

# Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios

Negociaciones de paz 2020.  
Análisis de tendencias y escenarios



# Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios

**Elaborado por**

Iván Navarro Milián

Josep Maria Royo Aspa

Jordi Urgell García

Pamela Urrutia Arestizábal

Ana Villellas Ariño

María Villellas Ariño

Este libro ha sido impreso en papel libre de cloro  
Informe finalizado en febrero de 2020.  
Imprenta: Ulzama  
Edición: Icaria Editorial / Escola de Cultura de Pau, UAB  
Diseño: Lucas Wainer Mattosso

ISBN: 978-84-9888-960-4  
Depósito legal: B 18441-2018

**El presente informe ha sido elaborado por:**

Iván Navarro Milián, Josep Maria Royo Aspa,  
Jordi Urgell García, Pamela Urrutia Arestizábal,  
Ana Villellas Ariño y María Villellas Ariño.

Los contenidos de este informe pueden ser libremente reproducidos y difundidos, siempre que se cite adecuadamente. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Escola de Cultura de Pau y no refleja necesariamente la opinión de la ACCD.

**Para citar este informe:**

Escola de Cultura de Pau. *Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios.*  
Barcelona: Icaria, 2020.

Esta obra forma parte de la serie *Negociaciones de paz. Análisis de tendencias y escenarios* que anualmente publica la Escola de Cultura de Pau y está sujeta a una licencia internacional de Creative Commons



Se permite la reproducción total o parcial, la distribución y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con finalidades comerciales y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

**Escola de Cultura de Pau**

Parc de Recerca, Edifici MRA,  
Plaça del Coneixement,  
Universitat Autònoma de Barcelona,  
08193 Bellaterra (Espanya)  
Tel: +34 93 586 88 48  
Email: [pr.conflict.escolapau@uab.cat](mailto:pr.conflict.escolapau@uab.cat)  
Web: <http://escolapau.uab.cat>

# Índice

Sumario ejecutivo	7
Introducción	13
1. Negociaciones en 2019: panorámica global y principales tendencias	15
2. Negociaciones de paz en África	31
2.1. Negociaciones en 2019: tendencias regionales	32
2.2. Análisis de casos	37
África Austral	37
África Occidental	38
Cuerno de África	42
Grandes Lagos y África Central	46
Magreb - Norte de África	55
3. Negociaciones de paz en América	61
3.1. Negociaciones en 2019: tendencias regionales	61
3.2. Análisis de casos	63
América del Norte, Centroamérica y el Caribe	63
América del Sur	66
4. Negociaciones de paz en Asia	71
4.1. Negociaciones en 2019: tendencias regionales	72
4.2. Análisis de casos	76
Asia Meridional	76
Asia Oriental	79
Sudeste Asiático y Oceanía	82
5. Negociaciones de paz en Europa	91
5.1. Negociaciones en 2019: tendencias regionales	91
5.2. Análisis de casos	95
Europa Occidental	95
Europa Oriental	97
Rusia y Cáucaso	100
Sudeste de Europa	103
6. Negociaciones de paz en Oriente Medio	109
6.1. Negociaciones en 2019: tendencias regionales	109
6.2. Análisis de casos	114
Golfo	114
Mashreq	118
Anexo 1: Resumen de los conflictos armados en 2019	127
Anexo 2: Resumen de las tensiones en 2019	131
Escola de Cultura de Pau	137

## Relación de tablas, cuadros, gráficos y mapas

Tabla 1.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en 2019	15
Gráfico 1.1.	Distribución geográfica de las negociaciones de paz	18
Mapa 1.1.	Negociaciones de paz en 2019	19
Tabla 1.2.	Procesos de paz y negociaciones internas e interestatales, con o sin terceras partes en 2019	21
Tabla 1.3.	Organizaciones intergubernamentales en calidad de terceras partes en procesos de paz en 2019	23
Tabla 1.4.	Principales acuerdos de 2019	27
Tabla 2.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en África en 2019	31
Mapa 2.1.	Negociaciones de paz en 2019 en África	33
Tabla 3.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2019	61
Mapa 3.1.	Negociaciones de paz en 2019 en América	62
Tabla 4.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Asia en 2019	71
Mapa 4.1.	Negociaciones de paz en 2019 en Asia	72
Tabla 5.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2019	91
Mapa 5.1.	Negociaciones de paz en 2019 en Europa	92
Tabla 6.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio en 2019	109
Mapa 6.1.	Negociaciones de paz en 2019 en Oriente Medio	110

# Sumario ejecutivo

**Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios** es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2019. El examen de la evolución y las dinámicas de negociaciones a nivel mundial permite ofrecer una mirada global sobre los procesos de paz, identificar tendencias y facilitar un análisis comparativo entre distintos escenarios. Uno de los principales objetivos del presente informe es poner la información y el análisis al servicio de aquellos actores que, desde diferentes niveles, participan en la resolución pacífica de conflictos, incluyendo las partes en disputa, mediadores, sociedad civil, entre otros. El anuario también pretende visibilizar las distintas fórmulas de diálogo y negociación destinadas a revertir las dinámicas de violencia y a canalizar los conflictos por vías políticas en numerosos contextos. De esta manera, se busca destacar, potenciar y promover los esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a transformar los conflictos y sus causas de fondo mediante métodos pacíficos

En lo que respecta a la metodología, el informe se nutre principalmente del análisis cualitativo de estudios e informaciones de numerosas fuentes – Naciones Unidas, organismos internacionales, centros de investigación, medios de comunicación, ONG, entre otras –, así como de la experiencia adquirida en investigaciones sobre terreno. El informe incorpora además, de manera transversal, la perspectiva de género en el estudio y análisis de los procesos de paz.

En cuanto a su estructura, la publicación está organizada en seis capítulos. En el primero se presenta un resumen y un mapa de los 50 procesos y negociaciones que tuvieron lugar en 2019, y se ofrece una panorámica con las principales tendencias a nivel global. Los cinco capítulos siguientes profundizan en el análisis de los procesos y negociaciones de paz desde una perspectiva geográfica. Cada uno de ellos aborda las principales tendencias de las negociaciones de paz en África, América, Asia, Europa y Oriente Medio respectivamente y describe la evolución y dinámicas de cada uno de los casos presentes en las regiones, incluyendo en relación a la agenda de género, paz y seguridad. Al principio de cada uno de esos cinco capítulos se incluye un mapa en el que se señalan los países que han sido objeto de procesos y negociaciones de paz en 2019.

## Procesos y negociaciones de paz en 2019

ÁFRICA (19)	ASIA (12)	EUROPA (7)
Burundi Camerún (Ambazonia/North West y South West) Eritrea – Etiopía Etiopía (Ogadén) Etiopía (Oromiya) Libia Mali Marruecos – Sáhara Occidental Mozambique Nigeria (Delta del Níger) RCA RDC Región Lago Chad (Boko Haram) Rep. del Congo Senegal (Casamance) Somalia Sudán <sup>1</sup> Sudán del Sur Sudán - Sudán del Sur	Afganistán China (Tíbet) Corea, RPD – Corea, Rep de Corea, RPD – EEUU Filipinas (MILF) Filipinas (MNLF) Filipinas (NDF) India (Assam) India (Nagalandia) Myanmar Papúa Nueva Guinea (Bougainville) Tailandia (sur)	Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) Chipre España (País Vasco) Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) Moldova (Transdniestria) Serbia – Kosovo Ucrania (este)
	AMÉRICA (5)	ORIENTE MEDIO (7)
	Colombia (FARC) Colombia (ELN) Haití Nicaragua Venezuela	Irán (noroeste) Irán (programa nuclear) Iraq Israel – Palestina Palestina Siria Yemen

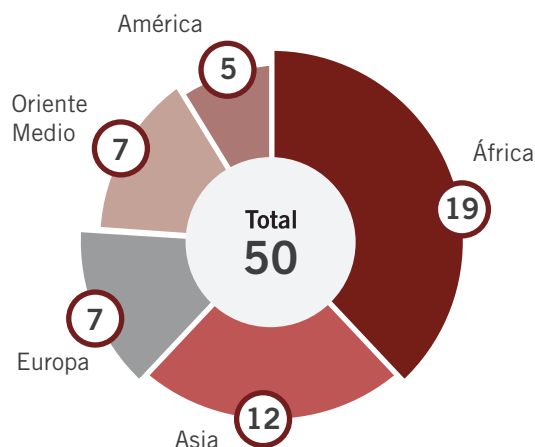
## Negociaciones en 2019: panorámica global y principales tendencias

En 2019 se identificaron un total de 50 procesos y negociaciones de paz a nivel mundial: 19 en África (38% del total), 12 en Asia (24%), siete en Europa (14%), otros siete en Oriente Medio (14%) y cinco en

1. En 2019 los tres procesos y negociaciones de paz que transcurrían en Sudán en 2018 se fusionaron en uno, debido a la finalización del espacio de diálogo nacional entre el Gobierno y la oposición luego de la conformación de un Gobierno de Transición, así como a la fusión en un solo espacio de negociación de paz los casos de Darfur y las denominadas “Dos Áreas” (Kordofán Sur y Nilo Azul). Ambos procesos (transición post Omar al-Bashir y la negociación con los grupos armados de Darfur y de Kordofán Sur y Nilo Azul) se analizan de forma conjunta en el capítulo.



## Distribución geográfica de las negociaciones de paz en 2019



América (10%). En términos comparativos con años previos se identificó un ligero incremento en el número de procesos y negociaciones de paz a nivel mundial, ya que en 2018 se contabilizaron 49 casos, mientras que en 2017 se analizaron 43 contextos. El incremento de procesos en 2019 respondió al mayor número de casos en Asia, Oriente Medio y América. En Europa hubo el mismo número de procesos que el año anterior, mientras que en África se redujo el número de casos. Esta disminución se debió a la normalización de las relaciones entre Djibouti y Eritrea –que en años anteriores habían protagonizado una negociación política analizada en el informe– y por el fin de la mediación del presidente de Ghana en la crisis interna de Togo. Adicionalmente, los tres procesos y negociaciones de paz que transcurrían en 2018 en Sudán se fusionaron en un solo proceso a finales de 2019. Cinco nuevos casos de procesos e iniciativas de negociación se activaron en 2019 en Camerún, con la intención de abordar el conflicto que involucra a las regiones de mayoría anglófona del país; en Haití, con diversas iniciativas para promover un diálogo nacional entre el Gobierno y la oposición; en Papúa Nueva Guinea, donde el Gobierno y las autoridades de Bougainville iniciaron un diálogo tras el referéndum de autodeterminación celebrado en 2019; y en dos casos de Oriente Medio, con iniciativas de carácter exploratorio y relativamente incierto en Iraq, escenario de masivas protestas antigubernamentales en 2019, y en Irán, en el marco de la tensión que involucra a actores políticos y armados kurdos en la zona noroeste del país.

En cuanto a los **actores implicados en los procesos de negociación**, en la totalidad de los casos analizados los gobiernos de los respectivos países fueron una de las partes protagonistas de las negociaciones. Estos gobiernos mantuvieron interlocución –directa o indirecta– con actores de diversa índole, según las peculiaridades de cada contexto, pero que en términos generales incluyeron a grupos armados no gubernamentales –a nivel individual o en agrupación–; a una combinación más compleja de actores armados y políticos de la oposición; a grupos o plataformas opositoras eminentemente políticas; a los gobiernos de

otros Estados –en el caso de disputas interestatales–; y a representantes de entidades que buscan la secesión o un reconocimiento como territorios independientes, entre otros casos.

En cuanto a las **terceras partes involucradas en procesos de paz y negociación**, cabe destacar que, si bien en muchos casos es posible identificar con claridad a los actores involucrados en actividades de mediación, facilitación y acompañamiento, en otras ocasiones las tareas se realizan de manera discreta y no pública. Según el análisis de casos en 2019, en la gran mayoría de casos –40 de 50 casos, que corresponden a un 80%– se constató la participación de una tercera parte en tareas de facilitación o mediación. Se incluyen negociaciones de carácter interno con participación de terceras partes (29 casos), negociaciones interestatales con terceras partes (siete), diálogos nacionales con terceras partes (dos) y otros formatos (dos). Los casos en los que no hubo una tercera parte implicada o en los que los contactos se establecieron de manera directa o bilateral se concentraron en Asia (ver tabla “Procesos de paz y negociaciones internas e interestatales, con y sin terceras partes en 2019”). En la práctica totalidad de procesos con actores mediadores –35 de 40– había más de un actor desempeñando este tipo de tareas. Los actores involucrados en tareas de mediación o facilitación fueron de naturaleza diversa y entre ellos destaca la labor de organizaciones intergubernamentales –con especial mención para la ONU, presente en 22 de los 50 procesos identificados durante el año–, Estados, organizaciones religiosas y ONG (ver tabla “Organizaciones intergubernamentales en calidad de terceras partes en procesos de paz en 2019”).

En cuanto a las **agendas de negociación**, cabe tener en cuenta las singularidades de cada caso y que no todos los temas en discusión trascienden a la opinión pública. Pese a ello, es posible constatar que –como en años previos– uno de los asuntos con mayor presencia en las negociaciones en todos los continentes fue la búsqueda de treguas, altos el fuego y ceses de hostilidades. Este tema tuvo especial notoriedad en contextos de conflicto armado, como en Etiopía (Oromiya y Ogadén), Libia, Malí, RCA, Sudán, Sudán del Sur, Colombia, Afganistán, Filipinas, Myanmar, Israel-Palestina, Siria o Yemen. Otros temas relevantes en las agendas de negociación estuvieron relacionados con el desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR) –por ejemplo, en Malí, Mozambique, Etiopía (Oromiya, Ogadén), Sudán del Sur o Filipinas–, con el estatus de territorios en disputa –en contextos como Serbia-Kosovo, Moldova (Transdniestria), Chipre o Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), Armenia (Nagorno-Karabaj), Ucrania, Filipinas (MILF y MNLF), China (Tíbet), India (Assam y Nagalandia), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) o Taiandia (sur)– o con asuntos relacionados con el reparto del poder político, que se plasmó en debates sobre cuestiones electorales –en Venezuela, Nicaragua o Palestina, por ejemplo–, en intentos por conformar gobiernos de unidad –como ilustra el caso de Yemen tras el acuerdo

## Procesos de paz y negociaciones internas e interestatales, con y sin terceras partes en 2019

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (8)	Negociaciones con terceras partes (29)	Diálogos nacionales sin terceras partes (3)	Diálogos nacionales con terceras partes (2)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (7)
<b>ÁFRICA</b>							
Burundi		x					
Camerún (Ambazonia/ North West-South West)		x	x				
Eritrea-Etiopía							x
Etiopía (Ogadén)		x					
Etiopía (Oromiya)	x						
Libia		x					
Malí		x	x				
Marruecos – Sáhara Occidental							x
Mozambique		x					
Nigeria (Delta del Níger)	x						
RCA		x					
RDC		x					
Región Lago Chad (Boko Haram)	x						
Rep. del Congo	x						
Senegal (Casamance)		x					
Somalia		x					
Sudán <sup>2</sup>		x		x			
Sudán - Sudán del Sur							x
Sudán del Sur		x					
<b>AMÉRICA</b>							
Colombia (FARC)		x					
Colombia (ELN)		x					
Haití			x				
Nicaragua				x			
Venezuela		x					
<b>ASIA</b>							
Afganistán					x		
China (Tíbet)	x						
Corea, RPD–Corea, Rep. de						x	
Corea, RPD–EEUU						x	
Filipinas (MILF)		x					
Filipinas (MNLF)	x						
Filipinas (NDF)		x					
India (Assam)	x						
India (Na-galandia)	x						
Myanmar		x					
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)		x					
Tailandia (sur)		x					

2. En 2019 los tres procesos y negociaciones de paz que transcurrían en Sudán en 2018, se redujeron a uno debido a la finalización del espacio de diálogo nacional entre el Gobierno y la oposición luego de la conformación de un gobierno de transición, así como a la fusión en un solo espacio de negociación de paz de los casos de Darfur y las denominadas “Dos Áreas” (Kordofán Sur y Nilo Azul).

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (8)	Negociaciones con terceras partes (29)	Diálogos nacionales sin terceras partes (3)	Diálogos nacionales con terceras partes (2)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (7)
<b>EUROPA</b>							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) <sup>3</sup>		x					
Moldova (Transnistria)		x					
Serbia – Kosovo <sup>4</sup>							x
Ucrania (este) <sup>5</sup>		x					
<b>ORIENTE MEDIO</b>							
Irán (noroeste)		x					
Irán (programa nuclear)							x
Iraq		x					
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria <sup>6</sup>		x					
Yemen		x					

de Riad– o iniciativas para definir nuevos marcos constitucionales –como en las negociaciones sobre Siria. Otro tema presente en algunas negociaciones fue el del control de la proliferación nuclear, en casos como Irán o el proceso entre Corea del Norte y del Sur.

En materia de **evolución de los procesos**, el análisis de casos en 2019 confirmó la gran diversidad de tendencias. Se identificaron algunos avances positivos en algunos contextos. En África destacaron casos como el de Mozambique y Sudán-Sudán del Sur, que desembocaron en acuerdos suscritos por el Gobierno y RENAMO, en el primer caso, y en un pacto de delimitación fronteriza, en el segundo (Ver tabla “Principales acuerdos de 2019”). También se produjeron avances concretos en negociaciones como las de Afganistán y Filipinas (MILF) y en Europa destacó el caso de Ucrania, donde se alcanzaron nuevos acuerdos de alto el fuego más robustos y retirada de fuerzas de varias zonas, entre otros progresos. Otros procesos enfrentaron numerosas dificultades. Buen ejemplo de ello fueron los casos identificados en América, con una evolución marcada por la fragilidad, la desconfianza hacia las otras partes y hacia los actores facilitadores. En otros continentes también se observaron diversos obstáculos en procesos y negociaciones de paz, como en los casos africanos

de Burundi, Camerún, Malí, Libia, Somalia y Sudán del Sur; o escenarios caracterizados por el estancamiento y escasos o nulos avances –como en Moldova (Transnistria), Serbia-Kosovo, Israel-Palestina o Sáhara Occidental, entre otros contextos.

Adicionalmente, en lo que respecta a la **agenda de género, paz y seguridad**, volvieron a constatarse los múltiples retos que enfrentan las mujeres para participar en procesos formales y para la incorporación de la perspectiva de género en las negociaciones. Pese a esta valoración general, es posible identificar la existencia y/o creación de algunos formatos para garantizar una mayor presencia de las mujeres en las negociaciones y para integrar la mirada de género en los acuerdos y su implementación. En este sentido, Colombia continuó siendo un caso paradigmático y de referencia, en gran parte por el papel de las organizaciones de mujeres en la implementación del acuerdo de paz de 2016. En 2019, otro contexto con evolución positiva en este ámbito fue Chipre, donde se reactivó el comité técnico de igualdad de género que había permanecido estancado el año anterior y se estableció una antena de la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo. Otros casos en los que se produjeron ciertos avances en materia de género, paz y seguridad fueron Afganistán

3. El carácter del proceso de paz en relación a Abjasia y Osetia del Sur así como el papel de Rusia en esos conflictos y en el proceso de paz está sujeto a interpretaciones. Ucrania considera a Rusia actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.
4. El proceso de paz entre Serbia y Kosovo se considera interestatal ya que aunque el estatus legal internacional todavía es objeto de controversia, Kosovo ha sido reconocido como Estado por más de un centenar de países. En 2010, la Corte Internacional de Justicia, en un dictamen no vinculante, señaló que la declaración de independencia de Kosovo no violaba el derecho internacional ni la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU.
5. El carácter del proceso de paz en Ucrania y el papel de Rusia en el conflicto y en el proceso de paz está sujeto a interpretaciones. Ucrania considera a Rusia actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.
6. En el caso de Siria, existen dos procesos de negociación paralelos (Astaná y Ginebra) y en ambos casos hay terceras partes involucradas, aunque algunas de ellas proyectan directamente sus intereses en la negociación.

## Principales acuerdos de 2019

Proceso de paz	Acuerdos
Camerún (Ambazonia/North West-South West)	Conclusiones del Diálogo Nacional, celebrado entre el 30 de septiembre y el 4 de octubre, en Yaoundé. Los principales movimientos políticos separatistas y los actores armados boicotearon la iniciativa. Participaron un millar de delegados representando a partidos políticos, Iglesia y sociedad civil. Las recomendaciones surgidas de la conferencia fueron que el nombre del país volviera a ser la República Unida de Camerún, que se adoptara un estatus especial para las dos regiones anglófonas, y que todos los textos legales estuvieran disponibles en francés e inglés (en la actualidad hay cooficialidad de los dos idiomas, pero el idioma predominante es el francés). En diciembre el Parlamento camerunés aprobó las recomendaciones del diálogo nacional, consideradas insuficientes por numerosos sectores.
Etiopía (Ogadén)	Acuerdo de DDR, del 8 de febrero de 2019, entre el gobierno regional del estado de Somalí y el ONLF. El acuerdo establece el procedimiento para llevar a cabo el desarme y la reintegración de los combatientes del ONLF en los cuerpos de seguridad y en la administración.
Etiopía (Oromiya)	Acuerdo de alto el fuego y de DDR. El 24 de enero el gobierno regional y el grupo armado OLF firmaron un acuerdo de alto el fuego, según el cual además los combatientes del OLF se comprometieron a concentrarse en campos de acantonamiento, para proceder a su desarme, desmovilización y reintegración (DDR).
Mozambique	Acuerdo de Paz y Reconciliación de Maputo firmado por el Gobierno y RENAMO el 6 de agosto. El acuerdo contiene, entre otros puntos, garantías para el desarrollo de unas elecciones inclusivas, la descentralización del sistema político-administrativo, así como la puesta en marcha del proceso de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR) de RENAMO
RCA	Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación de Jartum, alcanzado en Bangui, el 6 de febrero de 2019. Entre el 24 de enero y el 5 de febrero se celebraron conversaciones en Jartum (Sudán) en el marco de la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA y bajo los auspicios de la UA, de ahí su nombre. El acuerdo, el octavo en seis años, incluye la formación de un gobierno inclusivo, una comisión de verdad y reconciliación, una comisión de investigación para determinar los crímenes cometidos, la creación de unidades especiales mixtas de seguridad en las que se integrarán miembros de las insurgencias durante un periodo de transición de dos años, el compromiso de celebración de elecciones libres y la creación de un comité ejecutivo de seguimiento del acuerdo copresidido por la UA, el Gobierno y los grupos armados.
Sudán	Declaración de Juba de Medidas de Fomento de la Confianza y la Preparación para la Negociación, firmada el 11 de septiembre entre el Gobierno de Transición sudanés y los grupos armados SRF, SLM-MM y SPLM-N (Abdelaziz al-Hilu). Sirve como hoja de ruta acordada para el reinicio de las rondas de conversaciones de paz conjuntas (Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul) en Juba, Sudán del Sur.
Sudán-Sudán del Sur	Acuerdo de delimitación de la frontera compartida entre Sudán y Sudán del Sur, logrado el 22 de octubre al cierre de la 11ª Comisión Conjunta de Fronteras entre ambos países celebrada en Jartum. Quedan pendientes de delimitar cinco áreas sujetas a nuevas negociaciones: Dabba al-Fukhar, Jabal al-Muqainis, Kaka, Kefi Kenji y Hofrat Al-Nehass.
Yemen	Acuerdo de Riad, entre el Gobierno internacionalmente reconocido de Abdo Rabbo Mansour Hadi y sectores secesionistas del sur aglutinados en el Southern Transitional Council (STC). El pacto fue suscrito el 5 de noviembre tras la mediación de Arabia Saudita, con la intención de frenar la escalada de hostilidades en el seno del bando anti al-houthista. El acuerdo incluye entre sus puntos clave la formación de un gobierno con igual número de representantes del norte y sur del país, la retirada de arsenales de ciudades del sur, la integración de las milicias vinculadas al STC en las fuerzas de seguridad yemeníes y la inclusión de delegados del STC en los espacios de diálogo y negociación promovidos por la ONU.

—donde se anunció la inclusión de mujeres en las delegaciones negociadoras, entre otras iniciativas— y Papúa Nueva Guinea —donde se garantizó la presencia de mujeres en el equipo del Gobierno autonómico que deberá negociar con el Gobierno central el estatus político de la isla de Bougainville. Cabe destacar que en la mayoría de contextos analizados en este informe organizaciones de mujeres —en solitario, con el apoyo de otras organizaciones locales, nacionales e internacionales, en especial ONU Mujeres— jugaron un importante rol de incidencia y presión para el inicio, continuación o reanudación de procesos, protagonizando movilizaciones, celebrando foros de debate, llevando a cabo iniciativas de sensibilización, presentando propuestas a las partes negociadoras, o denunciando la ausencia de las mujeres en los espacios formales de negociación política.

## Tendencias regionales

### África

■ A lo largo del año 2019 se identificaron 19 procesos y negociaciones de paz en el continente africano, lo

que supone el 38% de los 50 procesos de paz a nivel mundial.

- Los intentos por promover una salida política al conflicto en Libia se vieron obstaculizados por la escalada violencia en el país, la apuesta por la vía armada de actores clave y continuas vulneraciones al embargo de armas.
- En Mozambique el Gobierno y RENAMO firmaron un acuerdo de paz histórico que sienta las bases para el fin del conflicto.
- Suiza y el CHD facilitaron encuentros entre el Gobierno y actores separatistas de las regiones anglófonas de Camerún.
- Se inició la implementación del acuerdo de paz alcanzado en febrero entre el Gobierno de la región de Somalí (Etiopía) y el ONLF con la puesta en marcha del programa de desarme.
- El 6 de febrero se alcanzó en Bangui el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en la República Centroafricana entre las autoridades del país y 14 grupos armados.
- El cambio de Gobierno en Sudán, tras 30 años de régimen presidido por Omar al-Bashir, dio un nuevo impulso a la resolución de los procesos de paz abiertos en Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul.

## América

- En América tuvieron lugar cinco procesos de diálogo, dos en Colombia, uno en Venezuela, uno en Nicaragua y uno en Haití, que representan el 10% de las negociaciones que se desarrollaron durante 2019.
- Ante la agudización de la crisis política y social, el presidente de Haití intentó iniciar un proceso de diálogo nacional.
- El Gobierno venezolano y la oposición llevaron a cabo varias reuniones en Noruega y Barbados bajo los auspicios del Gobierno noruego.
- El proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN quedó completamente interrumpido tras el atentado contra la academia de Policía en Bogotá en el mes de enero.

## Asia

- En Asia en 2019 se registraron 12 procesos de negociación, lo que representa aproximadamente una quinta parte del total de casos acontecidos a escala internacional.
- Las conversaciones de paz entre el Gobierno de EEUU y la insurgencia talibán avanzaron notablemente, aunque el presidente Trump canceló la firma del acuerdo de paz que estaba a punto de ser firmado en agosto.
- Organizaciones de mujeres afganas reclamaron sin éxito una participación significativa en las negociaciones de paz y que sus derechos no fueran objeto de transacción con la insurgencia talibán.
- En Mindanao el proceso de paz se centró en el desarrollo institucional del nuevo marco autonómico y en el desarme, desmovilización y reintegración del MILF.
- A pesar de que los líderes de EEUU y Corea del Norte mantuvieron dos encuentros durante el año, el proceso de negociación estuvo estancado la mayor parte del año.
- En el sur de Tailandia se paralizaron las negociaciones entre el Gobierno y MARA Patani, que agrupa a varios grupos insurgentes, pero Bangkok trató de reanudar conversaciones con el BRN, el principal grupo armado del sur del país.
- No se produjeron avances formales en el proceso de paz en Myanmar, pero tuvieron lugar múltiples encuentros entre el Gobierno y los diferentes grupos insurgentes.

## Europa

- Un 14% de los procesos de paz en el mundo en 2019 (siete de los 50 casos) tuvieron lugar en Europa.

- Se produjeron avances en el proceso de paz en Ucrania, con la reanudación del formato de diálogo de Normandía, nuevos altos el fuego más robustos y retirada de fuerzas de varias zonas, entre otros progresos.
- La crisis política en Moldova ralentizó el proceso de negociaciones sobre Transdniestria, sin que las partes en conflicto lograsen en 2019 un nuevo protocolo con medidas de confianza.
- El proceso de paz en Chipre continuó estancado durante el año y las reuniones informales no consiguieron generar acuerdo suficiente para su reanudación formal.
- El diálogo entre Kosovo y Serbia se mantuvo bloqueado, en un contexto de incremento de la tensión y exigencias respectivas.
- Armenia aprobó su primer plan de acción nacional de implementación de la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, pero este no incluía mecanismos específicos de participación en el proceso de paz y se centraba en el ámbito de las fuerzas de seguridad.

## Oriente Medio

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

# Introducción

**Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios** es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2019. El examen de la evolución y las dinámicas de negociaciones a nivel mundial permite ofrecer una mirada global sobre los procesos de paz, identificar tendencias y facilitar un análisis comparativo entre los distintos escenarios. Uno de los principales objetivos del presente informe es poner la información y el análisis al servicio de aquellos actores que, desde diferentes niveles, participan en la resolución pacífica de conflictos, incluyendo las partes en disputa, terceras partes que ejercen tareas de facilitación o mediación, sociedad civil, entre otros. El anuario también pretende visibilizar distintas fórmulas de diálogo y negociación destinadas a revertir las dinámicas de violencia y a canalizar los conflictos por vías políticas en numerosos contextos. De esta manera, se busca destacar, potenciar y promover los esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a transformar los conflictos y sus causas de fondo mediante métodos pacíficos.

En lo que respecta a la **metodología**, el informe se nutre principalmente del análisis cualitativo de estudios e informaciones de numerosas fuentes –Naciones Unidas, organismos internacionales, centros de investigación, medios de comunicación, ONG, entre otras–, así como de la experiencia adquirida en investigaciones sobre terreno. El informe incorpora de manera transversal la perspectiva de género en el estudio y análisis de los procesos de paz.

El análisis se asienta en una **definición** que entiende por **procesos de paz** todos aquellos esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a resolver los conflictos y transformar sus causas de fondo mediante métodos pacíficos, especialmente a través de las

negociaciones de paz. Se consideran **negociaciones de paz** los procesos de diálogo entre al menos dos partes enfrentadas en un conflicto, en los cuales las partes abordan sus diferencias en un marco concertado para poner fin a la violencia y encontrar una solución satisfactoria a sus demandas. También pueden participar otros actores no directamente implicados en la contienda. Las negociaciones de paz suelen ir precedidas de fases previas o exploratorias que permiten definir el formato, lugar, condiciones y garantías, entre otros aspectos de la futura negociación. Las negociaciones de paz pueden estar facilitadas o no por **terceras partes**. Las terceras partes intervienen en la disputa para contribuir al diálogo entre los actores enfrentados y favorecer una salida negociada del conflicto. En las negociaciones de paz también pueden participar otros actores no directamente implicados en la disputa. Las negociaciones de paz pueden resultar en **acuerdos** globales, parciales, acuerdos relativos al procedimiento o proceso y acuerdos vinculados a las causas o consecuencias del conflicto, pudiéndose combinar elementos de los diversos tipos en un mismo acuerdo.

En cuanto a su **estructura**, la publicación está organizada en seis capítulos. En el primero se presenta un resumen de los procesos y negociaciones que tuvieron lugar en 2019, y se ofrece una panorámica con las principales tendencias a nivel global. Los cinco capítulos siguientes profundizan en el análisis de los procesos y negociaciones de paz desde una perspectiva regional. Cada uno de ellos aborda las principales tendencias de las negociaciones de paz en África, América, Asia, Europa y Oriente Medio, respectivamente, y describe la evolución y dinámicas de cada uno de los casos presentes en las regiones, incluyendo referencias a la agenda de género, paz y seguridad.



