

6. Negociaciones de paz en Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de seis negociaciones en 2024, cifra que representa el 12% del total de casos a nivel mundial.
- En 2024 persistió el bloqueo en las negociaciones en torno al programa nuclear iraní, aunque al finalizar el año Teherán y los países europeos implicados en el diálogo retomaron los contactos diplomáticos.
- Las partes en conflicto en Yemen no avanzaron en la hoja de ruta perfilada a finales de 2023 por el enviado especial de la ONU, en un contexto influido por las hostilidades entre los al-houthistas e Israel.
- El conflicto armado entre Israel y Hezbollah escaló significativamente, pero al finalizar el año se alcanzó un acuerdo de cese el fuego que se mantenía en un escenario frágil.
- Continuaron las negociaciones indirectas entre Israel y Hamas mediadas por Qatar, Egipto y EEUU, sin que se consiguiera acordar un cese el fuego. El pacto se alcanzó a principios de 2025.
- A lo largo del año, las principales iniciativas de promoción de la unidad intra-palestina contaron con la mediación y/o facilitación de Rusia, China y Egipto.
- La abrupta caída del régimen de Bashar al-Assad en diciembre abrió un nuevo escenario en Siria y dio paso a propuestas renovadas para la transición en el país.

En el presente capítulo se analizan las principales negociaciones y procesos de paz en Oriente Medio en 2024. 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 2024.

Tabla 6.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio en 2024

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

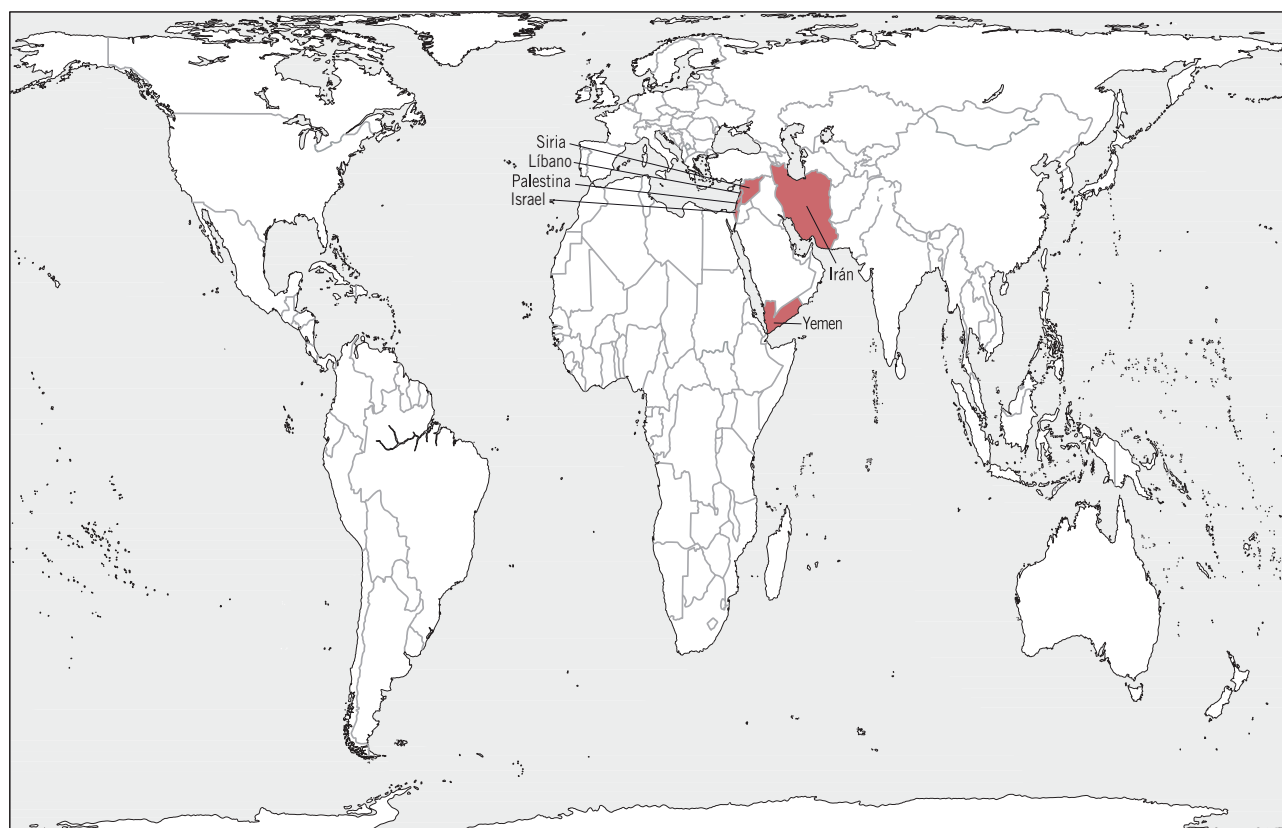
6.1 Negociaciones en 2024: tendencias regionales

En el presente capítulo se analizan seis casos de negociaciones que transcurrieron en 2024 en Oriente Medio, cifra que representa el 12% de los procesos a

nivel global en el último año. Se trata de cuatro casos relacionados con conflictos armados –Israel-Líbano (Hezbollah), Israel-Palestina, Siria y Yemen– y otros dos vinculados a situaciones de tensión: uno asociado al desarrollo del programa nuclear iraní y otro referente a la disputa entre los grupos palestinos Hamas y Fatah. Este último contexto era de naturaleza interna, mientras

1 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.
2 Arabia Saudita también desempeña un papel como mediador/facilitador ante las disputas que enfrentan a diversos actores en el bando anti al-houthista y entre el gobierno internacionalmente reconocido y los al-houthistas.

Mapa 6.1. Negociaciones de paz en 2024 en Oriente Medio



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en 2024.

que el resto de casos eran internos internacionalizados –Siria y Yemen– e internacionales (Israel-Líbano (Hezbollah), Israel-Palestina y la tensión en torno a las actividades atómicas de la república islámica. En términos geográficos, dos de los casos se ubicaban en el área del Golfo –Irán y Yemen– y los otros cuatro en la zona del Mashreq –Israel-Líbano (Hezbollah), Israel-Palestina, Palestina y Siria. En comparación con la edición anterior de este anuario, el número de casos de negociaciones en Oriente Medio se incrementó ligeramente, debido a la inclusión de las iniciativas diplomáticas para conseguir un alto el fuego entre Israel y Hezbollah en un contexto de escalada de conflictos y tensiones a nivel regional desde finales de 2023.

En cuanto a los **actores involucrados en los procesos de negociación**, en todos los casos de la región se constató la participación de gobiernos, a través de contactos directos y formalizados o indirectos con otros actores estatales o actores armados. En algunos contextos, las organizaciones armadas no estatales implicadas en las negociaciones operaban como gobiernos de facto en los territorios bajo su control. En el caso del proceso en torno al programa nuclear de Irán, a pesar de que persistió el bloqueo en las negociaciones durante la mayor parte del año, a finales de 2024 Teherán y los países europeos implicados en el diálogo

Diversos actores eran facilitadores y mediadores y, en paralelo, continuaron dando apoyo a alguna de las partes en conflicto o se involucraron directamente en las hostilidades

reemprendieron los contactos diplomáticos directos por primera vez desde 2022. Tras la significativa escalada de hostilidades en 2024, el Gobierno israelí y el libanés se implicaron en el diálogo facilitado por EEUU y Francia para alcanzar un acuerdo de alto el fuego, que comprometió al partido-milicia libanés Hezbollah a pesar de que este no participó directamente en las negociaciones. El Gobierno de Benjamin Netanyahu fue además una de las partes en las negociaciones indirectas sobre Gaza en las que participó Hamas, que controla la Franja desde su fractura con Fatah y la Autoridad Palestina (AP) en 2006. Tanto Hamas como Fatah/AP fueron, a su vez, los principales interlocutores en los contactos para intentar una reconciliación intra palestina, en los que también participaron otros grupos políticos palestinos. En el caso de Yemen, algunos de los esfuerzos de mediación continuaron dirigidos a involucrar a los al-houthistas –que controlan la capital y la mayor parte del norte del país– y al gobierno internacionalmente reconocido encabezado por el Consejo de Liderazgo Presidencial (CLP). En Siria, antes del precipitado derrocamiento del régimen en diciembre, el Gobierno de Bashar al-Assad continuó participando en algunos de los esquemas de negociación puestos en marcha en los últimos años, tanto en el proceso de Astaná, liderado por Rusia, Türkiye e Irán, como en las conversaciones con varios

países de la región impulsadas por la Liga Árabe, sin que se vislumbrara un abordaje sustantivo a las causas de fondo del conflicto armado.

Varios casos de Oriente Medio evidenciaron las **ambivalencias de la implicación de algunos actores regionales e internacionales** en algunas de las disputas de la región. Muchos de estos actores asumen tareas de facilitación o mediación y, en paralelo, dan apoyo relevante a una o algunas de las partes en conflicto y/o están involucradas directamente en las hostilidades, por lo que intentan preservar activamente sus intereses o áreas de influencia. Fue el caso, por ejemplo, de EEUU, que en 2024 fue uno de los actores mediadores en las negociaciones de Israel con Hamas y con el Gobierno libanés, pero al mismo tiempo mantuvo su política de apoyo político y militar clave al Gobierno de Netanyahu, entre otras cosas a través de ingentes suministros de armas. Siria continuó siendo otro ejemplo de esta dinámica, como viene ilustrando el proceso de Astaná, configurado por Rusia, Irán y Türkiye principalmente para consagrar un *estatus quo* y áreas de influencia en el territorio sirio y para evitar las fricciones entre estos países, implicados directamente en el conflicto armado. En el caso de Yemen, Arabia Saudita también continuó siendo uno de los actores facilitadores de contactos y mediadores entre diversos actores de la disputa –incluyendo a los al-houthistas y el CLP– y, al mismo tiempo, parte relevante en el apoyo al gobierno internacionalmente reconocido. Su papel en el conflicto le ha llevado a actuar como interlocutor directo en las conversaciones con los al-houthistas, aunque a diferencia de 2023, en 2024 estos contactos no fueron tan intensos ni derivaron en avances hacia una eventual salida política, en parte como consecuencia de la implicación del grupo armado yemení en acciones armadas en el Mar Rojo y en la confrontación con Israel.

