemento que contribuyó a generar expectativas positivas sobre el proceso yemení fue el intercambio de prisioneros que se concretó en la liberación de más de 900 personas en abril.** 869 detenidos fueron excarcelados por el Gobierno yemení internacionalmente reconocido y por los al-houthistas tras un acuerdo sellado en Suiza en marzo, tras una serie de reuniones facilitadas por la ONU y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el marco de la implementación del Acuerdo de Estocolmo de 2018. El mismo mes, el CICR facilitó la liberación y el retorno de otros 104 detenidos por parte de Arabia Saudita a Yemen. En conjunto, el intercambio de prisioneros fue el más relevante desde octubre de 2020, cuando se excarcelaron un millar de presos, también en el marco del Acuerdo de Estocolmo. El comité de coordinación para el intercambio de prisioneros volvió a reunirse en junio en Amán y las partes reafirmaron su compromiso para conseguir una liberación de todas las personas detenidas bajo el principio de “todos por todos”.

La vía omaní motivó la celebración de diversas reuniones en los meses siguientes, que incluyeron una visita en abril de representantes saudíes y los facilitadores omaníes a Sanaa, la capital yemení controlada por los al-houthistas desde 2014. En junio, en otra señal de la distensión entre las partes, se produjo el primer vuelo desde Sanaa a Arabia Saudita, que transportó a 270 yemeníes a Jeddah para el peregrinaje anual a La Meca. Según trascendió en informaciones de prensa, en un segundo vuelo de peregrinos musulmanes yemeníes ese mismo mes también viajó el general Yahya Ruzami, jefe del comité militar al-houthista para las negociaciones. **En septiembre, una delegación al-houthista viajó a Riad, en su primera visita oficial desde la escalada de hostilidades en 2015. Según la versión oficial del encuentro, durante cinco días de reuniones las partes abordaron los elementos de una hoja de ruta para apoyar un proceso de paz en Yemen.** Trascendió que los asuntos objeto de negociación en estas conversaciones incluían el uso de los recursos yemeníes para el pago de salarios en el territorio controlado por los al-houthistas, la apertura de puertos y carreteras en Yemen y la retirada de las fuerzas militares extranjeras del territorio yemení.

Desde octubre de 2022 la principal vía de negociación en el contexto yemení pasó a ser la establecida entre Arabia Saudita y los al-houthistas bajo la mediación de Omán

Durante 2023, el enviado especial de la ONU para Yemen, Hans Grundberg continuó con su diplomacia itinerante (*shuttle diplomacy*) e intentó garantizar la coordinación de los diferentes esfuerzos diplomáticos en Yemen a través de reuniones con múltiples actores, incluyendo encuentros periódicos con representantes de los al-houthistas y el Consejo de Liderazgo Presidencial (CLP); altos funcionarios en Washington, Riad, Muscat y Abu Dhabi; embajadores de los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (China, Francia, Rusia, EEUU y Reino Unido), además de reuniones con representantes de Egipto, la Liga Árabe e Irán (virtual), entre otros. Grundberg reconoció en abril que los acontecimientos en diversos ámbitos creaban la oportunidad más seria para poner fin al conflicto yemení, pero insistió entonces –y durante todo el año– en la necesidad de que la vía omaní alimentara los esfuerzos de mediación de la ONU con miras a un proceso intra-

yemení que permitiera abordar múltiples retos políticos, de seguridad, económicos y de gobernanza, entre otros. **Algunos análisis y también voces yemeníes** –como Sana’a Center for Strategic Studies– **alertaron sobre los riesgos de que se alcanzara un acuerdo entre Arabia Saudita y los al-houthistas en desmedro de otros actores de la sociedad yemení,** enfatizaron la importancia de conseguir un acuerdo inclusivo mediado por Naciones Unidas, y subrayaron la relevancia de que se contemplen principios de justicia transicional para evitar dinámicas de venganza y nuevos ciclos de violencia. EEUU también continuó implicado en el proceso yemení. En septiembre, Washington promovió una reunión trilateral de los ministros de Exteriores de Arabia Saudita y EAU con el secretario de Estado, Anthony Blinken, con el fin de abordar las diferencias entre los dos principales actores regionales que se han involucrado militarmente en el apoyo al gobierno internacionalmente reconocido.

En este contexto, **durante el último trimestre el proceso yemení se vio afectado por los hechos en Gaza y la consiguiente escalada de tensiones regionales en múltiples frentes.** Desde una posición declaradamente contraria a Israel –una postura que forma parte de su ideario político desde hace décadas–, a partir de mediados de octubre los al-houthistas comenzaron a lanzar ataques con misiles y drones, primero contra territorio israelí y luego contra naves de propiedad israelí o con destino a Israel, y contra otras naves comerciales en el Mar Rojo. Los al-houthistas condicionaron la suspensión de sus acciones en esta zona al fin de los ataques y el asedio israelí sobre Gaza y al acceso de alimentos y medicinas a la Franja. A mediados de diciembre EEUU anunció el establecimiento de una operación militar internacional para contrarrestar y disuadir los ataques de los al-houthistas en el Mar Rojo. El enviado de la ONU subrayó desde un primer momento la importancia de mantener

un entorno propicio para continuar las negociaciones conducentes a un acuerdo político para Yemen. Según trascendió, los contactos entre Arabia Saudita y los al-houthistas habían desembocado en diciembre en un entendimiento muy próximo a un acuerdo de cese el fuego de largo plazo. En esta línea, al finalizar el año, la oficina del enviado especial de la ONU informó que tras contactos con el presidente del CLP en Riad y el jefe negociador al-houthista, Mohamed Abdulsalam en Muscat, era posible confirmar un **compromiso de las partes para fijar las condiciones para un cese el fuego de alcance nacional y retomar un proceso de paz bajo el auspicio de la ONU**. Según trascendió, las partes trabajarían en torno a una hoja de ruta que incluiría, además de la tregua, el acuerdo para el pago de todos los salarios públicos, la reducción de las restricciones en torno al puerto de Hodeidah y el aeropuerto de Sanaa y la apertura de carreteras en Taiz y otras partes del país. Sin embargo, **según informaciones de prensa, a fines de 2023 EEUU presionaba a Riad para que retrasara la firma del acuerdo con los al-houthistas y, por el contrario, se sumara a la coalición internacional para confrontar los ataques del grupo yemení en el Mar Rojo**. Ante la deriva de acontecimientos, Riad hizo llamamientos públicos a la contención y a evitar una escalada, mientras que el jefe negociador de los al-houthistas declaró que sus ataques en el Mar Rojo no amenazaban las conversaciones de paz con Arabia Saudita.