# 1. Negociaciones en 2019: panorámica global y principales tendencias

- Durante 2019 se identificaron 50 procesos y negociaciones de paz en el mundo. El mayor número de casos se registró en África (19), seguido de Asia (12), Europa (siete), Oriente Medio (siete) y América (cinco).
- Se identificaron cinco nuevas iniciativas de negociación en el año 2019, correspondientes a Camerún, Haití, Papúa Nueva Guinea, Iraq e Irán.
- Los gobiernos y grupos armados de oposición o movimientos político-militares fueron los principales actores negociadores en la mayor parte de los procesos analizados.
- En la mayor parte de los procesos y negociaciones analizados –80% de los casos– se identificó la participación de terceras partes en tareas de mediación y facilitación, exceptuando el continente asiático.
- La ONU estuvo presente en casi la mitad de los casos donde se identificó la implicación de una tercera parte. La organización internacional se involucró en los procesos de negociación a través de diversos formatos, entre ellos enviados especiales.
- Uno de los asuntos que estuvo más presente en las agendas de negociación fue la búsqueda de treguas, altos el fuego y cese de hostilidades, siguiendo la tendencia de años anteriores.
- El análisis de los diferentes procesos en 2019 confirmó las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para participar de forma significativa en procesos formales y para la incorporación de la perspectiva de género en las negociaciones.

Durante el año 2019 se identificaron 50 procesos y negociaciones de paz a nivel mundial. El análisis de los diferentes contextos revela una amplia variedad de realidades y dinámicas, fruto de la diversa naturaleza de los conflictos armados<sup>1</sup> y tensiones sociopolíticas<sup>2</sup> a las que están vinculadas las negociaciones. Sin perder de vista las singularidades de cada uno de los casos, es posible extraer algunas conclusiones y ofrecer reflexiones sobre el panorama general de procesos y negociaciones de paz, así como identificar algunas tendencias. A continuación, se presentan algunas conclusiones en materia de distribución geográfica de las negociaciones, actores involucrados en los procesos de negociación, terceras partes implicadas, temas claves y recurrentes en la agenda de negociaciones, evolución general de los procesos y dimensión de género en las negociaciones de paz.

Tabla 1.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en 2019

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
<b>África</b>		
<b>Burundi</b>	Gobierno, oposición política y social agrupada en el Conseil National pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et la Restauration d'un Etat de Droit (CNARED)	Comunidad de Estados de África del Este (EAC por sus siglas en inglés), ONU
<b>Camerún (Ambazonia/ North West y South West)</b>	Gobierno, oposición política (SDF, MRC) y sectores de la oposición política separatista	Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, Suiza, Centre for Humanitarian Dialogue
<b>Eritrea – Etiopía</b>	Gobierno de Eritrea y Gobierno de Etiopía	Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, EEUU
<b>Etiopía (Ogadén)</b>	Gobierno, movimiento político militar ONLF	Kenia, Eritrea, Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Suecia

1. La Escola de Cultura de Pau (ECP) define conflicto armado como todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual y de género, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciados de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o al control de los recursos o del territorio.
2. Se considera tensión aquella situación en la que la persecución de determinados objetivos o la no satisfacción de ciertas demandas planteadas por diversos actores conlleva altos niveles de movilización política, social o militar y/o un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado, que puede incluir enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques, y cuya escalada podría degenerar en un conflicto armado en determinadas circunstancias. Las tensiones están normalmente vinculadas a: a) demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; b) la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado, o a la política interna o internacional de un Gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o c) al control de los recursos o del territorio.



Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
<b>África</b>		
<b>Etiopía (Oromiya)</b>	Gobierno, movimiento político militar OLF	--
<b>Libia</b>	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN), LNA	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Alemania, Francia, Italia, Rusia y Turquía
<b>Mali</b>	Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) – MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA	Argelia, Francia, Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), UA, ONU, UE, Centre for Humanitarian Dialogue, Carter Center, organizaciones de la sociedad civil, Mauritania
<b>Marruecos – Sáhara Occidental</b>	Marruecos, Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (POLISARIO)	ONU, Argelia y Mauritania, Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia)
<b>Mozambique</b>	Gobierno, RENAMO	Equipo mediador nacional, Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano), Iglesia Católica, ONU, Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), UA, UE, Botswana, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza, Tanzania
Nigeria (Delta del Níger)	Gobierno, Pan-Niger Delta Forum (PANDEF), NIGER Delta Consultative Assembly, (NIDCA), Pan Niger Delta Peoples' Congress (PNDPC), Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND)	--
<b>RCA</b>	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias anti balaka	Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (UA y CEEAC con apoyo de la ONU, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad), Comunidad de Sant'Egidio, ACCORD, OCI, Grupo de Apoyo Internacional (ONU, UE, entre otros), Centre for Humanitarian Dialogue, China, Rusia, Sudán
<b>RDC</b>	Gobierno, Alianza por la Mayoría Presidencial, oposición política y social	Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Iglesia de Cristo en el Congo, Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), UA, UE, ONU, OIF y EEUU
Región Lago Chad (Boko Haram)	Gobierno de Nigeria, Boko Haram (facción Abubakar Shekau), Boko Haram (facción Abu Musab al-Barnawi)	--
Rep. del Congo	Gobierno, milicias Ninjas y el Consejo Nacional de los Republicanos (CNR) de Frédéric Bintsamou (pastor Ntoumi)	--
Senegal (Casamance)	Gobierno de Senegal, facciones del grupo armado Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC)	Centre for Humanitarian Dialogue, Comunidad de Sant'Egidio, Gambia, Guinea-Bissau
<b>Somalia</b>	Gobierno Federal, líderes de los estados federales y emergentes (Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste), movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal-Jama'a, líderes de clanes y subclanes, Somalilandia	ONU, IGAD, Turquía, entre otros
<b>Sudán<sup>3</sup></b>	Gobierno de Sudán, coalición opositora "Sudan Call" formada por partidos de oposición nacional y Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur), Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW, Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N)	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania, UA, UNAMID, Etiopía, Sudán del Sur, Uganda
<b>Sudán del Sur</b>	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO) y una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros)	"IGAD Plus": IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Yibuti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU, South Sudan Council of Churches
<b>Sudán - Sudán del Sur</b>	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), Egipto, Libia, EEUU, UE
<b>América</b>		
<b>Colombia (FARC)</b>	Gobierno y FARC	Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Componente Internacional de Verificación (Secretaría Técnica de los Notables, Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame)

3. En 2019 los tres procesos y negociaciones de paz que transcurrían en Sudán en 2018, se fusionaron en uno, debido a la finalización del espacio de diálogo nacional entre el Gobierno y la oposición luego de la conformación de un Gobierno de Transición, así como a la fusión en un solo espacio de negociación de paz los casos de Darfur y las denominadas "Dos Áreas" (Kordofán Sur y Nilo Azul). Ambos procesos (transición post Omar al-Bashir y la negociación con los grupos armados de Darfur y de Kordofán Sur y Nilo Azul) se analizan de forma conjunta en el capítulo.

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
<b>América</b>		
<b>Colombia (ELN)</b>	Gobierno y ELN	Países garantes (Brasil, Noruega, Cuba, y Chile), países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia)
<b>Haití</b>	Gobierno, oposición política y social	--
<b>Nicaragua</b>	Gobierno, oposición política y social	Vaticano, OEA
<b>Venezuela</b>	Gobierno, oposición política y social	Noruega, Grupo Internacional de Contacto
<b>Asia</b>		
<b>Afganistán</b>	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, ONU
China (Tíbet)	China, Gobierno tibetano en el exilio	--
<b>Corea, RPD – Corea, Rep. de</b>	Corea del Norte, Corea del Sur	--
<b>Corea, RPD – EEUU</b>	Corea del Norte, EEUU	--
<b>Filipinas (MILF)</b>	Gobierno, MILF	Malasia, International Contact Group, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team, Independent Decommissioning Body
<b>Filipinas (MNLF)</b>	Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)	--
<b>Filipinas (NDF)</b>	Gobierno, NDF (organización paraguas de distintas organizaciones comunistas, entre ellas el Partido Comunista de Filipinas, que es el brazo político del NPA)	Noruega
India (Assam)	Gobierno, ULFA-PTF, NDFB-P, NDFB-RD	--
<b>India (Nagalandia)</b>	Gobierno indio, NSCN-IM, NNPG: GPRN/NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord) y NNC/GDRN/NA, ZUF	--
<b>Myanmar</b>	Gobierno; grupos armados firmantes del acuerdo de alto el fuego (NCA): DKBA, RCSS/SSA-South, CNF, KNU,KNLAPC, ALP, PNLO, ABSDF, NMSP y LDU; grupos armados no adheridos al NCA: UWSP, NDAA, SSPP/SSA-N, KNPP, NSCN-K, KIA, AA, TNLA, MNDAA	China
<b>Papúa Nueva Guinea (Bougainville)</b>	Gobierno, Gobierno Autónomo de Bougainville	ONU, Conciliation Resources
<b>Tailandia (sur)</b>	Gobierno, MARA Patani (organización paraguas que representa a varios grupos armados)	Malasia
<b>Europa</b>		
<b>Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)</b>	Armenia, Azerbaiyán	Grupo de Minsk de la OSCE (copresidido por Rusia, Francia y EEUU; el resto de miembros permanentes son Belarús, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía)
<b>Chipre</b>	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre	ONU, UE; Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
<b>España (País Vasco)</b>	ETA (disuelta), Gobierno de España, Gobierno del País Vasco, Gobierno de Navarra, Gobierno de Francia, Mancomunidad del País Vasco francés actores políticos y sociales del País Vasco, Colectivo de Presos Políticos Vascos (EPPK, por sus siglas en euskera)	Foro Social Permanente, Bakea Bidea
<b>Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)</b>	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia <sup>4</sup>	OSCE, UE y ONU; EEUU Rusia <sup>5</sup>
<b>Moldova (Transdniestria)</b>	Moldova, autoproclamada República de Transdniestria	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
<b>Serbia – Kosovo</b>	Serbia, Kosovo	UE, ONU
<b>Ucrania (este)</b>	Gobierno de Ucrania; representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk; Gobierno de Rusia <sup>6</sup>	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia <sup>7</sup> ); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia <sup>8</sup> )

4. El estatus de Rusia en el proceso de paz en Georgia está sujeto a interpretaciones diferentes. Georgia lo considera actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.

5. Ibid.

6. El estatus de Rusia en el proceso de paz en Ucrania está sujeto a interpretaciones diferentes. Ucrania lo considera actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.

7. Ibid.

8. Ibid.

Oriente Medio		
Irán (noroeste) <sup>9</sup>	Gobierno, Cooperation Center of Iranian Kurdistan's Political Parties (organización paraguas de grupos kurdos que incluye facciones de Komala y del KDP)	Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF)
<b>Irán (programa nuclear)</b>	Irán, P4+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), UE	ONU, Francia, Japón, Omán
Iraq <sup>10</sup>	Actores políticos de diverso signo	Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Iraq (UNAMI)
<b>Israel-Palestina</b>	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP), Hamas, Jihad Islámica	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia, Omán
<b>Palestina</b>	Hamas, Fatah	Egipto, Qatar
<b>Siria</b>	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, UE, EEUU, Rusia, Turquía, Irán
<b>Yemen</b>	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansar Allah South Transitional Council (STC), Arabia Saudita	ONU, Kuwait, Omá, Arabia Saudita,

Las negociaciones de paz marcadas en negrita son descritas en el capítulo.  
 -- No existen o no hay constancia pública de la existencia de terceras partes.

En cuanto a la **distribución geográfica de los procesos y negociaciones en 2019**, la mayor parte de los casos analizados se concentró en África, que albergó 19 procesos de negociación, equivalentes a un 38% del total. Asia fue la segunda región con un mayor número de casos, con un total de 12, que representan un 24% de las negociaciones en 2019. El resto de las negociaciones se distribuyeron entre Europa, con siete casos (14%), Oriente Medio, también con siete (14%) y América, con cinco (10%). Cabe mencionar que el alto porcentaje de negociaciones en África tiene una correlación con el hecho de que el continente es escenario también del mayor número de conflictos armados y tensiones a nivel global.<sup>11</sup> En términos comparativos con el año anterior se identificó un leve aumento en el número de procesos y negociaciones de paz analizados a nivel mundial, ya que en 2017 se contabilizaron 43 casos y en 2018 fueron 49, frente a 50 en 2019. El incremento de procesos

**La mayor parte de las negociaciones en 2019 tuvo lugar en África (38%), seguido de Asia (24%), Europa (14%), Oriente Medio (14%) y América (10%)**

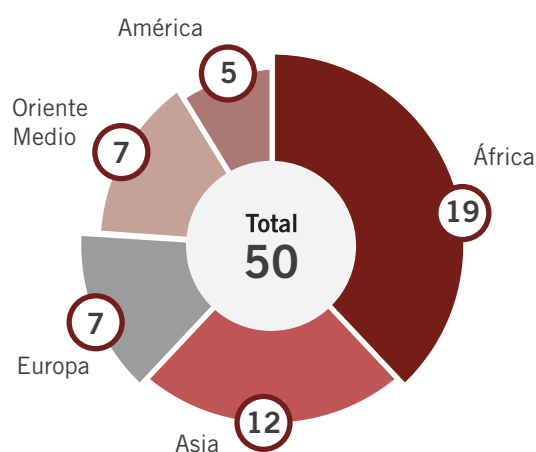
en 2019 respondió al mayor número de casos en Asia, Oriente Medio y América. En Europa se identificó el mismo número de procesos y negociaciones que el año anterior, mientras que en África se redujo el número de casos. La reducción se debe a la normalización de

las relaciones entre Yibuti y Eritrea, por lo que esta negociación política dejó de ser analizada en el informe, y por el fin de la mediación del presidente de Ghana, Nana Akufo-Addo, en la crisis política en Togo. Esta crisis, aunque lejos de estar resuelta, se canalizó en el marco de las instituciones políticas del país. Por otra parte, los tres procesos y negociaciones de paz que transcurrían en Sudán en 2018, se redujeron a uno al finalizar el año 2019. Por un lado, debido a que el diálogo nacional que impulsaba el Ejecutivo de Omar al-

Bashir con los grupos opositores y armados nacionales llegó a su fin con la caída de su Gobierno luego de tres décadas en el poder. Ello dio pie a un nuevo proceso de negociación entre la Junta Militar y la oposición nacional, que contó con la participación y presión de diferentes actores externos, para la conformación de un gobierno de transición cívico-militar que incorporó a la oposición y sus demandas. Por otro lado, el nuevo gobierno de transición de Sudán fusionó en un solo espacio de negociación de paz, en Juba, los casos de Darfur y las denominadas "Dos Áreas" (Kordofán Sur y Nilo Azul), con el objetivo de lograr una paz final y estable para todo el territorio. Los tres procesos (transición post Omar al-Bashir, la negociación con los grupos armados de Darfur y la negociación de Kordofán Sur y Nilo Azul) se analizan de forma conjunta en este informe.

Las nuevas negociaciones de paz en 2019 correspondieron a la situación en Camerún, debido a las iniciativas que promovió Suiza y la organización Centre for Humanitarian Dialogue para trasladar al diálogo nacional camerunés las propuestas de algunos

Gráfico 1.1. **Distribución geográfica de las negociaciones de paz**



9. Contactos de carácter exploratorio.

10. Ibid.

11. Véase el anexo 1 (Resumen de los conflictos armados en el mundo en 2019) y anexo 2 (Resumen de las tensiones en el mundo en 2019). Para más información sobre el panorama de conflictos armados y tensiones a nivel global, véase Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria, 2020.

actores políticos separatistas de las regiones de mayoría anglófona del país; en Haití, donde se iniciaron diversas iniciativas para promover un proceso de diálogo nacional entre el Gobierno y la oposición; en Papúa Nueva Guinea, donde el Gobierno papú y las autoridades de Bougainville entablaron un diálogo tras el referéndum de autodeterminación celebrado a finales de 2019 en la isla; y finalmente en Oriente Medio, donde se impulsaron dos iniciativas de carácter exploratorio y relativamente incierto relacionadas por una parte con la tensión en Iraq vinculada a las protestas antigubernamentales y por otra parte con la tensión en el noroeste de Irán vinculada a la oposición política y armada por parte de actores kurdos.

En lo que hace referencia a los **actores involucrados en los procesos y negociaciones de paz**, volvió a constatarse que en la totalidad de los casos una de las partes interlocutoras eran los gobiernos de los Estados en los que transcurrían los conflictos y/o tensiones. Los gobiernos de los respectivos Estados mantuvieron interlocución –directa o indirecta– con actores de diversa índole, según las peculiaridades de cada contexto, pero que en términos generales incluyeron a grupos armados no gubernamentales –a nivel individual o en agrupación–; a una combinación más compleja de actores armados y políticos de la oposición; a grupos o plataformas opositoras eminentemente políticas; a los gobiernos de otros Estados –en el caso de disputas

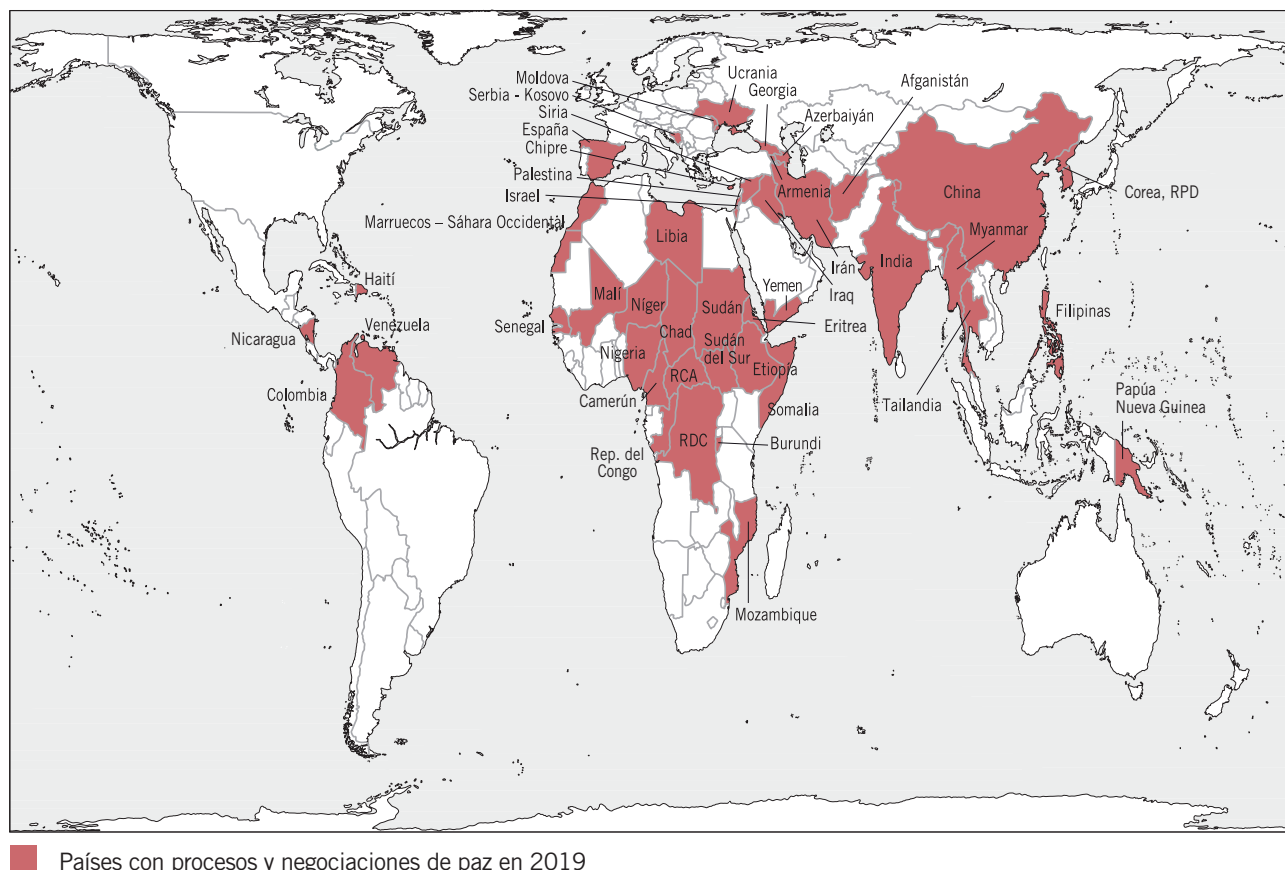
interestatales–; y a representantes de entidades que buscan la secesión o un reconocimiento como territorios independientes, entre otros casos.

**Durante 2019 las negociaciones protagonizadas por gobiernos y grupos armados de la oposición o movimientos político-militares estuvieron presentes en todas las regiones.** Entre estos casos se cuentan varios

***Se identificaron cinco nuevas iniciativas de negociación en el año 2019, correspondientes a Camerún, Haití, Papúa Nueva Guinea, Iraq e Irán***

ejemplos de procesos en África, como el del Gobierno de Etiopía con el ONLF, en Ogadén, y con el OLF, en Oromiya; el del Gobierno de Mozambique con RENAMO; el del Gobierno de RCA con sectores de la ex coalición Séleka y las milicias anti balaka; entre el Gobierno de Sudán y el SPLM-N; o el del Gobierno de Sudán del Sur con el SPLM-IO y otros grupos menores, entre otros. En América destacaron los casos de Colombia, por los diálogos que protagonizó el Gobierno con el ELN (suspendidos durante el año) y con la antigua guerrilla de las FARC, esta última transformada en partido político en el marco de la implementación del acuerdo de paz alcanzado en 2016. En Asia también se identificaron varios casos de este tipo, en algunos contextos con negociaciones directas entre los respectivos gobiernos y los grupos armados –como el MILF y el MNLF en Filipinas, los talibanes en Afganistán, el NSCN-IM en India, el KNPP y el KIA en Myanmar, o el BRN en el sur de Tailandia–, y en otros a través de organizaciones políticas que actuaban como representantes de los grupos armados,

**Mapa 1.1. Negociaciones de paz en 2019**



■ Países con procesos y negociaciones de paz en 2019

como en las negociaciones entre el Gobierno de Filipinas y el NDF, que desde hace décadas actúa como representante del grupo armado NPA. En varios casos de Asia los actores armados involucrados en la negociación se aglutinaron en plataformas conjuntas u organizaciones paraguas que representaban a varios grupos armados, como en los casos de los denominados Grupos Políticos Nacionales Naga en India (que agrupa a siete organizaciones insurgentes en Nagalandia), de MARA Patani en Tailandia (que agrupa a cinco grupos armados) o de la Alianza del Norte y la Alianza de la Fraternidad en Myanmar. En Oriente Medio el principal ejemplo lo ofreció Yemen, ya que en las negociaciones participaron el Gobierno reconocido internacionalmente y el grupo armado conocido como los al-houthistas o Ansar Allah. En otros casos, los procesos implicaron a los respectivos gobiernos con un abanico más amplio y complejo de actores tanto políticos como armados. Entre ellos se cuentan casos como el de Libia, Malí, Siria, Somalia o Sudán. En un número más reducido de contextos el proceso de diálogo e interlocución implicaba al gobierno con grupos o coaliciones de la oposición eminentemente políticas, como en los casos de Burundi, Haití, Iraq, Nicaragua, RDC o Venezuela.

En otro grupo de casos los actores implicados en las negociaciones fueron los gobiernos de diferentes países, en el marco de disputas interestatales. Ejemplos de esta naturaleza se observaron en todas las regiones, a excepción de América. Entre las negociaciones de paz en África, cabe destacar los procesos de diálogo de distinto signo entre Sudán y Sudán del Sur, que avanzó positivamente durante el año, y entre Eritrea y Etiopía, que entró en una dinámica de estancamiento. Asia también ofreció un panorama destacable en este sentido, donde continuaron abiertos los procesos negociadores de corte interestatal ya iniciados en el año 2018 entre Corea del Norte y Corea del Sur, y entre Corea del Norte y EEUU. En Europa el caso emblemático de proceso interestatal fue el de Armenia y Azerbaiyán por Nagorno Karabaj, mientras que en Oriente Medio fue el de Irán y su programa nuclear.

Cabe mencionar que en otro importante número de casos las negociaciones implicaron a los gobiernos de Estados con representantes de entidades que pretendían la secesión, buscaban un nuevo estatus político o administrativo o aspiraban a ser Estados con pleno reconocimiento internacional. Estas entidades – algunas de ellas autoproclamadas como Estados, con control territorial, con un limitado reconocimiento internacional y por lo general con apoyos externos de alguna potencia regional o internacional– tuvieron una participación diversa en las negociaciones, en algunos casos como parte consultada pero con capacidad de incidencia limitada, mientras que en otros se implicaron como parte de pleno derecho. El continente europeo fue escenario de varios casos de este tipo, entre ellos el proceso de Chipre –que implicó a la autoproclamada

República Turca del Norte de Chipre, que solo cuenta con el reconocimiento de Turquía–, el de Moldova –que involucró a la autoproclamada república de Transdniestria, respaldada por Rusia, pero que no cuenta con reconocimiento internacional–, el del este de Ucrania –en el que participaron los representantes de las entidades secesionistas de Donetsk y Lugansk, respaldadas por Rusia–, los de Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) –que implicó a los representantes de ambas entidades, que cuentan con el reconocimiento de Rusia– o el de Kosovo, que cuenta con reconocimiento internacional como Estado por más de un centenar de países y actúa como parte negociadora en el diálogo con Serbia. En esta línea, otros casos que presentan algunas singularidades fueron los de los procesos vinculados al conflicto por el Sáhara Occidental –en el que participan el Gobierno de Marruecos y el Frente POLISARIO– y al conflicto palestino-israelí –que implica a los Gobiernos de Israel y de la Autoridad Palestina. En el primer caso, el Sáhara Occidental continúa siendo considerado por la ONU como un territorio pendiente de descolonizar, cuya pretendida pertenencia a Marruecos no está reconocida ni por el derecho internacional ni por ninguna resolución de Naciones Unidas. Paralelamente, la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) proclamada por el

Frente POLISARIO no ha sido reconocida internacionalmente de manera mayoritaria. En el segundo caso, décadas de negociaciones entre dirigentes israelíes y palestinos no han llevado a la configuración plena de un Estado palestino. Pese a ello, este ha sido reconocido como tal por otros Estados y, desde 2012, también como “miembro observador” de la ONU.

Respecto a las **terceras partes implicadas en los procesos de paz y negociación**, si bien en muchos casos es posible identificar con claridad a los actores involucrados en actividades de mediación, facilitación y acompañamiento, en otras ocasiones estas tareas se realizan de forma discreta o no pública. El análisis del panorama de negociaciones en 2019 a nivel mundial nos permite concluir que en la gran mayoría de casos –40 de 50 casos, que corresponden a un 80%– se constató la participación de una tercera parte, incluyendo las negociaciones con terceras partes (29), los diálogos nacionales con terceras partes (dos), los otros formatos (dos) y las negociaciones interestatales con terceras partes (siete) (ver tabla 1.2). Los casos en que no hubo una tercera parte implicada y donde los contactos se establecieron de manera directa o bilateral se concentraron en Asia, donde se contabilizaron seis casos –China (Tíbet), Rep. de Corea-RPD Corea, RPD Corea-EEUU, Filipinas (MNLF), India (Assam) e India (Nagalandia)–, uno menos que en 2018, por el papel creciente de China en el proceso de paz de Myanmar; y en África, con cuatro casos –Etiopía (Oromiya), Nigeria (Delta Níger), Región Lago Chad (Boko Haram) y Rep. del Congo. Cabe destacar que las negociaciones sin terceras partes fueron un rasgo distintivo de los casos en el continente asiático, ya que en la mitad (seis de 12) de los

***En la gran mayoría de los casos analizados en 2019 (80%) se constató la participación de una tercera parte en las negociaciones de paz, exceptuando el continente asiático***

Tabla 1.2. Procesos de paz y negociaciones internas e interestatales, con y sin terceras partes en 2019

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (8)	Negociaciones con terceras partes (29)	Diálogos nacionales sin terceras partes (3)	Diálogos nacionales con terceras partes (2)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (7)
<b>ÁFRICA</b>							
Burundi		x					
Camerún (Ambazonia/ North West-South West)		x	x				
Eritrea-Etiopía							x
Etiopía (Ogadén)		x					
Etiopía (Oromiya)	x						
Libia		x					
Malí		x	x				
Marruecos – Sáhara Occidental							x
Mozambique		x					
Nigeria (Delta del Níger)	x						
RCA		x					
RDC		x					
Región Lago Chad (Boko Haram)	x						
Rep. del Congo	x						
Senegal (Casamance)		x					
Somalia		x					
Sudán <sup>12</sup>		x		x			
Sudán - Sudán del Sur							x
Sudán del Sur		x					
<b>AMÉRICA</b>							
Colombia (FARC)		x					
Colombia (ELN)		x					
Haití			x				
Nicaragua				x			
Venezuela		x					
<b>ASIA</b>							
Afganistán					x		
China (Tíbet)	x						
Corea, RPD–Corea, Rep. de						x	
Corea, RPD–EEUU						x	
Filipinas (MILF)		x					
Filipinas (MNLF)	x						
Filipinas (NDF)		x					
India (Assam)	x						
India (Na-galandia)	x						
Myanmar		x					
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)		x					
Tailandia (sur)		x					

12. En 2019 los tres procesos y negociaciones de paz que transcurrían en Sudán en 2018, se redujeron a uno, debido a la finalización del espacio de diálogo nacional entre el Gobierno y la oposición luego de la conformación de un gobierno de transición, así como a la fusión en un sólo espacio de negociación de paz de los casos de Darfur y las denominadas “Dos Áreas” (Kordofán Sur y Nilo Azul).

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (8)	Negociaciones con terceras partes (29)	Diálogos nacionales sin terceras partes (3)	Diálogos nacionales con terceras partes (2)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (7)
<b>EUROPA</b>							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) <sup>13</sup>		x					
Moldova (Transnistria)		x					
Serbia – Kosovo <sup>14</sup>							x
Ucrania (este) <sup>15</sup>		x					
<b>ORIENTE MEDIO</b>							
Irán (noroeste)		x					
Irán (programa nuclear)							x
Iraq		x					
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria <sup>16</sup>		x					
Yemen		x					

casos analizados en la región no contaban con esta figura. En cuanto a los casos con presencia de terceras partes, la implicación se dio independientemente del formato de las negociaciones. Así, hubo presencia de terceras partes en la mayoría de procesos de carácter interno –ya sea en formato negociaciones (29) o diálogos nacionales (dos). Cabe destacar que la mayoría de las negociaciones de naturaleza interestatal –los casos de Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Sudán-Sudán del Sur, Armenia-Azerbaiyán (Nagorno Karabaj), Serbia-Kosovo, Irán (programa nuclear) e Israel-Palestina– contaron con la participación de terceras partes (siete de los nueve casos).

En la práctica totalidad de casos que contaron con una tercera parte –35 de los 40– había más de un actor desempeñando tareas de mediación o facilitación. Los actores implicados en las negociaciones fueron de naturaleza diversa, destacando la labor de organizaciones intergubernamentales –como la ONU, UE, UA, OSCE, IGAD, OCI, SADC, EAC, CEEAC, OIF–, Estados, organizaciones religiosas y ONG. Solo en cinco casos se observó la intervención de una tercera parte en solitario –Noruega en el proceso de Filipinas (NDF), Malasia en Tailandia (sur), NOREF en el caso de Irán (noroeste), la misión de Naciones Unidas en Iraq (UNAMI) o China y su creciente influencia en el proceso de Myanmar.

En otros casos, la intervención de las terceras partes en los procesos negociadores se organizó en formatos estructurados, en forma de agrupaciones de países o de plataformas que aglutinaron a actores de diversa índole. Entre los primeros cabe mencionar, por ejemplo, el Grupo de Amigos del Sáhara –que reúne a Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia–, la Troika en Sudán –conformada por EEUU, Reino Unido y Noruega– o los grupos de países garantes y acompañantes en los procesos del Gobierno colombiano con las FARC y con el ELN. Entre los formatos de terceras partes que integraron a actores variados se encuentran casos como el del Cuarteto en Libia –integrado por la ONU, UA, UE y Liga Árabe–; la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA –UA y CEEAC con apoyo de la ONU, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad–; el International Contact Group en el proceso entre el Gobierno filipino y el MILF –compuesto por cuatro Estados (Japón, Reino Unido, Turquía, Arabia Saudita) y cuatro ONG (Muhammadiyah, The Asia Foundation, Centre for Humanitarian Dialogue y Conciliation Resources)–; el Grupo Trilateral de Contacto en relación a Ucrania –OSCE, Ucrania y Rusia– y el Grupo de Normandía también en relación a Ucrania –Alemania, Francia, Ucrania y Rusia–, con la particularidad del estatus que en ambos grupos ostentan Rusia y Ucrania; o el Cuarteto

13. El carácter del proceso de paz en relación a Abjasia y Osetia del Sur así como el papel de Rusia en esos conflictos y en el proceso de paz está sujeto a interpretaciones. Ucrania considera a Rusia actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.