Respecto al **papel de las terceras partes**, estas estuvieron presentes en todos los procesos de la región, en línea con lo observado en años precedentes. En algunos casos hubo diversas terceras partes involucradas en tareas de mediación y facilitación, en el marco de acciones grupales, consecutivas o que transcurrieron de manera simultánea. La ONU continuó implicada en el impulso a procesos negociadores en la mayoría de contextos de Oriente Medio, en algunos a través de la figura de enviados especiales –como en Siria y Yemen– o a través de misiones como la establecida en Yemen en 2018 para apoyar el acuerdo en torno al puerto de Hodeidah –UNMHA, por sus siglas en inglés– o la desplegada en Líbano (UNIFIL) –responsable de supervisar el acuerdo para el repliegue israelí de este país, refrendado en la resolución 1701 de 2006 e implicada también en la implementación del acuerdo de cese el fuego alcanzado en 2024. La ONU también actuó a través de alguna

Países como Arabia Saudita, China, EEUU, Egipto, Francia, Rusia o Qatar estuvieron implicados como terceras partes en procesos negociadores de la región

de sus agencias –como el Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA), que realiza el seguimiento técnico del acuerdo sobre el programa nuclear iraní. En casos como Siria, Yemen o el programa nuclear iraní, la ONU también siguió realizando informes de seguimiento a resoluciones del Consejo de Seguridad que han abordado los diferentes conflictos. En contextos como Yemen, por ejemplo, estos informes analizan la implementación de acuerdos previos o medidas adoptadas contra algunos de los actores en conflicto, como las sanciones contra los al-houthistas –a este respecto existe también un mecanismo de verificación, UNVIM, con sede en Djibouti. En lo que respecta a la cuestión palestino israelí, cabe destacar que la ONU, junto a la UE, Rusia y EEUU establecieron en 2002 el Cuarteto para Oriente Medio destinado a apoyar y promover negociaciones de paz, pero este espacio permaneció inactivo –su última declaración pública data de 2021. El coordinador especial de la ONU para el proceso de paz en Oriente Medio y su oficina (UNSCO), en cambio, siguen vigentes, pero sin tener un rol protagónico como tercera parte en las negociaciones. A lo largo de 2024 el secretario general de la ONU continuó insistiendo en la urgencia de un alto el fuego y la organización internacional respaldó diversas iniciativas de paz a través de resoluciones del Consejo de Seguridad –la resolución 2728 (marzo) demandó por primera vez un alto el fuego inmediato con motivo del Ramadán –tras sortear el veto de Washington que se había opuesto a resoluciones en este sentido en meses previos–, mientras que la 2735 (junio) refrendó la propuesta de alto el fuego del presidente de EEUU Joe Biden.

En cuanto a la acción de organizaciones regionales, en 2024 la Liga Árabe mantuvo abierto el canal de diálogo establecido en 2023 con Bashar al-Assad para intentar perfilar una solución regional a la crisis siria y asegurar el abordaje de temas prioritarios para varios países de la región (retorno de población refugiada, control del tráfico de drogas desde Siria), sin que se registraran avances antes de la caída del régimen. Como en años previos, diversos países se implicaron como terceras partes en tareas de mediación y facilitación en 2024. Además de casos ya mencionados como el de EEUU y Arabia Saudita, cabe mencionar el papel desempeñado por Qatar y Egipto en las negociaciones indirectas entre Israel y Hamas, el de Francia en las desarrolladas entre Israel y Líbano –París también facilitó algunos contactos en lo referente a Gaza a principios de año– o el de Rusia, China y Egipto en los contactos relativos a la reconciliación intra palestina. Omán también continuó facilitando contactos en el marco del proceso yemení. Entre las terceras partes que actuaron en la región también se incluye el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). En Yemen, el CICR continuó implicado en el seguimiento del Acuerdo de Estocolmo, en particular a lo relativo al intercambio y liberación de prisioneros.

En lo referente a las **agendas negociadoras**, los procesos en Oriente Medio abarcaron diversos temas –en función de las especificidades de cada contexto–, pero en términos generales es posible destacar dos asuntos, presentes también en años anteriores. En primer lugar, la búsqueda **de acuerdos de alto el fuego**. Este tema fue de especial relevancia en la agenda de discusiones en los casos de Israel-Palestina y de Israel-Líbano (Hezbollah). En este último caso, se alcanzó un acuerdo en noviembre y hasta finalizar el año se estaba implementando en un contexto de fragilidad. Hezbollah se comprometió al alto el fuego en un escenario de desgaste tras meses de conflicto, afectada por el asesinato por Israel de su líder (Hassan Nasrallah), y renunció a la condición que había fijado hasta entonces de un alto el fuego en Líbano condicionado al fin de los ataques israelíes en Gaza. En cuanto a las negociaciones indirectas entre Israel y Hamas, la cuestión del alto el fuego siguió siendo uno de los asuntos centrales de las discusiones. Durante el año, Hamas insistió en su interés en un alto el fuego permanente, mientras que el Gobierno de Netanyahu reiteró su disposición limitada a tan solo una pausa en las hostilidades que no condicionara las posibilidades de una nueva ofensiva para conseguir su objetivo de “victoria total” sobre Hamas. En este contexto, el alto el fuego en Gaza no se alcanzó hasta principios de 2025. En lo referente a Siria, los distintos canales de negociación estuvieron prácticamente bloqueados durante todo el año, pero tras el derrocamiento de Bashar al-Assad la cuestión de un alto el fuego de alcance nacional se perfilaba como uno de los principales retos de la nueva etapa.

Un segundo tema a destacar en las agendas de negociación de la región fue el de los **intercambios y liberación de prisioneros**. Las condiciones, número y tempos para el intercambio de las personas retenidas por Hamas y encarceladas por Israel fue uno de los temas clave de las negociaciones mediadas por EEUU, Qatar y Egipto. Ya en abril se exploró un intercambio en distintas fases similar al que se acordó en enero de 2025 y que durante 2024 fue continuamente postergado, en gran parte por los escollos impuestos por el Gobierno de Netanyahu. En Yemen, en tanto, este tema se materializó en reuniones de seguimiento de los compromisos del acuerdo de Estocolmo y en la liberación unilateral por parte de los al-houthistas, en coordinación con el CICR, de más de un centenar de personas. Paralelamente, la ONU se implicó en los esfuerzos por conseguir la liberación de más de 60 personas de ONG, del ámbito diplomático y de la propia ONU, retenidas por los al-houthistas.

Respecto a la **evolución de las negociaciones**, la mayor parte de ellas estuvieron bloqueadas durante el año o enfrentaron serios obstáculos –de naturaleza diversa– para la consecución de acuerdos y el abordaje en profundidad de las causas de los conflictos. A lo largo

La mayor parte de las negociaciones en la región estuvieron bloqueadas o enfrentaron serios obstáculos para conseguir acuerdos y abordar las causas de los conflictos

de 2024 también volvieron a hacerse patentes las interconexiones entre diferentes casos, tanto en lo que respecta a las dinámicas de conflicto como en lo relativo a las perspectivas de paz. Así, por ejemplo, en Yemen, las incursiones de los al-houthistas en el Mar Rojo –que el grupo justificó como un acto de solidaridad con Palestina para exigir el fin de la ofensiva israelí sobre Gaza tras los ataques de Hamas del 7 de octubre de 2023 (7-O)– y las presiones de EEUU a Arabia Saudita para evitar un acuerdo con el grupo en estas circunstancias –que motivaron el despliegue de una operación militar marítima liderada por Washington– condicionaron las perspectivas de acuerdo político que se habían generado en 2023. La escalada de conflictos y tensiones regionales en 2024 también fue clave para crear las condiciones para el derrocamiento de Bashar al-Assad, que abrió un escenario en el que parecía imperativo reevaluar las hojas de ruta y propuestas para la transición política diseñadas hasta entonces. En algunos contextos se consiguieron algunos acuerdos limitados –por ejemplo en Yemen, en torno a algunas cuestiones económicas– o acuerdos formales que no supusieron cambios de manera efectiva, al menos en el corto plazo –como el acuerdo para una reconciliación política entre grupos palestinos promovido por China. Al finalizar el año, dos desarrollos generaban mayores expectativas, aunque también incertidumbres. En primer lugar, el acuerdo de alto el fuego entre Israel y Hezbollah, que tuvo un impacto en términos de reducción de la violencia, pero que se veía afectado por múltiples vulneraciones.

En segundo lugar, la reactivación de contactos diplomáticos entre Teherán y los países europeos firmantes del acuerdo sobre el programa nuclear iraní, después de dos años sin conversaciones directas. Parte de la incertidumbre sobre la evolución de los conflictos y procesos negociadores en la región también estaba relacionada con el retorno de Donald Trump a la presidencia de EEUU y los posibles efectos de sus políticas en Oriente Medio a partir de enero de 2025.

Finalmente, los procesos negociadores de la región continuaron presentando **déficits en términos de inclusividad y, específicamente, de género**. Así, por ejemplo, las negociaciones sobre Gaza estuvieron lideradas exclusivamente por hombres, tanto en las delegaciones negociadoras como mediadoras. En países como Yemen, las mujeres continuaron participando en procesos de consultas “desde abajo”, reivindicando un proceso de paz genuinamente inclusivo en el país y denunciando los obstáculos para una participación sustantiva de las mujeres en el ámbito político. En Siria, las mujeres vienen reclamando desde hace años un mayor papel en la definición del futuro del país. Tras el derrocamiento del régimen de Bashar al-Assad, se mostraron esperanzadas, pero también preocupadas y en alerta ante la trayectoria de las nuevas autoridades del país, en particular en lo referente al respeto de los derechos de las mujeres.