Durante el año, el enviado especial de la ONU y otras voces también llamaron la atención sobre actitudes provocativas que podían poner en riesgo el cese el fuego de facto y alertaron sobre incidentes intermitentes en las líneas de frente. También se denunció que la guerra entre las partes se continuaba librando en el plano económico. **Algunos de los principales retos para el proceso político de Yemen continuaron siendo la división en el bando anti al-houthista, reflejadas en las disputas entre las distintas facciones que integran el Consejo de Liderazgo Presidencial (CLP), y en las aspiraciones separatistas por parte de algunos de estos sectores que representan a las fuerzas del sur del país**. En este sentido, es relevante tener en cuenta que en mayo diversos grupos políticos yemeníes del sur celebraron un encuentro de cinco días en Adén en el que aprobaron una “carta nacional”. Varias de las formaciones anunciaron su incorporación a la plataforma separatista Southern Transitional Council (STC), que cuenta con el apoyo de EAU. Posteriormente, el presidente de la STC, Aidarous al-Zubaidi –que también es vicepresidente del CLP– impulsó cambios en la dirección de la plataforma separatista, que derivaron en la incorporación de Abdelraman al-Mahrami, comandante de las Giant Brigades –uno de los grupos armados más fuertes del país– y del general Faraj Salmeen Mahuamad al-Basani al liderazgo de la STC. Esto significó que ahora

tres de los ocho integrantes del Consejo de Liderazgo Presidencial forman parte de la STC, fortaleciendo así la posición política y militar de la plataforma separatista. En mayo y junio, Arabia Saudita albergó reuniones de representantes políticos y tribales de la provincia de Hadramawt, que anunciaron la creación del Alto Consejo para Hadramawt y su propia carta política. El movimiento fue interpretado como una alternativa a la STC y una señal más de las divisiones entre los sectores anti al-houthistas.

Género, paz y seguridad

Mujeres yemeníes continuaron denunciando la exclusión de los espacios formales de negociación y reivindicando poder participar en las discusiones sobre el futuro político de Yemen. A medida que progresaban las conversaciones entre Arabia Saudita y los al-houthistas y los acuerdos entre este último grupo y el gobierno internacionalmente reconocido para el intercambio de prisioneros, algunas activistas alertaban públicamente y con preocupación sobre la exclusión de mujeres y otros grupos marginalizados. En noviembre, en Amán (Jordania), en una reunión con el enviado especial de la ONU, más de una treintena de mujeres yemeníes – activistas, académicas y representantes de la sociedad civil– reclamaron un sitio en las deliberaciones como un derecho, no un privilegio, y como una garantía para una paz sostenible en el país. Durante el encuentro definieron algunas prioridades para un acuerdo sobre el futuro de Yemen, algunos de los cuales coinciden con los perfilados en los compromisos alcanzados por las partes a finales de año: cese el fuego, reapertura de carreteras y pagos del sector público. También intercambiaron opiniones sobre posibles medidas de confianza en temas como mapas de artefactos explosivos para facilitar el desminado, la liberación incondicional de todas las personas detenidas, un compromiso para evitar nuevos secuestros y detenciones arbitrarias, entre otras medidas. Algunos informes también insistieron en la desconexión entre los niveles de diálogo *track 1* y *3* debido en parte a las diferentes visiones sobre la paz entre los diferentes actores implicados en estos espacios. La aproximación de las mujeres yemeníes era más compleja que la mera ausencia de guerra e incluía aspectos de la vida cotidiana y la satisfacción de necesidades básicas de la población. Asimismo, **análisis subrayaron la crucial labor de construcción de paz que continuaron desarrollando las mujeres yemeníes a pesar de los numerosos obstáculos e impactos de la guerra, por ejemplo, en materia de apoyo a los programas para la reintegración de menores soldado, la apertura de corredores humanitarios y mediación en disputas tribales**. Durante 2023 entidades de mujeres también continuaron su trabajo de documentación de abusos perpetrados en el marco del conflicto armado.

Mashreq

Israel – Palestina	
Actores negociadores	Gobierno israelí, Hamas, Jihad Islámica, Autoridad Palestina (AP)
Terceras partes	Qatar, Egipto, EEUU, Francia, ONU ⁷ , CICR
Acuerdos relevantes	Reconocimiento mutuo entre el Estado de Israel y la Organización para la Liberación Palestina (OLP) (1993), Acuerdos de Oslo I / Declaración de principios sobre el Gobierno interino (1993), Acuerdo sobre la Franja de Gaza y el área de Jericó (1994), Acuerdos de Oslo (II) / Acuerdo interino sobre la Franja de Gaza y Cisjordania (1995), Memorándum de Wye River (1998), Memorándum de Sharm el-Sheikh (1999), Hoja de ruta para una solución permanente de dos Estados para el conflicto palestino-israelí (2003), Annapolis: Entendimiento conjunto de israelíes y palestinos sobre la negociaciones (2007)

Síntesis:

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

Treinta años después de la firma de los acuerdos de Oslo, la cuestión palestino-israelí volvió al centro de la atención internacional en 2023 debido a una significativa intensificación de la violencia con graves repercusiones a nivel regional y más allá de las fronteras de Oriente Próximo. El ataque sin precedentes de Hamas en diversas localidades israelíes, que causó unas 1.200 muertes –en la jornada más cruenta desde el establecimiento del Estado de Israel– y derivó en la toma de unas 200 personas como rehenes, alentó una represalia por parte de Israel de una magnitud sin apenas parangón en tiempos recientes que, hasta finalizar el año y en tan solo tres meses, había provocado la muerte de más de 25.000 palestinos en Gaza y otros 300 en Cisjordania. Estos acontecimientos motivaron una intensa actividad diplomática en diversos niveles que, sin embargo, hasta finalizar el año apenas ofrecía resultados, a pesar de la gravísima situación humanitaria en Gaza y los crecientes indicios sobre la comisión de actos de genocidio contra la población palestina.