14. El proceso de paz entre Serbia y Kosovo se considera interestatal ya que aunque el estatus legal internacional todavía es objeto de controversia, Kosovo ha sido reconocido como Estado por más de un centenar de países. En 2010, la Corte Internacional de Justicia, en un dictamen no vinculante, señaló que la declaración de independencia de Kosovo no violaba el derecho internacional ni la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU.

15. El carácter del proceso de paz en Ucrania y el papel de Rusia en el conflicto y en el proceso de paz está sujeto a interpretaciones. Ucrania considera a Rusia actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.

16. En el caso de Siria, existen dos procesos de negociación paralelos (Astaná y Ginebra) y en ambos casos hay terceras partes involucradas, aunque algunas de ellas proyectan directamente sus intereses en la negociación.

Tabla 1.3. Organizaciones intergubernamentales en calidad de terceras partes en procesos de paz en 2019

<b>ONU (22)</b>	
<b>ÁFRICA</b>	
Burundi	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Burundi
Libia	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Libia Misión de Naciones Unidas de Apoyo a Libia (UNSMIL) La ONU forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a la UA, Liga Árabe y UE
Marruecos - Sáhara Occidental	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO)
Mozambique	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Mozambique
RCA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en RCA (MINUSCA) Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en RCA La ONU participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
RDC	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la región de los Grandes Lagos Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en RDC (MONUSCO) Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en RDC
Sudán	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
Sudán-Sudán del Sur	Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA)
Sudán del Sur	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Sudán del Sur Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS)
Somalia	Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Somalia (UNSOM)
<b>AMÉRICA</b>	
Colombia	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia
<b>ASIA</b>	
Afganistán	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA)
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)	Unidad de Apoyo a la Mediación
<b>EUROPA</b>	
Chipre	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) Misión de Buenos Oficios del Secretario General de las Naciones Unidas en Chipre Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Chipre Oficina del Asesor Especial sobre Chipre del Secretario General de las Naciones Unidas (OSASG)
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial de Naciones Unidas en las Discusiones Internacionales de Ginebra)
Serbia - Kosovo	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)
<b>ORIENTE MEDIO</b>	
Irán	Agencia Internacional para la Energía Atómica El Secretario General de las Naciones Unidas informa periódicamente sobre la implementación de la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que validó el Acuerdo Plan Integral de Acción Conjunto (2015)
Iraq	Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Iraq (UNAMI)
Israel-Palestina	La ONU participa en el Cuarteto para Oriente Medio junto a EEUU, Rusia y UE para mediar en el conflicto palestino-israelí Enviado Especial para el proceso de paz en Oriente Medio
Siria	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Siria
Yemen	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Yemen Misión de Naciones Unidas de Apoyo al Acuerdo de Hodeida (UNMHA)
<b>UE (14)</b>	
<b>ÁFRICA</b>	
Libia	La UE forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a UA, ONU y Liga Árabe
Malí	Representante Especial de la UE para el Sahel
Mozambique	Enviado Especial de la UE para el proceso de paz en Mozambique
RCA	La UE participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
RDC	Delegación de la UE en RDC Enviado Especial de la UE para la región de los Grandes Lagos
Sudán del Sur	La UE forma parte del grupo mediador IGAD Plus
<b>AMÉRICA</b>	
Venezuela	La UE forma parte del Grupo Internacional de Contacto



<b>UE (14)</b>	
<b>ASIA</b>	
Filipinas (MILF)	La UE forma parte del International Monitoring Team y ha prestado apoyo al Third Party Monitoring Team
<b>EUROPA</b>	
Chipre	Alta/o Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta/e de la Comisión Europea
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial de la UE para el Sur del Cáucaso y la Crisis en Georgia Misión de observación de la UE en Georgia (EUMM)
Moldova (Transdniestria)	Misión de asistencia fronteriza en la República de Moldova y Ucrania, en Moldova (Transdniestria)
Serbia - Kosovo	Alto/a Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta de la Comisión Europea, en Serbia-Kosovo Misión de la UE por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo) Oficina de la UE en Kosovo / Representante Especial de la UE para Kosovo
<b>ORIENTE MEDIO</b>	
Israel-Palestina	La UE participa en el Cuarteto para Oriente Medio junto a EEUU, Rusia y ONU para mediar en el conflicto palestino-israelí Alto/a Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Enviado Especial de la UE para Oriente Medio
Siria	La UE coorganizó junto a la ONU la tercera conferencia internacional sobre el futuro de Siria y la región en marzo de 2019
<b>UA (8)</b>	
Libia	La UA forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a Liga Árabe, ONU y UE
Malí	Alto Representante de la UA para Malí y el Sahel La UA participa en el Mediation Team que apoya la implementación del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí
Mozambique	La UA es garante del acuerdo de paz
RCA	La UA lidera la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA (UA con apoyo de CEEAC, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad)
RDC	La UA lidera el Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC
Sudán	AU High Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP) Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
Sudán del Sur	Integrada en la IGAD Plus, representada por Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia
Sudán – Sudán del Sur	Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP)
<b>OSCE (4)</b>	
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Grupo de Minsk Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el conflicto que es objeto de la Conferencia de Minsk de la OSCE
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Sur del Cáucaso
Moldova (Transdniestria)	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Proceso de Arreglo de Transdniestria Misión de la OSCE en Moldova
Ucrania	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE en Ucrania y en el Grupo Trilateral de Contacto Misión Especial de Observación de la OSCE en Ucrania (SMM) Misión de Observación de la OSCE en los puestos de control de Gukovo y Donetsk Coordinador de Proyectos de la OSCE en Ucrania
<b>IGAD (3)</b>	
Sudán del Sur	IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda, forma parte de "IGAD Plus" en Sudán del Sur
Sudán – Sudán del Sur	Delegación de la IGAD
Somalia	Delegación de la IGAD
<b>ECOWAS (1)</b>	
Malí	ECOWAS en Malí
<b>OCI (1)</b>	
RCA	Delegación de la OCI en la RCA
<b>SADC (2)</b>	
Mozambique	SADC es garante del acuerdo de paz
RDC	Representación de la SADC en RDC
<b>EAC (1)</b>	
Burundi	Delegación de la EAC en Burundi

<b>CEEAC (1)</b>	
RCA	CEEAC en RCA
<b>OIF (1)</b>	
RDC	OIF en RDC
<b>OEA (1)</b>	
Nicaragua	Enviado Especial del Secretario General de la OEA

para Oriente Medio –conformado por la ONU, la UE, EEUU y Rusia– en el caso del contexto palestino-israelí. El análisis de los procesos y negociaciones en 2019 confirma el papel destacado desempeñado por la ONU en tareas de mediación y facilitación. La organización estuvo implicada a través de diferentes formatos en 22 de los 50 procesos identificados durante el año, y en más de la mitad de los casos que contaron con la intervención de una tercera parte (56%), cifra que se amplió respecto del año pasado por la incorporación de casos como Iraq (UNAMI), Papúa Nueva Guinea (a través de la Unidad de Apoyo a la Mediación) o Mozambique. La actuación de Naciones Unidas se concretó a través de diferentes formatos. Cabe destacar la importancia de enviados o representantes especiales en 2019, y su influencia en la evolución de los procesos de paz, así como la dificultad para mantener la ecuanimidad y las presiones a las que las partes someten a estos cargos. Así, el Gobierno Federal de Somalia expulsó al representante especial de la ONU en Somalia, Nicholas Haysom, acusándolo de inmiscuirse en los asuntos internos de Somalia, ya que el diplomático había cuestionado públicamente las bases legales para arrestar al candidato presidencial al estado de Sudoeste y antiguo vicelíder de al-Shabaab, Mukhtar Robow, en diciembre de 2018. El secretario general de la ONU nombró el 30 de mayo de 2019 al diplomático norteamericano James Swan como su nuevo enviado para Somalia. Por otra parte, la dimisión del nuevo enviado especial para el Sáhara Occidental, Horst Köhler, que había generado expectativas al promover la celebración de un encuentro a finales de 2018 entre representantes de Marruecos y del Frente POLISARIO después de seis años sin contactos directos, provocó el estancamiento del proceso de paz y la frustración del Frente POLISARIO por la no designación de un nuevo enviado especial hasta finalizar el año. El nuevo enviado especial para Yemen, Martin Griffiths, tras haber reunido al Gobierno de Hadi y a los al-houthistas en Suecia en diciembre de 2018, en los primeros contactos entre las partes en más de dos años, fue acusado de sesgo en favor de los al-houtistas por parte de Hadi, quien incluso se negó temporalmente a hablar con el enviado especial de la ONU. Más allá de la figura de los enviados especiales, la ONU también se implicó a través de misiones con mandatos que incluían aspectos de verificación, supervisión de alto el fuego, asistencia, acompañamiento o buenos oficios, entre otras tareas (como por ejemplo las misiones en Iraq, Libia, Malí, RCA, Sáhara Occidental, Colombia,

***La ONU estuvo presente en más de la mitad de los casos donde se identificó la implicación de una tercera parte y se involucró en los procesos de negociación a través de diversos formatos***

Afganistán o Chipre); y de mecanismos o plataformas de apoyo para la búsqueda de una solución en diversas disputas (como el Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia, el Cuarteto para Oriente Medio o IGAD Plus en Sudán del Sur, por mencionar algunos).

Además de la ONU, cabe resaltar el papel desempeñado por organizaciones regionales, tanto en sus respectivas áreas como más allá de sus ámbitos territoriales más directos. Así, por ejemplo, la UE tuvo una presencia destacada en 14 contextos, destacando en los contenciosos europeos, pero también estuvo implicada participando en otros espacios más allá de Europa, como por ejemplo en Siria y en varios casos en África, incluyendo Libia, Malí, Mozambique, RCA y la RDC. La UA participó en ocho de los 19 procesos en el continente africano –Libia, Malí, Mozambique, RCA, RDC, Sudán, Sudán del Sur y Sudán-Sudán del Sur–, donde también estuvieron implicadas otras organizaciones regionales como ECOWAS –en Malí– o IGAD –en Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur y Somalia. En Asia, en consonancia con la presencia más limitada de terceras partes, hubo una menor participación de organizaciones intergubernamentales en actividades de mediación y facilitación.

Respecto a la labor de terceros Estados en las negociaciones, cabe destacar la labor desempeñada por varios países europeos en diferentes latitudes, tradicionalmente los países nórdicos y Suiza, además de Francia y Reino Unido por su pasado colonial en determinados contextos africanos. A estos países se les ha añadido en los últimos años el creciente papel de la diplomacia alemana en diversos contextos, como Libia, Sudán, Colombia (ELN), Ucrania (este) o Afganistán. A la vez, también es destacable la labor facilitadora de algunos Estados de Oriente Medio, entre ellos Qatar, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (EAU), en parte vinculado a su pugna regional por ampliar sus áreas de influencia, entre otras cuestiones. En el caso de los dos últimos, en paralelo a su activa implicación en el conflicto armado de Yemen, donde constituían una parte interesada de la disputa. El papel de algunos Estados como terceras partes despertó suspicacias y desconfianzas en diversos contextos, al ser percibidos como actores con preferencias evidentes por una de las partes en disputa. Fue así, por ejemplo, en el caso del proceso de Israel-Palestina, donde la Autoridad Palestina continuó expresando su disconformidad por las políticas de EEUU, alineadas con los intereses de la ultraderecha

israelí. También en los casos de los procesos de Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) y de Ucrania (este), donde el papel de Rusia continuó sujeto a interpretaciones diferentes. Moscú se presentaba en estos formatos como tercera parte, pero tanto los Gobiernos de Georgia como el de Ucrania lo consideran parte en conflicto. El papel de Rusia también continuó despertando reticencias en el caso de Siria, dado el destacado rol del Gobierno ruso como apoyo militar al régimen de Damasco, pero también como promotor de un proceso de negociación paralelo al auspiciado por la ONU, conocido como el proceso de Astaná y en el que también participan Irán (aliado de Damasco) y Turquía (valedor de algunos grupos de la oposición). Rusia y China también incrementaron su papel como tercera parte a través de su implicación en procesos de paz en el continente africano, como RCA y Sudán del Sur.

Por lo que respecta a las **agendas de negociación**, es necesario tener en cuenta las singularidades de cada caso y que no en todos los contextos los detalles de los temas en discusión trascienden a la opinión pública. Teniendo en consideración estos factores, el análisis de los diversos procesos y negociaciones que tuvieron lugar durante 2019 permite constatar la existencia de temas recurrentes en las agendas negociadoras. **Uno de los asuntos con mayor presencia en negociaciones en todos los continentes fue el de la búsqueda de treguas, altos el fuego y cese de hostilidades**, con formatos diversos y muy vinculado a escenarios de conflictos armados activos. En diversos contextos de violencia y conflicto en el continente africano fueron reiterados los intentos de establecer ceses de hostilidades, en unos casos ante la poca voluntad política para afianzar estos acuerdos, o en otros por las dificultades para controlar a las numerosas facciones implicadas en los conflictos. Fue el caso de Etiopía –tanto el OLF en Oromiya como el ONLF en Ogadén declararon altos el fuego que fueron clave para avanzar en un cese en las hostilidades, aunque en el caso de Oromiya se produjeron diversos enfrentamientos entre sectores del OLF y del Gobierno tras la firma del acuerdo de DDR en enero–, en Libia –se violaron sistemáticamente los diversos altos el fuego vigentes, incluido el que regía en la capital libia desde septiembre de 2018–, en Malí –grupos firmantes del Acuerdo de paz de Argel de 2015 protagonizaron enfrentamientos a mediados de año–, en RCA –a pesar de la firma del acuerdo en febrero entre los 14 grupos armados y el Gobierno, algunos grupos abandonaron el acuerdo y otros violaron el alto el fuego, en Sudán –tras la caída de Omar al-Bashir, el Consejo Militar de Transición (TMC) declaró un alto el fuego unilateral seguido de la suspensión de las hostilidades en las áreas de Kordofán Sur y Nilo Azul por parte del SPLM-N, aunque posteriormente se acusaron de violaciones del alto el fuego–, o en Sudán del Sur –donde los actores signatarios del Acuerdo revitalizado sobre la resolución del conflicto (R-ARCSS) mantuvieron el alto el fuego

***En Europa destacó el caso de Ucrania, donde se alcanzaron nuevos acuerdos de alto el fuego más robustos y retirada de fuerzas de varias zonas, entre otros progresos***

pero este fue violado en algunas ocasiones durante el año. En América, la cuestión del cese el fuego siguió presente en las exigencias del Gobierno colombiano. En el continente asiático, en concreto en Afganistán, las discusiones en las diferentes rondas de negociaciones que se celebraron en Doha entre EEUU y los talibanes estuvieron centradas, entre otras cuestiones, en la retirada de las tropas estadounidenses, garantías contra el terrorismo, las conversaciones entre los talibanes y el Gobierno de Afganistán para alcanzar un acuerdo político y un alto el fuego duradero –tras el alcanzado en 2018, el primero desde la invasión estadounidense del país en 2001. En la negociación del Gobierno filipino con el NDF, los contactos permanecieron estancados durante todo el año, aunque a finales de año ambas partes manifestaron su disponibilidad a reanudar el proceso y como suele ser habitual, a finales de diciembre el NDF anunció un cese de hostilidades entre el 23 de diciembre y el 7 de enero con motivo de las fiestas navideñas, medida que fue replicada inmediatamente por el Gobierno.

También en Asia, en Myanmar, el Gobierno se había reunido de manera informal con el KNU y el RCSS de forma separada, tal y como venía haciendo desde noviembre de 2018, para presentarles su propuesta para impulsar el proceso de paz, con negociaciones para una implementación más robusta del alto el fuego. En lo relativo a las negociaciones de paz con los grupos no adheridos al acuerdo nacional de alto el fuego (NCA, por sus siglas en inglés), las reuniones se sucedieron a lo largo de todo el año con el objetivo de alcanzar un acuerdo de alto el fuego bilateral entre el Gobierno de Myanmar y los grupos armados que forman parte de la Alianza del Norte (el KIA, MNDAA, el TNLA y el AA) como paso previo a la adhesión al NCA, aunque persistieron los enfrentamientos durante todo el año. En Oriente Medio fue recurrente la búsqueda de acuerdos de alto el fuego. Así fue en el caso de Israel-Palestina, donde se registraron acuerdos indirectos entre el Gobierno israelí y los grupos palestinos Hamas y Yihad Islámica; en Yemen, donde dos de los temas centrales del año fueron, por un lado, las dificultades para implementar el alto el fuego en el puerto de Hodeida establecido en el acuerdo de Estocolmo (2018) y, por otro, los intentos por garantizar un cese de hostilidades entre el Gobierno de Hadi y grupos secesionistas del sur a partir del segundo semestre; y en Siria, donde hubo diversos actores implicados en intentos por establecer una pausa en las hostilidades o en la creación de “zonas seguras”, en un contexto en el que, sin embargo, continuaron prevaleciendo las dinámicas de violencia. En Europa destacó el caso de Ucrania, donde se alcanzaron nuevos acuerdos de alto el fuego más robustos y retirada de fuerzas de varias zonas, entre otros progresos.

**Otro tema presente en diversas negociaciones de paz fue el del desarme, desmovilización y reintegración (DDR)**

Tabla 1.4. Principales acuerdos de 2019

Proceso de paz	Acuerdos
Camerún (Ambazonia/North West-South West)	Conclusiones del Diálogo Nacional, celebrado entre el 30 de septiembre y el 4 de octubre, en Yaoundé. Los principales movimientos políticos separatistas y los actores armados boicotearon la iniciativa. Participaron un millar de delegados representando a partidos políticos, Iglesia y sociedad civil. Las recomendaciones surgidas de la conferencia fueron que el nombre del país volviera a ser la República Unida de Camerún, que se adoptara un estatus especial para las dos regiones anglófonas, y que todos los textos legales estuvieran disponibles en francés e inglés (en la actualidad hay cooficialidad de los dos idiomas, pero el idioma predominante es el francés). En diciembre el Parlamento camerunés aprobó las recomendaciones del diálogo nacional, consideradas insuficientes por numerosos sectores.
Etiopía (Ogadén)	Acuerdo de DDR, del 8 de febrero de 2019, entre el gobierno regional del estado de Somalí y el ONLF. El acuerdo establece el procedimiento para llevar a cabo el desarme y la reintegración de los combatientes del ONLF en los cuerpos de seguridad y en la administración.
Etiopía (Oromiya)	Acuerdo de alto el fuego y de DDR. El 24 de enero el gobierno regional y el grupo armado OLF firmaron un acuerdo de alto el fuego, según el cual además los combatientes del OLF se comprometieron a concentrarse en campos de acantonamiento, para proceder a su desarme, desmovilización y reintegración (DDR).
Mozambique	Acuerdo de Paz y Reconciliación de Maputo firmado por el Gobierno y RENAMO el 6 de agosto. El acuerdo contiene, entre otros puntos, garantías para el desarrollo de unas elecciones inclusivas, la descentralización del sistema político-administrativo, así como la puesta en marcha del proceso de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR) de RENAMO
RCA	Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación de Jartum, alcanzado en Bangui, el 6 de febrero de 2019. Entre el 24 de enero y el 5 de febrero se celebraron conversaciones en Jartum (Sudán) en el marco de la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA y bajo los auspicios de la UA, de ahí su nombre. El acuerdo, el octavo en seis años, incluye la formación de un gobierno inclusivo, una comisión de verdad y reconciliación, una comisión de investigación para determinar los crímenes cometidos, la creación de unidades especiales mixtas de seguridad en las que se integrarán miembros de las insurgencias durante un periodo de transición de dos años, el compromiso de celebración de elecciones libres y la creación de un comité ejecutivo de seguimiento del acuerdo copresidido por la UA, el Gobierno y los grupos armados.
Sudán	Declaración de Juba de Medidas de Fomento de la Confianza y la Preparación para la Negociación, firmada el 11 de septiembre entre el Gobierno de Transición sudanés y los grupos armados SRF, SLM-MM y SPLM-N (Abdelaziz al-Hilu). Sirve como hoja de ruta acordada para el reinicio de las rondas de conversaciones de paz conjuntas (Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul) en Juba, Sudán del Sur.
Sudán-Sudán del Sur	Acuerdo de delimitación de la frontera compartida entre Sudán y Sudán del Sur, logrado el 22 de octubre al cierre de la 11ª Comisión Conjunta de Fronteras entre ambos países celebrada en Jartum. Quedan pendientes de delimitar cinco áreas sujetas a nuevas negociaciones: Dabba al-Fukhar, Jabal al-Muqainis, Kaka, Kefi Kenji y Hofrat Al-Nehass.
Yemen	Acuerdo de Riad, entre el Gobierno internacionalmente reconocido de Abdo Rabbo Mansour Hadi y sectores secesionistas del sur aglutinados en el Southern Transitional Council (STC). El pacto fue suscrito el 5 de noviembre tras la mediación de Arabia Saudita, con la intención de frenar la escalada de hostilidades en el seno del bando anti al-houthista. El acuerdo incluye entre sus puntos clave la formación de un gobierno con igual número de representantes del norte y sur del país, la retirada de arsenales de ciudades del sur, la integración de las milicias vinculadas al STC en las fuerzas de seguridad yemeníes y la inclusión de delegados del STC en los espacios de diálogo y negociación promovidos por la ONU.

de combatientes, de manera destacada en diversos procesos africanos, como Malí, Mozambique, Etiopía (Oromiya), Etiopía (Ogadén) y Sudán del Sur. En Malí se incorporaron 5.000 combatientes al programa de DDR previsto en el acuerdo de 2015 y fueron seleccionados por parte de las fuerzas de seguridad 600 combatientes y 18 oficiales rebeldes; a su vez, otros 420 oficiales que habían desertado durante la crisis de 2012 anunciaron su retorno a las Fuerzas Armadas. En Mozambique, el acuerdo alcanzado entre el Gobierno y RENAMO en 2018 relativo al desarme se escenificó con la firma del Acuerdo de Paz y Reconciliación de Maputo, que representó la culminación de las negociaciones iniciadas en 2016. En las regiones etíopes de Oromiya y Ogadén, a principios de 2019 se alcanzaron sendos acuerdos para iniciar los respectivos programas de DDR. En Sudán del Sur, las dificultades relativas a la integración de miembros del SPLA-IO en las Fuerzas Armadas, entre otros factores, ha seguido condicionando la creación del gobierno de transición del país. En Asia, destacó el caso de Filipinas (Mindanao), donde el proceso de paz se centró en el desarrollo institucional del nuevo marco autonómico y en el desarme, desmovilización y reintegración del MILF.

Como en años anteriores, el **estatus de los diversos territorios en disputa** estuvo presente en las cuestiones

de fondo de buena parte de los conflictos y de los procesos europeos y asiáticos, aunque en el contexto europeo estas cuestiones continuaron aún ausentes o estancadas, como en Serbia-Kosovo, Moldova (Transdniestria) y Chipre, negociaciones que permanecieron bloqueadas o ralentizadas durante todo el año. En el caso de Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), la discusión sobre el estatus continuó fuera del alcance de las negociaciones ante la falta de acuerdo para abordarla y la fuerza de la realidad sobre el terreno, priorizándose la dimensión de seguridad. A su vez, Armenia y Azerbaiyán mantuvieron sus desacuerdos de fondo sobre la resolución del estatus de Nagorno-Karabaj, mientras se avanzó en otras áreas relativas a medidas de confianza y seguridad. En cambio hubo más novedades en Ucrania, donde el nuevo presidente ucraniano anunció a finales de año su apoyo a la llamada fórmula Stenmeier –propuesta en 2016 por el entonces presidente de turno de la OSCE–, que plantea simultanear la concesión de un estatus especial a las áreas en disputa del este de Ucrania y la celebración de elecciones en esas zonas, como vía para desbloquear la implementación de los acuerdos de Minsk y avanzar en la resolución del conflicto. En el continente asiático, esta misma cuestión en torno a la autodeterminación, independencia, autonomía, encaje territorial y constitucional o reconocimiento identitario

de diversas minorías nacionales estuvo presente en dos tercios de los procesos de paz. Entre tales casos se hallaban los de Filipinas (MILF y MNLF), China (Tíbet), India (Assam y Nagalandia), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur). En el continente africano, esta cuestión estuvo presente en los procesos de Oromiya y Ogadén, en Etiopía, y también en Mozambique o Malí, incluyendo en algunos casos temas de descentralización territorial y administrativa. Algunas cuestiones fronterizas entre Estados se abordaron durante el año con algunos avances entre Sudán y Sudán del Sur, mientras que el proceso de paz entre Eritrea y Etiopía estuvo parcialmente estancado.

Otros temas recurrentes en diversos procesos de paz fueron los asuntos vinculados con el **reparto de poder político** –Burundi, RCA, RDC, Sudán del Sur, por mencionar algunos casos. En otros, la disputa por el poder político se plasmó en debates sobre cuestiones electorales, como en Venezuela, Nicaragua o Palestina. En otros contextos, los temas relevantes en la agenda de negociaciones en la región fueron los intentos por generar **gobiernos de unidad o integradores de facciones en disputa** –un asunto presente, por ejemplo, en las negociaciones en Yemen y en Palestina–, las discusiones en torno a la celebración de elecciones –como ilustra el caso de Palestina–, los debates orientados a la preparación de nuevos textos constitucionales – en el caso de Siria– o cuestiones más específicas, como la proliferación nuclear o el régimen de sanciones, en el caso de los países involucrados en el acuerdo sobre el programa atómico de Irán, o en las negociaciones para desnuclearizar la península de Corea entre Corea del Norte y EEUU.

Respecto a la **evolución de los procesos y negociaciones de paz**, por lo general es posible identificar una gran variedad de tendencias: un buen desarrollo de los contactos que deriva en la consecución de acuerdos de calado; establecimiento de negociaciones donde no las había o reactivación del diálogo después de años de parálisis; esfuerzos intensos de carácter exploratorio que despiertan expectativas; rondas negociadoras que se suceden sin lograr avances en puntos clave, pero que mantienen abierto un canal de diálogo; situaciones de profundo bloqueo y ausencia de contactos a pesar de las gestiones de terceras partes por facilitar una negociación; obstáculos y dificultades ya en la fase de implementación de acuerdos; y contextos en que la violencia y las violaciones de acuerdos de cese el fuego y de hostilidades repercuten profundamente en las perspectivas de los procesos de paz. El análisis de los diferentes casos en 2019 confirma esta diversidad de dinámicas. En clave positiva, hubo contextos en los que se consiguieron avances significativos, acuerdos históricos o se reactivaron las negociaciones después

de años sin diálogo. En una parte importante de casos, sin embargo, se identificaron dificultades, obstáculos y retrocesos, o persistió un bloqueo en las negociaciones que, entre otras cosas, impidió abordar los temas sustantivos de las disputas.

**Durante 2019 se continuó asistiendo a avances positivos en el continente africano**, en especial en el Cuerno de África (en las regiones etíopes de Ogadén y de Oromiya), y también en Mozambique, Rep. del Congo, RDC, RCA, Sudán y entre Sudán y Sudán del Sur. En la mayoría de estos países se alcanzaron también importantes acuerdos, reflejo de la evolución de las negociaciones de paz. Por su trascendencia, cabe destacar dos de estos casos: **Mozambique y Sudán-Sudán del Sur**. En lo concerniente a Mozambique, el Gobierno de Filipe Nyusi y el líder de RENAMO, Ossufo Momade, alcanzaron un histórico acuerdo de paz el 6 de agosto que, sin embargo, se vio ensombrecido por el nacimiento de una escisión de RENAMO, denominada la Junta Militar de RENAMO, que reabrió hostilidades contra el Gobierno. En el contencioso entre Sudán y Sudán del Sur, aunque el proceso estuvo provisionalmente paralizado durante la grave crisis vivida en Sudán, posteriormente se produjeron importantes avances que se plasmaron en un acuerdo de delimitación fronteriza en octubre y en la mejora de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

**También se produjeron avances concretos en diversas negociaciones de paz del continente asiático**. Los dos casos en los que se produjo una evolución más positiva del proceso de paz en su conjunto fueron **Afganistán y Filipinas (MILF)**. En Afganistán, se produjo tal progreso en las negociaciones formales entre el Gobierno

de EEUU y los talibanes que en el mes de septiembre estuvo a punto de firmarse un acuerdo en Camp David que fue cancelado en el último momento por Donald Trump. De igual modo, hubo logros importantes tanto en la fase exploratoria de una eventual negociación entre el Gobierno de Afganistán y los talibanes como en el llamado diálogo intraafgano. En el sur de Filipinas, la aprobación en referéndum de la Ley Orgánica de Bangsamoro inició una nueva fase del proceso de paz centrada en el desarme del MILF y, especialmente, en el desarrollo institucional de la nueva Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, gobernada de manera provisional por el líder del MILF. En el resto de casos, se produjeron avances parciales, como las dos cumbres que mantuvieron Donald Trump y Kim Jong-un en Hanoi y en la parte norcoreana de la Zona Desmilitarizada; los encuentros directos –hasta seis– entre el presidente filipino y el líder y fundador del MNLF, Nur Misuari, para desbloquear el diálogo con tal grupo; la reanudación de las negociaciones entre Manila y el NDF tras muchos meses de parálisis; las numerosas reuniones entre el Gobierno de Myanmar y los grupos

***Durante 2019 se continuó asistiendo a avances positivos en el continente africano, en especial en el Cuerno de África (en las regiones etíopes de Ogadén y de Oromiya), y también en Mozambique, Rep. del Congo, RDC, RCA, Sudán y entre Sudán y Sudán del Sur***

armados, tanto los adheridos como los no adheridos al acuerdo nacional de alto el fuego; la predisposición al diálogo por parte de los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y de Bougainville tras el referéndum de independencia; o el inicio de conversaciones directas entre el Gobierno de Tailandia y el principal grupo armado del sur del país. **En el continente europeo, cabe destacar los avances que se produjeron en relación a Ucrania**, con la reanudación del formato negociador de Normandía (Ucrania, Rusia, Alemania y Francia) y el apoyo de Ucrania a la mencionada Fórmula Stenmeier, si bien continuaron existiendo obstáculos de peso para la resolución de las cuestiones de fondo.

**Otros contextos afrontaron numerosas dificultades y obstáculos. Ejemplo de ello fueron los procesos de paz y diálogo presentes en América.** Por tercer año consecutivo, todos los procesos de diálogo que tuvieron lugar en América tuvieron una evolución marcada por la fragilidad que generaron las diversas crisis. Todas las negociaciones debieron hacer frente a graves obstáculos y atravesaron momentos de suspensión, sin que los intentos de reactivación lograran un cambio de rumbo positivo en los procesos. Los diálogos continuaron afectados por la grave desconfianza entre las partes y hacia los actores facilitadores, condicionando una vez más los intentos de superación de las diferentes crisis y transcurrieron en contextos de violencia e incluso represión contra la oposición, como sucedió en Nicaragua. **En el continente africano también hubo diversos procesos que sufrieron numerosos obstáculos y dificultades, como Burundi, Camerún, Malí, Libia, Somalia y Sudán del Sur.** Entre ellos cabe destacar la evolución del proceso en Burundi y en Libia. En Burundi fracasaron las iniciativas regionales para promover el diálogo político inclusivo y, además, se produjeron divisiones en el seno de la coalición opositora. En el caso de Libia, los intentos de promover una salida política al conflicto se vieron obstaculizados por la intensificación de la violencia y la internacionalización del conflicto.