6.2 Análisis de casos

Golfo

Irán (programa nuclear)	
Actores negociadores	Irán, Francia, Reino Unido, Alemania, China, Rusia, UE
Terceras partes	ONU
Acuerdos relevantes	Plan de Acción Conjunto (acuerdo provisional, 2013), Plan Integral de Acción Conjunta (2015) refrendado por la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU

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 desembocaron en un pacto que pretende frenar el programa atómico iraní a cambio del levantamiento de sanciones. En 2015 Irán y otros seis países (China, EEUU, Francia, Reino Unido y Rusia –los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU– más Alemania) suscribieron el acuerdo Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés). Tras unos años de implementación, el Gobierno de Donald Trump decidió retirarse del acuerdo en mayo de 2018 y reimponer sanciones a Irán como parte de una política de “máxima presión” a Teherán. Desde 2019, Irán se ha ido alejando progresivamente del cumplimiento de las disposiciones del acuerdo y ha acelerado su programa nuclear.

Durante la **mayor parte de 2024 persistió el bloqueo en las negociaciones en torno al programa nuclear iraní, en un contexto regional deteriorado** por la intensificación de conflictos y tensiones y que incluyó por primera vez una confrontación armada directa entre Irán e Israel. Los informes semestrales del secretario general de la ONU sobre el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA por sus siglas en inglés) constataron que el restablecimiento de la ejecución plena y efectiva del acuerdo continuaba siendo un objetivo difícil de alcanzar e interpelaron a la república islámica y a EEUU. A Washington, por no reincorporarse al pacto que abandonó en 2018 y por no derogar las sanciones unilaterales impuestas desde entonces contra Irán. Y a Teherán, por continuar distanciándose de sus compromisos en materia nuclear. Los informes

A finales de noviembre Irán y el E3 reactivaron los contactos diplomáticos directos por primera vez desde la suspensión de las negociaciones en agosto de 2022

periódicos del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) alertaron reiteradamente en 2024 sobre los incumplimientos de Irán. En su último informe del año, el OIEA reiteró que no había podido verificar las existencias totales de uranio enriquecido en Irán desde febrero de 2021, pero anticipaba un incremento significativo. Según sus estimaciones, a octubre de 2024 Teherán contaba con más de 6.600 kilos (frente al máximo de 202 establecido en el JCPOA), de los cuales casi 185 correspondían a uranio enriquecido hasta el 60% (aproximándose al 90% necesario para fabricar armas nucleares). El OIEA también señaló que Irán no había proporcionado información clara sobre el uranio detectado en dos de los tres sitios no declarados encontrados en 2019; que no había progresos en la implementación del acuerdo alcanzado entre la agencia e Irán en marzo de 2023 para restablecer ciertas actividades de verificación y monitoreo; y que desde septiembre de 2023 Teherán no había revertido el retiro de credenciales a varios inspectores del OIEA.

Ante esta deriva, los países europeos suscriptores del acuerdo –Alemania, Francia y Reino Unido (E3)– denunciaron que las acciones de Teherán habían vaciado de contenido el acuerdo de 2015 y su valor para la no proliferación y subrayaron su inquietud ante la proximidad del fin de la aplicación de la resolución 2231, la resolución de la ONU que refrendó el acuerdo nuclear en 2015 y que vence en octubre de 2025. **Los países del E3 promovieron que la junta del OIEA aprobara en junio una resolución de censura a Irán por su falta de cooperación reiterada.** Estos estados europeos y EEUU valoraron esta iniciativa, que fue denunciada como contraproducente por Irán y otros siete países (incluyendo Rusia y China, también suscriptores del JCPOA). La moción también fue criticada desde Teherán por producirse en un contexto de duelo nacional tras la muerte, el 19 de mayo en un accidente aéreo, del presidente Ebrahim Raisi, y su ministro de Exteriores, Hossein Amirabdollahian. El dossier nuclear quedó congelado hasta la celebración de elecciones presidenciales en las que resultó electo Masoud Pezeshkian. Considerado una figura política moderada, desde que asumió el poder a finales de julio manifestó una mayor disposición que su predecesor a retomar las conversaciones sobre el programa nuclear. En diversas declaraciones, incluyendo su alocución ante la Asamblea General de la ONU en septiembre, Pezeshkian explicitó que su país estaba listo para comprometerse en este asunto. Cabe recordar que el presidente no es el único involucrado en las decisiones sobre la cuestión nuclear en la república islámica.

En este contexto, **durante los contactos de las autoridades iraníes con el OIEA a mediados de noviembre, Teherán propuso suspender el enriquecimiento de uranio al**

60%. La oferta, planteada por Irán como un primer paso para reconstruir la confianza con Occidente, fue rechazada por EEUU, la UE y los países europeos implicados en el acuerdo. El E3 la consideró una concesión tardía e insuficiente y promovió una nueva moción de censura a Irán en la junta del OIEA, solicitando además a la agencia la elaboración de un informe integral sobre el programa nuclear iraní en los últimos cinco años. El informe es considerado como el primer paso en el proceso para solicitar a la ONU la reimposición de las sanciones a Irán vigentes hasta antes del JCPOA. Irán respondió a la moción anunciando que aceleraría su programa nuclear y acusando a los países europeos de irresponsabilidad y de politizar al OIEA. La agencia confirmó que Irán planeaba instalar unas 6.000 nuevas centrifugadoras para enriquecer uranio al 5% (el límite acordado en el JCPOA era de 3,67%). **Pese a este impasse, Irán y el E3 reactivaron los contactos diplomáticos directos por primera vez desde la suspensión de las negociaciones del llamado proceso de Viena, en agosto de 2022.** Diplomáticos de Irán –representado por Kazem Gharibabadani–, Francia, Alemania y Reino Unido y también de la UE mantuvieron conversaciones en Ginebra a finales de noviembre. Según trascendió, en ellas se habría explorado la solidez de la oferta de Irán y la posibilidad de que fuera más transparente en sus actividades nucleares y también que limitara su cooperación militar con Rusia a cambio de un levantamiento parcial de sanciones económicas.

La aproximación para intentar salvar el acuerdo nuclear se produjo en un contexto de alarma por los avances del programa nuclear iraní, pero también marcado por el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales en EEUU (noviembre), así como por un escenario de mayor fragilidad y presiones en Irán por factores internos (crisis económica) y externos. Ello, en parte, por la erosión de la seguridad e influencia de Teherán derivada de los impactos de su disputa con Israel y el debilitamiento de diversos actores regionales del llamado “eje de resistencia” (a lo que se sumó, en diciembre, la caída del régimen de al-Assad en Siria, aliado clave de Teherán en la región).³ Una segunda ronda de contactos, que las partes calificaron como “consultas” más que “negociaciones”, se celebró a mediados de enero de 2025 –una semana antes de la toma de posesión de Trump– y fue descrita por los participantes como un diálogo serio y constructivo. En este escenario, el diplomático iraní Mohammad Javad Zarif, vicepresidente de Asuntos Estratégicos, apeló a Trump a comenzar negociaciones con Teherán sobre el programa nuclear y subrayó que figuras de su primer mandato que fueron claves en la retirada de EEUU del pacto (Mike Pompeo, John Bolton), no forman parte de la actual administración.

Yemen	
Actores negociadores	Gobierno yemení internacionalmente reconocido (respaldado por Arabia Saudita), al-houthistas / Ansar Allah, Arabia Saudita
Terceras partes	ONU, Omán, Arabia Saudita, ⁴ 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 Ali Abdullah Saleh a abandonar la presidencia después de más de 30 años en el cargo. El accidentado proceso derivó en una rebelión de las fuerzas al-houthistas y del expresidente Saleh contra el gobierno de transición encabezado por Abdo Rabbo Mansour Hadi, que se vio obligado a abandonar el poder a principios de 2015. En marzo de ese año, una coalición internacional liderada por Arabia Saudita decidió intervenir militarmente en el país en apoyo al gobierno depuesto y a partir de entonces el conflicto ha vivido una escalada en los niveles de violencia. Ante esta evolución de los acontecimientos, Naciones Unidas –que ha estado involucrada en el país desde el inicio del proceso de transición– y algunos actores regionales e internacionales han intentado promover una vía política para resolver el conflicto. Pese a estas iniciativas, los contactos no prosperaron y desde mediados de 2016 se instaló un bloqueo en el diálogo. No fue hasta 2018 que los contactos entre las partes se reactivaron y derivaron en la firma del acuerdo de Estocolmo ese año, despertando cautas expectativas sobre las posibilidades de una salida política al conflicto. En 2019, bajo mediación de Arabia Saudita, diversos actores firmaron el Acuerdo de Riad para intentar resolver las pugnas y diferencias en el seno del bando anti al-houthista. 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 se ha mantenido de facto la reducción en las hostilidades y en los niveles de violencia, así como algunos elementos del pacto. En paralelo, se activaron negociaciones directas entre Arabia Saudita y los al-houthistas bajo la mediación de Omán.

A lo largo de **2024 los esfuerzos por resolver el conflicto armado yemení permanecieron bloqueados y al finalizar el año las principales partes en disputa no habían llegado a ningún acuerdo sobre la hoja de ruta perfilada a finales de 2023 por el enviado especial de la ONU para Yemen, Hans Grundberg.** Los esfuerzos de mediación continuaron viéndose afectados por la intensificación de los conflictos y tensiones a nivel regional, en particular por la campaña de ataques de los al-houthistas en el Mar Rojo y el conflicto de este grupo armado con Israel.⁵ Pese a este bloqueo, las líneas de frente entre los actores armados yemeníes permanecieron relativamente estables durante 2024. Aunque no fue renovado, el alto el fuego alcanzado en 2022 a instancias de la ONU siguió vigente de facto.

En 2023 se crearon ciertas expectativas sobre el proceso político en Yemen, pero esta dinámica se vio afectada

³ Para más información, véase el resumen sobre Siria en el capítulo 1 (Conflictos armados) y sobre Israel-Irán en el capítulo 2 (Tensiones) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2025! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2025.

⁴ Arabia Saudita también desempeña un papel como mediador/facilitador ante las disputas que enfrentan a diversos actores en el bando anti al-houthista y entre el gobierno internacionalmente reconocido y los al-houthistas.