Antes de los acontecimientos de octubre cabe destacar al menos dos dinámicas previas. Por un lado, la **intervención de Egipto en mayo para conseguir un alto el fuego entre Israel y la Jihad Islámica**. La muerte de un portavoz de la Jihad Islámica (Khader Adnan) tras una huelga de hambre de casi tres meses en protesta por su detención sin juicio en Israel motivó que el grupo lanzara más de un centenar de cohetes a Israel. El Gobierno de Benjamin Netanyahu respondió a esta acción con una nueva operación de cinco días sobre Gaza (Flecha y Escudo). Las hostilidades, en las que no se involucró Hamas, se saldaron con la muerte de 33 palestinos y un israelí y remitieron tras un acuerdo mediado por El Cairo el 13 de mayo. Estos hechos se produjeron en un trasfondo de crecientes hechos de violencia en Cisjordania –a mediados de año ya se había registrado el mayor número de muertes palestinas desde 2005–, y a crecientes críticas a la Autoridad Palestina (AP) por sus acuerdos de seguridad con Israel. En segundo lugar, cabe destacar **las informaciones que anticipaban un posible y pronto establecimiento formal de relaciones entre Israel y Arabia Saudita, en el marco de los acuerdos de “normalización”** (Acuerdos de Abraham) con países árabes promovidos por EEUU desde el Gobierno de Donald Trump y a los que la administración de Joe Biden continuó dando impulso. Durante el año Washington promovió también reuniones entre representantes israelíes, jordanos y egipcios, pero tras meses de conversaciones la prioridad era el acuerdo entre Arabia Saudita e Israel, en un contexto marcado también por ciertos cambios en los equilibrios regionales ante el descongelamiento en las relaciones entre Riad y Teherán (marzo).

Según trascendió en septiembre, a cambio de la “normalización”, Riad deseaba un pacto que incluyera un acuerdo de seguridad con EEUU –con menores restricciones en las ventas de armas estadounidenses al reino–, asistencia para el desarrollo de su propio programa nuclear civil y avances en la creación de un Estado palestino. Altos cargos israelíes aseguraron entonces que un acuerdo podía ser cosa de meses, aunque **el Gobierno de Netanyahu rechazaba cualquier concesión a la Autoridad Palestina (AP) o el congelamiento en la construcción de asentamientos como parte de la “normalización” con Riad**. En cuanto a la AP, Arabia Saudita había intentado garantizar su apoyo a la iniciativa ofreciendo retomar el apoyo económico. Una delegación palestina habría viajado a Riad en agosto para plantear sus demandas, que según informaciones de prensa incluían más control sobre áreas de Cisjordania, la reapertura del consulado de EEUU en Jerusalén Este y el respaldo de Washington a una representación plena de Palestina en la ONU. Las peticiones de la AP suponían un cambio de postura respecto a la reacción que tuvo ante el anuncio de los otros acuerdos de normalización, cuando acusó

⁷ Aunque formalmente continúa existiendo, en esta tabla no se incluye al Cuarteto de Paz para Oriente Medio –integrado por EEUU, Rusia, ONU y la UE– por su inactividad en el ámbito de las negociaciones palestino-israelíes, en especial desde el incremento de las tensiones entre Washington y Moscú por la guerra en Ucrania. La última declaración de los enviados del cuarteto data de finales de 2021. La Oficina del Cuarteto continúa operativa en Jerusalén, pero centra sus actividades en la parte de su mandato relacionada con el apoyo al desarrollo económico e institucional palestino.

a los países árabes suscriptores de traición. Aunque no se trataba del primer acuerdo de este tipo con Israel – EAU, Bahrein y Marruecos lo firmaron en 2020 y Sudán en 2021– **un posible pacto con Arabia Saudita tenía potencialmente una mayor carga política y simbólica. Riad había sido en 2002 impulsor de la Iniciativa de Paz Árabe** (o Iniciativa Saudí), que condicionaba la normalización de relaciones con Israel y el reconocimiento de su derecho a existir a cambio de su retirada del territorio palestino ocupado desde 1967 y de los Altos del Golán en Siria. Por ello, más allá de las motivaciones que reconoció públicamente Hamas para su acción del 7 de octubre, algunos análisis interpretaron que el grupo palestino pretendía también reaccionar ante esta dinámica regional y exponer que no era posible conseguir acuerdos con Israel excluyendo la cuestión palestina.

Tras los hechos de octubre se activaron diversos canales. A finales de octubre la mediación de Qatar consiguió la liberación de cuatro mujeres israelíes rehenes, pero no fue hasta finales de noviembre que las gestiones de este país, con el apoyo de Egipto y EEUU, desembocaron en **una tregua que estuvo en pie durante una semana, entre el 24 y el 30 de noviembre**. Las negociaciones indirectas entre Israel y Hamas derivaron entonces en un acuerdo para suspender temporalmente las hostilidades por un período inicial de cuatro días en el cual se produciría la liberación de 50 rehenes a cambio de la excarcelación de 150 prisioneros palestinos, además de acceso de combustible y ayuda humanitaria a la Franja. El mecanismo estaba diseñado para favorecer una extensión del pacto, que se amplió durante tres días más –primero por 48 horas y luego por otras 24– a pesar de las acusaciones cruzadas de vulneraciones a la pausa en las hostilidades. Durante esa semana, y con la asistencia del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), fueron liberados finalmente más de un centenar de rehenes en manos de Hamas –86 personas israelíes y 24 extranjeras– y fueron excarcelados cerca de 240 mujeres y menores palestinos, buena parte de ellos mantenidos en prisión por Israel bajo la polémica figura de “detención administrativa”. Qatar continuó con sus gestiones diplomáticas, pero hasta finales de año no había conseguido un nuevo pacto. No fue hasta mediados de enero de 2024 que Doha anunció un acuerdo limitado, alcanzado con ayuda de Francia, por el cual Israel accedía a permitir el ingreso de medicinas y otros suministros básicos a la Franja a cambio de que los rehenes que permanecían cautivos por Hamas también pudieran recibir tratamiento médico.