**Las negociaciones de paz en Europa y en Oriente Medio se caracterizaron por su estancamiento y los pocos o nulos avances en términos generales.** 2019 fue un año de bloqueo en los procesos de Moldova (Transdniestria), afectada por la convulsión política en el país; Serbia-Kosovo, paralizado desde finales de 2018 y perspectivas inciertas de reanudación ante las exigencias y posiciones de cada parte; y Chipre, sin reuniones formales en 2019 aunque sí encuentros en el nivel informal y en un contexto de creciente tensión entre Chipre y Turquía en torno a la exploración de gas en el Mediterráneo oriental. En los diferentes contextos de negociación presentes en Oriente Medio prevalecieron dinámicas de estancamiento persistente del diálogo –como en Israel-Palestina–, la sucesión de rondas de contactos o reuniones entre las partes sin resultados o con resultados muy limitados en materia de acuerdos o de implementación de pactos –

***Todos los procesos de diálogo que tuvieron lugar en América tuvieron una evolución marcada por la fragilidad que generaron las diversas crisis***

como en el caso de Siria o en el de las negociaciones entre el Gobierno de Hadi y los al-houhtistas en Yemen para poner en práctica el acuerdo de Estocolmo– o, directamente, un progresivo distanciamiento de las partes respecto de acuerdos adquiridos previamente –como ilustró el caso del programa nuclear iraní, con continuas vulneraciones al acuerdo alcanzado en 2015 por parte de Irán en 2019, tras la decisión de EEUU de desmarcarse del acuerdo en 2018. En este contexto, se constató un progresivo alejamiento de Teherán de algunos de los compromisos adquiridos en el marco del pacto, una ampliación de la política de sanciones unilaterales a Irán por parte de EEUU, y una serie de incidentes en la zona del Golfo, en Yemen y en Iraq –entre otros escenarios– que propiciaron un escenario volátil y peligrosamente favorable a una escalada militar entre Washington y Teherán. **Otros contextos en África también se vieron afectados por una dinámica de estancamiento**, como fueron las negociaciones entre Eritrea-Etiopía y Marruecos-Sáhara Occidental. En el caso de Eritrea y Etiopía, la implementación del acuerdo de paz entre ambos estuvo parcialmente bloqueada durante el año como consecuencia de numerosos factores vinculados a la evolución política interna de ambos países.

Finalmente, en cuanto a la **agenda de género, paz y seguridad**, el análisis de los diferentes procesos en 2019 confirma, como en años anteriores, las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en procesos formales y para la incorporación de la perspectiva de género en las negociaciones. **Pese a esta constatación general, cabe destacar la existencia y la creación de algunos formatos y mecanismos diseñados para favorecer o garantizar una mayor presencia de mujeres en los procesos negociadores y para la integración de la mirada de género** en los acuerdos y su implementación. En este sentido, es paradigmático el caso de Colombia. Sus organizaciones de mujeres siguieron desempeñando un papel muy relevante en la implementación del acuerdo de paz de 2016. La Instancia Especial de Género de asesoramiento a la CSIVI estuvo activa y presentó su informe de evaluación de dicha implementación –en el que criticaron que se haya desdibujado el género como eje central de implementación– contando además con aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Otro de los pocos ejemplos de participación directa en el proceso negociador formal fue Chipre y su comité técnico de igualdad de género. Mientras en 2018 se mantuvo estancado, en 2019 se anunció el reinicio de su actividad, centrándose en cuestiones de igualdad y cambio climático, si bien la información del comité el resto del año fue escasa. Entre otros ejemplos de 2019, en Chipre la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo (MWMN, por sus siglas en inglés) –que incluye mujeres diplomáticas, así como del ámbito de la sociedad civil– anunció en 2019 el establecimiento de una representación de la red en Chipre, a modo de

antena. Asimismo, establecieron otra en Turquía, país en conflicto armado pero que no cuenta con un proceso de paz abierto en la actualidad.

**En algunos casos se produjeron también ciertos avances, como Afganistán y Papúa Nueva Guinea, que pueden derivar en la participación formal de las mujeres en las negociaciones de paz.** En Afganistán, el Gobierno anunció la inclusión de tres mujeres (sobre un total de 12 miembros) en el equipo negociador de unas futuras conversaciones de paz, mientras que los talibanes anunciaron que su delegación en Qatar incluiría a mujeres. Además, se creó un “Grupo de Amigas de las Mujeres en Afganistán” conformado por representantes de 20 países para garantizar los derechos de las mujeres en unas eventuales negociaciones entre Kabul y los talibanes. En Papúa Nueva Guinea, el presidente del Gobierno autónomo de Bougainville garantizó la presencia de mujeres en el equipo que deberá negociar con el Gobierno central el estatus político de la isla de Bougainville. Asimismo, el ejemplo de Malí puso de manifiesto las dificultades para la implementación real de los compromisos en este ámbito. La Resolución 2480 del Consejo de Seguridad de la ONU instaba a las partes firmantes a desarrollar una hoja de ruta que incluyera la participación plena de las mujeres, aunque este cronograma revisado en julio por las partes volvió a excluir la participación de las mujeres en el proceso de paz.

**Otro elemento destacable es el surgimiento de espacios y mecanismos paralelos o indirectos de participación en los procesos formales de negociación para facilitar la participación de las mujeres,** aunque cabe remarcar la limitada capacidad de influencia de estos formatos paralelos en los esquemas formales. Ejemplos de ello fueron iniciativas desarrolladas en países como Venezuela, Siria, Yemen o Georgia. En Venezuela se anunció que una de las mesas complementarias a la conocida como Mesa de Diálogo Nacional estaría conformada por organizaciones de mujeres, entre otros actores. En Siria y en Yemen también continuaron operativos los mecanismos creados con el impulso de los enviados especiales de la ONU con la intención de garantizar la participación de mujeres en los procesos más allá de su implicación en las mesas de negociación. Así, las asesoras técnicas yemeníes que participan en el Technical Advisory Group desarrollaron diversas actividades durante el año y, paralelamente, también se mantuvo activo el Syrian Women’s Advisory

Group. Por otra parte, Georgia contaba con mecanismos institucionalizados de participación indirecta de mujeres en el proceso de paz. Así, el Gobierno de Georgia mantuvo en 2019 su práctica de organizar consultas entre representantes gubernamentales georgianos en las negociaciones y representantes de la sociedad civil y población afectada por el conflicto, incluyendo mujeres, con el apoyo de ONU Mujeres, impulsora de esta práctica hasta que pasó a ser internalizada por el Gobierno, y recogida en el plan de acción nacional de Georgia sobre la Resolución 1325.

**En la mayoría de contextos, incluyendo los ejemplos anteriores, organizaciones de mujeres –en solitario, con el apoyo de otras organizaciones locales, nacionales e internacionales, en especial ONU Mujeres– jugaron un importante rol de incidencia y presión** para el inicio,

continuación o reanudación de procesos, protagonizando movilizaciones, celebrando foros de debate, llevando a cabo iniciativas de sensibilización, presentando propuestas a las partes negociadoras, o denunciando la ausencia de las mujeres en los espacios formales de negociación política. Espacios organizados o apoyados por la ONU y la UE fueron aprovechados por mujeres activistas para trasladar demandas, incluyendo de reivindicación de mayor participación en los procesos de diálogo, como en Kosovo. En Myanmar, ONU Mujeres promovió diferentes encuentros para favorecer la implementación de la Resolución 1325 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad. En Sudán, las mujeres jugaron un papel central en las movilizaciones populares que conllevaron el derrocamiento del Gobierno de al-Bashir. Tras la caída del régimen, decenas de organizaciones feministas del país siguieron demandando cambios estructurales en relación a los derechos de las mujeres en el país, solicitando ampliar su participación en los órganos ejecutivo y legislativo, la adhesión de Sudán a la CEDAW así como tener mayor presencia en los procesos de paz. En Camerún, la coalición de mujeres South West /North West Women’s Task Force (SNWOT) estuvo promoviendo la campaña #CeaseFireNow y señaló que cualquier iniciativa de resolución de conflictos en las dos regiones debía incluirlas, tanto en el diálogo nacional como en el Parlamento, donde se estuvo discutiendo sobre la propuesta de estatuto especial de las regiones. En Nicaragua, las organizaciones de mujeres y feministas siguieron desempeñando un papel destacado en el movimiento opositor y también mostraron su apoyo a diferentes iniciativas como inicialmente el diálogo nacional.

*La mayoría de procesos de paz a nivel internacional continuaron en 2019 caracterizados por la falta de arquitecturas de género*

## 2. Negociaciones de paz en África

- A lo largo del año 2019 se identificaron 19 procesos y negociaciones de paz en el continente africano, lo que supone el 38% de los 50 procesos de paz a nivel mundial.
- Los intentos por promover una salida política al conflicto en Libia se vieron obstaculizados por la escalada de violencia en el país, la apuesta por la vía armada de actores clave y continuas vulneraciones al embargo de armas.
- En Mozambique el Gobierno y RENAMO firmaron un acuerdo de paz histórico que sienta las bases para el fin del conflicto.
- Suiza y el CHD facilitaron encuentros entre el Gobierno y actores separatistas de las regiones anglófonas de Camerún.
- Se inició la implementación del acuerdo de paz alcanzado en febrero entre el Gobierno de la región de Somalí (Etiopía) y el ONLF con la puesta en marcha del programa de DDR.
- El 6 de febrero se alcanzó en Bangui el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en la República Centroafricana entre las autoridades del país y 14 grupos armados.
- El cambio de Gobierno en Sudán, tras 30 años de régimen presidido por Omar al-Bashir, dio un nuevo impulso a la resolución de los procesos de paz abiertos en Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul.

Este capítulo analiza los procesos y negociaciones de paz de mayor relevancia en África en 2019. En primer lugar, se examinan las características y tendencias generales de los procesos de paz en la región y, en segundo lugar, se analiza la evolución de cada uno de los casos durante el año, incluyendo referencias a la agenda de género, paz y seguridad. Al inicio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países del continente africano que fueron escenario de negociaciones durante 2019.

Tabla 2.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en África en 2019

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
<b>Burundi</b>	Gobierno, oposición política y social agrupada en el Conseil National pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et la Restauration d'un Etat de Droit (CNARED)	Comunidad de Estados de África del Este (EAC por sus siglas en inglés), ONU
<b>Camerún (Ambazonia/ North West y South West)</b>	Gobierno, oposición política (SDF, MRC) y sectores de la oposición política separatista	Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, Suiza, Centre for Humanitarian Dialogue
<b>Eritrea – Etiopía</b>	Gobierno de Eritrea y Gobierno de Etiopía	Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, EEUU
<b>Etiopía (Ogadén)</b>	Gobierno, movimiento político militar ONLF	Kenia, Eritrea, Emiratos Árabes Unidos y Suecia
<b>Etiopía (Oromiya)</b>	Gobierno, movimiento político militar OLF	--
<b>Libia</b>	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN), LNA	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Alemania, Francia, Italia, Rusia y Turquía
<b>Malí</b>	Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA	Argelia, Francia, Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), UA, ONU, UE, Centre for Humanitarian Dialogue, Carter Center, organizaciones de la sociedad civil, Mauritania
<b>Marruecos – Sáhara Occidental</b>	Marruecos, Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (POLISARIO)	ONU, Argelia y Mauritania, Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia)
<b>Mozambique</b>	Gobierno, RENAMO	Equipo mediador nacional, Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano), Iglesia Católica, ONU, Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), UA, UE, Botswana, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza, Tanzania
<b>Nigeria (Delta del Níger)</b>	Gobierno, Pan-Niger Delta Forum (PANDEF), NIGER Delta Consultative Assembly, (NIDCA), Pan Niger Delta Peoples' Congress (PNDPC), Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND)	--



Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
<b>RCA</b>	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias anti balaka	Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (UA y CEEAC con apoyo de la ONU, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad), Comunidad de Sant'Egidio, ACCORD, OCL, Grupo de Apoyo Internacional (ONU, UE, entre otros), Centre for Humanitarian Dialogue, China, Rusia, Sudán
<b>RDC</b>	Gobierno, Alianza por la Mayoría Presidencial, oposición política y social	Conferencia Episcopal Congoleesa (CENCO), Iglesia de Cristo en el Congo, Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), UA, UE, ONU, OIF y EEUU
Región Lago Chad (Boko Haram)	Gobierno de Nigeria, Boko Haram (facción Abubakar Shekau), Boko Haram (facción Abu Musab al-Barnawi)	--
<b>Rep. del Congo</b>	Gobierno, milicias Ninjas y el Consejo Nacional de los Republicanos (CNR) de Frédéric Bintsamou (pastor Ntoui)	--
Senegal (Casamance)	Gobierno de Senegal, facciones del grupo armado Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC)	Centre for Humanitarian Dialogue, Comunidad de Sant'Egidio, Gambia, Guinea-Bissau
<b>Somalia</b>	Gobierno Federal, líderes de los estados federales y emergentes (Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste), movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal-Jama'a, líderes de clanes y subclanes, Somalilandia	ONU, IGAD, Turquía, entre otros
<b>Sudán<sup>1</sup></b>	Gobierno de Sudán, coalición opositora "Sudan Call" formada por partidos de oposición nacional y Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur), Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW, Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N)	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania, UA, UNAMID, Etiopía, Sudán del Sur, Uganda
<b>Sudán del Sur</b>	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO) y una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros)	"IGAD Plus": IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Yibuti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU, South Sudan Council of Churches
<b>Sudán - Sudán del Sur</b>	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Egipto, Libia, EEUU, UE

Las negociaciones de paz marcadas en negrita son descritas en el capítulo.  
 -- No existen o no hay constancia pública de la existencia de terceras partes.

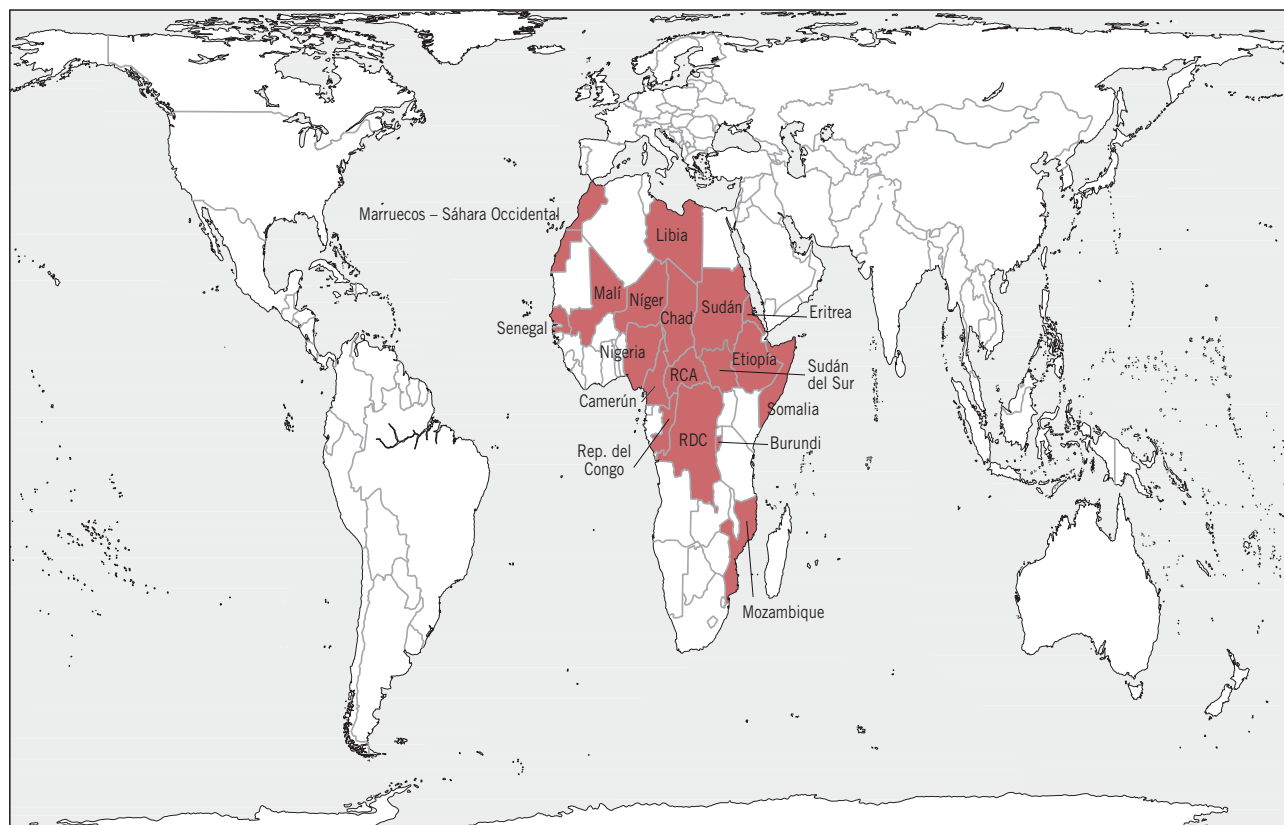
## 2.1 Negociaciones en 2019: tendencias regionales

A lo largo del año 2019 se identificaron **19 procesos y negociaciones de paz en el continente africano**, lo que supone el 38% de los 50 procesos de paz identificados a nivel mundial. Esta cifra es inferior a la del año 2018, cuando tuvieron lugar 22 procesos de paz. La reducción se debe a la normalización de las relaciones entre Yibuti y Eritrea, por lo que esta negociación política deja de ser analizada en el capítulo, y por el fin de la mediación del presidente de Ghana, Nana Akufo-Addo, en la crisis política en Togo. En la cumbre del ECOWAS de diciembre de 2018 los países miembros celebraron los esfuerzos realizados para resolver la crisis entre el Gobierno togolés y la oposición política. Esta crisis, aunque lejos de estar resuelta, se canalizó en el marco de las instituciones políticas del país. Por otra parte, los tres procesos y negociaciones de paz que transcurrían en Sudán en

2018, se redujeron a uno al finalizar el año. Por un lado, debido a que el diálogo nacional que impulsaba el Ejecutivo de Omar al-Bashir con los grupos opositores y armados nacionales, llegó a su fin con la caída de su Gobierno luego de tres décadas en el poder. Ello dio pie a un nuevo proceso de negociación entre la Junta Militar y la oposición nacional, que contó con la participación y presión de diferentes actores externos, para la conformación de un Gobierno de Transición cívico-militar que incorporó a la oposición y sus demandas. Por otro lado, el nuevo Gobierno de Transición de Sudán fusionó en un sólo espacio de negociación de paz, en Juba, los casos de Darfur y las denominadas "Dos Áreas" (Kordofán Sur y Nilo Azul), con el objetivo de lograr una paz final y estable para todo el territorio. Ambos procesos (transición post al-Bashir y la negociación con los grupos armados

1. En 2019 los tres procesos y negociaciones de paz que transcurrían en Sudán en 2018, se redujeron a uno, debido a la finalización del espacio de diálogo nacional entre el Gobierno y la oposición luego de la conformación de un Gobierno de Transición, así como a la fusión en un sólo espacio de negociación de paz los casos de Darfur y las denominadas "Dos Áreas" (Kordofán Sur y Nilo Azul).

Mapa 2.1. Negociaciones de paz en 2019 en África



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

de Darfur y de Kordofán Sur y Nilo Azul) se analizan de forma conjunta en el capítulo. Por último, se incluyó un nuevo caso, debido a las iniciativas para establecer un proceso de diálogo entre el Gobierno de Camerún y los actores políticos y armados de las regiones de mayoría anglófona del país.

Nueve de estas 19 negociaciones de paz estaban vinculadas a situaciones de conflicto armado: los casos de Burundi, Camerún (Ambazonia/North West y South West), Libia, Malí, RCA, Región Lago Chad (Boko Haram), Somalia, Sudán y Sudán del Sur. En Etiopía (Ogadén) el conflicto armado finalizó en 2018. Otros nueve procesos estuvieron relacionados con contextos de tensión: Eritrea-Etiopía, Etiopía (Oromiya), Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique, Nigeria (Delta del Níger), RDC, República del Congo, Senegal (Casamance) y Sudán-Sudán del Sur.

En relación con los actores involucrados en la negociación, el año 2019 se caracterizó por la continuidad con respecto a 2018. **En un elevado número de casos (ocho de los 19) las negociaciones involucraron exclusivamente a los gobiernos de los respectivos países y a grupos armados o movimientos político-militares.** Fue el caso de los contextos de Etiopía (Ogadén) –entre el Gobierno etíope y el grupo ONLF–, Etiopía (Oromiya) –entre el Ejecutivo etíope y el grupo armado oromo OLF–, Mozambique –entre el Gobierno y el grupo opositor RENAMO–, Región Lago Chad –contactos humanitarios entre el Gobierno nigeriano y

facciones de Boko Haram–, RCA –entre el Gobierno y los diferentes integrantes de la antigua coalición Séléka y las milicias anti balaka–, la República del Congo –entre el Gobierno y el movimiento político-militar del reverendo Ntoumi–, Senegal (Casamance) –entre el Gobierno y las diferentes facciones del MFDC– y Sudán del Sur –entre el Gobierno, el grupo armado SPLM/A-IO y otros grupos armados menores.

**Prácticamente la otra mitad de los procesos de paz (ocho de los 19) se caracterizaron por un mapa de actores más complejo, con Gobiernos, grupos armados y actores opositores políticos y sociales.** Se constata en procesos como Malí –donde el proceso negociador ha involucrado en los últimos años a las autoridades nacionales y a numerosos actores políticos y armados de la región de Azawad (norte)–, Libia –entre actores políticos y militares que controlan distintas zonas del país–, Nigeria (Delta del Níger) –entre el Gobierno, actores políticos y armados de la región del Delta–, Somalia –entre el Gobierno federal, los liderazgos de los estados federales y otros actores políticos y militares del país–, Sudán –entre el Gobierno, oposición política y actores insurgentes de diversas regiones del país–. **Otros casos, en cambio, involucraron solo a actores gubernamentales y a la oposición política y social.** Fueron los casos de Camerún (Ambazonia/North West y South West) –donde el diálogo nacional ha involucrado a actores políticos y sociales, y los contactos exploratorios han implicado a algunos actores políticos separatistas–, Burundi –donde los contactos han involucrado al Gobierno y a sectores del CNARED– y RDC

—donde las negociaciones involucraron al Gobierno y los partidos y coaliciones de partidos opositores.

A su vez, **otros procesos negociadores estuvieron protagonizados por los gobiernos de países vecinos, en el marco de disputas interestatales.** Ejemplos de ello fueron el proceso de diálogo entre Sudán y Sudán del Sur y las negociaciones entre Eritrea y Etiopía. Un caso, el de Marruecos-Sáhara Occidental, involucra a un Gobierno —el marroquí— y a un actor político-militar —el Frente POLISARIO— de un territorio autoproclamado independiente, sin reconocimiento internacional, pero considerado por la ONU como territorio por descolonizar. Argelia y Mauritania se sentaron junto a Marruecos y el Frente Polisario para intentar impulsar, sin éxito, uno de los procesos de paz más estancados de las últimas décadas.

En relación a las terceras partes implicadas en los procesos de paz en África, **todos los procesos y negociaciones analizados contaban con el apoyo de terceras partes con la excepción de Etiopía (Oromiya), Nigeria (Delta del Níger), Región Lago Chad (Boko Haram) y República del Congo.** Cabe mencionar que si bien hay muchos casos donde se conoce públicamente cuáles son los actores que desempeñan tareas de mediación, facilitación y acompañamiento, en otros contextos estas tareas se llevan a cabo de manera discreta y no pública. En todos los casos con terceras partes había más de un actor desempeñando tareas de mediación y facilitación, entre los que destaca el papel predominante de la ONU, involucrada en diez casos: Burundi, Libia, Malí, Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique, RCA, RDC, Somalia, Sudán y Sudán del Sur. Otro actor destacado fue la UA, en el marco de su Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA), involucrada en ocho casos: los procesos de Libia, Malí, Mozambique, RCA, RDC, Sudán, Sudán del Sur y Sudán-Sudán del Sur.

A su vez, **organizaciones intergubernamentales regionales africanas participaron como terceras partes,** como la Comunidad de África del Este (EAC) en Burundi; la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) en Malí; la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL) en los procesos de RCA y de RDC; la Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC) en el proceso negociador de RCA; la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) en Mozambique; la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en Somalia, Sudán del Sur y Sudán-Sudán del Sur. Asimismo, además de las organizaciones intergubernamentales africanas, otros organismos intergubernamentales participaron como terceras partes en el continente africano, como la UE —en Mozambique, Malí, RCA, RDC, Sudán del Sur y entre Sudán-Sudán del Sur—, la Liga Árabe —en Libia—, la Organización Internacional de la Francofonía (OIF) —en RCA.

Por otro lado, **los Estados también tuvieron un papel destacado como terceras partes en los procesos de paz y**

**negociaciones en África.** Dos casos tenían solo terceras partes estatales: las tareas de mediación y facilitación de Arabia Saudita, EEUU y, especialmente, de Emiratos Arabes Unidos (EAU) en las negociaciones entre Eritrea y Etiopía; y el papel desempeñado por Kenya, Eritrea, EAU y Suecia en el diálogo entre el Gobierno etíope y el grupo armado ONLF. En el resto de casos con actores mediadores estatales, numerosos Estados, tanto del continente africano como de otros continentes, se involucraron en procesos en que participaban también otros actores mediadores y facilitadores. A su vez, cabe destacar el papel como tercera parte de actores religiosos, de carácter local o internacional: la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) y la Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano) en RCA; la Iglesia Católica local y la Comunidad de Sant'Egidio en Mozambique; la Comunidad de Sant'Egidio en la región senegalesa de Casamance; la Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO) y la Iglesia de Cristo en el Congo en RDC; la Anglophone General Conference (AGC), formada por los líderes católicos, protestantes y musulmanes en Camerún; y el Consejo de Iglesias de Sudán del Sur en el proceso en ese país.

*En todas las negociaciones con terceras partes en África había más de un actor desempeñando tareas de mediación y facilitación*

En el marco de esa proliferación de actores mediadores, **fue frecuente la participación de terceras partes en el marco de formatos conjuntos,** como los llamados grupos de amigos y grupos de apoyo. Fue el caso, entre otros, del Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia) en relación al proceso de diálogo entre Marruecos y el Frente POLISARIO y el Grupo de Apoyo Internacional (que incluye a la ONU y la UE) en el diálogo en RCA. Otros formatos de coordinación incluyeron IGAD Plus, que facilita el diálogo en Sudán del Sur y que está integrada por la IGAD, los cinco miembros del High-level Ad Hoc Committee de la UA —Nigeria, Rwanda, Sudáfrica, Chad y Argelia—, los Estados de la llamada Troika —EEUU, Reino Unido y Noruega—, la UE, la UA y la ONU. Destacó también la llamada Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación, involucrada en RCA, promovida por la UA y la CEEAC, con apoyo de la ONU, la CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad, y que a su vez coexistió con otros actores mediadores en RCA. **En algún caso, la proliferación de actores y procesos paralelos generó recelos.** Así, se observa la aparición de nuevos actores que hasta la fecha habían estado ausentes en la negociación política, como ha sido el caso de Rusia y Sudán en el proceso de paz en RCA desde 2018, o Rusia y Turquía en Libia en 2019, lo que provocó tensiones añadidas entre los actores.

Respecto a los temas de las negociaciones, estos fueron diversos. Entre ellos, destacan las medidas de **altos el fuego y ceses de hostilidades.** Cabe señalar que **prácticamente en la totalidad de ceses de hostilidades recientemente firmados se produjeron violaciones del alto el fuego,** lo que pone de manifiesto la fragilidad de este aspecto en los procesos paz y la falta de voluntad

política para mantener lo acordado. En Etiopía, los grupos armados ONLF (en Ogadén) y OLF (en Oromiya) declararon altos el fuego unilaterales, en respuesta a medidas de confianza gubernamentales, que desembocaron en ceses de hostilidades en el marco de acuerdos de paz, aunque en el caso de Oromiya aún se produjeron algunos enfrentamientos esporádicos entre algunos sectores del grupo armado OLF y las Fuerzas Armadas después de la firma del acuerdo de DDR en enero. En el caso de Libia, se violaron sistemáticamente los diversos altos el fuego vigentes, incluido el que regía en la capital libia desde septiembre de 2018, y se produjeron persistentes vulneraciones del embargo de armas por parte de numerosos actores regionales e internacionales que apoyan a uno u otro bando. En Malí, grupos firmantes del Acuerdo de Paz de Argel de 2015 protagonizaron enfrentamientos a mediados de año rompiendo el alto el fuego decretado. En RCA, a pesar del inicio de la implementación del acuerdo alcanzado en febrero entre el Gobierno y los 14 grupos armados, se produjeron numerosas violaciones del alto el fuego y abusos contra la población civil. En Sudán, el Consejo Militar de Transición (TMC) declaró un alto el fuego unilateral en abril seguido de la suspensión de las hostilidades en las áreas de Nilo Azul y Kordofán del Sur por parte del SPLM-N, aunque posteriormente se acusaron mutuamente de violaciones del alto el fuego. Por último, en el caso de Sudán del Sur, los actores signatarios del Acuerdo revitalizado sobre la resolución del conflicto (R-ARCSS) mantuvieron el alto el fuego aunque fue violado en algunas ocasiones durante el año.

Otro aspecto relativo al ámbito de seguridad fue **la cuestión del desarme, la desmovilización y la reintegración de combatientes (DDR), presente en algunos procesos**, como Malí, Mozambique, Etiopía (Oromiya), Etiopía (Ogadén) y Sudán del Sur. En Malí se incorporaron 5.000 combatientes al programa de DDR previsto en el acuerdo de 2015 y fueron seleccionados por parte de las fuerzas de seguridad 600 combatientes y 18 oficiales rebeldes; a su vez, otros 420 oficiales que habían desertado durante la crisis de 2012 anunciaron su retorno a las Fuerzas Armadas. En Mozambique, el acuerdo alcanzado entre el Gobierno y RENAMO en 2018 relativo al desarme se escenificó con la firma del Acuerdo de Paz y Reconciliación de Maputo, que representó la culminación de las negociaciones iniciadas en 2016 por el difunto histórico líder de RENAMO, Afonso Dhlakama –relevado en enero de 2019 en el liderazgo del grupo por Ossufo Momade– y el presidente, Filipe Nyusi. En las regiones etíopes de Oromiya y Ogadén, a principios de 2019 se alcanzaron sendos acuerdos para iniciar los respectivos programas de DDR. En Sudán del Sur, las dificultades relativas a la inserción de miembros del SPLA-IO en las Fuerzas Armadas, entre otros factores, ha seguido condicionando la creación del Gobierno de Transición del país.

***Cabe constatar la ausencia generalizada de las mujeres en los procesos de negociación y en la agenda de temas en los diferentes acuerdos de paz alcanzados durante el año 2019 en África***

En lo concerniente a la **agenda de género, paz y seguridad**, cabe constatar la ausencia generalizada de las mujeres en los procesos de negociación y en la agenda de temas en los diferentes acuerdos de paz alcanzados durante el año 2019, aunque es destacable que en la mayoría de contextos diversos movimientos y organizaciones de mujeres estuvieron exigiendo una participación activa en los procesos de paz. No obstante, cabe remarcar que en diferentes países, como RCA, RDC o Somalia, las mujeres incrementaron las cuotas de presencia efectiva en las instituciones estatales. En Camerún, la coalición de mujeres South West /North West Women's Task Force (SNWOT) estuvo promoviendo la campaña #CeaseFireNow y señaló que cualquier iniciativa de resolución de conflictos en las dos regiones debía incluirlas, tanto en el diálogo nacional como en el Parlamento, donde se estuvo discutiendo sobre la propuesta de estatuto especial de las regiones. En Malí, la resolución 2480 del Consejo de Seguridad de la ONU instaba a las partes firmantes a desarrollar una hoja de ruta que incluyera la participación plena de las mujeres, aunque la hoja de ruta revisada del 12 de julio adoptada por las partes volvió a excluir la participación de las mujeres en el proceso de paz.

Cabe destacar cambios positivos en dos contextos en relación a la agenda de mujeres, paz y seguridad. En Somalia se inició en septiembre la elaboración del Plan de acción nacional para promover la aplicación efectiva de la resolución 1325. Por último, en Sudán, las mujeres jugaron un papel central en las movilizaciones populares que conllevaron el derrocamiento del Gobierno de al-Bashir. Tras la caída del régimen, decenas de organizaciones feministas del país siguieron demandando cambios estructurales en relación a los derechos de las mujeres en el país, solicitando ampliar su participación en los órganos ejecutivo y legislativo, la adhesión de Sudán a la CEDAW así como tener mayor presencia en los procesos de paz.