⁵ Para más información véase el análisis sobre Israel, EEUU, Reino Unido - Yemen(al-houthistas) en el capítulo 2 (Tensiones) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2025! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2025.

por las repercusiones de la situación en Gaza tras los hechos del 7-O.⁶ A pesar de ello, el enviado de la ONU anunció en diciembre de ese año que había un compromiso de las partes –los al-houthistas y el gobierno internacionalmente reconocido liderado por el Consejo de Liderazgo Presidencial (CLP) y respaldado por Arabia Saudita– para fijar las condiciones para un cese el fuego de alcance nacional y retomar un proceso de paz a instancias de la ONU. Hasta entonces, las negociaciones habían transcurrido principalmente entre Arabia Saudita y los al-houthistas bajo la mediación de Omán. Una vez iniciado 2024, sin embargo, no se registraron avances. Según trascendió, EEUU –que desplegó una operación militar para confrontar los ataques en el Mar Rojo– habría presionado a Riad para retrasar un acuerdo con los al-houthistas e implicar a las fuerzas saudíes en su campaña contra el grupo yemení. Posteriormente, y de manera informal, Washington habría dado luz verde a Riad para tratar de revivir las negociaciones con los al-houthistas en colaboración con la ONU.⁷ En sus contactos con el grupo, Grundberg habría explicitado que la suspensión de los ataques en el Mar Rojo era una condición para suscribir la hoja de ruta. Durante todo el año, sin embargo, **los al-houthistas insistieron en desvincular su disposición a avanzar en las negociaciones sobre el conflicto en Yemen –ya sea con la ONU o bilateralmente con Riad– de sus ofensivas en el Mar Rojo, a las que se negaron a renunciar.** Adicionalmente, sectores del Gobierno yemení –en particular grupos separatistas del sur– enfatizaron que los términos de la hoja de ruta tenían que recalibrarse ante la evolución de acontecimientos. Altos cargos del Southern Transitional Council (STC) subrayaron en mayo que para avanzar debían darse dos precondiciones: una mayor transparencia sobre la hoja de ruta (especialmente para clarificar los recursos económicos que recibirían los al-houthistas, ante el temor de que pudieran reforzar su posición) y garantías externas para el cese el fuego a través de una misión de monitoreo de la ONU.

En los meses siguientes **la principal novedad fue el acuerdo alcanzado en julio, con intermediación de Arabia Saudita, para desescalar la “guerra económica” entre las partes.** Los al-houthistas y el CLP se comprometieron a retractarse de medidas adoptadas contra bancos, mejorar las operaciones de la aerolínea yemení (Yemenia Airways) y reanudar e incrementar sus vuelos e iniciar contactos para abordar los retos económicos y humanitarios.⁸ La ONU intentó avanzar con las partes en la discusión de otros temas económicos –como la unificación del Banco Central y la estabilización de la moneda– y en otros asuntos. Así, por ejemplo, celebró reuniones con el Gobierno yemení para abordar cuestiones relacionadas con la gestión de

acuerdos de cese el fuego. En un encuentro en Jordania, en diciembre, analizaron ejemplos de otros contextos en el mundo que pueden ser útiles para la experiencia yemení. Adicionalmente, durante el año se renovó el mandato de la misión de la ONU para apoyar el acuerdo en torno al puerto de Hodeidah (UNMHA), establecida en el marco del Acuerdo de Estocolmo (2018). Bajo este mismo esquema, continuaron los contactos para la implementación del dossier relativo a la liberación de personas detenidas. El comité responsable del seguimiento, liderado por la oficina del enviado especial de la ONU y el CICR, se reunió en julio en Omán y habría avanzado en algunos consensos.⁹ Previamente, en mayo, los al-houthistas habían liberado unilateralmente a 113 prisioneros, en una acción coordinada con el CICR. Durante el año, **Naciones Unidas también se implicó en los esfuerzos para conseguir la liberación de más de 60 personas –de ONG locales e internacionales, personal diplomático y de la propia ONU (13 trabajadores)– detenidas por los al-houthistas en junio.** En agosto, el grupo también tomó el control de la sede de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU en Sanaa. Grundberg y otros altos cargos de la ONU condenaron estas acciones y demandaron durante todo el año la liberación inmediata e incondicional de este grupo y de todas las personas detenidas arbitrariamente.¹⁰

En estas circunstancias, el enviado especial de la ONU continuó sus contactos con los al-houthistas –incluyendo reuniones en Omán con el jefe negociador al-houthista, Mohammed Abdulsalam– y a finales de año realizó su primera visita a Sanaa desde mayo de 2023. Paralelamente, prosiguió con su diplomacia itinerante en varios países de la región, entre ellos Irán y Arabia Saudita. A fines de 2024, Grundberg reiteró la necesidad de una desescalada a nivel nacional y regional, ya que los acontecimientos de los últimos meses en el Mar Rojo habían reducido el margen para la mediación y el diálogo –según trascendió, Omán intentó facilitar contactos secretos entre EEUU, Israel y los al-houthistas para abordar esta crisis, pero no prosperaron. El enviado de la ONU también insistió en la importancia de un proceso propio de los y las yemeníes, en la urgencia de abordar los ingentes retos humanitarios del país e instó a las partes en pugna a comprometerse con una hoja de ruta que garantice un cese el fuego de largo alcance, medidas económicas –como el pago regular de salarios– y un proceso político inclusivo. En un escenario caracterizado por cambios profundos en Oriente Medio, diversos análisis presentaban interpretaciones divergentes sobre cómo este influiría en la posición de los al-houthistas. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca también era un factor a considerar,

6 Véase el resumen sobre Yemen en la edición anterior de este anuario.

7 Wintour, Patrick, “US gives Saudis green light to try to revive peace deal with Houthis”, *The Guardian*, 14 de mayo de 2024.

8 OSESGY, Statement by the Office of the UN Special Envoy for Yemen, 23 de julio de 2024.

9 OSESGY, Ninth meeting of the Supervisory Committee on the Implementation of the Detainees Agreement concludes in Oman, 7 de julio de 2024.

10 En enero de 2025 los al-houthistas liberaron unilateralmente a otros 153 prisioneros de guerra y, tras el acuerdo de alto el fuego en Gaza, también liberaron a la tripulación de la nave *Galaxy Leader*, retenida desde el inicio de los incidentes en el Mar Rojo. El mismo mes, sin embargo, los al-houthistas también arrestaron a otros siete funcionarios de la ONU, lo que llevó a la organización a suspender todos los viajes de sus empleados a las zonas bajo control houthi.

teniendo en cuenta que en su primer mandato como presidente de EEUU había promovido la declaración de los al-houthistas como grupo terrorista y que había acusado al Gobierno de Joe Biden de reaccionar con debilidad ante los hechos en el Mar Rojo. Al inicio de su mandato, Biden había levantado la designación de los al-houthistas como grupo terrorista, pero reinstauró esta calificación en enero de 2024, aunque con una fórmula menos severa que la usada por Trump.¹¹ Durante el año el Gobierno de Biden y su enviado especial para Yemen, Tim Linderking, abogaron en distintos espacios por intensificar las sanciones contra los al-houthistas y fortalecer el mecanismo de verificación (UNVIM, con sede en Djibouti) que supervisa la implementación del embargo contra el grupo.

Género, paz y seguridad

Como en años previos, mujeres yemeníes continuaron reivindicando desempeñar un papel significativo en el proceso político en el país. La oficina del enviado especial de la ONU, en colaboración con ONU Mujeres, siguió celebrando consultas con mujeres en un proceso considerado “de abajo a arriba” (“bottom-up”) con el propósito de promover una visión desde la base sobre un proceso de paz genuinamente inclusivo en Yemen. Este asunto también se abordó en una conferencia feminista en Adén a principios de diciembre, donde volvieron a señalarse los obstáculos para una participación sustantiva de las mujeres en el ámbito político.

Mashreq

Israel - Líbano (Hezbollah)	
Actores negociadores	Gobierno de Israel, Gobierno de Líbano, Hezbollah
Terceras partes	EEUU, Francia, ONU
Acuerdos relevantes	Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de la ONU (2006), Acuerdo de cese de hostilidades (2024)

Síntesis:
Desde 1978 Naciones Unidas está presente en el sur de Líbano a través de una fuerza provisional (UNIFIL) para intentar asegurar la retirada de las tropas israelíes del país y ayudar al Gobierno libanés a restaurar su autoridad en la zona, escenario de actividades de grupos palestinos. El mandato de la misión ha ido cambiando con los años, en consonancia con la evolución de acontecimientos. La invasión israelí de Líbano en 1982, que alentó la creación de

la milicia shií libanesa Hezbollah, desembocó en un nuevo período de hostilidades. En 2000 Israel replegó sus fuerzas a lo largo de la Línea Azul (Blue Line), trazado de separación con Líbano fijado por la ONU y que opera como frontera de facto entre ambos países. En 2006, tras los enfrentamientos entre Hezbollah e Israel, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 1701, que estableció un cese de hostilidades que debía ser supervisado por UNIFIL. En más de dos décadas, la resolución no ha conducido a un cese el fuego permanente ni a una solución de largo plazo y los sucesivos informes sobre su implementación indican reiteradas vulneraciones a lo dispuesto en el acuerdo. En 2022, Washington medió en el acuerdo que por primera vez fijó las fronteras marítimas entre Israel y Líbano. Las hostilidades en torno a la Línea Azul volvieron a intensificarse de manera significativa a partir de octubre de 2023, tras los ataques de Hamas del 7-O, el inicio de la ofensiva israelí contra Gaza y la decisión de Hezbollah de lanzar ataques contra Israel en solidaridad con la población palestina. En noviembre de 2024 Israel y Líbano alcanzaron un nuevo y frágil acuerdo de cese de hostilidades, tras la mediación de Francia –actor influyente en Líbano por los vínculos desde su pasado colonial– y EEUU.