Egipto, otro mediador habitual entre Israel y Hamas, también se involucró en los intentos de mediación y a finales de octubre organizó una reunión diplomática de alto nivel (Cumbre por la Paz) a la que asistieron representantes de varios países –incluyendo Alemania,

China, España, EEUU, Francia, Jordania, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Qatar–, de la UE, la ONU y la AP, pero no de Israel. Ello, en un contexto de especulaciones sobre la intención de las autoridades israelíes de forzar la expulsión de población palestina a Egipto y Jordania, una posibilidad rechazada por ambos países. Diversos análisis destacaron que la prioridad de El Cairo era evitar las repercusiones de la crisis en Gaza en su territorio, en particular la llegada de la población refugiada y la reactivación de los grupos armados en el Sinai. Según trascendió, **al finalizar el año Egipto trabajaba en una propuesta de tres fases interconectadas**. La primera sería una tregua de dos semanas que debía permitir la liberación de parte de los rehenes en manos de Hamas (40) a cambio de la excarcelación de prisioneros palestinos (120). La segunda fase incluía un diálogo nacional palestino con el fin de resolver las divisiones internas entre las distintas facciones, establecer un gobierno tecnocrático que asumiría el gobierno de Gaza y Cisjordania, supervisar la reconstrucción de la Franja y avanzar hacia la celebración de las postergadas elecciones presidenciales y parlamentarias (las últimas se celebraron hace 15 años, en 2006).⁸ La tercera fase del plan tendría como propósito un cese el fuego permanente, el fin de los ataques de Israel en Gaza y el repliegue de sus fuerzas militares de la Franja. A comienzos de 2024, sin embargo, Egipto decidió suspender (temporalmente) su rol mediador tras el asesinato del número dos de Hamas, Saleh al-Arouri, en un ataque atribuido a Israel ocurrido en el sur de Líbano.

Además de las intervenciones que intentaron mediar entre Hamas e Israel, la situación motivó intensos debates diplomáticos en el seno de Naciones Unidas. En un contexto de crecientes tensiones políticas, el ejercicio y la amenaza del veto por parte de EEUU fue crucial para la defensa de la posición e intereses de Israel. Tanto Washington como otros países europeos se negaron a exigir públicamente un cese el fuego para no comprometer el pretendido “derecho a la autodefensa” reivindicado por el Gobierno israelí. Un planteamiento cuestionado en el fondo y en la forma por otros actores internacionales y expertos en derecho internacional que, entre otros argumentos, objetan el derecho invocado por Israel para librar su ofensiva militar en Gaza por tratarse de un territorio ocupado y controlado por Israel. Desde octubre, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad de la ONU celebraron reuniones para abordar la cuestión palestino-israelí y en Oriente Próximo. **El Consejo de Seguridad de la ONU se reunió en al menos 15 ocasiones y valoró numerosos borradores de resolución, pero solo aprobó dos**. La primera de ellas, la 2712 aprobada el 15 de noviembre, se limitó a hacer un llamamiento a “establecer pausas y corredores humanitarios en Gaza por un número de días suficiente” para permitir el acceso de ayuda y a una liberación sin condiciones de los rehenes.

8 Véase el resumen sobre Palestina en este capítulo.

En diciembre, tras el colapso del acuerdo de tregua entre Israel y Hamas, **António Guterres invocó el artículo 99 de la Carta de Naciones Unidas** –que faculta al secretario general para llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre asuntos que amenacen la paz y seguridad internacional y utilizado de manera excepcional en la historia de la ONU– **para demandar un “cese el fuego humanitario” y “evitar una catástrofe”**. Sin embargo, la **propuesta de resolución presentada ante el Consejo de Seguridad dos días después no prosperó debido al veto de Washington**. Después de varias postergaciones y cambios para evitar un nuevo veto de EEUU, el 22 de diciembre se aprobó la resolución 2720 –con las abstenciones de EEUU y Rusia– que reitera la demanda sobre los rehenes y llama “a adoptar pasos urgentes para permitir el acceso seguro, ampliado y sin trabas de la ayuda humanitaria y a crear las condiciones para un cese de hostilidades”. En este escenario, a finales de diciembre **el Gobierno de Sudáfrica optó por apelar al máximo organismo de justicia de la ONU, la Corte Internacional de Justicia (con sede en La Haya) para denunciar los crecientes indicios de genocidio por parte de Israel contra la población palestina** e intentar que el tribunal dispusiera medidas cautelares, incluyendo una orden de alto el fuego. Cabe destacar que **la deriva de acontecimientos motivó la discusión sobre distintos escenarios de futuro a corto y medio plazo, tanto para Gaza como para el abordaje más general de la cuestión palestino-israelí**. En este escenario, **diversos actores insistieron en la solución de dos Estados como única vía para la resolución del conflicto**, entre ellos el secretario general de la ONU, la UE –a finales de octubre el Consejo Europeo aceptó la propuesta de España de celebrar una conferencia internacional de paz basada en esta fórmula– y también EEUU. Washington se mostró partidario de esta opción y de que la AP asumiera el control de Gaza, pero el Gobierno de Netanyahu dejó claro que su intención era controlar todo el territorio y –en línea con posiciones expresadas desde hace años– que no era partidario del establecimiento de un Estado palestino. **Los nuevos debates sobre la viabilidad de la fórmula de dos Estados coincidieron con un año de balance crítico sobre la falta de compromiso y voluntad internacional para abordar el conflicto después de tres décadas desde el proceso de Oslo**, un período en el que –entre otras dinámicas– se ha acentuado la fragmentación del territorio palestino, se han multiplicado los asentamientos israelíes –de cerca de 200.000 a principios de los 90 a más de 700.000 en 2023– y se ha agravado una situación de desposesión y discriminación estructural de la población palestina –crecientemente denunciada como apartheid– en un contexto de impunidad.

Palestina	
Actores negociadores	Hamas, Fatah
Terceras partes	Egipto, Türkiye
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.

Durante la mayor parte de 2023 las dinámicas de la postergada reconciliación intra-palestina siguieron la misma tendencia que en años previos –contactos limitados y escasas expectativas–, hasta que en el último trimestre las perspectivas se vieron completamente alteradas y condicionadas como resultado de la gravísima situación en Gaza y sus múltiples derivadas, también en el plano político. En los primeros meses del año el hecho más destacado fue la **reunión de alto nivel entre Hamas y Fatah celebrada a finales de julio para abordar la postergada reconciliación intra-palestina**. A diferencia de 2022, cuando el acercamiento entre las partes fue promovido por Argelia, en esta ocasión fue Egipto –otro habitual mediador entre ambas facciones– el que impulsó y albergó la iniciativa. Durante el año también trascendió el papel de Türkiye en intentos por favorecer una aproximación.