**Respecto a la evolución de las negociaciones, durante 2019 se continuó asistiendo a avances positivos** en el Cuerno de África (en las regiones etíopes de Ogadén y de Oromiya), y también en Mozambique, República del Congo, RDC, RCA, Sudán y entre Sudán y Sudán del Sur. En la mayoría de estos países se alcanzaron también históricos acuerdos. Cabe destacar la positiva evolución e implementación de los diferentes procesos de paz en Etiopía, con la firma de un acuerdo en febrero entre el Gobierno regional de Somalí y el grupo armado ONLF para proceder al desarme y la reintegración de sus ex combatientes, así como entre el Gobierno regional de Oromiya y el grupo armado OLF a finales de enero. La comunidad internacional quiso premiar el liderazgo que había impulsado la consecución de estos acuerdos, así como el acuerdo

de paz entre Eritrea y Etiopía alcanzado en 2018, con la concesión del premio Nobel de la paz al primer ministro etíope Abiy Ahmed, principal artífice de estos cambios junto a la colaboración regional de otros actores. No obstante, en 2019 se estancó parcialmente la implementación del acuerdo entre ambos países. En Mozambique, a pesar de la firma del histórico acuerdo de paz el 6 de agosto de 2019, un sector disidente al liderazgo de Ossufo Momade configuró una escisión denominada “Junta Militar de RENAMO” que reabrió las hostilidades contra el Gobierno. En la República del Congo, el Gobierno de Denis Sassou-Nguesso, que lleva 40 años en el poder con el paréntesis de 1992 a 1997, en abril levantó la suspensión al partido liderado por Frédéric Bintsamou, alias el pastor Ntoumi, impuesta en abril de 2016 cuando las antiguas milicias Ninjas de Ntoumi reanudaron los ataques en la región de Pool hasta que en diciembre de 2017 se firmó un nuevo acuerdo de paz. En RDC, Félix Tshisekedi se convirtió en nuevo presidente tras haber derrotado al delfín de Joseph Kabila en unas polémicas elecciones en las que el opositor Martin Fayulu reivindicó la victoria electoral. No obstante, Tshisekedi se vio forzado a establecer un gobierno de coalición con la coalición oficialista FCC, que mantuvo una amplia mayoría en la Asamblea Nacional, lo que puso de manifiesto la continuación del control de las riendas del poder por parte de Joseph Kabila y sus seguidores. En RCA, a pesar de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno y los 14 principales grupos armados del país y del esperanzador inicio de la implementación de diversos aspectos del acuerdo, las dificultades fueron enormes, siguió existiendo un clima de desconfianza popular hacia el acuerdo, se produjeron brotes de violencia e incluso algún grupo abandonó el acuerdo de paz. En Sudán, tras el derrocamiento de Omar al-Bashir se abrió un nuevo proceso unificado en la búsqueda de la paz en las diferentes regiones en guerra del país de la mano del nuevo gobierno de transición. En el contencioso entre Sudán y Sudán del Sur, aunque el proceso estuvo provisionalmente paralizado durante la grave crisis vivida en Sudán, posteriormente se produjeron importantes avances que se plasmaron en un acuerdo de delimitación fronteriza en octubre y en la mejora de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

En contraste, **otros procesos afrontaron numerosos obstáculos y dificultades durante el año** (Burundi, Camerún, Malí, Libia, Somalia y Sudán del Sur). Cabe destacar Burundi, donde fracasaron las iniciativas regionales para promover el diálogo político inclusivo, y además se produjeron divisiones en el seno de la coalición opositora burundesa que, a la postre, dieron paso al inicio de contactos entre representantes del Gobierno y algunos de estos líderes opositores.

### ***La implementación de los acuerdos de paz en el Cuerno de África evolucionó positivamente***

### ***En Libia y Malí, los intentos de promover una salida política al conflicto se vieron obstaculizados por la intensificación de la violencia y la internacionalización del conflicto***

En Camerún, el Gobierno de Paul Biya llevó a cabo algunos gestos de cara a dar respuesta a las presiones de la comunidad internacional. En paralelo a la persistencia del grave clima de violencia en la región de mayoría anglófona, se produjeron contactos exploratorios entre representantes del Ministerio de Exteriores de Suiza y el Centre for Humanitarian Dialogue con algunos miembros de la oposición separatista de cara a poder trasladar sus visiones al diálogo nacional que había propuesto Paul Biya y que se celebró a principios de octubre. Las recomendaciones surgidas del proceso de diálogo fueron aprobadas por el Parlamento camerunés, aunque fueron consideradas insuficientes por la oposición y por el movimiento insurgente. En Malí, a pesar del inicio del programa de DDR, el conflicto armado resurgió con enfrentamientos en mayo y en julio, lo que implica la ruptura del alto el fuego. Además, el deterioro de la situación de seguridad en el país en las regiones del centro y norte debido al accionar de grupos no signatarios del acuerdo dificultó la implementación del acuerdo de paz. En Libia, los intentos de promover una salida política al conflicto se vieron obstaculizados por la intensificación de la violencia y la internacionalización del conflicto con la configuración de bandos (Egipto, EAU, Arabia Saudita y Rusia apoyaron al LNA de Hifter, mientras que el GAN contó con el apoyo de Turquía y Qatar), la división de la UE y la política errática de EEUU. En Somalia se produjeron importantes tensiones entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados de la federación por los intentos del primero de controlar y supervisar los procesos electorales y de configuración de los estados federales. Por último, ante las dificultades para iniciar la implementación del acuerdo R-ARCSS en Sudán del Sur con la formación del Gobierno de unidad nacional, las partes acordaron una nueva extensión de la fase de transición preservando el alto el fuego.

Finalmente, **cabe destacar que hubo procesos totalmente estancados durante el año**, como fueron las negociaciones entre Eritrea-Etiopía y Marruecos-Sáhara Occidental. En el caso de Eritrea y Etiopía, la implementación del acuerdo de paz entre ambos estuvo parcialmente estancada durante el año como consecuencia de numerosos factores vinculados a la respectiva evolución política interna. En lo concerniente al conflicto entre Marruecos y el Sáhara Occidental, a finales de 2018 se produjeron los primeros contactos directos después de seis años y a principios de 2019 se celebró una nueva ronda de contactos, cundiendo el optimismo. Sin embargo, la dimisión por motivos de salud del enviado especial del secretario general de la ONU, el ex presidente de Alemania Horst Köhler, sumió al proceso en una nueva parálisis diplomática que avivó el clima de frustración del Frente POLISARIO.

## 2.2 Análisis de casos

### África Austral

Mozambique	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, RENAMO
<b>Terceras partes</b>	Equipo mediador nacional, Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano), Iglesia Católica, ONU, Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), UA, UE, Botswana, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza, Tanzania
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de paz de Roma (1992), Acuerdo de Paz y Reconciliación de Maputo (2019)

#### Síntesis:

El golpe de Estado contra la dictadura portuguesa en 1974 y la guerra de guerrillas llevada a cabo por la insurgencia de origen marxista-leninista Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) condujeron a Mozambique a la independencia de Portugal en 1975. Desde entonces, Mozambique se vio afectado por una guerra civil que enfrentó al Gobierno de FRELIMO contra el grupo armado Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO), apoyado por las minorías blancas gobernantes en la antigua Rhodesia (hoy Zimbabwe) y la Sudáfrica del apartheid, en el contexto de la Guerra Fría. En 1992 las partes alcanzaron un acuerdo de paz, visto como un ejemplo de reconciliación, mediado por la Comunidad de Sant'Egidio, que puso fin a 16 años de una guerra que causó un millón de víctimas mortales y cinco millones de desplazados. El acuerdo dio paso a una etapa de estabilidad política y desarrollo económico, aunque con elevados niveles de desigualdad. En paralelo, las crecientes acusaciones de fraude e irregularidades en los sucesivos procesos electorales, algunas corroboradas por observadores internacionales, han ido acompañadas de un creciente autoritarismo y represión de la oposición, así como de la apropiación del Estado (además de los medios de comunicación y la economía) por parte de FRELIMO. RENAMO condicionó en 2013 la continuidad de su participación en la vida política a una serie de cambios, principalmente una profundización de la descentralización y un reparto equitativo de la riqueza del país, amenazando con la retirada de su firma del acuerdo de paz de 1992, hecho que finalmente ocurrió, desatando la vuelta a los enfrentamientos armados en abril de 2013 y la posterior apertura de un nuevo proceso de negociación de paz acordado en agosto de 2014. La declaración de una tregua en 2016 por parte de RENAMO y los avances del proceso de paz durante 2017 provocaron una reducción ostensible de las acciones bélicas, aunque han persistido los enfrentamientos esporádicos.

Durante el año se produjeron avances significativos en la búsqueda de la paz entre el Gobierno mozambiqueño y el opositor RENAMO. Tras el fallecimiento del histórico líder de RENAMO, Afonso Dhlakama, en mayo de 2018, en enero de 2019 Ossufo Momade fue elegido presidente de RENAMO con alrededor del 60% de los votos, aprobándose posteriormente su candidatura para postularse a la presidencia en las elecciones previstas para octubre de 2019. Como parte de las negociaciones de paz que mantiene RENAMO

***El Gobierno y RENAMO firmaron un acuerdo de paz histórico que sienta las bases para el fin del conflicto entre las partes en Mozambique***

con el Gobierno mozambiqueño, a principios de junio Momade firmó con el presidente, Filipe Nyusi, un acuerdo de desmilitarización que generó recelos y tensiones en algunos sectores armados del movimiento, que exigieron su renuncia, acusándolo de traicionar al grupo. Posteriormente, **el 6 de agosto, el Gobierno y RENAMO firmaron un acuerdo histórico con el objetivo de poner fin a años de conflicto.** En la Plaza de la Paz de Maputo, Nyusi y Momade, acompañados por ex presidentes y líderes regionales y continentales, entre ellos representantes enviados de la ONU, la UE, la SADC o la UA –estos últimos como garantes del acuerdo de paz–, firmaron el denominado **Acuerdo de Paz y Reconciliación de Maputo**, que representó la culminación de las negociaciones de paz iniciadas por Afonso Dhlakama y Nyusi bajo la mediación encabezada por el embajador suizo en Mozambique. El acuerdo contenía, entre otros puntos, garantías para el desarrollo de unas elecciones inclusivas previstas para el mes de octubre de 2019, la descentralización del sistema político-administrativo, así como la puesta en marcha del proceso de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR) de RENAMO. En este último apartado, se buscaba que los combatientes de la ex fuerza rebelde entregasen sus armas, volvieran a la vida civil con ayudas financieras o se uniesen a los cuerpos de seguridad del Estado. La UE, a través de la entonces Representante de Asuntos Exteriores, Federica Mogherini –quien estuvo presente en la firma del acuerdo– comprometió 60 millones de euros para apoyar la implementación del programa de DDR, que pretende aplicarse a los 5.000 rebeldes activos del movimiento. El sector disidente de RENAMO, autodenominado como la Junta Militar de RENAMO, se negó a reconocer el acuerdo de paz de agosto, asumiendo también la responsabilidad sobre algunos ataques producidos contra tropas gubernamentales en el centro del país.

Por otro lado, la celebración de las elecciones presidenciales, provinciales y legislativas que tuvieron lugar el 27 de octubre fue un momento delicado en el país. Los comicios se saldaron con un triunfo holgado del partido de Gobierno, FRELIMO, siendo cuestionadas por la oposición, que rechazó los resultados, demandando su anulación. El presidente Filipe Nyusi (FRELIMO) obtuvo el 73% de los votos, mientras que el líder del principal partido opositor (RENAMO) Ossufo Momade consiguió el 22% del sufragio. FRELIMO también se

impuso en las provincias del país, ganando todas las asambleas provinciales, incluidas aquellas situadas en los bastiones históricos de apoyo de RENAMO. A su vez, también obtuvo dos tercios de los escaños del Parlamento nacional, ampliando su mayoría, mientras que RENAMO pasó de los 89 diputados a 60. RENAMO acusó al Gobierno de “fraude electoral masivo” y de utilizar la violencia y la intimidación, en lo que significaba una violación del acuerdo de paz. Los observadores electorales de la UA y la SADC, si bien detectaron algunas irregularidades

en la celebración de los comicios, declararon estos válidos. La UE y EEUU fueron más críticos, detectando varias “irregularidades y malas prácticas”, y pidieron explicaciones a las autoridades. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, el 11 de noviembre, rechazó la solicitud de RENAMO de anulación de los resultados, argumentando que no existían pruebas suficientes para sostener su denuncia. A principios de noviembre, después de que se conocieran los resultados de los comicios, la disidencia Junta Militar de RENAMO se atribuyó diversos ataques que dejaron un balance de al menos cinco personas muertas. RENAMO rechazó y condenó las acciones violentas y reafirmó su compromiso con el acuerdo de paz.

## África Occidental

Camerún (Ambazonia/North West y South West)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, oposición política (SDF, MRC) y sectores de la oposición política separatista
<b>Terceras partes</b>	Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, Suiza, Centre for Humanitarian Dialogue
<b>Acuerdos relevantes</b>	Diálogo Nacional (30 septiembre-4 de octubre, 2019)

### Síntesis:

Tras la derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial, Camerún quedó bajo el mandato de la Sociedad de Naciones y se dividió entre el Camerún francés y el Camerún británico. En 1961 los dos territorios que componían el Camerún británico celebraron un plebiscito en el que se limitaba su autodeterminación a la unión con la ya independiente República de Camerún (antiguo Camerún francés) o a la unión con Nigeria. La parte sur del Camerún británico (territorio que actualmente corresponde a las provincias de North West y South West) decidió unirse a la República del Camerún, mientras que el norte prefirió adherirse a Nigeria. Una re-unificación mal conducida en los años sesenta, basada en la centralización y la asimilación, ha llevado a la minoría anglófona del antiguo sur del Camerún británico (20% de la población del país) a sentirse marginada política y económicamente por parte de las instituciones del Estado, controlado por la mayoría francófona. Estos movimientos exigen un retorno al modelo federal que existió entre 1961 y 1972. En 1972 se celebró un referéndum en el que se adoptó una nueva Constitución que sustituyó el Estado federal por un Estado unitario y que también concedió más poderes al presidente, por lo que la parte sur del Camerún británico (conocida como Southern Cameroons) perdió su autonomía y fue transformada en las dos provincias actuales, North West y South West. En 1993 representantes de los grupos anglófonos celebraron un primer proceso de diálogo en Buea, la All Anglophone Conference (AAC1), de la que surgió la Declaración de Buea (que exigía reformas constitucionales para restaurar la federación de 1961). En 1994 se celebró la AAC2 en Bamenda, que concluyó que si no se restauraba el Estado federal, Southern Cameroons declararía la independencia. El conflicto, iniciado por cuestiones sectoriales en 2016, se agravó a finales de 2017. El Gobierno arrestó a las principales figuras del movimiento federalista en 2017, lo que dio alas a sectores favorables a

la lucha armada para proclamar la independencia. A partir de la declaración de independencia el 1 de octubre de 2017 y la subsiguiente represión gubernamental para sofocar el movimiento secesionista, se produjo una escalada de las actividades insurgentes. La represión gubernamental a las demandas de una mayoría de la población de la región que exigía un nuevo estatus político de carácter federal sin excluir la secesión de la región, ha comportado una escalada de la violencia y la demanda de soluciones negociadas al conflicto.

Conforme se fue agravando el conflicto armado que padecen las regiones de mayoría anglófona de Camerún, **se intensificaron los llamamientos al diálogo durante 2018 y que acabaron viendo la luz en 2019**. Las autoridades religiosas estuvieron intentando promover iniciativas de negociación. En julio de 2018 se creó la Anglophone General Conference (AGC), formada por los líderes católicos, protestantes y musulmanes, y liderada por el influyente Cardenal Christian Tumi.<sup>2</sup> Se incrementó la presión política internacional en la misma dirección. El Consejo de Seguridad de la ONU discutió sobre el conflicto en diciembre de 2018 a raíz de la presentación del informe de la UNOCA y de la OCHA sobre la región de África Central, y los embajadores de EEUU y Reino Unido pidieron la liberación de presos anglófonos, el inicio de conversaciones de paz entre el movimiento separatista y el Gobierno y acceso a las regiones anglófonas para las agencias de la ONU y las ONG. A esta **creciente presión interna e internacional haciendo llamamientos al diálogo se sumaron numerosos países y la ONU renovó su ofrecimiento a mediar en el conflicto**. El presidente Paul Biya quiso adoptar ante la comunidad internacional otra aproximación y cambiar su imagen beligerante y llevó a cabo algunas concesiones de cara a apaciguar la presión interna e internacional, según diversos analistas. El 13 de diciembre de 2018, Biya ordenó la liberación de 289 presos anglófonos que habían cometido delitos menores.

El 13 de mayo de 2019 se discutió por primera vez en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU explícitamente sobre el conflicto, aunque países como Guinea Ecuatorial (en nombre de los tres países africanos presentes en el Consejo), Rusia y China alertaron sobre la intromisión en los asuntos internos cameruneses y sobre la politización de la situación humanitaria. Posteriormente uno de los actores del movimiento separatista, el grupo Ambazonia Interim Gouvernement, anunció que estaba llevando a cabo conversaciones informales con el Gobierno, y **Suiza anunció el 27 de junio que las partes del conflicto le habían encargado la facilitación de conversaciones**. El 24 de julio los organizadores de la Anglophone General Conference, liderada por el Cardenal Tumi, señalaron que una nueva conferencia se celebraría el 30 de noviembre. En julio fueron liberados unos 60 activistas del opositor MRC. No obstante, en agosto se anunció la sentencia a cadena perpetua de uno de los principales líderes independentistas, Julius

2. La AGC es también conocida como la All Anglophone Conference III, por sus antecedentes en 1993 y 1994. La AGC debía celebrarse en noviembre de 2018 pero fue pospuesta.

Ayuk Tabe. También en agosto, el Cardenal Tumi abogó por el federalismo como la única solución al conflicto y los organizadores de la AGC se reunieron con el primer ministro Dion Ngute el 16 y el 29 de agosto, sin avances de cara a la celebración de una conferencia de paz. El representante especial de la ONU para África Central se reunió en Yaoundé con el primer ministro entre el 3 y el 7 de septiembre para asegurar el apoyo de las Naciones Unidas a las iniciativas de diálogo, el bilingüismo y el multiculturalismo, la descentralización y el desarme, la desmovilización y la reintegración, incluso a través del Fondo para la Consolidación de la Paz ya que en julio Camerún pasó a ser país elegible para recibir financiación del Fondo. El 10 de septiembre el presidente anunció su intención de celebrar un diálogo nacional para poner fin al conflicto. El 18 de septiembre, **el Ministerio de Exteriores suizo anunció que junto a la organización Centre for Humanitarian Dialogue estaban celebrando reuniones con actores del movimiento separatista de cara a poder trasladar sus visiones al diálogo nacional.** Sin embargo, diversos análisis señalaron que estos actores separatistas no representaban ni a la insurgencia ni a los principales movimientos separatistas de las regiones de mayoría anglófona, que rechazaron participar en los encuentros con la mediación suiza, ante lo que señalaron como falta de transparencia, credibilidad y compromiso de la iniciativa liderada por Suiza.<sup>3</sup> El partido opositor SDF señaló que sus condiciones preliminares para la celebración de este proceso deberían ser un alto el fuego y la garantía de una amnistía general para todos los implicados en el conflicto. Los líderes separatistas con base en Europa y EEUU señalaron que no participarían en una iniciativa de diálogo a menos que se celebrara fuera de Camerún y con mediación internacional.

Finalmente, entre el 30 de septiembre y el 4 de octubre tuvo lugar en Yaoundé la celebración del diálogo nacional presidido por el primer ministro Joseph Dion Ngute.<sup>4</sup> Aunque el presidente anunció que participarían representantes de numerosas facciones, incluyendo la insurgencia separatista, los principales movimientos políticos separatistas y los actores armados boicotearon el diálogo nacional. Atendieron a esta iniciativa de diálogo nacional un millar de delegados representando a partidos políticos, Iglesia y sociedad civil. Las recomendaciones surgidas de la conferencia fueron que el nombre del país volviera a ser la República Unida de Camerún, que se adoptara un estatus especial para las dos regiones anglófonas, y que todos los textos legales estuvieran disponibles en francés e inglés (en la actualidad hay cooficialidad de los dos idiomas, pero el idioma predominante es el francés). Paul Biya anunció el indulto y liberación de 333 presos vinculados al movimiento separatista y la oposición política. El líder independentista encarcelado Ayuk Tabe rechazó el resultado de la conferencia y en una entrevista a Jeune

Afrique<sup>5</sup> destacó que este diálogo solo había reunido a los miembros del RDPC (en el poder) y a otros actores cameruneses, pero que no era representativo; que el conflicto era de orden internacional por lo que no podía ser resuelto por un diálogo nacional; que estaba abierto a la negociación pero que debía ser conducida por una estructura independiente, imparcial y creíble, en territorio neutral, que analice las raíces del conflicto y que existan garantías de cumplimiento de lo acordado. Además, señaló que la liberación de 333 activistas políticos no era excepcional ya que nada justificaba su encarcelamiento y otros 3.000 seguían detenidos amén de los desaparecidos; que el estatus especial propuesto no podía ser una cuestión decidida por Paul Biya al considerar que la República de Camerún y Camerún del Sur eran dos antiguos territorios bajo tutela de la ONU por lo que una parte no podía decidir para la otra un estatus especial. Tabe también pidió que el Gobierno permitiera que una comisión de investigación internacional determinara el alcance de las responsabilidades de la violencia cometida, incluida la del movimiento separatista. Finalmente, puso de manifiesto su distancia política con otros líderes, como el anglófono Cardenal Tumi (que aboga por la unidad con Camerún en un marco más federal) o Maurice Kamto (líder del opositor MRC) y su asesor, Albert Dzungang, con el que coincidió en prisión. Entre los 333 indultados se encontraba precisamente Maurice Kamto, que fue puesto en libertad en octubre, nueve meses después de su encarcelamiento por boicotear y cuestionar las elecciones presidenciales de octubre de 2018, en las que Paul Biya revalidó su mandato. Kamto hizo un llamamiento a celebrar un nuevo diálogo, y afirmó que estaba abierto a discutir con Biya. El partido opositor SDF apreció el resultado del diálogo. Francia anunció que apoyaría económicamente con 70 millones de dólares la implementación de las recomendaciones del diálogo. En diciembre el Parlamento camerunés aprobó algunas de las recomendaciones del diálogo nacional, relativas a cambios en el estatus político de las dos regiones de mayoría anglófona, consideradas insuficientes por numerosos sectores.

## Género, paz y seguridad

**El diálogo nacional no incluyó mecanismos específicos de participación de mujeres en el ámbito formal.** En este sentido, la South West /North West Women's Task Force (SNWOT), coalición de mujeres activistas y organizaciones de mujeres creada en 2018 con el objetivo de promover la paz y la prevención de conflictos con base en las regiones de North West y South West, estuvo promoviendo la campaña #CeaseFireNow y señaló que cualquier iniciativa de resolución de conflictos en las dos regiones debía incluirlas, tanto en el diálogo nacional como en el Parlamento, donde

3. Ambanews, "Switzerland Begins Consultation with Some Ambazonian Movements for the Cameroon National Dialogue", 18 de septiembre de 2019.

4. Jeune Afrique, "Cameroun: la question du fédéralisme s'invite au dialogue national", 1 de octubre de 2019.

5. Ibid.



se estuvo discutiendo sobre la propuesta de estatuto especial de las regiones. Además, lanzó un comunicado tras la celebración del diálogo nacional calificándolo como el inicio de un proceso, pero denunciando que la participación de mujeres fue de menos del 15%, lo que significaba una violación de la resolución 1325; y destacando que la asignación de posiciones de liderazgo en las comisiones del diálogo nacional no era sensible al género. También alertaron que las especificidades de mujeres y menores se dieron por sentado, ya que la mayoría de recomendaciones eran generalistas, dando pie a una mayor exclusión de estos colectivos. Además, solicitaron la elaboración de un plan de acción estratégico con el objetivo de garantizar la implementación de las recomendaciones del diálogo de forma sincera e inclusiva.

El Gobierno lanzó su primer Plan de Acción para la aplicación de la agenda de mujeres, paz y seguridad en noviembre de 2017 para un periodo de 3 años y contó con la participación de numerosas organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, entre las más destacadas WILPF Camerún. Previamente, en 2014, WILPF Camerún realizó un estudio en la región East para revisar el grado de conocimiento de la resolución 1325 y descubrió que el 81,7% de la gente entrevistada, incluyendo trabajadores humanitarios y funcionario de la administración desconocían la resolución.

<b>Mali</b>	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, Coordinadora de Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA–
<b>Terceras partes</b>	Argelia, Francia, ECOWAS, UA, ONU, UE, Centre for Humanitarian Dialogue, Carter Center, organizaciones de la sociedad civil, Mauritania
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de Paz y Reconciliación (2015)

**Síntesis:**

El conflicto armado que afecta a Malí desde principios de 2012 derivó en una crisis institucional –materializada en un golpe militar– y en un progresivo control de la zona norte del país por parte de grupos tuaregs y yihadistas. Desde el inicio del conflicto, diversos actores internacionales –entre ellos ECOWAS, UA y ONU– han promovido iniciativas conducentes al restablecimiento del orden institucional y a la recuperación de la integridad territorial de Malí. En paralelo a las aproximaciones militaristas para enfrentar la crisis, se iniciaron contactos exploratorios con algunos grupos armados (MNLA y Ansar Dine) para buscar una salida negociada. Pese al anuncio de un compromiso con el cese de hostilidades de estos grupos insurgentes, a principios de 2013 una ofensiva de Ansar Dine precipitó una intervención militar internacional liderada por Francia. En mayo de 2014 se volvió a poner en marcha un nuevo proceso negociador, liderado por Argelia, en el que el Gobierno de Malí negoció a dos bandas con las dos coaliciones creadas por los grupos armados: la Coordinadora de Movimientos de Azawad

(grupos afines a una fórmula federalista/secesionista) y la Plataforma (grupos afines al Gobierno). En julio de 2015 se logró finalmente la firma de un acuerdo de paz en Argel entre el Gobierno, la CMA y la Plataforma, quedando los grupos de corte yihadista fuera de las mesas de negociación, lo que ha mantenido las hostilidades por parte de estos grupos en un nuevo contexto de implementación de las cláusulas presentes en el acuerdo de paz.

**Durante el año se impulsaron diferentes iniciativas en Malí para avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz de Argel de 2015, así como para tratar de contener la violencia en el país, entre ellas diferentes procesos de paz intercomunitarios y la apertura de un diálogo nacional.** Sin embargo, un año más, los avances en la implementación del acuerdo de paz siguieron condicionados por la falta de voluntad, reticencias y divisiones entre los actores signantes del pacto, así como por el persistente clima de violencia en las regiones norte y centro del país debido al mantenimiento de las acciones armadas de los grupos de corte yihadista y por los enfrentamientos de carácter intercomunitario.

En lo concerniente a los avances en la implementación del Acuerdo de Paz de Argel, en febrero el Gobierno y los grupos armados signatarios del pacto (CMA y la Plataforma) a través del Mecanismo Operacional de Coordinación (MOC), anunciaron la incorporación de 5.000 combatientes al programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) previsto en el acuerdo, así como la selección por parte de las fuerzas de seguridad malienses de 600 combatientes y 18 oficiales rebeldes. A su vez, otros 420 oficiales del Ejército que habían desertado durante la crisis de 2012 también anunciaron su vuelta a las Fuerzas Armadas, tal y como se recogía en el pacto. Sin embargo, un mes después, el 8 de abril, el grupo de autodefensa dogon Dan Na Ambassagou anunció su retirada del programa de DDR debido al clima de inseguridad en el país. A mediados de junio, más de 200 excombatientes iniciaron en Bamako el entrenamiento militar previo a su incorporación al Ejército, y en el mes de septiembre, más de mil excombatientes del programa de DDR fueron integrados oficialmente en el Ejército nacional. El Carter Center, designado como observador independiente de la implementación del acuerdo de paz en Malí a finales de 2017, hizo público en septiembre su segundo informe de seguimiento del año sobre la implementación del acuerdo de paz.<sup>6</sup> Hasta agosto de 2019 se señalaban cuatro condicionantes que están marcando su desarrollo: el resurgimiento del conflicto armado entre las partes firmantes, con enfrentamientos en mayo y en julio, que rompieron el alto el fuego efectivo desde septiembre de 2017; la reorganización del Gobierno en abril, que ralentizó su implementación; las dificultades que tiene el programa de DDR debido a que el proceso está siendo bloqueado por las partes signatarias; y la incertidumbre sobre el futuro de la MINUSMA en el país –pese a que el

6. The Carter Center, “Report of the Independent Observer. Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Emanating from the Algiers Process”, 16 de diciembre de 2019.

28 de junio el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó, en la Resolución 2480, la extensión de la misma por un año. En la mencionada resolución, el Consejo instó a las partes firmantes a desarrollar una hoja de ruta revisada con un cronograma realista y vinculante centrado en 12 prioridades a implementar antes de junio de 2020,<sup>7</sup> que fue parcialmente adoptada el 12 de julio por las partes malienses. De forma paralela, el Consejo de Seguridad de la ONU renovó hasta el 31 de agosto de 2020 el régimen de sanciones contra aquellas personas y entidades identificadas como obstáculos en el proceso de paz. En lo que respecta al Capítulo IV del Acuerdo, relativo al desarrollo socioeconómico y cultural de las regiones del norte del país, el Carter Center denunció los pocos avances en la materia. De forma específica, la Zona de Desarrollo del Norte prevista para 2015 no se creó hasta julio de 2019, y la Estrategia de Desarrollo Específica de la región y el Fondo de Desarrollo Sostenible no estaban operativas debido a desacuerdos entre las partes malienses sobre los órganos de dirección y gestión.

Por otro lado, durante el año el Gobierno maliense propuso la convocatoria de un diálogo nacional inclusivo para promover un intercambio entre todos los actores políticos, incluidos los signatarios del acuerdo de paz y la sociedad civil, con el objetivo de resolver la crisis política de Malí. Sin embargo, los partidos políticos opositores rechazaron participar en el espacio debido a la negativa del Gobierno a discutir ciertos temas, en particular la implementación del acuerdo de paz de Argel. Después de diferentes encuentros y reuniones mantenidas con múltiples actores, entre el 14 y el 22 de diciembre tuvo lugar en Bamako la fase final del diálogo, contando con la participación de los delegados de las diez regiones del país, así como miembros de ex fuerzas rebeldes (principalmente de la CMA) y el Gobierno maliense. Bajo la presencia del presidente Ibrahim Boubacar Keïta y el ex presidente Amadou Toumani Touré, el día 22 de diciembre se acordaron diferentes resoluciones claves, que incluían la organización de elecciones legislativas antes de mayo de 2020, la celebración de un nuevo referéndum y la revisión de la Constitución a través de un proceso inclusivo. A su vez, algunos participantes propusieron que el Gobierno abriese vías formales de negociación con los grupos yihadistas, aunque esta propuesta no fue recogida en las resoluciones finales.

En otro orden de aspectos, en la región central del país, en Mopti, el incremento de la violencia llevó al Gobierno a nombrar en junio a Dioncounda Traoré como

Alto Representante para el centro de Malí, con el fin de encabezar los esfuerzos para detener la escalada de violencia, poniendo en marcha, junto con organizaciones de la sociedad civil, diferentes iniciativas de paz en la región. El 1 de julio, movimientos de autodefensa fulani y dogon (Dan Na Ambassagou) firmaron un acuerdo de paz en Mopti, comprometiéndose a trabajar juntos por la estabilidad de la región. El acuerdo fue posible gracias a la iniciativa impulsada por la Organización de Consulta Familiar y Social sobre la Crisis en el Centro de Malí. A finales de junio, la organización de la sociedad civil Faso Dambe Ton abrió un proceso de mediación entre milicias dogon y el grupo yihadista Katiba Macina. Gracias a dicha mediación, el 3 de agosto, bajo la supervisión del primer ministro maliense Boubou Cissé, se logró la firma del acuerdo de paz entre dichos grupos en Macina, región de Ségou, logrando que el grupo yihadista levantase el asedio a Toguere Coumbé en Tenenkou. Posteriormente, el 16 de agosto otras milicias fulani, dogon y dafing firmaron en Ouenkoro en

el círculo de Bankass, Mopti, otro acuerdo de paz bajo la mediación del Centre for Humanitarian Dialogue (CHD). La firma de estos acuerdos no repercutió en la disminución de la violencia en el centro del país por la existencia de otros actores armados. Finalmente cabe resaltar que en el mes de octubre, bajo la mediación del Gobierno de Mauritania, se logró la firma de un acuerdo de protocolo de paz entre las comunidades árabes miembros del Movimiento Árabe de Azawad-Plataforma y el Movimiento Árabe de Azawad-CMA en la comunidad maliense de Lerneb, situada a unos 60 kilómetros de la frontera mauritana. Ambos grupos, signatarios del Acuerdo de Paz de Argel, habían protagonizado diversos enfrentamientos armados a mediados de año rompiendo el alto el fuego decretado.