El conflicto armado entre Israel y Hezbollah escaló significativamente durante 2024, pero al finalizar el año –tras más de 13 meses de enfrentamientos– se alcanzó un acuerdo de cese el fuego que supuso una reducción de la violencia, aunque en un contexto de gran fragilidad. El acuerdo de cese de hostilidades se puso en marcha en noviembre después de dos meses de intensificación de los intercambios armados que tuvieron graves impactos, mayoritariamente en Líbano, en términos de muertes de civiles, destrucción de infraestructuras y desplazamiento forzado.¹² El Gobierno de Netanyahu había decidido en septiembre redoblar su ofensiva en el llamado “frente norte” a través de un aumento de sus ataques aéreos en todo Líbano y, a partir de octubre, de una operación terrestre que invadió el sur del territorio libanés. Ataques de Hezbollah, en tanto, lograron penetrar en Israel a mayor distancia de la frontera. **Tras la mediación de EEUU y Francia, el 26 de noviembre se anunció un acuerdo de cese de hostilidades entre Israel y Líbano que entró en vigor al día siguiente.**¹³ Los términos del pacto se asemejan a las provisiones establecidas en la Resolución 1701 de la ONU, que puso fin a la guerra entre Israel y Hezbollah en 2006, pero que no había sido implementada plenamente. El grupo shií libanés no participó de manera directa en las negociaciones y no es suscriptor del acuerdo de noviembre, pero aceptó sus términos, que exigen el repliegue de la milicia.

11 El primer Gobierno de Donald Trump (2016-2020) designó a los al-houthistas como organización terrorista extranjera a través de dos mecanismos: Foreign Terrorist Organization (FTO) y Special Designated Global Terrorist group (SDGT). Las dos involucran sanciones económicas, pero solo la FTO autoriza sanciones a quienes provean “apoyo material” al grupo designado. Biden levantó ambas calificaciones en febrero de 2021 y solo reimpuso la SDGT en enero de 2024. En enero de 2025, el nuevo Gobierno de Trump había iniciado el proceso para recalificar a los al-houthistas como FTO.

12 Para más información, véase el resumen sobre Israel-Hezbollah en el capítulo 1 (Conflictos armados) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2025! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2025.

13 Consejo de Seguridad de la ONU, *Anuncio del cese de las hostilidades y compromisos conexos sobre la mejora de los dispositivos de seguridad y la aplicación de la resolución 1701 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, (Anexo de la carta de fecha 29 de noviembre de 2024 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por los Representantes Permanentes de los Estados Unidos de América y Francia ante las Naciones Unidas), S/2024/870, 2 de diciembre de 2024.

En líneas generales, el pacto establece que el Gobierno libanés debe evitar que Hezbollah y otros grupos armados lancen ataques contra Israel desde territorio libanés y garantizar que las Fuerzas Armadas Libanesas (FAL) y la misión de la ONU en la zona (UNIFIL) sean las únicas que operen entre el sur del río Litani y la Línea Azul (aunque no es una frontera internacional, este trazado fijado en 2000 por la ONU actúa como demarcación limítrofe entre ambos países). A su vez, el acuerdo compromete a Israel a suspender todas sus ofensivas en Líbano y a retirar gradualmente sus fuerzas del país vecino. El despliegue de las FAL y el repliegue israelí deben producirse en un plazo de 60 días. Las FAL también deben dismantelar las infraestructuras militares en el sur de Líbano, confiscar las armas no autorizadas y controlar los flujos de arsenales. Para garantizar que las FAL puedan cumplir con las obligaciones establecidas en el acuerdo y desplegar unos 10.000 soldados en esta zona, EEUU y Francia se comprometen a trabajar con la comunidad internacional para mejorar sus capacidades, incluyendo a través del Comité Técnico Militar para Líbano (MTCA4L) –iniciativa impulsada en marzo por Italia para coordinar los apoyos foráneos a las fuerzas militares libanesas. Adicionalmente, el acuerdo dispone la reformulación del mecanismo de seguimiento establecido por la resolución 1701 –hasta entonces tripartito: Israel y Líbano en coordinación con UNIFIL–, que incorpora ahora a Washington y París. EEUU –que actúa como mediador, pero es también un principal aliado político y militar de Israel– pasó a liderar este mecanismo, encargado de la supervisión y cumplimiento de los compromisos pactados.

La consecución del pacto se atribuyó a la confluencia de diferentes factores y motivaciones de las partes implicadas. El Gobierno de Netanyahu habría necesitado dar respiro a las tropas tras un año de enfrentamientos y reducir las necesidades de conscripción –en medio de presiones de sus socios ultraortodoxos– y contaba con una opinión pública más favorable a un acuerdo tras el descabezamiento de Hezbollah. Seriamente debilitada, la milicia shií renunció a la condición en la que había insistido Nasrallah: vincular un alto el fuego con Israel a que primero cesaran los ataques en Gaza. Hezbollah y otros grupos políticos libaneses también estaban bajo presión por los graves impactos de la ofensiva israelí –más de 4.000 muertes y un millón de desplazados– que amenazaban con incrementar las tensiones

sectarias en el país.¹⁴ A nivel general el acuerdo fue bien recibido en Líbano, pero recibió críticas en Israel, entre ellos de sectores ultras del Gobierno y de población israelí desplazada por las hostilidades con Hezbollah. Aunque el objetivo declarado de Netanyahu en el “frente norte” era crear las condiciones para su retorno –unas 60.000 personas–, tras el acuerdo con Líbano no se definió un cronograma para su regreso. Respecto a las perspectivas de implementación, voces expertas señalaron debilidades del acuerdo, por ejemplo, al no especificar cómo el mecanismo de monitoreo garantizará su cumplimiento o resolverá las desavenencias. El texto reconoce expresamente que Israel y Líbano mantienen su derecho a usar la fuerza en defensa propia. Según trascendió, existe un acuerdo adicional que establece que EEUU e Israel compartirán información sobre potenciales violaciones del acuerdo por parte de Hezbollah, que Israel tiene derecho a responder a las amenazas desde Líbano y que también puede entrar al espacio aéreo libanés para acciones de vigilancia.¹⁵

Tras una significativa escalada en las hostilidades entre Israel y Hezbollah, a finales de 2024 se acordó un cese el fuego que redujo los niveles de violencia, aunque en un contexto de fragilidad

Aunque en términos generales los niveles de violencia descendieron desde la firma del acuerdo en noviembre, las partes se acusaron mutuamente de violaciones del cese de hostilidades y se registraron múltiples incidentes en los que murieron numerosas personas. UNIFIL expresó su preocupación por la persistencia de las fuerzas israelíes en la destrucción de áreas residenciales, tierra agrícola y redes de carreteras en el sur del Líbano.¹⁶ El 2 de diciembre Hezbollah respondió por primera vez desde el inicio de la tregua y describió su acción como un “acto defensivo de advertencia” ante lo que denunció como fallos de “las partes relevantes” –en aparente alusión al mecanismo de monitoreo– por no frenar las infracciones de Israel. Según trascendió en círculos diplomáticos a finales de 2024, EEUU buscaba una extensión del plazo de 60 días para el repliegue. Informaciones de prensa apuntaban a que el Gobierno israelí pretendía mantener sus tropas en territorio libanés más allá de ese plazo y subrayaban que a principios de 2025 se había retirado de solo dos de las decenas de localidades que había ocupado en el sur de Líbano.¹⁷ Cabe destacar que al finalizar 2024 la situación de Hezbollah se vio afectada por la caída del régimen de Bashar al-Assad en Siria, uno de sus aliados regionales y país clave en sus líneas de suministros y comunicación con Irán.

14 Kaufman, Asher, “Why Israel and Hezbollah reached a ceasefire now – and what it means for Israel, Lebanon, Biden and Trump”, *The Conversation*, 27 de noviembre de 2024.

15 International Crisis Group, “Can the Hizbollah-Israel Ceasefire Hold?”, Middle East and North Africa Q&A, 3 de diciembre de 2024.

16 Security Council Report, “Lebanon: Closed Consultations”, *What's in Blue*, 11 de enero de 2025.

17 Sewell, Abby y Melanie Lidman, “The fragile Israel-Hezbollah truce is holding so far, despite violations”, *AP*, 4 de enero de 2024.

Israel – Palestina	
Actores negociadores	Gobierno de Israel, Hamas
Terceras partes	Qatar, Egipto, EEUU, Francia, ONU
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.

A lo largo de 2024 **continuaron las negociaciones indirectas entre Israel y Hamas mediadas por Qatar, Egipto y EEUU, sin que se consiguiera acordar un cese el fuego**. Este bloqueo se mantuvo a pesar de la magnitud de la violencia y la crisis humanitaria en Gaza y de las acusaciones cada vez más generalizadas sobre la comisión de genocidio contra la población palestina por parte de Israel. Durante el año solo hubo pausas humanitarias muy limitadas (en enero, facilitada por Qatar y Francia, para permitir el acceso parcial de medicinas a Gaza; en julio, para permitir la vacunación contra la poliomielitis en la Franja). EEUU continuó siendo un soporte político y militar clave para el Gobierno de Benjamin Netanyahu y, en paralelo a su implicación como mediador en las negociaciones, siguió suministrando ingentes cantidades de armas a Israel.