La reunión tuvo lugar en la ciudad de El Alamein, en la costa mediterránea egipcia, y en ella participaron tanto el líder de Hamas, Ismail Haniyeh, como el máximo dirigente de Fatah y presidente de la Autoridad Palestina (AP), Mahmoud Abbas. Un par de días antes ambos dirigentes palestinos se habían reunido en Ankara con el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan. Abbas y Haniyeh no mantenían un encuentro público desde hacía un año, cuando en julio de 2022 se vieron en Argelia por primera vez después de un lustro. A la cita de El Alamein también asistieron representantes de la mayoría de los grupos políticos palestinos. Una de las excepciones fue la Jihad Islámica, que había condicionado su asistencia a la liberación de prisioneros de la organización detenidos por las fuerzas de seguridad de la AP en Cisjordania. En el marco de la reunión, el líder de Hamas también interpeló a Abbas para que detuviera los arrestos políticos y pusiera fin a la colaboración con Israel en materia de seguridad. Ismail Haniyeh insistió también en la importancia de conformar un nuevo Parlamento a partir de elecciones libres y democráticas. Abbas, en tanto, valoró la reunión como un primer paso para continuar el diálogo con miras a alcanzar la unidad nacional palestina y poner fin así a 17 años de ruptura. El líder de Fatah enfatizó la necesidad de volver a ser “un único Estado, un único

sistema, una única ley y un único Ejército legítimo” y anunció la formación de un comité para continuar el diálogo. Las diferencias entre ambos dirigentes se evidenciaron en torno a algunos temas como la OLP -Haniyeh instó a reestructurar esta plataforma en la que participan la mayoría de facciones palestinas, pero no Hamas ni la Jihad Islámica- y en torno a cómo materializar la resistencia palestina. Abbas hizo un llamamiento a la “resistencia popular pacífica”, mientras que Haniyeh pidió una “resistencia integral”. Cabe destacar que la reunión se produjo en un contexto de intensificación de la violencia, en especial en Cisjordania, donde hasta mediados de año ya se había contabilizado la muerte de más de 200 palestinos en acciones de las fuerzas militares israelíes y de colonos. Este escenario había intensificado las críticas a la AP por parte de sectores que señalan su inacción e incapacidad de proteger a la población y critican su colaboración con Israel.

Tras la cita en El Alamein, diversos observadores constataron la falta de expectativas sobre los resultados del diálogo y sobre la posibilidad de que la reunión en Egipto y el comité anunciado condujeran a la reconciliación intra-palestina o a un anuncio de cronograma para las nuevas elecciones. En abril de 2021 el presidente de la AP ordenó suspender los que habrían sido los primeros comicios palestinos en 15 años. Tras la reunión en El Alamein, analistas apuntaron que Abbas y su grupo político, Fatah, seguramente continuarían postergando la celebración de las elecciones teniendo en cuenta que sondeos apuntaban que, de celebrarse, Hamas obtendría el mayor porcentaje de votos. Según un estudio del Palestinian Center for Policy and Survey Research (PCPSR) publicado en junio, en unas elecciones legislativas el grupo islamista recibiría un 34% de los sufragios, frente a un 31% de Fatah, y en unos hipotéticos comicios presidenciales entre Abbas y Haniyeh, el primero recibiría 33% frente a un 56% del dirigente islamista. Además de las encuestas, análisis indicaban que otro indicador de esta tendencia era el triunfo de las listas del grupo islamista en las elecciones de los consejos estudiantiles en universidades de Cisjordania (en la Universidad de Birzeit, de Ramallah, en 2022, y en la Universidad Nacional de An-Najah, en Nablus, en 2023). En línea con estudios previos, el sondeo de PCPSR también constató un declive en la popularidad de Fatah tanto en Cisjordania como en Gaza y una elevada desafección hacia Abbas: el 80% de las personas consultadas opinaba que debía renunciar. Asimismo, se ha incrementado el porcentaje de la población palestina que cree que la existencia de la AP sirve a los intereses israelíes y que su disolución podría contribuir a la causa palestina. Según el estudio de opinión del PCPSR, realizado con motivo del 75º aniversario de la Nakba, la división interna era un tema de especial preocupación para la población palestina,

según la cual la fractura entre Cisjordania y Gaza era el evento más perjudicial desde 1948. A partir del último trimestre los debates sobre las pugnas políticas intra-palestinas quedaron eclipsados y condicionados por la deriva de los acontecimientos, tras el ataque del 7 de octubre de Hamas, la represalia israelí y la gravísima situación en Gaza (y también en Cisjordania) al finalizar el año. El Gobierno israelí manifestó explícitamente su intención de erradicar a Hamas y de no permitir que continuara controlando la Franja. Otros actores, como EEUU, propusieron que en el futuro sea la AP la que asuma el control de Gaza, en el marco de una lógica que también insiste en recuperar la fórmula de dos Estados como solución de largo plazo. **Abbas no descartó la posibilidad de retomar el control de la Franja, aunque vinculándola a una aproximación más amplia al conflicto, que también abordara la situación de Cisjordania y Jerusalén Este.** No obstante, diversos análisis apuntan a las dificultades de que la AP asuma el control de Gaza, no sólo por la imposibilidad de erradicar a Hamas como desea Israel, sino también por la propia debilidad de la AP, crecientemente cuestionada y percibida como un ente autocrático y corrupto. En paralelo a intensos debates sobre los posibles escenarios a corto y medio plazo en Gaza, los indicios apuntaban a que los hechos recientes habrían aumentado la popularidad de Hamas –percibido como un actor dispuesto y capaz de confrontar a Israel– y agudizado las críticas a la AP y Abbas entre la población palestina. Según un nuevo estudio de PCPSR publicado en diciembre de 2023, los niveles de apoyo a Hamas habían aumentado tanto en Gaza como en Cisjordania –42% y 44% de respaldo, respectivamente–, mientras que el 90% deseaba la renuncia de Abbas –10 puntos más que meses atrás.