### **Género, paz y seguridad**

Durante el 2019 las mujeres continuaron excluidas de la implementación de la agenda del Acuerdo de Paz. En la Resolución 2480 adoptada en junio por el Consejo de Seguridad de la ONU, en la cual se insta a las partes signatarias a desarrollar una hoja de ruta revisada con 12 prioridades a implementar antes de junio de 2020, se incluye la de asegurar la participación plena, efectiva y significativa de las mujeres en los mecanismos establecidos por el acuerdo. Sin embargo, en julio, las partes malienses adoptaron la “Hoja de ruta revisada”, en donde alinearon sus compromisos con los establecidos en la resolución, con la notable

7. Las 12 prioridades de la hoja de ruta eran: (1) reforma constitucional; (2) revisar la ley sobre el código de colectividades territoriales; (3) transferir servicios estatales descentralizados; (4) transferir el 30% de los ingresos del Gobierno al norte; (5) adoptar legislación que establezca una fuerza policial regional; (6) conceptualizar el FDS reconstituido y reformado; (7) capacitar al menos a 3.000 miembros de grupos armados; (8) desarrollar un plan para la redistribución del FDS reconstituido; (9) reforma del sector de seguridad; (10) crear la Zona de Desarrollo de la Región Norte; (11) la operacionalización del FDD y los mecanismos de gestión inclusiva relacionados y la implementación de un proyecto piloto que será diseñado conjuntamente por los partidos malienses y la sociedad civil; (12) asegurar la participación plena, efectiva y significativa de las mujeres en los mecanismos establecidos por el acuerdo.

excepción de que la participación significativa de las mujeres en el proceso de implementación está ausente en el documento.

## Cuerno de África

Eritrea – Etiopía	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno de Eritrea, Gobierno de Etiopía
<b>Terceras partes</b>	Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, EEUU
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de Cese de Hostilidades (Argel, 2000), Acuerdo entre el Gobierno del Estado de Eritrea y el Gobierno de la República Federal Democrática de Etiopía o Acuerdo de Diciembre (Argel, 2000), Decisión concerniente a la delimitación de la frontera entre Eritrea y Etiopía, EEBC (2002), Acuerdo sobre la Paz, la Amistad y la Cooperación Integral (2018)

### Síntesis:

En 1993 Eritrea se independizó de Etiopía, aunque la frontera entre ambos países no quedó claramente delimitada, lo que les enfrentó entre 1998 y 2000 causando más de 100.000 víctimas mortales. En junio de 2000 firmaron un acuerdo de cese de hostilidades, el Consejo de Seguridad de la ONU estableció la misión UNMEE para supervisarlos y en diciembre firmaron el acuerdo de paz de Argel. Éste estableció que ambos se someterían a la decisión que acordase la Comisión Fronteriza entre Eritrea y Etiopía (EEBC, por sus siglas en inglés), encargada de delimitar y demarcar la frontera basándose en los tratados coloniales pertinentes (1900, 1902 y 1908) y el derecho internacional. En abril de 2002 la EEBC anunció su dictamen, que asignó la disputada aldea fronteriza de Badme (epicentro de la guerra y actualmente administrada por Etiopía) a Eritrea, decisión rechazada por Etiopía. A finales de 2005, Eritrea decidió restringir las operaciones de la UNMEE, frustrada por los nulos avances en la implementación de la decisión de la EEBC debido a la insuficiente presión sobre Etiopía para que cumpliera el dictamen, lo que forzó la retirada de la UNMEE en 2008. Un año antes, la EEBC finalizó sus trabajos sin poder implementar su mandato por obstrucciones de Etiopía, por lo que la situación continúa estancada desde entonces. Ambos países mantuvieron desde entonces una situación caracterizada por un clima de preguerra, con la presencia de centenares de miles de soldados desplegados en la frontera común, enfrentamientos esporádicos y una retórica beligerante. En 2018 se alcanzó un acuerdo histórico que pretendía poner fin al conflicto entre ambos Estados.

**La implementación en 2019 del acuerdo de paz alcanzado entre Eritrea y Etiopía en 2018 estuvo marcada por la lentitud de los avances y el estancamiento del proceso.** La rapidez con que se produjeron las primeras iniciativas (reapertura de embajadas y de pasos fronterizos, reanudación de vuelos, entre otras cuestiones) dieron paso a una fase de estancamiento del que diversos analistas responsabilizan a Eritrea, ya que algunas cuestiones vinculadas directamente o indirectamente al acuerdo de paz implicaban que Eritrea mejore la gobernabilidad y se produzcan avances en la democracia

***El primer ministro etíope Abiy Ahmed fue laureado con el premio Nobel de la paz por sus esfuerzos en resolver el conflicto entre su país y Eritrea***

en el país, lo que parece difícil. Además, del lado etíope existían resistencias al cambio, como se puso de manifiesto en el intento de golpe de Estado en la región de Amhara en junio y en las resistencias del partido TPLF, que gobernaba en la región de Tigray y que había controlado la coalición en el poder en Etiopía hasta la llegada de Abiy Ahmed al Gobierno en 2018. Algunas cuestiones relativas a la demarcación fronteriza hacían imprescindibles la colaboración del gobierno regional de Tigray y del TPLF. El 7 de enero los líderes de ambos países, el presidente eritreo, Isaias Afewerki, y el primer ministro etíope, Abiy Ahmed, reabrieron solemnemente el paso fronterizo entre Humera (Etiopía) y Oum Hajer (Eritrea) como parte del proceso de reconciliación. Ambos líderes se reunieron el 22 de febrero en Addis Abeba para supervisar el periodo entre octubre de 2018 y enero de 2019 desde la apertura de la frontera común en septiembre de 2018 en lo concerniente a las relaciones comerciales y de transporte con el objetivo de profundizar en la cooperación. El embajador etíope en Eritrea afirmó el 19 de febrero que ambos países estaban cerca de firmar acuerdos globales sobre cooperación para avanzar en temas vinculados al comercio, la inmigración y el transporte. Sin embargo, el Gobierno eritreo cerró en abril dos pasos fronterizos con Etiopía sin dar explicaciones. Posteriormente, el presidente eritreo se reunió con el primer ministro etíope en Asmara el 18 de julio, un año después de la firma del acuerdo de paz, y discutieron sobre cómo profundizar en la cooperación mutua, pero no se alcanzaron resultados sustanciales. Los países de la región y la comunidad internacional apoyaron el proceso. En este sentido, la UE anunció en febrero un programa de 20 millones de euros para construir carreteras que comunicaran los puertos eritreos con la frontera etíope. El 22 de julio Rusia levantó las sanciones impuestas por mandato del Consejo de Seguridad de la ONU en 2009, en el marco de la resolución aprobada en noviembre de 2018 por el Consejo de Seguridad en la que hacía un llamamiento a eliminar la política de sanciones impuesta a Eritrea tras la normalización de las relaciones con Etiopía y Somalia. En esta misma línea, EEUU retiró a Eritrea de la lista de países que no cooperan con sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo el 29 de mayo.

Cabe destacar que en octubre Abiy Ahmed fue laureado con el premio Nobel de la paz por sus esfuerzos en resolver el conflicto entre su país y Eritrea. En el ámbito regional, el presidente de Kenia, Uhuru Kenyatta, visitó el 24 de enero Eritrea por primera vez desde 1999; Sudán reabrió la frontera con Eritrea (cerrada para combatir el tráfico de armas y suministros) el 31 de enero tras un año de cierre; en marzo, el presidente Afewerki acogió una reunión tripartita junto a sus homólogos de Kenia y Etiopía para discutir sobre cuestiones bilaterales y regionales. A su vez, el presidente eritreo y el primer ministro etíope también se reunieron en marzo con el presidente sursudanés Salva Kiir en Juba, la capital de Sudán del

Sur, para discutir sobre el acuerdo de paz alcanzado en Sudán del Sur en septiembre de 2018. En marzo una delegación eritrea visitó Somalilandia para fortalecer las relaciones bilaterales.

Etiopía (Ogadén)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, movimiento político militar ONLF
<b>Terceras partes</b>	Kenia, Eritrea, Emiratos Árabes Unidos y Suecia
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo marco (2018), Acuerdo de DDR (2019)

#### Síntesis:

El régimen que gobierna Etiopía desde 1991 se enfrenta a una serie de grupos armados de carácter etnopolítico que reclaman un mayor grado de autonomía o incluso la independencia del poder central. Entre ellos se encuentra el ONLF, fundado en 1984 y que opera en la región de Ogadén, en el sureste del país, exigiendo la independencia de la región habitada por la comunidad somalí. El ONLF colaboró con la oposición a Mengistu para conseguir derrocarlo, hecho que tuvo lugar en 1991. En 1994 el Parlamento de la región de Ogadén, denominada el Estado Regional Somalí (Somali Regional State, SRS), aprobó una resolución por la que pretendía celebrar un referéndum de autodeterminación lo que le comportó su disolución por parte del Gobierno etíope. Desde entonces, el ONLF combate al régimen etíope planteando que la solución al conflicto pasa por la aceptación del principio a ejercer el derecho a la autodeterminación, tal y como establece la Constitución etíope, sin precondiciones ni restricciones. El ONLF también denuncia el expolio de los recursos naturales de la región por parte del Gobierno. Durante estos años se han producido esporádicos contactos entre las partes sin éxito, en paralelo a la continuidad de los combates, que a partir de 2006 han ido en aumento. La primera ronda de negociaciones se produjo en 2012. Desde entonces, ha habido contactos esporádicos más o menos confidenciales entre las partes con la mediación de Kenia. Los contactos llevados a cabo durante el último tramo de 2017 fructificaron en 2018 con la firma de un histórico acuerdo de paz entre el Gobierno etíope y el ONLF. En agosto de 2018 el ONLF declaró un alto el fuego unilateral y el 21 de octubre de ese año el ONLF y el Gobierno firmaron un acuerdo marco y acordaron el establecimiento de un comité conjunto que continuara trabajando para abordar las causas profundas del conflicto.

**El proceso de paz iniciado en 2017 y que culminó en 2018 acabó con la formalización de un acuerdo de paz en 2019.** Tras el acuerdo marco firmado en Asmara (Eritrea) el 21 de octubre de 2018 entre el ONLF y el Gobierno de Etiopía, ambas partes acordaron el establecimiento de un comité conjunto que continuará trabajando para abordar las causas profundas del conflicto. Finalmente, **el 8 de febrero de 2019 el gobierno regional del estado de Somali y el ONLF alcanzaron un acuerdo para proceder al desarme y la reintegración de los combatientes del ONLF en los cuerpos de seguridad y en la administración. Centenares de personas celebraron el histórico acuerdo en la capital estatal, Jijiga.**

El primer ministro, Abiy Ahmed, celebró una reunión oficial con la cúpula del ONLF el 19 de febrero en

Addis Abeba. El proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los antiguos combatientes se puso en marcha y en abril se informó de que más de 2.000 antiguos combatientes del ONLF se habían desarmado y se estaban preparando para su reintegración en la sociedad, muchos de ellos tras haber retornado a Etiopía procedentes de sus bases en países vecinos, principalmente de Eritrea.

Etiopía (Oromiya)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, movimiento político militar OLF
<b>Terceras partes</b>	–
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de Reconciliación (2018)

#### Síntesis:

Etiopía es objeto de movimientos de carácter etnopolítico y de oposición al poder central desde los años setenta. El oromo OLF surge entre 1973 y 1974 y opera en la región etíope de Oromiya, en el centro y sur del país, en contra de la dictadura de Mengistu y con el objetivo de establecer un Estado independiente para la comunidad oromo. A pesar de sus diferencias, los movimientos políticos y armados de carácter nacionalista oromo participaron junto a otros movimientos insurgentes del país para derrocar el régimen de Mengistu en 1991. Sin embargo, el OLF se desmarcó en 1992 del Gobierno de transición liderado por el partido TPLF de Meles Zenawi, que controló la coalición en el poder, el Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF), y desde entonces inició la lucha armada contra el Gobierno central y contra otros movimientos políticos oromos progubernamentales exigiendo la independencia de la comunidad oromo. Desde finales de 2015 la región se convirtió en epicentro de las protestas contra el régimen etíope lo que causó centenares de víctimas mortales y el incremento de las acciones armadas por parte de la Policía Liyu, cuerpo paramilitar gubernamental responsable de graves violaciones de los derechos humanos, creado para llevar a cabo acciones contra los grupos opositores de la región de Oromiya y Ogadén. Históricamente se han producido intentos de negociación y desde 2017 se han desarrollado contactos que han fructificado en un proceso de paz.

**Se produjeron importantes avances durante 2019 en torno a las negociaciones de paz entre el grupo armado OLF y las instituciones federales y regionales etíopes.**

Este año se vio marcado por el proceso de reformas emprendido por el primer ministro, Abiy Ahmed, y el rechazo por parte de actores políticos y sectores de la sociedad civil a los cambios emprendidos por parte del Gobierno que tuvo su expresión en brotes de violencia intercomunitaria. En este sentido, en la región de Oromiya se produjeron violentos enfrentamientos y fuertes tensiones entre sectores oromo en competencia por el poder. El Ejército entre el 12 y el 13 de enero llevó a cabo ataques aéreos en la zona occidental de Oromiya contra miembros del OLF que habían rechazado el acuerdo de paz, ejecutando a siete civiles. El Gobierno federal desmintió haber llevado a cabo ataques aéreos, pero afirmó que había realizado una “operación de estabilización” tras una petición del gobierno regional. Estas acciones militares de las Fuerzas Armadas

sembraron dudas sobre el proceso de paz. No obstante, el 24 de enero el gobierno regional y el grupo armado OLF firmaron un acuerdo de alto el fuego, según el cual los combatientes del OLF se comprometieron a concentrarse en campos de acantonamiento, para proceder a su desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Sin embargo, posteriormente se produjo un ataque por parte del OLF el 28 de enero que causó la muerte de dos granjeros en el distrito Amaro. Posteriormente, se produjeron nuevos enfrentamientos entre el OLF y los cuerpos de seguridad federales. El Gobierno anunció que 1.000 rebeldes del OLF entregaron sus armas y se acantonaron en campos de DDR. Posteriormente, se produjeron algunos hechos esporádicos de violencia cometidos por el OLF, según informaron algunos medios –que no pudieron ser confirmados–, pero en general se redujeron.

A finales de mayo **el OLF, liderado por Dawud Ibsa, acordó trabajar conjuntamente con el principal partido oromo en el poder, el Oromo Democratic Party (ODP), y el gobierno de la región.** El OLF se comprometió a dar apoyo a las iniciativas para que el gobierno regional recuperase el control de la situación en el estado en términos de estabilidad. En una declaración conjunta a la que asistieron el presidente de la región de Oromiya, Shimeles Abdissa, Dawud Ibsa y el jefe adjunto del Estado Mayor, Berhanu Jula, el OLF anunció que nunca más dispondría de un grupo armado. Además, se formó un comité de reconciliación compuesto por ancianos líderes con el objetivo de mediar entre el OLF y el ODP. Este comité presentó un informe en el que se destacaba el trabajo realizado para acantonar a los milicianos del OLF para proceder a su rehabilitación y formación con el objetivo de promover su integración en la sociedad. En paralelo, también en mayo hubo noticias en torno a la posible fusión entre el OLF y el partido Oromo Federalist Congress (OFC), liderado por el profesor Merera Gudina. Posteriormente, en octubre, los partidos políticos que operan en la región de Oromiya firmaron un acuerdo para trabajar conjuntamente para poner fin a los conflictos que afectan la región y garantizar que las elecciones de 2020 sean libres y transparentes. Así, líderes de los partidos OLF, OFC y ODF participaron en la ceremonia, a la que también asistió el primer ministro Abiy Ahmed, que preside la coalición EPRDF y también el ODP. Los partidos también acordaron la creación de un grupo paraguas, el Gadisa Hogensa Oromo, en el que confluyen todos los líderes oromo, y que tendrá el objetivo de mediar en los diferentes conflictos que surjan en la comunidad oromo.

Somalia	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno Federal, líderes de los estados federales y emergentes (Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste), movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal-Jama'a, líderes de clanes y subclanes, Somalilandia
<b>Terceras partes</b>	ONU, IGAD, Turquía, entre otros

<b>Acuerdos relevantes</b>	Hoja de Ruta para poner fin a la transición (2011), Acuerdo de Kampala (2011), Constitución Federal Provisional (2012), Declaración de Mogadiscio sobre el Foro Consultivo Nacional (2015)
----------------------------	--

#### Síntesis:

El conflicto armado y la ausencia de autoridad central efectiva en el país tienen sus orígenes en 1988, cuando una coalición de grupos opositores se rebeló contra la dictadura de Siad Barre y tres años después consiguió derrocarlo. Desde 1991, se han celebrado más de 15 procesos de paz para tratar de establecer una autoridad central con diferentes propuestas. Cabe destacar los procesos de Addis Abeba (1993), Arta (2000) y Mbagathi (2002-2004). El centralismo del Estado somalí había derivado en un elevado autoritarismo en tiempos de Barre, por lo que las diferentes propuestas pretendían establecer un Estado que no concentrara el poder, fórmula ampliamente rechazada por la sociedad somalí. Sin embargo, algunos clanes y señores de la guerra rechazaron el modelo descentralizado o federal porque representaba una amenaza a su poder. El poder de algunos señores de la guerra que han convertido el conflicto en su modus vivendi, la representatividad y los equilibrios de cuotas de poder para configurar el futuro Gobierno entre los diferentes actores y clanes que componen la estructura social somalí agravados y enfrentados durante la dictadura de Siad Barre y tras años de guerra, la injerencia de Etiopía y Eritrea y la postura errática de la comunidad internacional han dificultado la resolución del conflicto. El ascenso del Islam político como alternativa de poder a través de los tribunales islámicos y la internacionalización del conflicto con la irrupción de combatientes extranjeros en el brazo armado de los tribunales, al-Shabaab, así como la invasión etíope y el papel de EEUU en la lucha contra el terrorismo, han contribuido a dificultar la situación. El Gobierno Federal de Transición, surgido del proceso de paz de Mbagathi (2004), finalizó su andadura en 2012 dando paso al Gobierno Federal. Este Gobierno debía ser el encargado de celebrar las elecciones en 2016. El Foro Consultivo Nacional celebrado en 2015 sentó las bases para que en 2016 se alcanzaran los diferentes acuerdos de implementación del proceso electoral, que se celebró a finales de 2016 y principios de 2017.

**Durante el año no trascendió mayor información sobre posibles contactos entre el Gobierno Federal y el grupo armado al-Shabaab.** A la vez, persistieron las acciones de los grupos armados al-Shabaab e ISIS en el país en paralelo a las **tensiones y negociaciones entre los estados federados y el Gobierno Federal, así como entre el Gobierno Federal y la autoproclamada república de Somalilandia.** El Gobierno Federal expulsó al representante especial de la ONU en Somalia, Nicholas Haysom, acusándolo de inmiscuirse en los asuntos internos de Somalia, ya que Haysom había cuestionado públicamente las bases legales para arrestar al candidato presidencial al estado del Sudoeste y antiguo vicelíder de al-Shabaab, Mukhtar Robow, en diciembre. El secretario general de la ONU nombró el 30 de mayo al diplomático norteamericano James Swan como su nuevo enviado para Somalia.

Las tensiones entre los estados federados y el Gobierno federal fueron constantes. El 22 de agosto, la Comisión Electoral y Fronteriza Independiente de Jubalandia procedió a celebrar las elecciones presidenciales de ese

estado en Kismayo. En un controvertido proceso, Ahmed Mohamed Islam “Madobe” fue reelegido, tras recibir 56 de los 74 votos emitidos. Por su parte, en procesos paralelos celebrados los días 22 y 23 de agosto, Abdirashid Mohamed Hidig y Abdirasir Seraar, aspirantes a la presidencia por la oposición, se autoproclamaron presidentes, lo que incrementó la tensión. El Gobierno Federal rechazó la reelección de Madobe y pidió que se celebrara un nuevo proceso, en tanto las administraciones de Puntlandia y Galmudug y muchos partidos políticos opositores, así como el Gobierno de Kenia reconocieron la victoria de Madobe, y asistieron a su toma de posesión. Posteriormente, el 12 de octubre Madobe hizo un llamamiento al diálogo con el Gobierno Federal. En Galmudug, durante el año se celebraron negociaciones y contactos entre el Gobierno Federal y el movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal Jama'a (ASWJ). El enviado especial de la IGAD, Mohamed Ali Guyo, que estuvo apoyando el proceso, felicitó a las partes y celebró todos los esfuerzos de cara a emprender la reconciliación y la elección del Gobierno. El primer ministro organizó en Dhuusamarreeb, el 5 de septiembre, una conferencia de reconciliación que reunió a más de 720 delegados en representación de 11 clanes de todo el estado. En ese encuentro, que concluyó el 16 de septiembre, los participantes llegaron a un consenso sobre las modalidades para el establecimiento de un Gobierno inclusivo. En noviembre el ministro de Interior anunció que, a pesar de las recientes acciones bélicas entre las tropas federales y ASWJ, el Gobierno estaba comprometido con el proceso de formación de la nueva administración regional de Galmudug. Finalmente, el Gobierno y ASWJ alcanzaron un acuerdo, según señalaron las partes en declaraciones realizadas el 12 de diciembre.

Por otro lado, los días 1 y 2 de octubre, el Gobierno Federal celebró el Foro de Asociados para Somalia en Mogadiscio, que estuvo presidido por el primer ministro, Hassan Ali Khayre, y el viceprimer ministro, Mahdi Mohamed Guled, y contó con la participación de los presidentes de los estados miembros federados de Hirshabeelle, el estado Sudoccidental y Galmudug, el gobernador de Banaadir y representantes de 42 países y organizaciones internacionales. Si bien el Gobierno Federal mantuvo relaciones de cooperación con Hirshabeelle, el estado Sudoccidental, Galmudug y la administración regional de Banaadir, se registraron pocos progresos en el restablecimiento de las relaciones políticas con los dirigentes de Jubalandia y Puntlandia, que no participaron en el Foro de Asociados para Somalia. Diversos análisis señalaron la necesidad de establecer un verdadero foro en el que los dirigentes federales y estatales celebraran un diálogo político y adoptaran decisiones.

### ***Las tensiones entre los estados federados y el Gobierno federal de Somalia fueron constantes***

### ***En Somalia se empezó a elaborar el plan de acción para abordar la aplicación de la Resolución 1325***

## **Género, paz y seguridad**

**Se produjeron algunos avances en lo concerniente a la participación de las mujeres en espacios y órganos de decisión política en el país,** a pesar de la persistencia de un clima generalizado de violencia e impunidad. Los esfuerzos constantes de las dirigentes y activistas somalíes contribuyeron a que en el proceso electoral de agosto en Jubalandia el número de escaños ocupados por mujeres en la asamblea estatal aumentara de tres (el 4 %) a ocho (el 11 %), de un total de 74 escaños. El 14 de agosto, el representante especial del secretario general de la ONU se reunió en Mogadiscio con mujeres dirigentes de la sociedad civil y examinó formas de facilitar la participación efectiva de las mujeres en las elecciones nacionales. El 13 de septiembre, en una reunión convocada por el Ministerio de Asuntos de la Mujer y Promoción de los Derechos Humanos en Baidoa, el primer ministro Khayre se comprometió a asegurar la participación de las mujeres, tanto en el proceso político como en el proceso electoral, entre otras cosas mediante la asignación de cuotas especiales; a promover y proteger los derechos de las mujeres; y a lograr que 250 mujeres profesionales se incorporaran a la administración pública.

En agosto, la activista y constructora de paz Amina Arale, directora ejecutiva de la organización Somali Women Development Center (SWDC), fue invitada a proporcionar la perspectiva de la sociedad civil y recomendaciones en la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU para discutir sobre la situación en Somalia. En relación a la participación de las mujeres en los procesos de paz, **Arale destacó que a pesar de la contribución activa de las mujeres en la construcción de la paz en el país, 14 de los procesos de paz celebrados en los últimos 30 años han excluido a las mujeres.**<sup>8</sup> El último acuerdo de paz en 2000 se firmó después de incluir a las mujeres, pero su papel como contribuyentes clave para la paz sigue sin ser reconocido. Hasta 2019, el Gobierno somalí tampoco había implementado las disposiciones de género en los acuerdos de paz, seguridad y construcción del Estado. Como ejemplo, las mujeres constituyen el 11% de la fuerza policial, lo que convierte a Somalia en el país con el tercer mayor porcentaje de mujeres en África. Sin embargo, solo una mujer general de brigada desempeña un papel decisivo en la fuerza policial. En ese sentido, las mujeres han sido excluidas de la mesa de negociación, la toma de decisiones y los roles de liderazgo, en la economía y la política, a pesar de ser las principales fuentes de ingresos en aproximadamente el 80% de los hogares somalíes. Como resultado de la defensa de los grupos

8. La misión de la UA en Somalia (AMISOM) señala que se han celebrado 18 procesos de paz y reconciliación en Somalia desde 1991 hasta 2008, cuando tiene lugar el último proceso de paz celebrado en Yibuti del que se deriva el acuerdo de paz alcanzado entre el Gobierno Federal de Transición (GFT) y la Alianza para la Reliberación de Somalia (ARS). Los subsiguientes acuerdos derivan de este proceso.

de mujeres locales e internacionales, se incluyó una cuota del 30% para las mujeres en los Principios de Garowe, a pesar de que no se mencionó en la hoja de ruta adjunta a la paz o los estatutos del país, por lo que exigió que esta cuota se implementara en las próximas elecciones de 2020, lo que podría ofrecer una oportunidad histórica para que las mujeres participen en las primeras elecciones universales de sufragio que este país ha tenido en cincuenta años.

Por último, cabe destacar que en septiembre, en colaboración con ONU Mujeres, el Ministerio de Asuntos de la Mujer y Promoción de los Derechos Humanos comenzó a elaborar un plan de acción nacional para abordar de forma integral y coherente la aplicación en Somalia de la Resolución 1325 sobre género, paz y seguridad.

## Grandes Lagos y África Central

Burundi	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, oposición política y social agrupada en el Conseil National pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et la Restauration d'un Etat de Droit (CNARED)
<b>Terceras partes</b>	Comunidad de Estados de África del Este (EAC por sus siglas en inglés), ONU
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de Arusha para la paz y la reconciliación en Burundi (2000), Acuerdo global de alto el fuego (2006)

### Síntesis:

La mediación iniciada en 1998 por el presidente tanzano Julius Nyerere y culminada por el sudafricano Nelson Mandela cristalizó en la firma del Acuerdo de Paz de Arusha en el 2000, que sentó las bases para poner fin al conflicto en Burundi iniciado en 1993. Este acuerdo, aunque no redujo totalmente el clima de violencia hasta unos cuantos años más tarde (con la firma del pacto entre las FNL y el Gobierno, en 2006, y el inicio de su implementación a finales de 2008), supuso el inicio del proceso de transición política e institucional que acabó formalmente en el año 2005. La aprobación de una nueva Constitución que formalizó el reparto de poder político y militar entre las dos principales comunidades, hutus y tutsis, y la celebración del proceso electoral que condujo a la formación de un nuevo Gobierno, sentaron las bases de futuro para superar el conflicto y supusieron la principal oportunidad para poner fin a la violencia de carácter etnopolítico que había afectado al país desde su independencia en 1962. Sin embargo, la evolución autoritaria del Gobierno tras las elecciones de 2010, tachadas de fraudulentas por la oposición, ensombreció el proceso de reconciliación y provocó la movilización de la oposición política. El deterioro institucional y la reducción del espacio político para la oposición, la controvertida candidatura de Nkurunziza a un tercer mandato y su victoria en unas elecciones presidenciales también calificadas como fraudulentas en abril de 2015, la subsiguiente escalada de la violencia política, el intento frustrado de golpe de Estado en mayo de 2015, las violaciones de los derechos

humanos y el surgimiento de nuevos grupos armados, son diferentes elementos que revelan el deterioro de la situación en el país. Desde entonces, la EAC ha facilitado sin éxito un diálogo político entre el Gobierno y la coalición CNARED, que agrupa a la oposición política y social, parte de ella en el exilio por ser considerada como la responsable o cómplice del golpe de Estado de 2015.

**El proceso de paz impulsado por la Comunidad de Estados de África del Este (EAC) en Burundi siguió totalmente estancado. No obstante, se produjeron divisiones en el seno de la coalición opositora burundesa** que, a la postre, posibilitaron el inicio de contactos entre el Gobierno y algunos de estos líderes opositores durante 2019. Mientras que un sector de la oposición política se alineaba con las tesis de la comunidad internacional, en el sentido de centrar los esfuerzos en que las elecciones de 2020 sean libres y transparentes, otros sectores exigían que el presidente Pierre Nkurunziza fuera arrestado por crímenes contra la humanidad. En enero el Gobierno reiteró su negativa a dialogar con la oposición responsabilizándola del intento de golpe de Estado de 2015 y pidió a los Gobiernos de la EAC que extraditaran a sus miembros a Burundi. Además, el fiscal general y el presidente del Tribunal Supremo ordenaron la confiscación de propiedades y bienes de los nueve militares encarcelados y de los 32 activistas opositores y periodistas exiliados acusados de haber apoyado el golpe de Estado, incrementando la presión y persecución de la oposición política y evidenciando la judicialización del conflicto, la frágil separación de poderes en el país y los esfuerzos de Nkurunziza para debilitar la ya frágil oposición política de cara a las próximas elecciones, tal y como destacaron líderes opositores como Vital Nshimirimana o Alexis Sinduhije. Cuatro partidos opositores y el antiguo vicepresidente Frédéric Bamvuginyumvira se retiraron de la coalición opositora CNARED<sup>9</sup> en enero culpando al presidente de la coalición de desviarse de su principal misión, el restablecimiento de la Constitución de 2005 y del Acuerdo de Arusha del año 2000. En la cumbre de jefes de Estado de la EAC celebrada el 1 de febrero el facilitador oficial del diálogo interburundés, el ex presidente tanzano Benjamin Mkapa presentó su informe final, en el que denunció el boicot por parte del Gobierno y la oposición en las diferentes rondas negociadoras, la falta de cumbres de la EAC dedicadas a la crisis, poca claridad en los mecanismos de financiación y ausencia de coordinación entre los actores clave regionales e internacionales. Los líderes de la EAC se comprometieron a consultar internamente los pasos a seguir y designaron a los presidentes de Kenia, Uganda y Tanzania para liderar la mediación.

A principios de agosto, la plataforma opositora exiliada CNARED expuso en un comunicado de prensa las condiciones para su participación en las elecciones de

9. La CNARED está formada por 22 partidos y movimientos políticos opositores y liderada por Jean Minani, quien ha sido presidente de la Asamblea Nacional en dos ocasiones y líder del partido FRODEBU.

2020, que incluían la apertura del espacio político y el fin de la persecución de miembros y partidarios de la oposición. El CNARED instó al Gobierno a que colaborase con todos los agentes políticos de Burundi, dentro y fuera del país, para acordar la forma de celebrar elecciones creíbles e inclusivas en 2020. También exhortó a la comunidad internacional a que siguieran presionando al Gobierno para que creara un entorno propicio para la celebración de elecciones justas. En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU señaló que Burundi debía realizar cambios drásticos para que las elecciones de 2020 pudieran ser consideradas creíbles. El secretario ejecutivo de la plataforma, Anicet Niyonkuru, solicitó una reunión con el Gobierno para acordar las condiciones previas para el regreso a Burundi de los miembros del CNARED, estuvieran enjuiciados o no. Su decisión fue rechazada por otros líderes políticos en el exilio, en particular los que habían dimitido del CNARED a principios de marzo, que la compararon con una capitulación. **Se celebraron contactos secretos entre las partes durante el año, según señalaron fuentes diplomáticas desde el anonimato.** En el seno del Gobierno burundés un sector moderado sostenía que algún paso debía darse de cara a superar la crisis, que ha sumido al país en una situación de violencia, aislamiento diplomático y una profunda crisis económica, y un sector duro formado por históricos del partido CNDD-FDD que rechazaban hacer concesiones ante el miedo a perder todo el poder.