Tras la breve suspensión temporal de hostilidades en noviembre de 2023,¹⁸ las negociaciones permanecieron

bloqueadas, a pesar de la celebración de algunas reuniones entre los actores mediadores e Israel en París a comienzos de 2024. La proximidad del Ramadán (10 de marzo a 9 de abril) alentó expectativas sobre la posibilidad de alcanzar un pacto, pero la tregua no llegó a concretarse. Pese a ello, en este período **el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por primera vez – después de cuatro intentos fallidos– una resolución que demandaba un alto el fuego inmediato, aunque temporal, con motivo del Ramadán**.¹⁹ La resolución 2728²⁰ fue aprobada el 25 de marzo con la abstención de EEUU. Washington había vetado tres resoluciones similares y había evitado las apelaciones públicas a un cese el fuego para no comprometer el pretendido “derecho a autodefensa” reivindicado por Israel. Algunos análisis atribuyeron el cambio de postura a diversos factores, entre ellos la presión doméstica ante la situación en Gaza y la constatación de que las acciones de Israel para liberar a los rehenes no estaban dando resultado.²¹

A comienzos de abril los mediadores elaboraron una propuesta de cese el fuego de tres fases, de seis semanas cada una, que incluía la liberación gradual de rehenes, un repliegue progresivo de las fuerzas israelíes de la Franja, el fin de los enfrentamientos y un incremento en la ayuda humanitaria y para la reconstrucción de Gaza. **Algunos análisis apuntaron a que las negociaciones desarrolladas entonces en El Cairo y Doha fueron sustantivas**. Hamas habría reiterado la propuesta que había hecho a los mediadores cuando se discutía la tregua por el Ramadán: un alto el fuego permanente, la retirada de las fuerzas israelíes de Gaza, el retorno de la población desplazada y un intercambio “serio” de rehenes por prisioneros palestinos. Netanyahu insistió en que las demandas del grupo palestino le parecían “maximalistas” y en sus advertencias respecto a que, tras una pausa en las hostilidades, proseguiría su ofensiva hasta la “victoria total” sobre Hamas. Ello, pese a las mayores presiones internas (en abril más de 100.000 personas se reunieron en Tel Aviv para exigir un acuerdo con Hamas y demandar elecciones anticipadas; familiares de los rehenes irrumpieron en el Parlamento para exigir un pacto); y **a las crecientes acusaciones contra Netanyahu por obstaculizar un acuerdo para aferrarse al poder y evitar juicios por corrupción**. Las negociaciones se vieron influidas también por las amenazas de Israel de invadir Rafah, localidad en la que se había concentrado más de la mitad de la población gazatí huyendo de los ataques israelíes.

A principios de mayo, Hamas aceptó la propuesta diseñada por los países mediadores con algunas reservas y peticiones de cambios. Netanyahu se apresuró a calificar las demandas de Hamas como “delirantes”

18 Véase el resumen sobre Israel-Palestina en la edición anterior del anuario.

19 The New Humanitarian, “UN Security Council passes Gaza ceasefire resolution”, *The New Humanitarian*, 25 de marzo de 2024.

20 UN News, “Gaza: Security Council passes resolution demanding ‘an immediate ceasefire’ during Ramadan”, *UN News*, 25 de marzo de 2024.

21 Shehada, Muhammad, “The Biden Administration’s False History of Ceasefire Negotiations”, *Center for International Policy*, 8 de enero de 2025.

y dos días más tarde ordenó la invasión terrestre de Rafah.²² En este contexto, **a finales de mayo el presidente de EEUU, Joe Biden, anunció una propuesta de tres etapas** que, en parte, daba respuesta a algunas de las peticiones planteadas por Hamas. Según esta hoja de ruta, en la primera fase del plan se activaría un alto el fuego inmediato, un intercambio de un primer grupo de rehenes (mujeres, heridos y ancianos) a cambio de la excarcelación de prisioneros palestinos, y un repliegue de las fuerzas israelíes de las áreas pobladas de Gaza. En la segunda fase se establecería un cese permanente de las hostilidades a cambio de la liberación de los rehenes restantes y se concretaría un repliegue total de Israel de la Franja. En una tercera fase se retornarían los cuerpos de los rehenes muertos y se implementaría un plan para la reconstrucción de Gaza. **El plan de Biden fue refrendado por el Consejo de Seguridad de la ONU a través de la resolución 2735** (10 de junio).²³

Aunque Biden presentó su plan como fruto de una iniciativa israelí, Netanyahu y otros miembros de su Gobierno se distanciaron de la propuesta, asegurando que no reflejaba las posiciones israelíes. El primer ministro aseguró estar dispuesto a un acuerdo parcial para obtener la liberación de rehenes, pero insistió en que su Gobierno solo aceptaría una pausa en las hostilidades y que su ofensiva continuaría hasta erradicar a Hamas. Los miembros más extremistas del Gobierno israelí —los ministros ultras Bezalet Smotrich y Itamar Ben-Gvir— rechazaron el plan y amenazaron con abandonar la coalición gubernamental si se ponía en marcha. Pese a ello, las negociaciones indirectas continuaron, **Hamas sugirió varias modificaciones a la propuesta de EEUU y el 2 de julio aceptó una versión actualizada del plan de Biden. Según trascendió, Hamas accedió a que un alto el fuego “completo y permanente” no fuera una condición para la firma del acuerdo y que pudiera negociarse durante la primera fase**, pero solicitó garantías de que el cese el fuego condujera al fin de las hostilidades y no fuera una mera pausa. Se trataba de un cambio en la posición del grupo islamista palestino desde el inicio de las negociaciones en noviembre.²⁴ En este contexto, que alentó expectativas sobre la evolución del proceso negociador, **Netanyahu presentó una serie de condiciones que calificó de innegociables y que se convirtieron en un nuevo escollo.**²⁵ Entre ellas, la prerrogativa de reanudar las hostilidades después de una pausa hasta la consecución de los objetivos

de guerra de Israel, la permanencia de las fuerzas israelíes en el corredor Philadelphi o Salaheddin (una zona estratégica en la frontera entre Gaza y Egipto)²⁶, restricciones al retorno de población desplazada a la zona norte de la Franja y un incremento en el número de rehenes liberados en la primera fase. **Estas condiciones fueron consideradas por miembros de los equipos de mediación e incluso por funcionarios israelíes como un intento deliberado por sabotear el acuerdo** y evidenció las tensiones entre Netanyahu y el equipo negociador israelí.²⁷

Paralelamente, **Israel incrementó sus ataques sobre Gaza y dio muerte a altos dirigentes de Hamas, entre ellos a Ismail Haniyeh, máximo líder político y cabeza del equipo negociador** del grupo islamista. La muerte de Haniyeh el 31 de julio en Teherán, precedida horas antes por la del comandante de Hezbollah, Fuad Shukur, hizo temer una intensificación de la escalada regional y derivó en nuevos contactos diplomáticos para atemperar la crisis. Irán y Hezbollah anunciaron que responderían a los ataques, atribuidos a Israel, pero de una manera que no afectara a los esfuerzos por alcanzar un alto el fuego en Gaza. Según trascendió, ambos actores se comprometieron a no tomar represalias si se conseguía un acuerdo. Se activó así otra ronda de contactos en agosto. EEUU

integró todas las condiciones de Netanyahu en una nueva propuesta y habría intentado compensar a Hamas reduciendo el veto de Israel a la lista de prisioneros palestinos que debían ser excarcelados en el marco del acuerdo.²⁸ El grupo islamista —ahora liderado por Yahya Sinwar, líder militar de Hamas, cerebro de los ataques del 7-O y sucesor de Haniyeh— insistió en apoyar la fórmula de principios de julio. A pesar del *impasse*, se proyectó la idea de que las negociaciones tenían posibilidades de prosperar, en un contexto marcado por la campaña electoral para las presidenciales en EEUU. Finalmente, el Gobierno de Biden acabó acusando a Hamas de bloquear las negociaciones. A partir de septiembre la atención internacional se centró en Líbano, tras la intensificación de los ataques israelíes.

La muerte de Sinwar en Gaza a manos de soldados israelíes el 17 de octubre alentó especulaciones sobre un nuevo contexto favorable para un cese el fuego, al ofrecer a Netanyahu la posibilidad de presentarla como una victoria decisiva sobre Hamas —sobre todo teniendo

22 A pesar de que EEUU había establecido una cierta línea roja en Rafah, advirtiendo que una acción en la zona afectaría los suministros de armas a Israel, en la práctica Washington solo suspendió el envío de una embarcación con bombas.

23 Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 2735*, 10 de junio de 2024.

24 Tondo, Lorenzo, y Julian Borger, “Israel-Hamas talks to resume, raising hopes of a Gaza ceasefire”, *The Guardian*, 5 de julio de 2024.

25 Shehada, Muhammad, op.cit.

26 El corredor Philadelphi según la denominación israelí, conocido como Salaheddin por palestinos y egipcios, es una franja de 14 km de largo y 100 metros de ancho entre Egipto y Gaza creada en 1979 según los Acuerdos de Camp David. Más información en BBC, *Qué es el corredor Filadelfia, la zona desmilitarizada en Gaza junto a la frontera con Egipto atacada por Israel*, 5 de enero de 2024.

27 Times of Israel, “Netanyahu issues list of 4 ‘nonnegotiable’ demands as hostage talks slated to restart”, *Times of Israel*, 7 de julio de 2024.

28 Según fuentes involucradas en la mediación, Netanyahu había vetado 100 de los 300 nombres presentados por Hamas —entre ellos Marwan Barghouti— y Washington planteó reducir el veto israelí a 65. EEUU no obtuvo ningún compromiso del primer ministro israelí para apoyar esta propuesta, que Hamas descartó por considerar que era demasiado favorable a Israel.

en cuenta la inviabilidad de concretar su propósito de “triumfo total” sobre el grupo. Diversas voces subrayaron esta oportunidad, pero el Gobierno israelí se encontraba inmerso en una escalada belicista con Irán y en Líbano –donde había iniciado una incursión terrestre y asesinado al líder de Hezbollah, Hassan Nasrallah (28 de septiembre)– y Netanyahu comenzaba a mejorar sus índices de popularidad.²⁹ **Ante el bloqueo negociador, Qatar anunció en noviembre que abandonaba su rol como mediador**, advirtió que no reanudaría este papel hasta que las partes se comprometieran con el proceso y suspendió la oficina de Hamas en Doha. No fue hasta finales de 2024, pasadas las elecciones en EEUU que dieron el triunfo a Donald Trump, que se reanudaron las negociaciones indirectas entre Israel y Hamas y volvieron a celebrarse reuniones en Doha y en El Cairo. El trabajo diplomático se intensificó en los primeros días de enero de 2025, en un esfuerzo alentado por la aspiración del Gobierno de Biden de presentar algún resultado antes de concluir su mandato y el interés explicitado por Trump de que se llegara a un acuerdo antes de su llegada a la Casa Blanca. **Las gestiones desembocaron en un principio de acuerdo de alto el fuego a comienzos de 2025**,³⁰ en un escenario regional sacudido por otros acontecimientos, como el alto el fuego entre Israel-Hezbollah (noviembre) y la caída del régimen de Bashar al-Assad en Siria (diciembre).