Al finalizar el año, desde Fatah insistían públicamente en la necesidad de alcanzar la unidad con Hamas y enfatizaban que el diálogo nacional era la vía para alcanzar un consenso sobre cómo gobernar y cómo presentar la causa palestina al mundo. En este contexto, Fatah habría pedido apoyo a Türkiye para que actuara como mediador e intentara reavivar los esfuerzos de reconciliación. Según trascendió a fines de 2023, Egipto también estaba intentando mediar entre Israel y las facciones palestinas y había delineado un plan de tres fases, una de las cuales era un diálogo nacional palestino con el fin de resolver las divisiones internas, establecer un gobierno tecnocrático en Gaza y Cisjordania, supervisar la reconstrucción de la Franja y trabajar para la celebración de elecciones parlamentarias y presidenciales. Delegaciones de Hamas y la Jihad Islámica estuvieron en Egipto en diciembre. En paralelo, informaciones de prensa se hacían eco de **pugnas y tensiones internas tanto en el seno de Hamas como en el de Fatah sobre las estrategias a seguir en el nuevo contexto.**

Siria	
Actores negociadores	Gobierno, sectores de la oposición política y armada, actores regionales e internacionales ⁹
Terceras partes	ONU (proceso de Ginebra), Rusia, Türkiye, Irán (proceso de Astaná, con Jordania, Líbano, Iraq y CICR como observadores), Liga Árabe (iniciativa jordana)
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 sumaron 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 Türkiye e Irán. En 2023, la Liga Árabe inició un nuevo intento por involucrarse en el abordaje de la crisis siria. Las distintas rondas de negociaciones celebradas desde el inicio del conflicto armado han evidenciado las profundas diferencias entre las partes y no han conseguido frenar los elevados niveles de violencia en el país.

Durante el año continuaron abiertos los espacios formales de negociación sobre el conflicto sirio, tanto el proceso de Ginebra como el de Astaná -el primero prácticamente bloqueado y el segundo con actividad limitada-, y se puso en marcha un nuevo canal entre Damasco y países árabes -la llamada vía de Amán (Jordania)-, que acabó desembocando en la reincorporación de Siria en la Liga Árabe. No obstante, al finalizar el año estos diversos procesos no ofrecían perspectivas de salida política al conflicto armado, que en los últimos meses de 2023 registró una escalada en los niveles de violencia. **Respecto al proceso de Ginebra, liderado por Naciones Unidas, los múltiples contactos y reuniones del enviado especial de la ONU para Siria con diversos actores no derivaron en avances.** Pese a los intentos del enviado Geir Pedersen por reactivar este

proceso de negociación, **en 2023 no se celebró ninguna reunión del Comité Constitucional encargado de definir una nueva propuesta de Carta Magna** en línea con lo establecido en la resolución 2254 de la ONU (2015). Se cumplió así más de un año de bloqueo del Comité debido principalmente a la falta de implicación del régimen de Bashar al-Assad, que se mostró más activo en los otros dos formatos (Astaná y Amán). La última reunión con participación de delegaciones de la oposición y el Gobierno sirio tuvo lugar en junio de 2022 y concluyó sin avances. En el marco de su relación estratégica con Rusia, Damasco exigió entonces un cambio de sede para los contactos en medio de acusaciones a Suiza de falta de neutralidad por su apoyo a las sanciones contra el Kremlin por la guerra en Ucrania. La vía de negociación de Ginebra es la única que cuenta con el apoyo explícito de actores occidentales como EEUU, Reino Unido y países de la UE. Sin embargo, ni EEUU ni la UE tenían el abordaje a Siria entre sus prioridades de política internacional y aunque a nivel retórico se insiste en la importancia de mantener el proceso de Ginebra como un espacio de interlocución relevante, las tensiones geopolíticas a nivel global –y en particular entre Washington y Moscú– también han repercutido en su viabilidad, por lo que comienza a ser crecientemente señalado como un proceso fallido.

En los primeros meses de 2023, buena parte de la actividad diplomática estuvo orientada a cuestiones humanitarias debido a las graves consecuencias del terremoto del 6 de febrero que asoló Türkiye y la región noroeste de Siria, controlada por fuerzas de la oposición a al-Assad. El régimen intentó aprovechar el impacto del terremoto para rehabilitarse internacionalmente y controlar los flujos de ayuda humanitaria y se vio beneficiado por un levantamiento parcial de las sanciones. En este contexto, al-Assad visitó Omán y Emiratos Árabes Unidos (EAU), mantuvo una conversación telefónica con el rey de Jordania, recibió la visita del ministro de Exteriores egipcio –en la visita de más alto rango de un representante de El Cairo desde 2011– y Arabia Saudita decidió reabrir su embajada en Damasco. Tras el terremoto, por tanto, se aceleraron los contactos diplomáticos entre el régimen sirio y varios países árabes, en el marco de acercamientos iniciados ya en 2018. **En abril y mayo de 2023 representantes de varios Estados de la región se reunieron para debatir una iniciativa liderada por países árabes con el objetivo de abordar la crisis siria. La ahora conocida como “iniciativa jordana” convocó primero en Amán a los ministros de Exteriores de Jordania, Arabia Saudita, Egipto y Siria y abrió el camino para la posterior readmisión de Damasco en la Liga Árabe,** de la que había sido expulsada en 2011 por la brutal represión a las protestas antigubernamentales. La decisión de permitir el retorno de Siria a este espacio regional se adoptó el 7 de mayo durante una reunión extraordinaria del Consejo de ministros de Exteriores de la Liga Árabe, en El Cairo,

9 Aunque algunos actores regionales e internacionales se presentan como terceras partes, en la práctica operan también como negociadores y privilegian entendimientos para garantizar su presencia e influencia en territorio sirio.

en la que se constató la necesidad de adoptar “medidas prácticas y eficaces” para avanzar en la resolución de la crisis siria a través de un enfoque por pasos y en el marco de la resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU. A través de una resolución propia (8914), **la Liga Árabe decidió establecer un comité de enlace ministerial integrado por Egipto, Iraq, Jordania, Líbano y el secretario general de la organización regional, Ahmed Aboul Gheit, con el propósito de dialogar con el régimen de Damasco y alcanzar una solución global a la crisis siria y todas sus repercusiones.** Dos semanas más tarde, el 19 de mayo, al-Assad participaba en la cumbre de la Liga Árabe celebrada en Jeddah (Arabia Saudita).