***Durante el año se celebraron contactos secretos entre el Gobierno de Burundi y sectores de la oposición política***

En este sentido, una delegación del Gobierno encabezada por el Defensor del Pueblo, el ex ministro de Interior, Edouard Nduwimana (aliado de Nkurunziza), se reunió con representantes del CNARED del 28 de agosto al 2 de septiembre en Nairobi. El portavoz de Nduwimana declaró en un comunicado que la reunión era oficiosa y había tenido lugar después de diversas reuniones anteriores celebradas dentro y fuera de Burundi con agentes políticos, como parte del mandato habitual del Defensor del Pueblo. El comunicado señaló que dicha reunión no había formado parte de ningún proceso oficial de negociación y que el Defensor no contaba con un mandato de Nkurunziza. Además, los debates se habían centrado en la liberación de los presos políticos, la apertura del espacio político, un examen de la composición de la Comisión Electoral Nacional Independiente, la expedición de pasaportes para algunos miembros de la oposición en el exilio, su repatriación en un grupo, la anulación de las órdenes de detención de algunos miembros de la oposición en el exilio y el suministro de guardias de seguridad para los que regresaran a Burundi.<sup>10</sup> En la declaración también se subrayó que la reunión de Nairobi sería la última hasta que concluyera el actual ciclo electoral en 2020. Como reacción, el portavoz del CNARED, Onésime Nduwimana, rechazó el comunicado del Defensor

del Pueblo e insistió en que se habían celebrado negociaciones entre el CNARED y una delegación gubernamental, con el beneplácito del Gobierno de Burundi. Un alto cargo gubernamental reconoció finalmente que Nduwimana había sido enviado por Nkurunziza, y que el comunicado había sido publicado solo porque había sido exigido por los sectores “duros” del Gobierno. A principios de octubre Anicet Niyonkuru visitó Burundi y el 7 de octubre, tras una reunión con el asistente del Ministro del Interior, Tharcisse Niyongabo,

anunció que estaba en Bujumbura para celebrar conversaciones sobre el regreso de todos los miembros del CNARED exiliados. Ese mismo día, el secretario permanente del Ministerio del Interior dijo a los medios de comunicación que los dirigentes políticos exiliados enjuiciados podían regresar a Burundi, pero que tendrían que responder de sus presuntos delitos y serían juzgados a su regreso. La aparente

apertura gubernamental también se ha extendido a la antigua potencia colonial, Bélgica, ya que en 2016 Burundi llamó a consultas a su embajador en Bélgica y no fue hasta octubre de 2019 que se nombró un nuevo embajador. Además, el secretario general del CNDD-FDD, Evariste Ndayishimiye, se reunió con el presidente de la Comisión de la UA y fuentes diplomáticas señalaron que se había producido una ligera reducción de la violencia. **Otro factor que había empujado al Gobierno a explorar posibles contactos con la oposición fue la división en el seno del CNARED.**<sup>11</sup> El 10 de septiembre ocho antiguos miembros del CNARED crearon una nueva plataforma de oposición en el exilio llamada Coalición de Fuerzas de la Oposición Burundiana por el Restablecimiento del Acuerdo de Arusha. En una declaración emitida el 23 de agosto en la que pidieron el aplazamiento o el boicot de las elecciones, señalaron que los preparativos de las elecciones se estaban llevando a cabo en un clima de miedo y de reducción del espacio político y destacaron los discursos de odio, los actos de hostigamiento y las restricciones de derechos civiles y políticos, como la libertad de expresión. También lamentaron que el diálogo dirigido por la EAC no hubiera dado los resultados esperados.

### **Género, paz y seguridad**

Aunque las mujeres estuvieron muy presentes en el anterior proceso de paz de Arusha, su presencia ha ido declinando. En los recientes intentos de establecer un diálogo interburundés, las mujeres fueron excluidas de las iniciativas de negociación política. No obstante, siguen teniendo una importante presencia en las instituciones parlamentarias. Si bien se alcanzó y superó la cuota constitucional del 30% de representación en la Asamblea Nacional (36,4%) y el Senado (47%), la representación de las mujeres en

10. IWACU, “Backlash from Burundi Ombudsman”, 23 de septiembre de 2019.

11. The East African, “Burundi’s beleaguered government reaches out to opponents”, 10 de octubre de 2019.



la adopción de decisiones a nivel local sigue siendo baja. Representan el 17% a nivel de los consejos de las colinas (elecciones de 2015), el 32,7% de los jefes de municipios y el 6,4% de los jefes de las colinas. Del 26 al 31 de agosto, la asistente del secretario general de la ONU para África, Bintou Keita, visitó Burundi y se reunió con representantes del Gobierno, oposición, comunidad internacional, y en especial, con representantes de organizaciones de jóvenes, mujeres y confesiones religiosas.

A nivel local, entre el 11 y el 22 de noviembre de 2019 la red Abakanguriramahoro (Women Network for Peace and Dialogue),<sup>12</sup> iniciativa creada en 2015 por la asociación Dushirehamwe y con el apoyo de ONU Mujeres, realizó seis talleres piloto de formación agrupando a 144 mujeres jóvenes en las provincias de Bururi, Rumonge, Rutana, Cankuzo, Ruyigi y Karusi. De esta formación surgió la creación de una rama de jóvenes mediadoras en el seno de la red. El objetivo de esta nueva organización es transferir a la futura generación responsabilidades en materia de cohesión social y de consolidación de la paz. Estas jóvenes mediadoras habían sido identificadas por las mujeres mediadoras de la red en función de diversos criterios, como la edad (18-25 años), el espíritu emprendedor y la experiencia de liderazgo comunitario en su lugar de residencia. Tras cinco años de actividad, la red Abakanguriramahoro constató que la participación de las jóvenes en la vida pública era baja. La red había identificado cuestiones y desafíos a tener en cuenta como la dificultad para ser conscientes de su potencial y su rol dentro de la comunidad, las barreras culturales, la falta de confianza, los miedos, los debates violentos de los jóvenes activistas de los partidos políticos, la ignorancia en torno a los canales de integración sociopolítica y la pobreza.

RCA	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias anti balaka
<b>Terceras partes</b>	Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (UA y CEEAC con apoyo de la ONU, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad), Comunidad de Sant'Egidio, ACCORD, OCI, Grupo de Apoyo Internacional (ONU, UE, entre otros), Centre for Humanitarian Dialogue, China, Rusia, Sudán
<b>Acuerdos relevantes</b>	Pacto republicano para la paz, la reconciliación nacional y la reconstrucción en la RCA (2015), Acuerdo de Cese de Hostilidades (junio de 2017), Hoja de Ruta para la Paz y la Reconciliación Nacional (Libreville, julio de 2017), Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación de Khartoum (Bangui, 6 de febrero de 2019)

### Síntesis:

Desde su independencia en 1960, la situación en la República Centroafricana se ha caracterizado por una continua inestabilidad política, que ha desembocado en diversos golpes de Estado y dictaduras militares. Tras las elecciones de 2005, en las que venció François Bozizé y que consolidaron el golpe de Estado perpetrado previamente por éste, surgen diferentes movimientos insurgentes en el norte del país, marginado históricamente y de confesión musulmana, que en diciembre de 2012 forzaron la celebración de negociaciones. En enero de 2013 en Libreville el Gobierno de François Bozizé y la coalición de grupos armados, llamada Séléka, acordaron un Gobierno de transición pero Séléka decidió romper el acuerdo y tomó el poder derrocando a Bozizé. No obstante, milicias de autodefensa (“anti balaka”), sectores del Ejército y partidarios de Bozizé se rebelaron contra el Gobierno de Séléka, creando un clima de caos e impunidad generalizada, y en diciembre de 2014 una nueva ofensiva puso fin al Gobierno de Séléka y se configuró un Gobierno de transición liderado por Catherine Samba-Panza. Los líderes regionales, encabezados por el congolés Denis Sassou-Nguesso, facilitaron iniciativas de diálogo en paralelo a la configuración de un proceso de diálogo nacional. El proceso de diálogo nacional culminó en mayo de 2015. Algunos de los acuerdos alcanzados fueron implementados, como la celebración de las elecciones en 2015 y 2016 que pusieron fin a la fase de transición. No obstante, la ventana de oportunidad tras las elecciones fue temporal y no se consiguieron generar las condiciones para iniciar un proceso de paz inclusivo que pudiera facilitar el desarme y la reconciliación, lo que ha comportado la persistencia de la inseguridad y la violencia. Las diferentes iniciativas regionales han confluído en un único marco negociador, la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación puesta en marcha a finales de 2016, bajo los auspicios de la UA y de la CEEAC con el apoyo de la ONU, que estableció en julio de 2017 la Hoja de Ruta de Libreville.

Durante el año se dieron importantes y positivos pasos en lo concerniente al proceso de paz en el país, aunque este enfrentó numerosos obstáculos. **El 6 de febrero se alcanzó en Bangui el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en RCA entre las autoridades del país y 14 grupos armados (“el Acuerdo”), tras las conversaciones de paz que se celebraron en Khartoum (Sudán) del 24 de enero al 5 de febrero en el marco de la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA y bajo los auspicios de la UA.** Los líderes de estos grupos armados controlan aproximadamente el 80% del territorio. Tres de ellos (UPC, MPC y 3R) se convirtieron en asesores militares especiales, mientras que otros líderes asumieron cargos dentro del Gobierno. El acuerdo, el octavo en seis años, incluye la formación de un gobierno inclusivo, una comisión de verdad y reconciliación, una comisión de investigación para determinar los crímenes cometidos, la creación de unidades especiales mixtas de seguridad en las que se integrarán miembros de las insurgencias durante un periodo de transición de dos años, el compromiso de celebración de elecciones libres y la creación de un comité ejecutivo de seguimiento

12. Desde enero de 2015 ONU Mujeres ha dado apoyo a la creación de una red de mujeres que, junto a las autoridades locales y la sociedad civil, ha contribuido a fortalecer la efectiva participación de las mujeres en iniciativas de mediación a nivel local y nacional. Esta red, conocida como Abakanguriramahoro (Women Network for Peace and Dialogue), pilotada por la Asociación Dushirehamwe y ONU Mujeres, cuenta con 534 mediadoras pertenecientes a más de 200 organizaciones de la sociedad civil que están trabajando en las 129 municipalidades del país.

del acuerdo copresidido por la UA, el Gobierno y los grupos armados. Tras el acuerdo, aunque se redujo el clima de violencia y vulneraciones de los derechos humanos, persistieron los ataques contra la población civil por parte de los grupos armados y acciones de la MINUSCA junto a las Fuerzas Armadas, así como los enfrentamientos entre los grupos armados signatarios.

**El acuerdo no establece ninguna amnistía pero sí da al presidente poderes discrecionales para conceder indultos. Algunos análisis señalaron el papel que juegan países como Rusia, China y Sudán en el apoyo a la implementación del acuerdo.**

La formación del nuevo Gobierno en marzo provocó protestas ya que solo incluía a representantes de seis grupos armados. Las insurgencias rechazaron como interlocutor al primer ministro y exigieron conversaciones directas con el presidente. El 4 de marzo cinco grupos rechazaron el Gobierno, y dos se retiraron del acuerdo. Tras esto, la UA organizó una reunión en Addis Abeba para revisar la propuesta de nuevo Ejecutivo e incluir a representantes de los grupos excluidos. El 22 de marzo se anunció la formación del nuevo Gobierno con representantes de 12 grupos. En abril la ONU, la UA y la UE se desplazaron a Bangui para intentar convencer a los grupos armados de respetar el acuerdo.

El acuerdo también incluía la revisión del estatus y retribuciones de los antiguos jefes de Estado, una demanda planteada por los antiguos presidentes François Bozizé y Michel Djotodia, que participaron en el proceso de paz, revisión rechazada por algunos grupos. Siguió existiendo desconfianza popular hacia el Acuerdo, sobre todo por parte de la oposición política, al tiempo que se iniciaban los preparativos para las elecciones presidenciales, legislativas y locales previstas para 2020 y 2021, que son parte integrante del proceso político inclusivo. Además, sectores anti balaka estaban descontentos con el acuerdo al considerar que había sido más beneficioso para los grupos ex-Séléka. Los líderes anti balaka Patrice-Edouard Nguissona y Alfred Yekatom estaban siendo juzgados en la CPI en La Haya, mientras que ningún líder ex-Séléka ha sido entregado a la CPI. Colectivos de víctimas criticaron el acuerdo, afirmando que protegía a las milicias de ser perseguidas judicialmente. No obstante, cabe añadir que en noviembre fue arrestado en Chad el líder del FDPC, Abdoulaye Miskine, quien había firmado el acuerdo de febrero pero no había asumido su cargo de asesor militar especial y finalmente había rechazado el acuerdo.

Se estableció el comité ejecutivo de seguimiento, el máximo órgano decisorio para la implementación del Acuerdo. Éste se reunió el 14 de junio, 31 de julio y 27 de septiembre, y prestó especial atención a las

violaciones del acuerdo. Los representantes del Gobierno y de la sociedad civil pidieron a los garantes y facilitadores, incluida la MINUSCA, que desempeñaran un papel más proactivo, en particular mediante la aplicación de medidas punitivas contra los infractores. Por primera vez desde la firma del acuerdo, el Gobierno y 13 de los 14 grupos armados signatarios se reunieron en Bangui los días 23 y 24 de agosto, reunión copresidida por el primer ministro, Firmin Ngrebada, y el representante especial y jefe de la Oficina de la UA en RCA. También participaron el representante especial para la RCA y jefe de la MINUSCA y representantes de la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), y de Angola, Camerún, Chad, Guinea Ecuatorial y RDC. Las partes acordaron poner fin a la violencia contra la población civil, acelerar el cese de hostilidades y el restablecimiento de la autoridad del Estado y mejorar la comunicación. Subrayaron también la necesidad de sancionar a los signatarios que

no cumplan el acuerdo. El grupo armado 3R, aunque celebró diversas reuniones e inició el desarme de sus combatientes, en septiembre anunció la renuncia de su líder como asesor militar encargado de las Unidades Especiales Mixtas de Seguridad en el noroeste. La MINUSCA forzó el desarme de este grupo. Arrancó el programa de DDR con lentitud. En julio la MINUSCA destacó que 450 rebeldes de cinco grupos armados se habían desarmado en el oeste del país, y 10 grupos habían compartido sus listas de combatientes. También se inició la creación de las Unidades Especiales Mixtas de Seguridad, compuestas por miembros de los cuerpos de seguridad y por ex combatientes de los grupos armados.

## **Género, paz y seguridad**

Las mujeres estuvieron ausentes de los espacios de decisión y de las iniciativas y procesos de negociación política. Según el informe del secretario general de la ONU en el país, la mayoría de los mecanismos de aplicación y supervisión del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en la RCA alcanzado en febrero estaban en funcionamiento, aunque con una participación limitada de las mujeres. Aunque la ONU instaba a integrar el género en todos los componentes del mandato de la misión establecido por las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, existía una falta de aplicación y la dimensión de género no estaba integrada en las iniciativas gubernamentales de negociación. No obstante, la MINUSCA intentó promover la difusión del acuerdo entre las organizaciones de la sociedad civil, grupos religiosos, de mujeres y jóvenes con el objetivo de incentivar su apropiación por parte de los actores.

RDC	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, Alianza por la Mayoría Presidencial, oposición política y social
<b>Terceras partes</b>	Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Iglesia de Cristo en el Congo, Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), UA, UE, ONU, OIF y EEUU
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de Sun City, Acuerdo de Pretoria y Acuerdo de Luanda (2002); Acuerdo Global e Inclusivo sobre la Transición (2002); Acuerdo de Paz Inclusivo y Global en la RDC (2016)

#### Síntesis:

Las demandas de democratización en los años noventa acabaron en una sucesión de rebeliones culminando en la conocida como “primera guerra mundial africana” (1998-2003). La firma de diversos acuerdos de paz entre 2002 y 2003 comportó la retirada de las tropas extranjeras y la configuración del Gobierno Nacional de Transición (GNT) donde se integraron el antiguo Gobierno, la oposición política y los principales actores insurgentes, en un acuerdo de reparto del poder político. A partir de 2003 el GNT estuvo dirigido por el presidente Joseph Kabila y cuatro vicepresidentes, dos de los cuales pertenecían a la antigua insurgencia. El GNT elaboró la Constitución, refrendada en 2005. En 2006 se celebraron elecciones legislativas y presidenciales, en las que Kabila fue elegido presidente, en medio de un clima de tensión y acusaciones de fraude. En las elecciones de 2011, en las que también venció Kabila, se cometieron numerosas irregularidades y contribuyeron a avivar la inestabilidad, y desde entonces el debate político se centró en el fin de su segundo mandato. En la profunda crisis confluyen las promesas frustradas de democratización (incumplimiento de la Constitución y la celebración de elecciones en los plazos acordados), la pobreza omnipresente y la violencia crónica, y el control del Gobierno depende cada vez más de fuerzas de seguridad en gran parte disfuncionales. La mayoría gubernamental esperaba retener el poder retrasando las elecciones presidenciales que debían celebrarse en diciembre de 2016, mientras que la oposición pretendía forzar el inicio de una rápida transición que culminase con el fin del mandato de Kabila y elecciones. La UA facilitó el diálogo político entre el Gobierno y las diferentes plataformas y partidos opositores, aunque fue la Conferencia Episcopal (CENCO) la que consiguió aproximar al Gobierno y a la principal coalición opositora, Rassemblement, a la mesa de negociación y alcanzar un acuerdo el 31 de diciembre de 2016. Aunque el acuerdo establecía la celebración de las elecciones en 2017, finalmente se pospusieron a diciembre de 2018.

**En RDC se produjo la primera transición pacífica de poder de su historia el 24 de enero de 2019** con la asunción del cargo por parte de Félix Tshisekedi como nuevo presidente del país, tras su victoria en las controvertidas elecciones presidenciales del 30 de diciembre, fecha en la que también se celebraron elecciones legislativas nacionales y provinciales, bajo la sospecha de irregularidades y supuesto fraude electoral. Además, durante el año se constató una apertura del espacio político y una mejora de la situación de seguridad. El año 2018

***En RDC se produjo la primera transición pacífica de poder de su historia el 24 de enero de 2019 con la asunción del cargo por parte de Félix Tshisekedi***

transcurrió en torno a las negociaciones entre Gobierno y oposición y los preparativos electorales, periodo durante el que se había constatado un grave incremento de la violencia política y de acciones insurgentes en las provincias de Ituri, Kivu Norte y Sur (este) y en la región de Kasai (centro), así como de la tensión derivada del brote de ébola en la provincia de Kivu Norte (este). La implementación del acuerdo de paz en 2017 y 2018 se vio afectada por la división de la oposición como consecuencia de la ausencia de liderazgo tras la muerte del histórico líder Étienne Tshisekedi, del partido opositor UDPS, a principios de 2017.

En medio de acusaciones de fraude electoral por parte del candidato Martin Fayulu y su coalición Lamuka, el Tribunal Constitucional confirmó el 19 de enero la victoria de Félix Tshisekedi por un estrecho margen sobre el segundo candidato, Martin Fayulu, quedando en tercera posición el candidato oficialista Emmanuel Ramazani Shadary. La SADC y diversos países africanos como Egipto, país que en febrero asumió la presidencia de la UA, avalaron el anuncio y celebraron el traspaso de poder. Tanto Tshisekedi como Kabila dieron por buenos los resultados (este aval de los resultados fue interpretado por algunas fuentes como un posible pacto contra la irrupción de Martin Fayulu), pero Martin Fayulu presentó una petición ante el Tribunal Constitucional alegando fraude electoral y afirmando que él habría recibido el 62% de los votos y Tshisekedi un 18%, según sus estimaciones. La Conferencia Episcopal Nacional del Congo (CENCO), que desplegó a 40.000 observadores electorales, también declaró públicamente que los resultados oficiales no coincidían con sus propias conclusiones. Algunos Gobiernos y fuentes diplomáticas cuestionaron los resultados oficiales.

La Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI) también anunció los resultados de las elecciones legislativas, en las que la coalición oficialista Frente Común para el Congo (FCC) mantuvo una amplia mayoría en la Asamblea Nacional, así como en las asambleas provinciales. El FCC consiguió 361 de los 485 escaños del Parlamento, mientras que la coalición en la que estaba el UDPS de Félix Tshisekedi, Cap pour le Changement (CACH), consiguió solo 49 diputados, frente a los 90 correspondientes a la coalición Lamuka. En consecuencia, Tshisekedi no tenía poder para escoger un primer ministro ya que el FCC de Kabila bloqueó sus propuestas, lo que derivó en nuevas negociaciones entre Tshisekedi y Kabila que acabaron en la formación de un gobierno de coalición y con un primer ministro del FCC. El cargo lo ocupó Sylvestre Ilunga Ilunkamba el 20 de mayo. El nuevo primer ministro, que había ocupado diversos cargos de responsabilidad durante los Gobiernos de Mobutu Sese Seko, había sido el director general de la Sociedad Nacional de Ferrocarriles del Congo y es miembro del Partido Popular para la Reconstrucción y la Democracia,

uno de los principales partidos que conforman el FCC del ex presidente Joseph Kabila. El nuevo Gobierno está formado por 67 miembros: el primer ministro, cinco vice primeros ministros, 10 ministros de Estado, 31 ministros, tres ministros delegados y 17 viceministros. En el Consejo de Ministros, el CACH obtuvo 23 puestos, mientras que el FCC obtuvo 42. Más del 70% del Gobierno está formado por ministros que lo son por primera vez. La representación de las mujeres es del 17%.

Diversas organizaciones confesionales y de la sociedad civil siguieron participando activamente en los asuntos políticos. La CENCO y la Iglesia de Cristo en el Congo (que integra la comunidad protestante y evangélica del país) siguieron exhortando a la celebración de elecciones locales antes de finales de año, y, a tal efecto, el 9 de agosto presentaron una petición respaldada por 1,5 millones de firmas. Otras organizaciones, como el Consejo Nacional de Seguimiento del Acuerdo y del proceso electoral, también hicieron un llamamiento a que se organizaran las elecciones locales. El Consejo continuó actuando como mediador entre las formaciones políticas, con el objetivo, entre otros, de calmar las tensiones entre los partidarios del CACH y del FCC.

## Género, paz y seguridad

La MONUSCO apoyó los esfuerzos encaminados a promover la participación de las mujeres en los procesos políticos y de resolución de conflictos. La misión abogó por que se incluyera a las mujeres en las estructuras tradicionales de gobierno, lo que dio lugar al nombramiento de dos jefas tradicionales en la Asamblea Nacional. 97 políticas, incluidas las candidatas a las elecciones legislativas aplazadas de Beni y Butembo, recibieron capacitación de la MONUSCO. Por otro lado, la misión impartió capacitación a 314 mujeres constructoras de la paz y mediadoras en 14 zonas de conflicto.

Sudán	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno de Sudán, coalición opositora "Sudan Call" formada por partidos de oposición nacional y Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur), Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW, Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N)
<b>Terceras partes</b>	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania, UA, UNAMID, Etiopía, Sudán del Sur, Uganda
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de paz de Darfur (DPA) (2006), Acuerdo de Hoja de Ruta (2016), Declaración de Juba de Medidas de Fomento de la Confianza y la Preparación para la Negociación (2019)

## Síntesis:

En el país se mantienen abiertos diferentes conflictos armados (Darfur, Nilo Azul y Kordofán Sur), así como tensiones entre el Gobierno y la oposición, que han supuesto diferentes frentes de negociaciones de paz y desescalada de la violencia. En Darfur, en medio de las conversaciones de paz para resolver el histórico contencioso entre el norte y el sur del país, que acabó con la firma del Comprehensive Peace Agreement (CPA) en el 2005, diversos grupos armados, principalmente el JEM y el SLA, se rebelaron en 2003 en torno a demandas de mayor descentralización y desarrollo de la región. En 2006 se alcanzó un acuerdo de paz, el Darfur Peace Agreement (DPA), que sólo incluyó a una facción del SLA, la liderada por Minni Minawi, mientras persistió el conflicto y los intentos frustrados de diálogo, principalmente promovidos por Qatar en el marco del proceso de paz de Doha, al que se fueron sumando los diferentes actores. Por otro lado, en las conocidas como las Dos Áreas (Kordofán Sur y Nilo Azul), la secesión de Sudán del Sur en julio de 2011 y la reconfiguración nacional que supuso para Sudán agravaron las tensiones entre esas regiones fronterizas y el Gobierno sudanés, ya que durante el conflicto armado sudanés ambas regiones habían apoyado a la insurgencia sureña del SPLA. La African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP) ha mediado para buscar una resolución pacífica entre las partes (Gobierno y rebelión del SPLM/N) que gira en torno a tres principales ejes en las negociaciones de paz: el modelo de cese al fuego; el tipo de acceso humanitario a las dos áreas; y las características y agenda del Diálogo Nacional. A su vez, a principios de 2014, el entonces presidente sudanés, Omar al-Bashir, hizo un llamamiento al Diálogo Nacional a todos los actores armados y grupos de oposición. La propuesta contó desde sus inicios con la implicación del ex presidente sudafricano Thabo Mbeki y de la AUHIP para promover negociaciones de paz y una transformación democrática. Tras la caída del régimen de al-Bashir en abril de 2019, se han fusionado los diferentes procesos y escenarios de negociación de paz en el país entre el nuevo Gobierno de Transición y los diferentes grupos rebeldes de las Dos Áreas y Darfur.

**La convulsión política en la que ha estado inmersa Sudán desde finales de 2018, que tuvo su epicentro en abril de 2019 con el derrocamiento del presidente Omar al-Bashir, propició un nuevo proceso unificado en la búsqueda de la paz en las regiones en guerra: Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul.** Tras la caída del Gobierno el 11 de abril, el autodenominado Consejo Militar de Transición (TMC) declaró un alto el fuego unilateral en las tres zonas de conflicto del país, anuncio que fue seguido por otra orden de suspensión de las hostilidades en las áreas del Nilo Azul y Kordofán Sur realizado por el grupo armado Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N) encabezado por Abdulaziz al-Hilu. Posteriormente, y en medio de las negociaciones abiertas entre el TMC y los grupos civiles opositores al régimen para la conformación de un Gobierno de transición en el país, el TMC decretó el 22 de junio la libertad de todos los prisioneros miembros de grupos armados darfuríes, invitando a nuevas conversaciones de paz. Semanas más tarde, el 4 de julio, 235 miembros del movimiento armado Sudan Liberation Movement-Minni Minawi (SLM-MM) también fueron amnistiados y el 8 de agosto el TMC anuló la sentencia de muerte dictada en 2014 contra el líder del grupo rebelde SPLM-N, Agar Malik, y su adjunto Yasir Arman. Todas estas medidas de construcción de

confianza y otras como la renovación del alto el fuego se produjeron como paso previo al inicio de nuevas conversaciones de paz entre los grupos rebeldes y el nuevo Gobierno de transición, y fueron respaldadas por la declaración constitucional firmada el 17 de agosto en Khartoum por el TMC y la coalición civil opositora liderada por el movimiento Forces for Freedom and Change (FFC). En la declaración, en la que también participó la alianza rebelde del Sudan Revolutionary Front (SRF), se previó una amnistía general, y se estableció como prioridad del nuevo Ejecutivo conseguir la paz en las regiones en guerra durante los primeros seis meses del período de transición.<sup>13</sup>

Como parte del acuerdo, el nuevo Ejecutivo y los grupos rebeldes acordaron retomar nuevas conversaciones de paz en Juba (Sudán del Sur) bajo mediación del Gobierno de Sudán del Sur, encabezado por el presidente Salva Kiir, y bajo el respaldo de líderes regionales como el primer ministro etíope, Abiy Ahmed, y el presidente ugandés, Yoweri Museveni. Las negociaciones dieron inicio en septiembre, y lograron el día 11 la firma de una hoja de ruta para la paz denominada **“Declaración de Juba de Medidas de Fomento de la Confianza y la Preparación para la Negociación”**. El texto fue firmado por el Gobierno y los grupos armados SRF, SLM-MM y SPLM-N dirigido por Abdelaziz al-Hilu. Sin embargo la facción del Sudan Liberation Army dirigida por Abdel Wahid al-Nur (SLA-AW) se negó a participar en las conversaciones. En la hoja de ruta acordada por las partes se comprometieron a iniciar las rondas de conversaciones el 14 de octubre en Juba y a tener como fecha límite para la firma de un acuerdo el 14 de diciembre. Según lo acordado, el 14 de octubre se reiniciaron las conversaciones de paz en Juba, aunque dos días después el SPLM-N de al-Hilu abandonó la mesa denunciando al Gobierno por violar el alto el fuego en Kordofán Sur. Abdel Fattah al-Burhan, presidente del Consejo Soberano, decretó el alto el fuego a nivel nacional, retomando el SPLM-N las conversaciones el 18 de octubre. Ese mismo día se acordó una Declaración de Principios entre la facción de al-Hilu y el Gobierno, que estableció la hoja de ruta del proceso de paz en Kordofán Sur. De manera paralela, y como parte de las medidas de fomento de la confianza acordadas en septiembre, el 18 de octubre el Gobierno liberó a otros 26 prisioneros de guerra. La primera ronda de negociaciones concluyó el 21 de octubre, logrando acordar una agenda general para las negociaciones que permitiera superar la fase de fomento de la confianza y la Declaración de Principios de Juba, y pasar a la etapa de negociaciones de los temas centrales. Asimismo, se acordó permitir el acceso de los trabajadores humanitarios a las zonas controladas por los rebeldes y la firma de una declaración de cese de hostilidades. La AUHIP anunció un día después que la segunda ronda de negociaciones se pospondría por un mes, retomándose inicialmente el 21 de noviembre, aunque finalmente se

inició el 10 de diciembre. Como parte de los acuerdos de la primera ronda de negociación, el primer ministro Hamdok solicitó en octubre a la ONU la extensión por un año de la UNAMID debido a las preocupaciones de los grupos armados darfuríes sobre la desprotección de la población civil que podría significar la retira de la UNAMID antes de lograr la firma de la paz. El Consejo de Seguridad de la ONU renovó el 31 de octubre el mandato de la UNAMID por un año. De forma paralela, el 23 de octubre, el Consejo de Ministros sudanés otorgó acceso al Programa Mundial de Alimentos a áreas de Kordofán Sur para entrega de asistencia humanitaria. La UE, tras reuniones con Hamdok en Bruselas, anunció que proporcionaría 55 millones de euros para ayuda humanitaria.

En la segunda ronda de negociaciones de paz, el Gobierno sudanés y los movimientos armados firmaron un acuerdo de buena voluntad para extender la Declaración de Principios de Juba, que incluyó un alto el fuego mutuo por dos meses, hasta el 14 de febrero de 2020. El Gobierno y la coalición rebelde SRF, si bien no lograron un acuerdo final en la fecha autoimpuesta, se emplazaron a seguir dialogando, extendiendo las conversaciones de paz hasta el 14 de febrero de 2020. A su vez, las negociaciones entre el Ejecutivo y la sección darfurí del SRF acordaron el 28 de diciembre una hoja de ruta para la paz en Darfur. De igual modo, a finales de año, y en el marco de las negociaciones de Juba, el Gobierno y la facción rebelde del SRF denominada “Center Track”, firmaron un acuerdo de paz que allana el camino para que otros grupos rebeldes disidentes se adhieran al proceso de paz. Por otro lado, en el marco de las conversaciones de paz entre el Gobierno y la facción SPLM-N dirigida por Abdelaziz al-Hilu, el 12 de diciembre se acordó formar un equipo conjunto para estudiar las demandas del movimiento sobre la autodeterminación y un estado secular. El grupo rebelde solicitó posteriormente dos semanas de receso antes de reanudar el diálogo con el fin de consultar los acuerdos a las bases.