Género, paz y seguridad

A lo largo del año las negociaciones estuvieron lideradas exclusivamente por hombres, según lo que trascendió sobre la composición de las delegaciones negociadoras y mediadoras. Además de la no presencia de mujeres de las negociaciones de alto nivel, activistas también llamaron la atención sobre la marginación de las lideresas palestinas de la sociedad civil, destacando que –pese a las graves circunstancias– ninguna había intervenido ante el Consejo de Seguridad de la ONU desde enero de 2022.

Palestina	
Actores negociadores	Hamas, Fatah, otros grupos políticos palestinos
Terceras partes	Rusia, China, Egipto
Acuerdos relevantes	Acuerdo de la Meca (2007), Acuerdo de El Cairo (2011), Acuerdo de Doha (2012), Acuerdo de Beach Refugee Camp (2014)

Síntesis:

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

A lo largo de 2024, y en paralelo a las negociaciones indirectas para un cese el fuego entre Israel y Hamas, se desarrollaron varias iniciativas para intentar promover la reconciliación y unidad entre las facciones palestinas, en particular entre Hamas y Fatah. **Aunque se produjeron varias reuniones y anuncios, al finalizar el año no se habían concretado avances significativos**, en un contexto condicionado por las discusiones sobre quién podría gobernar la Franja en un eventual escenario post acuerdo de cese de hostilidades. Según trascendió, **las principales iniciativas de promoción de la unidad intra-palestina en 2024 contaron con la mediación y/o facilitación de Rusia, China y Egipto**. A finales de febrero, 14 grupos palestinos se reunieron en Moscú durante tres días para discutir la formación de un gobierno de unidad nacional –la cuarta reunión de este tipo promovida por Rusia en los últimos años. El encuentro se celebró tan solo días después de que el primer ministro de la Autoridad Palestina, Mohammed Shtayyeh, renunciara a su cargo con la intención declarada de facilitar la configuración de un gobierno tecnocrático. Según participantes en el encuentro en Moscú, el contexto de violencia en Gaza –denunciado

29 Burke, Jason, “Death of Yahya Sinwar is boost for Netanyahu but may not end the war”, *The Guardian*, 17 de octubre de 2024; Tait, Robert, “Harris says death of Yahya Sinwar is chance to finally end Israel-Gaza war”, *The Guardian*, 18 de octubre de 2024; Pitta, Antonio, “La muerte de Sinwar presenta a Netanyahu una oportunidad para un alto el fuego en Gaza”, *El País*, 18 de octubre de 2024.

30 El 15 de enero de 2025 se anunció el pacto, de tres fases, que en términos generales plantea un esquema muy similar al de la propuesta presentada en mayo por Biden. En la primera etapa, de seis semanas de duración, se suspenderían las hostilidades; las fuerzas israelíes se replegarían de las principales ciudades de Gaza y se concentrarían en un área de la Franja, que la población palestina desplazada comience a retornar y que se incremente significativamente la ayuda humanitaria. En esta fase Hamas debe liberar a 33 de los israelíes que mantiene en su poder, priorizando menores, mujeres –incluyendo militares– y personas mayores de 50 años. A cambio, Israel debía liberar a unos 1.700 palestinos y palestinas (un millar de los cuales detenidos después del 7-0). En la segunda fase, de duración indeterminada, se intercambiarían el resto de israelíes vivos en manos de Hamas por palestinos encarcelados por Israel y se concretaría un repliegue total de las fuerzas israelíes de Gaza. En una tercera fase se intercambiarían los cuerpos de rehenes y soldados israelíes fallecidos por combatientes de Hamas muertos y se pondría en marcha la reconstrucción de Gaza. El plan comenzó a implementarse el 19 de enero en medio de expectativas e incertidumbres. Entre ellas, cómo se gestionará el paso de la fase 1 a la fase 2 –los detalles de la segunda fase serían objeto de negociación a partir del día 16 de la implementación del cese el fuego–; o cómo se resolverán aspectos clave de la fase tres, que supone dirimir cuestiones de gobernanza y qué tipo de autoridad asumirá en control de Gaza. Sobre este último punto, véase el resumen sobre Palestina en este capítulo.

crecientemente como un genocidio— agudizaba la sensación de responsabilidad entre los dirigentes para iniciar un proceso que desembocara en un acuerdo de unidad del liderazgo palestino.³¹ Tras el encuentro, el ministro de Exteriores ruso aseguró que Hamas había accedido a poner por escrito su reconocimiento de la Organización de Liberación Palestina (OLP), identificada internacionalmente como representante del pueblo palestino y dominada por Fatah.

En los meses siguientes China asumió el protagonismo de la mediación entre las facciones palestinas, evidenciando un mayor interés en implicarse en los asuntos de la región.³² En marzo el diplomático y enviado del Ministerio de Exteriores chino, Wang Kejian, se reunió en Doha con el líder político de Hamas, Ismail Haniyeh —en la primera reunión de un representante oficial chino y el grupo islamista palestino desde el 7-O. Un mes más tarde, en abril, Beijing albergaba una reunión de representantes de Hamas y Fatah. Estas gestiones derivaron a mediados de año en conversaciones en pro de la unidad que reunieron en Beijing a representantes de 14 organizaciones palestinas, incluyendo Fatah, Hamas, Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP), Frente Democrático para la Liberación de Palestina (FDLP), Partido del Pueblo Palestino, Frente de Lucha Popular Palestina e Iniciativa Nacional Palestina, entre otras. Tras dos días de intercambios, esta jornada **concluyó el 23 de abril con la firma de un acuerdo, la “Declaración de Beijing para Poner fin a la División y Fortalecer la Unidad Nacional Palestina”**,³³ suscrito por los delegados palestinos —solo una mujer entre ellos— en presencia de representantes diplomáticos de China, Egipto, Argelia, Arabia Saudita, Qatar, Jordania, Siria, Líbano, Rusia y Türkiye. Según el texto, las facciones palestinas acordaron alcanzar la reconciliación y unidad entre las diferentes facciones, afirmaron que la OLP era la representante legítima del pueblo palestino, y se comprometieron a formar un gobierno de reconciliación nacional interino con foco en la reconstrucción post conflicto de Gaza y a promover el establecimiento de un Estado Palestino según las resoluciones de la ONU. Respecto al gobierno de unidad nacional, el pacto precisó que tendría un carácter temporal, que sería fruto del consenso de todas las facciones palestinas, que ejercería su autoridad tanto en Gaza como en Cisjordania, unificaría las instituciones, iniciaría el proceso de reconstrucción y prepararía la celebración de elecciones generales. China enmarcó su propuesta

en una iniciativa de tres fases, que exige previamente un alto el fuego duradero en Gaza, apoyo internacional a una gobernanza post-conflicto en la Franja bajo el principio de que los “Palestinos gobiernan Palestina” y respaldo para que Palestina se convierta en miembro de pleno derecho de la ONU.

Con posterioridad al anuncio, voces críticas subrayaron que el acuerdo de Beijing no abordaba temas clave de desacuerdo entre Hamas y Fatah, expresaron dudas sobre la voluntad de ambos grupos para avanzar hacia una reconciliación y destacaron las reacciones pesimistas entre población palestina teniendo en cuenta los fracasos previos. Una semana después de la firma del acuerdo en Beijing, Israel dio muerte en Teherán a Haniyeh. Su asesinato alentó algunos debates sobre una oportunidad para la reconciliación intra-palestina, pero en la práctica no se observó un cambio de escenario.³⁴ **En diciembre, sin embargo, tras nuevos contactos entre Hamas y Fatah promovidos por Egipto, ambas partes acordaron establecer un comité técnico de entre 10 y 15 personas palestinas políticamente independientes, la mayoría de Gaza, que asumiría la gobernanza civil de este territorio** en un escenario post-bélico. En concreto, en los ámbitos de educación, salud, economía y reconstrucción de la Franja con la ayuda de la comunidad internacional, además de la gestión del paso fronterizo de Rafah en la frontera con Egipto. El denominado Comité Comunitario de Apoyo informaría a la Autoridad Palestina. El acuerdo fue interpretado como una señal de cierta disposición de Hamas a renunciar a un rol en la futura gobernanza de la Franja y por favorecer los intentos de mediación de un alto el fuego.³⁵ Al finalizar el año, el borrador del acuerdo sobre este comité estaba pendiente de ratificación por parte del presidente palestino, Mahmoud Abbas, figura crecientemente impopular y acusado en el pasado de torpedear los esfuerzos de reconciliación.³⁶ Tras el acuerdo de alto el fuego entre Israel y Hamas anunciado en enero de 2025, los debates volvieron a centrarse en la futura gobernanza de Gaza. El Gobierno de Netanyahu ha descartado cualquier rol de Hamas o de la AP en un futuro gobierno de Gaza. La AP ha expresado su rechazo a fórmulas de transición o que separen la administración de Gaza y Cisjordania. Países árabes han insistido en que se debería permitir que la AP administrara la Franja en colaboración con la UNRWA, la agencia de la ONU para la población refugiada palestina declarada terrorista por Israel.

31 Al-Jazeera, “Palestinian unity on agenda as Hamas, Fatah leaders meet in Moscow”, *Al-Jazeera*, 29 de febrero de 2024.

32 En 2023, China promovió el acuerdo de restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Arabia Saudita e Irán.

33 Ministry of Foreign Affairs The People's Republic of China, *Palestinian Factions Sign Beijing Declaration on Ending Division and Strengthening Palestinian National Unity*, 23 de julio 2024.

34 Browne, Gareth, “With no love lost between Hamas and Fatah, Haniyeh’s killing unlikely to tip Palestinian politics”, *Al-Monitor*, 2 de agosto 2024; Gester, Karin, Jan Tirowski y Katja Hermann, “Is the Beijing Declaration an Opportunity for Palestine”?, *Rosa Luxemburg Stiftung*, 8 de septiembre de 2024.