Según diversos análisis, el cambio de postura por parte de países de la región hacia Damasco se explica por diversos motivos, entre los que destacan el interés por garantizar cierta estabilidad de Siria en un contexto de persistente bloqueo del proceso político y debilidad del régimen y, sobre todo, por reducir la creciente influencia de Irán. También por el deseo de abordar la cuestión de la población refugiada siria presente en varios países de la región y promover su retorno; y la intención de frenar el creciente tráfico de drogas. Respecto a esto último, la inquietud principal son las ingentes cantidades de droga procedentes de Siria, que salen del país con la complicidad del régimen, y en particular el “captagon”, una droga sintética altamente adictiva que está causando estragos en países del Golfo Pérsico. A nivel general, **el intento por volver a “regionalizar” la cuestión siria también ha sido interpretado como una respuesta al limitado compromiso de Occidente en el abordaje de la crisis y la ineficacia de los mecanismos de resolución del conflicto desplegados hasta el momento,** y se ha enmarcado en una tendencia más general por normalizar relaciones entre diversos países árabes tras años de tensiones y confrontación.¹⁰ Diversos actores, entre ellos representantes de la oposición siria, criticaron duramente la decisión de la Liga Árabe de readmitir a Damasco por considerarla una traición a las víctimas de los crímenes del régimen de al-Assad. La comisión internacional independiente de investigación sobre Siria también destacó la escasa referencia en el planteamiento de la Liga Árabe a las numerosas violaciones de derechos humanos que se han documentado ampliamente en los últimos años y que constituyen uno de los elementos centrales del conflicto.¹¹ En una línea similar, otras voces señalaron que esta aproximación pragmática había dejado

La Liga Árabe readmitió a Siria en la organización regional y activó una vía para intentar abordar el conflicto y avanzar sus prioridades, en un contexto de bloqueo de otros mecanismos

al margen las causas profundas de la contienda y que, seguramente, abriría un nuevo capítulo –más que garantizar el fin– del conflicto. Algunos análisis anticiparon que la iniciativa de la Liga Árabe tendría un impacto parcial teniendo en cuenta la limitada capacidad de influencia de los países árabes sobre Damasco, el improbable distanciamiento entre Damasco y Teherán y la propia trayectoria de la organización, que ha evidenciado una escasa capacidad para abordar algunos de principales retos regionales a causa de sus divisiones internas.¹²

En paralelo a estas dinámicas, a lo largo de 2023 continuó activo el proceso de Astaná, iniciado en 2017 y liderado

por Rusia, Irán y Türkiye, países que tienen presencia militar directa en Siria. Este formato es percibido como un mecanismo que ha servido fundamentalmente para normalizar la presencia militar en Siria de sus principales promotores y minimizar las fricciones entre estos Estados. En términos generales, el formato de Astaná también ha recibido críticas desde un principio por parte de sectores de la población y la oposición siria, que lo consideran como un foro donde actores externos imponen sus intereses a expensas de las aspiraciones de la población siria. Según algunos análisis, entre sirios y sirias también existe desilusión con algunos dirigentes políticos y militares de la oposición siria a los que acusan de haber cedido ante las presiones de Türkiye y Rusia y de comprometer los objetivos de la revuelta.¹³ En el marco de este formato representantes turcos, iraníes, rusos y del Gobierno sirio mantuvieron contactos en diferentes niveles durante el año: ministros de Defensa, en abril, y de Exteriores, en mayo, ambas citas en Moscú. También el 20 de junio, en paralelo a la vigésima y única ronda del proceso de Astaná en 2023, celebrada en Kazajstán el 20 y 21 de junio (el año anterior hubo dos rondas y la última había tenido lugar en noviembre de 2022). El proceso de Astaná siguió contando con la participación como observadores de Jordania, Iraq, Naciones Unidas y el CICR. Al finalizar la ronda de junio, Kazajstán anunció sorpresivamente que el proceso de Astaná había conseguido sus objetivos y podía darse por concluido –como prueba de ello argumentó el fin del aislamiento de Siria en la región– y que su país no continuaría albergando reuniones de este formato. No obstante, Türkiye, Rusia e Irán insistieron en que las conversaciones proseguirían y en que habría una nueva ronda a finales de año (finalmente en 2023 no hubo un nuevo encuentro, ni información sobre la ciudad que acogería los contactos).

10 Middle East Policy, “Syria Normalization Faces Challenges in the Region and Beyond”, *Breaking Analysis*, 12 de septiembre de 2023; Saban Kardas y Bulent Aras, “What Drove Syria Back into the Arab Fold?”, *Middle East Policy Council*, Fall 2023, 1 de septiembre de 2023.

11 Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, Al HRC/54/58, 14 de agosto de 2023.

12 De hecho, tampoco había consenso total en el restablecimiento de relaciones con Siria (Jordania, Egipto, Omán, Bahrein y EAU eran favorables; Qatar era contrario, pero no vetó, aunque rechazó reunirse con al-Assad; Arabia Saudita tenía dudas, pero acabó liderando el proceso de readmisión).

13 Faysal Abbas Mohamad, “The Astana Process Six Years On: Peace or Deadlock in Syria?”, *Sada*, 1 de agosto de 2023.

El comunicado oficial **tras la vigésima ronda en Astaná subrayó los progresos en la preparación de una hoja de ruta para el restablecimiento de relaciones entre Türkiye y Siria, en un contexto de aproximación entre Ankara y Damasco** que se observa desde mediados de 2022 –año en que, en un contexto preelectoral, Recep Tayyip Erdogan explicitó su intención de reparar las relaciones con Siria e, incluso, de mantener una reunión con al-Assad. Las relaciones bilaterales entre ambos países, enfrentados en el contexto del conflicto armado –Türkiye ha apoyado a actores de la oposición siria durante más de una década– también fue un tema principal de discusión durante la visita de al-Assad a Moscú en marzo, dado el interés de Rusia en facilitar este giro político. **Sin embargo, 2023 finalizó sin que se produjeran novedades ni pasos concretos en este ámbito.**

Diversos análisis enfatizaron los obstáculos para este acercamiento bilateral, teniendo en cuenta las respectivas prioridades e intereses y las dificultades para compatibilizarlas.