35 McKernan, Bethan, “Hamas and Fatah agree to create Committee to run postwar Gaza Strip”, *The Guardian*, 3 de diciembre de 2024.

36 Bajec, Alessandra, “Inside the Fatah-Hamas talks for Gaza’s post war governance”, *The New Arab*, 11 de julio de 2024.

Siria	
Actores negociadores	Gobierno, sectores de la oposición política y armada, actores regionales e internacionales ³⁷
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. La caída del régimen de Bashar al-Assad en diciembre de 2024 abrió un nuevo capítulo en la historia del país, con amplios retos para la transición.

A lo largo de 2024 se mantuvieron abiertos los diversos canales diplomáticos establecidos para abordar el conflicto en Siria –proceso de Ginebra, de Astaná y vía jordana–, aunque ninguno de ellos ofreció avances durante el año. **La abrupta caída del régimen de Bashar**

al-Assad el 8 de diciembre, tras una ofensiva liderada por el grupo Hayat Tahrir al-Sham (HTS) desde el norte (Idlib) que se hizo con el control del país en un plazo de 10 días, **abrió un nuevo escenario en el país tras más de cinco décadas de dictadura**. Este nuevo contexto determinó cambios en los posicionamientos de actores regionales e internacionales³⁸ y la **presentación de propuestas renovadas para intentar incidir en esta fase de cambios y facilitar una transición política en Siria**.

Antes de este giro de acontecimientos, el proceso de Astaná había celebrado dos reuniones, una en enero³⁹ y otra en noviembre⁴⁰. Las declaraciones conjuntas al finalizar estos encuentros por los actores implicados en esta iniciativa, Irán, Rusia y Türkiye –también actores armados en el conflicto sirio– evidenciaron una especial preocupación por la situación en Oriente Medio, marcada por las consecuencias de los ataques de Hamas del 7-O, el genocidio en Gaza y la intensificación de las tensiones entre Israel y diversos actores regionales. A nivel general, sin embargo, no se avanzó en una propuesta para resolver el conflicto. En el caso de la llamada vía jordana, promovida por la Liga Árabe para entablar un diálogo con el régimen de al-Assad, el grupo de contacto ministerial establecido en 2023 para perfilar una solución regional a la crisis siria había celebrado solo una reunión en 2024. En la cita con el ministro de Exteriores sirio en El Cairo, en septiembre, los temas prioritarios siguieron siendo el retorno de la población refugiada siria y la producción y tráfico de drogas desde Siria, asuntos de especial interés para los países árabes involucrados en la iniciativa. En tanto, el proceso de Ginebra, impulsado por la ONU, continuó bloqueado y no se produjo ninguna reunión del Comité Constitucional que, teóricamente, intentaba avanzar en el borrador de una nueva Constitución para Siria. El último encuentro de este proceso, que reunía a delegados del régimen, la oposición y la sociedad civil, se celebró en junio de 2022.⁴¹

Tras la caída del régimen de Bashar al-Assad, se abrieron múltiples interrogantes sobre la fase de transición y los actores que liderarán la nueva Siria, partiendo por HTS, que evolucionó a partir de la facción de al-Qaeda en Siria. HTS y su líder, Ahmed al-Sharaa –que abandonó su nombre de guerra, Abu Mohammed al-Jolani– han intentado proyectar una imagen de pragmatismo, apelando a la unidad y a principios que conectan con las aspiraciones de la revolución siria. En este contexto, el 10 de diciembre se anunció que Mohamed al-Bashir –hasta entonces responsable del Gobierno de Salvación

37 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.
38 Para más información véase “Siria: El derrocamiento del régimen de al-Assad abre un capítulo de expectativas e incertidumbre en el país” en Escola de Cultura de Pau, *Escenarios de riesgo y oportunidades de paz*, enero de 2025.
39 Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Türkiye, *Joint Statement by Representatives of Iran, Russia and Türkiye on Outcomes of the 21st International Meeting on Syria in the Astana Format*, Astana, 24-25 de enero de 2024.
40 Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Türkiye, *Joint Statement by Representatives of Iran, Russia and Türkiye on Outcomes of the 22nd International Meeting on Syria in the Astana Format*, 11-12 de noviembre de 2024.
41 En junio de 2022 Siria, en el marco de su relación estratégica con Rusia, exigió un cambio de ubicación del proceso de Ginebra por considerar que Suiza había dejado de ser un facilitador neutral, debido a su apoyo a las sanciones contra Moscú por su invasión de Ucrania. La falta de consenso en torno al lugar donde celebrar las deliberaciones ha sido desde entonces uno de los escollos para continuar el proceso.

Sirio en Idlib, una estructura establecida por HTS para administrar el área bajo su control— asumiría el gobierno en funciones hasta marzo de 2025. Días más tarde, las autoridades de transición anunciaron la suspensión del Parlamento y la Constitución en esta fase y avanzaron la **intención de conformar un mecanismo de diálogo nacional**. No obstante, algunos sectores sirios expresaron reservas por la falta de transparencia y limitada representatividad en la conformación de este espacio. Ante este nuevo escenario, proliferaron las iniciativas diplomáticas y las visitas a Siria de diversos actores que intentaban establecer relación con las nuevas autoridades e influir en la evolución del proceso político.

El enviado especial de la ONU para Siria y líder del proceso de Ginebra, Geir Pedersen, viajó al país en diciembre e insistió en que se abría una oportunidad para una transición inclusiva que respete la diversidad y pluralidad de voces en Siria.⁴² Hasta entonces, las iniciativas impulsadas por la ONU habían tenido como referencia la resolución 2254, que dibujaba una hoja de ruta para la transición en Siria. Sin embargo, el propio Pedersen reconoció que este marco no podía aplicarse ya de manera automática —estaba concebido para una negociación entre las fuerzas de oposición y el régimen de al-Assad—, pero insistió en que sus principios clave continuaban siendo relevantes y vigentes. Entre ellos, la necesidad de una nueva Constitución y la celebración de elecciones libres. Al-Sharaa, que calificó la resolución 2254 como desfasada, sugirió una hoja de ruta alternativa que no prevé comicios hasta dentro de cuatro años, con la intención de dar tiempo a la recuperación de las infraestructuras, a la comunicación con las comunidades sirias en el exterior y a contar con datos estadísticos actualizados de población. El cronograma de la resolución 2254 preveía una transición con elecciones en el plazo de año y medio. Colectivos de sirios y sirias en el exterior también intentaban defender sus propias hojas de ruta ante las nuevas autoridades sirias. Tras una reunión en Doha en diciembre —un día antes de la caída de Damasco—, varios países árabes —Qatar, Arabia Saudita, Iraq, Egipto y Jordania— junto a los miembros del proceso de Astaná, se mostraron partidarios de un proceso político guiado por la resolución 2254 y explicitaron su apoyo a los esfuerzos de la ONU.⁴³ A mediados de mes, el grupo de contacto con Siria de la Liga Árabe se reunió en Aqaba

(Jordania) y subrayó que la transición pacífica en Siria debía estar auspiciada por la organización regional y la ONU, siguiendo los principios de la resolución 2254. También solicitó el establecimiento de una misión política de la ONU para asistir a Siria en este proceso.⁴⁴ Otros actores, como EEUU, Francia, Alemania, Reino Unido y la UE también insistieron en la necesidad de una transición inclusiva y no sectaria que garantice el respeto a los derechos humanos, incluyendo mujeres y las minorías.⁴⁵ Al finalizar el año, los plazos y términos del levantamiento de las sanciones que se impusieron en su momento contra el Gobierno de Bashar al-Assad se perfilaban como una de las herramientas de presión externa a las nuevas autoridades.

Tras el derrocamiento de al-Assad, proliferaron las iniciativas diplomáticas y las visitas a Siria de diversos actores que intentaban entablar relación con las nuevas autoridades e influir en la evolución del proceso político

Diversos análisis identificaron los principales desafíos políticos y de seguridad en la nueva coyuntura siria, entre ellos conseguir un alto el fuego de alcance nacional; controlar los numerosos grupos armados que operan en el país y evitar ciclos de venganza y represalia; preservar evidencias de crímenes y vulneraciones a derechos humanos para que sean utilizadas en futuros mecanismos de rendición de cuentas, justicia y reparación; abordar la situación de la población desplazada, refugiada y de las miles de personas desaparecidas (en su mayoría retenidas por el antiguo régimen); abordar las hostilidades entre Turquía y las SDF y, en general, la cuestión kurda en Siria (condicionada por la evolución de los contactos entre Ankara y el PKK)⁴⁶ y afrontar los retos derivados de la penetración israelí en Siria y sus planes de multiplicar la población en los Altos del Golán ocupados.

Género, paz y seguridad

Ante el nuevo escenario en el país, activistas feministas sirias reiteraron sus demandas de formar parte activa en el proceso de transición. Si bien expresaron sus esperanzas en la nueva etapa, también manifestaron sus dudas sobre un futuro gobierno liderado por HTS, en particular en lo que respecta a los derechos de las mujeres, teniendo en cuenta las denuncias de vulneraciones en el marco de su experiencia de gobierno en Idlib. Algunos actores internacionales, como la UE, anunciaron que condicionarían el levantamiento de las restricciones a que el esquema de transición garantice los derechos de las mujeres.

42 Wintour, Patrick, “The UN wants to influence a pluralist Syria – but will the country listen?”, *The Guardian*, 8 de enero de 2025.

43 Ministerio de Asuntos Exteriores de Qatar, *Joint Statement by Foreign Ministers of Arab Countries and the Astana Process on the Situation in Syria*, 7 de diciembre de 2024.

44 Iraqi News Agency, *The final statement of the Arab Foreign Ministers’ meeting*, 14 de diciembre de 2024.

45 Ministerio de Exteriores de Reino Unido, *Joint Statement on Syria*, Press Release, 14 de diciembre de 2024.

46 Véase el resumen sobre Türkiye (PKK) en el capítulo 5 (Europa).