Para la normalización de relaciones Siria exigió el fin del apoyo de Ankara a grupos de la oposición siria y una retirada total de las fuerzas militares turcas del norte del país –que se estiman en 10.000–, condiciones que el Gobierno de Türkiye rechazó. Según algunos análisis, Ankara tiene entre sus prioridades la cuestión de la población refugiada (Türkiye alberga a más de tres millones de sirios y sirias y no desea nuevos flujos hacia su territorio) y la autonomía kurda en el noreste de Siria, que percibe como una amenaza existencial. Análisis indican que el Gobierno turco es escéptico sobre la capacidad y disposición de Damasco para dar respuesta a sus preocupaciones: es decir, prevenir posibles ataques desde el noreste de Siria y desafiar la experiencia de autonomía kurda, y garantizar que no habrá más flujos de población refugiada hacia Türkiye en caso de que las fuerzas de Damasco retomen el control de las áreas actualmente en manos de la oposición siria en el noroeste. La reelección de Erdogan a mediados de 2023 parecía haber restado urgencia al establecimiento de un diálogo sustantivo con Damasco –aunque los comicios municipales de 2024 en Türkiye permitían anticipar que el tema continuaría ocupando un lugar destacado en la agenda–; mientras que desde el punto de vista de Assad el fin del aislamiento en el entorno árabe habría disminuido la importancia de una reconciliación política con Türkiye.

Una última dinámica que considerar es la de los contactos entre el régimen de Damasco y la administración kurda en el noreste del país, conocida como AANES por sus siglas en inglés, que cuenta con el apoyo de EEUU. En 2023 se habrían celebrado algunas reuniones entre las partes, pero **en abril fuentes kurdas informaron del bloqueo en los contactos con el Gobierno de al-Assad, que habría descartado considerar una propuesta presentada por la AANES** en abril para

abordar la distribución de recursos (principalmente hidrocarburos y cereales que se encuentran en zonas bajo control de las fuerzas kurdas) y la autonomía de la región. En el marco de los cambios regionales y la normalización de relaciones entre Siria y los países árabes, la administración kurda reafirmó públicamente su disposición a negociar con Damasco y otros actores sirios. **Según trascendió, representantes kurdos habrían intentado conseguir la mediación de EAU para facilitar un diálogo con el régimen de Assad.** El líder militar de las Fuerzas Democráticas de Siria (SDF) Mazloum Abdi habría viajado a Abu Dhabi con este fin, aunque las autoridades del emirato han negado los contactos. Mientras regresaba a la zona controlada por la AANES desde Iraq, el dirigente militar kurdo fue objeto de un ataque con dron de Türkiye. Cabe recordar que Türkiye

ha vetado la presencia de representantes kurdos de Siria en el proceso de Ginebra y que los tres promotores del proceso de Astaná han reafirmado periódicamente su rechazo a las iniciativas de autogobierno kurdo en el noreste de Siria, que califican como un intento por crear realidades de facto. En declaraciones de prensa, durante 2023 fuentes kurdas también expresaron su preocupación por la reducción del nivel de compromiso y apoyo por parte de EEUU. En este contexto, **al finalizar el año el enviado especial de la ONU mantenía contactos con los protagonistas de los diferentes formatos y advertía que el statu quo en Siria no era sostenible ya que la**

falta de progresos en el plano político incrementaba los riesgos de una mayor escalada de violencia en el país, en un escenario regional de mayor inestabilidad a causa de las repercusiones de la situación en Gaza.

Género, paz y seguridad

Las posibilidades de **participación de las mujeres en iniciativas de diálogo político sobre el futuro de Siria continuaron viéndose afectadas por el bloqueo de las negociaciones, en particular del proceso de Ginebra.** En el Comité Constitucional las mujeres representan un 29% de las personas delegadas y durante los ocho debates previos –suspendidos hace más de un año, desde junio de 2022– han planteado cuestiones relacionadas con los derechos y la participación política de las mujeres, las cuotas femeninas, la no discriminación, la violencia de género y la importancia de tener en cuenta las necesidades y prioridades de las mujeres en la definición del futuro del país. La resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU (2015) también exige la participación efectiva de las mujeres sirias en el proceso político y, bajo este marco y en línea con los compromisos de la agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad, la oficina del enviado especial de la ONU para Siria ha intentado mantener contacto periódico con las mujeres sirias, tanto con las que

participan en el Comité Constitucional como con las que forman parte de un mecanismo de consejo consultivo, el Women's Advisory Board (WAB, por sus siglas en inglés), como con mujeres sirias que se encuentran en Türkiye, Líbano, el norte de Iraq y en la propia Siria. En una reunión celebrada en agosto, el Grupo Oficioso de Expertos del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad destacó que estos contactos han permitido intercambios no solo en lo relativo a cuestiones de igualdad de género, sino también en temas relacionados con la soberanía, la igualdad y la ciudadanía equitativa, el pluralismo y la diversidad, el espacio cívico, la protección, la administración local y la descentralización, la transparencia y la rendición de cuentas, el restablecimiento de los contactos regionales con Siria y las preocupaciones relativas a la protección para el retorno seguro y voluntario de la población refugiada. La cuestión de las personas detenidas, secuestradas, desaparecidas y en paradero desconocido

siguió siendo una de las principales prioridades para las mujeres sirias.

Durante 2023 **el WAB continuó reuniéndose con Pedersen y su equipo, y también siendo objeto de algunos análisis críticos por su grado de representatividad**, al punto que algunas voces plantean que no debería replicarse apresuradamente como mecanismo de inclusión de las mujeres.¹⁴ En este contexto, la oficina del enviado de la ONU para Siria activó una convocatoria para renovar las integrantes de este espacio consultivo. Así, tras ocho años, se busca iniciar un proceso de rotación que permita a más mujeres sirias formar parte del WAB e incidir en el proceso político facilitado por la ONU. Durante 2023, ONU Mujeres también destacó la importancia de apoyar de manera más decidida la participación de las mujeres sirias en iniciativas diplomáticas de nivel 2 y 3, como las dedicadas a la mediación comunitaria y a la celebración de diálogos en el ámbito local.

14 Marie Joëlle Zahar, "Seeking Inclusion, Breeding Exclusion? The UN's wps Agenda and the Syrian Peace Talks", *International Negotiation*, 4 de mayo de 2023.