Finalmente, y en otro orden de aspectos, los grupos Nuba y Beni Amer, que se habían enfrentado en disputas intercomunales en Port Sudan a mediados de agosto, con un balance de al menos 37 personas asesinadas, firmaron el 8 de septiembre un acuerdo de reconciliación negociado por el Consejo Soberano gobernante que puso fin a los enfrentamientos. Además, el Consejo Soberano despidió al gobernador del estado y al director estatal del servicio de inteligencia.

## **Género, paz y seguridad**

Las mujeres jugaron un papel central en las movilizaciones populares que conllevaron la caída del Gobierno

13. Véase el resumen sobre Sudán en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, 2020.

de al-Bashir. Tras la caída del régimen, decenas de organizaciones feministas del país siguieron demandando cambios estructurales en relación a los derechos de las mujeres en el país, solicitando ampliar su participación en los órganos ejecutivo y legislativo, así como tener mayor presencia en las mesas de negociación de paz. A su vez, de forma específica, las organizaciones exigieron al nuevo Ejecutivo de transición la adhesión a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la cual no ha sido ratificada por el país por negativa del anterior Gobierno.

Sudán - Sudán del Sur	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur
<b>Terceras partes</b>	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Egipto, Libia, EEUU, UE
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de paz global (CPA) (2005); Acuerdo de cooperación (2012); Acuerdo de delimitación de la frontera compartida (2019)

#### Síntesis:

El conflicto bélico entre Sudán y su parte meridional, actualmente Sudán del Sur, que duró más de 30 años se caracterizó por una acentuada complejidad cuya naturaleza abordó distintas dimensiones relativas a la cultura y a la historia de ambos países, marcada por dos guerras civiles (1963-1972 y 1983-2005). El Acuerdo de Paz Global (CPA, por sus siglas en inglés) de enero del 2005 estableció la celebración de un referéndum en el sur del país sobre la independencia de esta región. La consulta se celebró en enero de 2011 y, después de una clara victoria de los partidarios del sí, en julio de 2011 Sudán del Sur declaró su independencia convirtiéndose en un nuevo Estado. Sin embargo, la separación de ambos países no puso fin a las desavenencias entre Jartum y Juba debido a la multiplicidad de asuntos pendientes de resolución entre ambos Gobiernos. Entre los principales obstáculos para la estabilidad se encuentra la disputa por el enclave petrolero de Abyei y la delimitación final de la frontera entre ambos Estados así como la falta de acuerdo en torno a la explotación de los recursos petroleros (con yacimientos en Sudán del Sur pero con oleoductos para su exportación en Sudán). Las acusaciones mutuas respecto al apoyo de movimientos insurgentes en el país vecino han contribuido a desestabilizar más la situación y amenazar la convivencia pacífica de ambos países.

**Durante el 2019 se produjeron importantes avances en las relaciones entre los Gobiernos de Sudán y Sudán del Sur, plasmadas en la firma de un acuerdo de delimitación fronteriza.** Tras el reinicio a principios del 2018 de las conversaciones sobre la demarcación fronteriza entre ambos estados, en el mes de marzo de 2019 los Ejecutivos de los dos países acordaron reabrir los cruces fronterizos y retirar sus tropas de la Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura (SDBZ por sus siglas en inglés). Sin embargo, la inestabilidad política en Sudán

***Sudán y Sudán del Sur avanzaron en la delimitación fronteriza con la firma de un acuerdo***

durante el segundo trimestre del año, ejemplificada con el derrocamiento del régimen de Omar al-Bashir y las negociaciones para la creación de un Gobierno de transición híbrido entre estamentos civiles y militares, pusieron provisionalmente en un segundo lugar los temas relativos a las cuestiones fronterizas.<sup>14</sup> No obstante, con el acuerdo de conformación del Gobierno sudanés y la elección del primer ministro de Abdalla Hamdok en agosto, se volvieron a retomar los asuntos pendientes entre ambos estados. El 12 de septiembre Hamdok realizó su primera visita oficial a Sudán del Sur para reunirse con el presidente sursudanés Salva Kiir. Los dos líderes volvieron a acordar en Juba reabrir los cruces fronterizos para mejorar el comercio bilateral y la libertad de movimiento, y también se comprometieron a colaborar y mediar en la resolución de los conflictos armados en ambas naciones. Posteriormente, se celebró en Khartoum la 11ª Comisión Conjunta de Fronteras entre ambos países, con presencia del Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), en la que se lograron avances históricos. Al cierre de la cumbre, el 22 de octubre, **Sudán y Sudán del Sur firmaron un acuerdo de delimitación de la frontera compartida**, dejando solo cinco áreas sujetas a nuevas negociaciones: las áreas de Dabba al-Fukhar, Jabal al-Muqainis y Kaka, así como las áreas comerciales de Kefi Kenji y Hofrat Al-Nehass en Darfur del Sur.

En otro aspecto reseñable en la mejora de las relaciones diplomáticas entre ambos estados, el presidente sursudanés, Salva Kiir, se ofreció como mediador en las conversaciones de paz entre el Gobierno de Sudán y las fuerzas rebeldes de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul, las cuales dieron inicio en el mes de septiembre en Juba, capital sursudanesa.<sup>15</sup> **Debido a los avances en materia de estabilidad y transición en los dos países, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) solicitó el 29 de noviembre el levantamiento de las sanciones contra Sudán y Sudán del Sur.** A su vez, como parte de los avances en las negociaciones entre ambos ejecutivos, el Consejo de Seguridad de la ONU volvió a aprobar en diferentes momentos del año la extensión del mandato de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) –área disputada entre los dos Gobiernos– extendiéndola finalmente hasta el 15 de mayo de 2020. La resolución mantiene para la misión el despliegue autorizado máximo de 3.550 tropas y de 640 policías, aunque a fecha del 25 de septiembre únicamente 34 policías habían sido desplegados debido a la no emisión de visas por parte del Gobierno de Sudán. El Consejo de Seguridad expresó su preocupación al respecto, por la necesidad de cumplir con el mandato de la UNISFA y resolver el vacío de seguridad en Abyei. A su vez, el Consejo de Seguridad prolongó el apoyo que da la misión al

14. Véase el resumen sobre Sudán en el capítulo Tensiones en Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, 2020.

15. Véase el resumen sobre Sudán en este capítulo.

Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras (JBVMM por sus siglas en inglés) establecido en 2011. También mantuvo las condiciones para una futura renovación que incluían avances específicos en relación con siete medidas sobre la demarcación de fronteras, el libre patrullaje de la UNISFA y el JBVMM y el establecimiento de corredores de cruce fronterizo, entre otras. Otras medidas adoptadas por el Consejo giraron en torno a la reducción de tropas de la misión, el aumento de la Policía, el nombramiento de un jefe de misión adjunto civil y la emisión de visas. Un aspecto significativo en relación a la aplicación de la resolución 1325 de la ONU sobre mujeres, paz y seguridad fue el hecho de que se demandó un mejor equilibrio de género en los contingentes militares y policiales, así como la implementación de un plan de incorporación de la perspectiva de género en línea con la resolución 1325.

Sudán del Sur	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO) y una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros)
<b>Terceras partes</b>	“IGAD Plus”: IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Yibuti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU, South Sudan Council of Churches
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de paz (2015), Acuerdo sobre la Cesación de las Hostilidades, la Protección de los Civiles y el Acceso Humanitario (2017), Acuerdo revitalizado sobre la resolución del conflicto en la República de Sudán del Sur (R-ARCSS) (2018)

#### Síntesis:

Después de años de conflicto armado que enfrentó al Gobierno central de Sudán y el sur del país, liderado por la guerrilla del SPLM/A, Sudán del Sur se convirtió en Estado independiente en 2011, tras la realización del referéndum previsto en el acuerdo de paz de 2005 (Comprehensive Peace Agreement, CPA) facilitado con la mediación de la IGAD. La firma de la paz entre Sudán y Sudán del Sur y la consecución de la independencia no logró, sin embargo, acabar con la conflictividad y la violencia. Sudán del Sur siguió envuelto en una serie de conflictos internos promovidos por disputas por el control de territorio, ganado y poder político, así como por las prácticas neo-patrimoniales y la corrupción en el seno del Gobierno, que no han permitido lograr la estabilidad y consolidar la paz. Como parte de las negociaciones de paz impulsadas en abril de 2013, el presidente ofreció una amnistía a seis comandantes de grupos rebeldes que no tuvo buenos resultados iniciales. Posteriormente, en diciembre de 2013, las tensiones entre las facciones leales al presidente Salva Kiir y las leales al ex vicepresidente Riek Machar, líder del SPLA-in-Opposition (SPLA-IO), dieron paso a una nueva escalada de violencia en diversas regiones del país. En enero de 2014, y a través de la mediación de la IGAD, el Gobierno y el SPLA-IO iniciaron conversaciones de paz en Addis Abeba (Etiopía). Los esfuerzos diplomáticos se encontraron con muchos obstáculos para lograr acuerdos de alto el fuego efectivos,

habiendo firmado nueve compromisos diferentes entre diciembre de 2013 y agosto de 2015, de cese de hostilidades y medidas transitorias que fueron sistemáticamente violados, lo cual impidió sentar las bases de una solución política al conflicto. El 17 de agosto de 2015, y tras fuertes presiones internacionales y amenazas de bloqueos y sanciones económicas, las partes firmaron un acuerdo de paz promovido por la IGAD Plus, aunque persistieron los enfrentamientos y el incumplimiento del acuerdo. Posteriormente se han logrado nuevos acuerdos entre las partes, como el Acuerdo sobre la Cesación de las Hostilidades, la Protección de los Civiles y el Acceso Humanitario (2017) y el Acuerdo revitalizado sobre la resolución del conflicto en la República de Sudán del Sur (R-ARCSS) (2018), que abren nuevas vías para tratar de poner fin a la violencia.

**Durante el año se produjeron pocos avances en la implementación de las cláusulas establecidas en el Acuerdo de Paz de Sudán del Sur, a excepción del mantenimiento del acuerdo de alto el fuego permanente, el cual estuvo en vigor todo el año.** En septiembre de 2018 el Gobierno de Sudán del Sur presidido por Salva Kiir y el principal grupo armado opositor (SPLA-IO) encabezado por Riek Machar, habían firmado el conocido como Acuerdo revitalizado sobre la resolución del conflicto en la República de Sudán del Sur (R-ARCSS).<sup>16</sup> Dicho texto, que recupera las bases del Acuerdo de Paz de 2015, establecía un periodo de pre-transición de ocho meses, debiéndose configurar un Gobierno transicional de coalición para mayo de 2019. A su vez, establecía un periodo de 30 días para el acantonamiento de los actores armados, la prohibición de formar y reclutar combatientes, o el cese al fuego permanente, entre otros. Sin embargo, durante 2019 la Comisión de Monitoreo y Evaluación para el cumplimiento del Acuerdo (RJMEC) lamentó los pocos progresos en la implementación del mismo. **El acuerdo de cese al fuego, si bien fue incumplido en algunas ocasiones durante el año, en general fue respetado por los actores signatarios del acuerdo, incidiendo en la reducción de los combates y la violencia, y facilitando la libre movilidad de la población civil y la provisión de ayuda humanitaria.** Los enfrentamientos armados más recurrentes durante el año se registraron en la región de Ecuatoria entre fuerzas del Gobierno y del SPLA-IO y grupos armados no firmantes del pacto, principalmente del grupo rebelde Frente de Salvación Nacional (NAS) encabezado por Thomas Cirillo. A principios de año los países miembros de la Troika (EEUU, Noruega y Reino Unido) emitieron una declaración conjunta condenando la violación al alto el fuego, instando a todas las partes a cesar la violencia. Ismail Wais, enviado especial de la IGAD para Sudán del Sur, en un intento por influir en los grupos no signatarios en el Acuerdo de Paz, se reunió, de manera separada en diferentes espacios y momentos, con el líder de NAS Thomas Cirillo, Hakim Dario –cabeza del Movimiento Democrático Popular (PDM)– y con Paul Malong –líder del grupo de oposición Frente Unido del Sur de Sudán (SSUF/A).

16. IGAD-Plus, Acuerdo Revitalizado sobre la resolución del Conflicto en la República de Sudán del Sur (R-ARCSS), 17 de septiembre de 2018.

En el mes de abril, Kiir y Machar visitaron el Vaticano, reuniéndose con el Papa Francisco, quien aprovechó el encuentro para instarlos a lograr una paz duradera. El 3 de mayo, las partes signatarias del acuerdo de paz de septiembre de 2018 acordaron en una reunión mantenida en Addis Abeba (Etiopía) bajo los auspicios de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) extender por seis meses, hasta noviembre, el período de pre-transición. La ampliación del tiempo se debió a la incapacidad para resolver aspectos fundamentales previos a la conformación del esperado gobierno de unidad previsto inicialmente para el 12 de mayo. Entre las cuestiones no resueltas están la construcción del ejército unificado, aspectos relativos al control de seguridad en la capital, Juba, para facilitar la vuelta al país a Riek Machar (aún exiliado en Sudán) o el asunto relativo al establecimiento del número de estados y sus límites territoriales. En general, de las 59 tareas claves que se deberían haber implementado antes de la fecha límite del 12 de mayo, solo se completaron 27, estando 17 en curso y otras 15 pendientes de ser abordadas.

En el mes de septiembre el presidente Kiir y el líder rebelde Machar se reunieron por primera vez desde el mes de abril en Juba para tratar de acelerar la implementación del acuerdo. Entre los días 9 y 12, ambos dirigentes acordaron diferentes aspectos, tales como: formar una unidad de protección de 3.000 efectivos encargada de proporcionar seguridad a los funcionarios del gobierno en Juba durante el período de transición; formar un comité para resolver la cuestión del número de estados y la ubicación de las fronteras estatales; crear una unidad especial, denominada Guardias Republicanos, que será responsable de proteger a los líderes de la oposición; difundir el mensaje de paz e involucrar en futuras negociaciones a los grupos armados no signatarios, entre otros. A su vez, se acordó cerrar el acuerdo antes de la formación del Gobierno de transición de unidad nacional previsto para el 12 de noviembre, fecha que finalmente fue prorrogada. La siguiente fase del acuerdo de seguridad prevé que los dos líderes constituyan la Comisión de Desarme, Desmovilización y Rehabilitación (DDR). Como consecuencia de los avances el SPLA-IO anunció que trasladaría su cuartel general de Khartoum a Juba, aunque Riek Machar anunció que no volvería a Juba hasta lograr mayores avances. A finales de octubre ambos líderes se volvieron a reunir en Juba sin lograr avances significativos, poniendo en entredicho el cumplimiento de los plazos para la formación de Gobierno. Machar solicitó una nueva extensión de los plazos de transición, argumentando que las condiciones no eran las adecuadas y que la conformación de un Gobierno podía poner en riesgo el alto el fuego acordado. La delegación del Consejo de Seguridad de la ONU en el país se opuso a la nueva extensión de la prórroga del período pretransicional.

***Se pospuso en dos ocasiones la conformación del gobierno de unidad de transición en Sudán del Sur debido a la incapacidad de las partes para lograr avances en la implementación del acuerdo de paz***

Finalmente, el 7 de noviembre en una cumbre de emergencia celebrada en Uganda bajo mediación del presidente de Uganda, Yoweri Museveni, el presidente del Consejo Soberano de Sudán, general Abdel Fattah al-Burhan, y el enviado de Kenia, Kalonzo Musyoka, **Kiir y Machar acordaron una segunda extensión del plazo de 100 días (hasta el 22 de febrero de 2020)**, preservando el alto el fuego. El secretario general de la ONU, Antonio Guterres, acogió con beneplácito la decisión de extender el período para garantizar la paz. El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (UA) instó a las partes a abordar sistemáticamente los asuntos pendientes (arreglos de seguridad en Juba, reforma del Ejército y administración territorial y fronteriza interna) para completar la formación de gobierno en el tiempo acordado, informando que alentaría sanciones más duras contra los grupos rebeldes que hasta ahora se han negado a firmar los acuerdos. EEUU, por su parte, respondió anunciando que reevaluaría su relación con el país, y que retiraría a su embajador, después de que el Secretario de Estado, Mike Pompeo, cuestionara públicamente la idoneidad de Kiir y Machar para liderar el país. En el mes de diciembre Kiir y Machar se comprometieron a formar el gobierno de transición antes de la fecha límite de febrero, incluso si no resolvían las disputas políticas pendientes. Al finalizar el año, el Papa Francisco y otros dos líderes religiosos (el líder mundial anglicano, el arzobispo Justin Welby, y el reverendo John Chalmers, ex moderador de la Iglesia de Escocia) enviaron a los líderes sursudaneses un llamamiento extraordinario de Navidad exhortándoles a mantener su promesa de formar un gobierno de unidad de transición a principios del próximo año.

## Magreb - Norte de África

Libia	
<b>Actores negociadores</b>	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN), LNA
<b>Terceras partes</b>	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Alemania, Francia, Italia, Rusia y Turquía
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo Político de Libia o Acuerdo de Skhirat (2015)

### Síntesis:

Después de la caída del régimen de Muamar Gaddafi en 2011, Libia ha vivido un proceso de transición con múltiples desafíos políticos, económicos, sociales, institucionales y de seguridad, en un contexto caracterizado por la presencia de numerosos actores armados. Desde 2014, el país norteafricano ha sido escenario de una creciente violencia y convulsión política, que derivó en la conformación de dos grandes polos de poder. Ante esta evolución se han activado iniciativas de mediación lideradas por la ONU que han intentado buscar una salida a la crisis en un proceso no exento de obstáculos



---

debido a las disputas de legitimidad, la diversidad de actores implicados, los múltiples intereses en juego y el persistente clima de violencia en el país, entre otros factores. A finales de 2015, bajo los auspicios de la ONU, se firmó el Acuerdo Político de Libia o Acuerdo de Skhirat, en medio de un clima de persistentes divisiones y escepticismo por las previsibles dificultades para su implementación. En octubre de 2017, Naciones Unidas presentó un nuevo plan para reactivar la transición política y facilitar la implementación del Acuerdo Político de Libia.

---

Siguiendo la tendencia observada en años anteriores, **los intentos por promover una salida política al conflicto en Libia se vieron obstaculizados por el clima de intensa violencia en el país y por la continua apuesta de actores clave por la vía militar.** En 2019, el proceso se vio particularmente afectado por la escalada de enfrentamientos en la capital libia y sus alrededores. Ello, tras la ofensiva sobre Trípoli a partir de abril por parte del general Khalifa Hifter, quien desde su feudo en el este intentó ampliar el control de territorios a otras zonas del país.<sup>17</sup> Las violaciones a acuerdos de cese el fuego previos –incluido el que regía sobre la capital libia desde septiembre de 2018– y las persistentes vulneraciones al embargo de armas por parte de actores regionales e internacionales que apoyan a uno u otro bando contribuyeron a alimentar el ciclo de hostilidades y a reducir las opciones de una vía negociada. Este panorama afectó directamente a las iniciativas para poner en práctica el plan de la ONU para Libia, que entre otros temas contemplaba la celebración de una conferencia nacional a principios de 2019 que nunca llegó a celebrarse. Estaba previsto que la conferencia nacional sirviera para que los participantes acordaran los principios de una carta nacional y una hoja de ruta para concluir el período transicional, a través de la celebración de elecciones parlamentarias y presidenciales. El encuentro estaba planificado para mediados de abril, pero la ofensiva de Hifter sobre Trípoli y la escalada en los enfrentamientos entre sus fuerzas, Libyan National Army (LNA), y grupos leales al Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) a principios de ese mes obligaron a posponer *sine die* la iniciativa. De hecho, el inicio de la campaña del LNA sobre Trípoli se produjo durante la visita a Libia del secretario general de la ONU, António Guterres, quien abandonó el país instando a las partes a una desescalada.

Pese a los llamamientos de la ONU y otros actores internacionales, en los meses siguientes tanto Hifter como el primer ministro del GAN, Fayez Serraj, rechazaron la posibilidad de acordar un cese el fuego o de entablar un diálogo político y mantuvieron posiciones encontradas. En junio, Serraj presentó una iniciativa política que excluía a Hifter y propuso la formación de

***Los intentos por promover una salida política al conflicto en Libia se vieron dificultados por la escalada de violencia en el país, la persistente apuesta de actores clave por la vía militar y las constantes vulneraciones al embargo de armas, entre otros factores***

un fórum libio que definiera una hoja de ruta, tomara las decisiones necesarias para la celebración de elecciones parlamentarias y presidenciales antes de finales de 2019 y designara el comité legislativo encargado de redactar las normas que regularían los comicios. El mismo mes, Hifter manifestó públicamente que el control de Trípoli por parte del LNA era una precondition para la formación de un gobierno de unidad nacional, la celebración de elecciones y la redacción de una nueva Constitución. El general también advirtió que tras asumir el control de la capital libia eliminaría algunas de las instituciones creadas por el acuerdo de Skhirat (2015), incluyendo el Consejo Presidencial. En los primeros meses del año Serraj y Hifter habían mantenido reuniones –una en Jordania, en enero, y otra en Abu Dhabi, con el enviado especial de la ONU para Libia, Ghassan Salame, en febrero–, pero en estos encuentros tampoco habían conseguido acercar posiciones. La intensificación del conflicto repercutió también en el ya fragmentado escenario político libio, con diversas muestras de división entre los parlamentarios que componen la Cámara de Representantes (CdR). Algunos de los legisladores partidarios del GAN comenzaron a reunirse regularmente en Trípoli y establecieron comités, mientras que los favorables a Hifter y el LNA se reunían e intentaban impulsar iniciativas desde Tobruk (este). En este contexto, unos 70 parlamentarios se reunieron en Egipto en julio para discutir fórmulas de reunificar la CdR.

**A finales de julio, el enviado especial de la ONU para Libia presentó una propuesta de tres pasos para abordar el conflicto y dar un nuevo impulso al proceso político.**

En primer lugar, la declaración de una tregua durante la primera quincena de agosto, coincidiendo con la celebración musulmana del Eid al-Adha, y que debía acompañarse de medidas de confianza

entre las partes, como el intercambio de prisioneros, la liberación de personas detenidas arbitrariamente y el intercambio de restos de personas fallecidas en el conflicto. A continuación, Salame propuso la celebración de una reunión de alto nivel entre varios países involucrados en el conflicto para asegurar el cese de hostilidades, el estricto cumplimiento del embargo de armas y promover el respeto de las leyes internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario por todos los actores libios. En tercer lugar, se preveía que la reunión internacional diera pie a un encuentro entre actores libios de todo el país parecida a la que se había planeado inicialmente en el formato de conferencia nacional. Salame insistió en que este plan requería del apoyo del Consejo de Seguridad de la ONU, pero también de otros Estados que estaban ejerciendo su influencia en terreno y advirtió a los actores libios

---

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

que estaban librando las guerras de otros y, de esta manera, destruyendo su país.

En este sentido, cabe destacar que **durante 2019 se hizo aún más patente la internacionalización del conflicto armado en Libia y la implicación de diferentes países en respaldo a actores libios de uno u otro bando** a través del envío de armas –incluyendo drones y arsenales aéreos–, apoyo logístico y técnico, y asistencia militar. El LNA de Hifter continuó recibiendo apoyo principalmente de Egipto, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita y Rusia, mientras que el GAN contó con el respaldo sobre todo de Turquía y Qatar. EEUU –que continuó atacando posiciones de ISIS en territorio libio durante 2019– mantuvo una posición errática respecto a la pugna entre los actores libios. El secretario de Estado de EEUU condenó primero la ofensiva de Hifter sobre Trípoli a principios de abril, pero días después Donald Trump habló telefónicamente con el general libio y –según trascendió– valoró sus acciones como parte de una campaña contraterrorista y de protección de los pozos petroleros. Poco después, EEUU bloqueó una resolución de la ONU que llamaba a un cese el fuego en Libia. Hacia finales de año, después de una visita de representantes del GAN a Washington, EEUU volvió a condenar la ofensiva del LNA y acusó a Rusia de intentar explotar el conflicto. La UE, en tanto, no fue capaz de articular una posición unitaria frente al conflicto y Francia continuó decantándose –incluso más abiertamente– por el bando de Hifter.<sup>18</sup> Italia, en tanto, continuó intentando mantener el interés diplomático en Libia y mantuvo entre sus prioridades los acuerdos en materia de migración.

En este contexto, en los meses siguientes la aplicación del plan de Salame se vio frustrada. La tregua de Eid al-Adha entre el LNA y facciones leales o nominalmente vinculadas al GAN tan solo duró dos días. Pese a ello, el enviado especial realizó diversas gestiones para intentar comprometer a actores clave en la desescalada del conflicto. Entre agosto y septiembre Salame visitó Turquía, EAU y Egipto para intentar obtener compromisos de actores foráneos de cara a la conferencia internacional sobre Libia prevista inicialmente para finales de octubre en Berlín. Salame también aprovechó la reunión de la Asamblea General de la ONU en Nueva York, en el marco de la cual tuvo lugar una reunión sobre Libia liderada por los ministros de Exteriores de Francia e Italia. En los meses siguientes la capital alemana albergó cinco reuniones preparatorias –en lo que fue bautizado por la prensa como “proceso de Berlín”–, pero a finales de año la reunión internacional sobre Libia aún no se había realizado. Según trascendió, además de las dificultades para establecer un cese el fuego, uno de los temas más complejos para impulsar la reunión internacional era la disputa sobre qué países debían participar en el encuentro. La firma de un acuerdo de cooperación militar entre Turquía y el GAN en noviembre y el hecho de que

Ankara contemplara el envío de tropas a Libia –aprobado por el Parlamento turco el 2 de enero de 2020–, enrareció aún más las perspectivas del proceso político al finalizar el año. Ante este escenario, Salame denunció que la interferencia de potencias foráneas se había convertido en el principal obstáculo para la paz en el país, subrayó que las divisiones en el Consejo de Seguridad de la ONU habían impedido tan siquiera la aprobación de un cese el fuego a pesar de haberlo debatido en 15 ocasiones y que desde principios de abril el embargo de armas se había violado al menos en 45 ocasiones.

Pese a este balance, cabe mencionar que durante el segundo semestre Salame y la misión de la ONU en Libia (UNSMIL) desplegaron diversas gestiones para intentar implementar los tres pasos de la iniciativa presentada en julio por el enviado especial. Así, en las reuniones preparatorias del proceso de Berlín se trabajó en el borrador de un comunicado que identifica seis puntos clave para poner fin al conflicto en Libia: un mecanismo de cese el fuego, medios para hacer cumplir el embargo de armas, retorno al proceso político, un paquete de reformas económicas y financieras, nuevos acuerdos de seguridad para Trípoli y garantías de respeto al derecho internacional humanitario (DIH). Adicionalmente, se trabajó en un anexo operacional con el objetivo de comprometer a los integrantes del grupo de Berlín –países participantes en la conferencia internacional– con acciones y responsabilidades concretas para hacer avanzar el proceso político en Libia. De esta manera, se esperaba que uno de los resultados tangibles de la conferencia internacional fuera la creación de un comité de seguimiento que, en colaboración con UNSMIL, supervisaría la implementación del comunicado final y apoyaría iniciativas específicas relativas al cese el fuego, la no impunidad por vulneraciones del DIH y procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) para los grupos armados que operan en el país. Paralelamente, en 2019 se desarrollaron diversas iniciativas que involucraron a actores de la sociedad libia. Así, por ejemplo, más de 120 personas, entre ellas 23 mujeres, participaron en reuniones de apoyo a mediadores locales promovidas por UNSMIL con el propósito de establecer una red de mediadores.

Al finalizar el año, **trascendió que Turquía y Rusia barajaban establecer para Libia un modelo de negociaciones similar al formato de Astaná utilizado en Siria**, que permitiera a ambas potencias preservar sus intereses geoestratégicos, evitar una confrontación directa –dado su apoyo a actores libios en pugna– y facilitar un cese el fuego en el país norteafricano.

## Género, paz y seguridad

**A lo largo de 2019 mujeres libias continuaron denunciando su exclusión del proceso de paz, en**

18. Tarek Megerisi y Asli Aydıntaşbaş, *Turkey in Libya: Filling the European vacuum*, Commentary, European Council on Foreign Relations, 17 de diciembre de 2019.

**particular de los espacios formales.** En un mensaje al Consejo de Seguridad de la ONU durante una reunión sobre Libia en noviembre, la activista y cofundadora de la organización libia Together We Build It, Rida al-Tubuly, destacó la importancia de empoderar a las mujeres libias y en general a las personas que desean la paz para el país. También subrayó que los actores internacionales implicados en el proceso a menudo justifican la exclusión de las mujeres de los espacios formales atribuyéndolo a que actores libios estarían en contra de la participación política de las mujeres. En esta línea, planteó el reto de incorporar a los ciudadanos de Libia en el proceso político para cambiar de manera efectiva la situación, alertó que la comunidad internacional estaba otorgando poder y legitimidad a una minoría violenta y subrayó que algunos países estaban ignorando y permitiendo los flujos de armas que alimentan el conflicto. En una alocución previa en Ginebra ante el Consejo de Derechos Humanos en septiembre en el que participaron varias activistas libias, al-Tubuly insistió en la brecha que existe entre el apoyo internacional para que las mujeres se conviertan en actores de paz influyentes y las oportunidades reales de que ellas tomen parte en las iniciativas formales. En esta línea, destacó que todas **las reuniones de alto nivel promovidas, mediadas y facilitadas por UNSMIL en los últimos años apenas habían incluido mujeres y que la exclusión de las mujeres estaba resultando en un análisis incompleto sobre las causas profundas de los conflictos y sobre las perspectivas de paz y seguridad en el país.** Académicas y activistas libias –entre ellas integrantes de la Libyan Women’s Platform for Peace– continuaron enfatizando también el papel histórico de las mujeres en la mediación de conflictos a nivel familiar, de clanes y comunidades, un legado a menudo ignorado por perdurar en la tradición oral más que escrita en la cultura libia.

Diversas voces llamaron la atención sobre los riesgos que han asumido las mujeres libias que se dedican a la política. En este sentido, durante 2019 destacó el caso de la parlamentaria Seham Sergewa, secuestrada en julio después de hacer unas declaraciones críticas a la ofensiva de Hifter sobre Trípoli y de quien hasta finales de año se desconocía su paradero. El enviado especial de la ONU para Libia destacó que su caso se enmarca en un preocupante patrón de violencia contra las mujeres en el país, incluyendo varios casos de asesinatos y desapariciones. En un mensaje al Consejo de Seguridad de la ONU, la defensora de derechos humanos libia Marwa Mohamed, de la organización Lawyers for Justice in Libya, recordó que el asesinato de la también activista de derechos humanos Salma Burgaighis en 2014 había supuesto un punto de inflexión a partir del cual la sociedad civil se había visto forzada a replegarse del espacio público y subrayó que la reciente desaparición de Sergewa ilustraba cómo la total impunidad ante las intimidaciones y ataques a activistas, en especial en el caso de las mujeres, no hacía más que alentar a los perpetradores. En este contexto, la plataforma de ONG

internacionales Working Group on Women, Peace and Security demandó al Consejo de Seguridad de la ONU que la UNSMIL ampliara sus actividades orientadas a la protección y promoción de los derechos de las mujeres y a apoyar su activa participación en el proceso político como una vía fundamental para asegurar una paz sostenible.

Marruecos – Sáhara Occidental	
<b>Actores negociadores</b>	Marruecos, Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (POLISARIO)
<b>Terceras partes</b>	ONU, Argelia y Mauritania, Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia)
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de cese el fuego (1991)

**Síntesis:**

Los intentos de mediación y búsqueda de una salida negociada al conflicto del Sáhara Occidental derivaron en un acuerdo de cese el fuego en 1991. Desde entonces, y pese a la existencia de un marco formal de negociaciones bajo los auspicios de la ONU, el proceso de paz sobre el Sáhara Occidental no ha fructificado. Las sucesivas propuestas y numerosas rondas de negociaciones no han suscitado un acuerdo entre las partes, que mantienen sus respectivas líneas rojas: Marruecos insiste en su reclamo sobre el territorio y sólo está dispuesto a admitir un estatus de autonomía, mientras que el Frente POLISARIO reivindica la necesidad de llevar a cabo un referéndum que incluya la opción de independencia. Las negociaciones sobre el Sáhara Occidental –reconocido como un territorio pendiente de descolonizar– se han visto determinadas por la asimetría de los actores en disputa, la incapacidad de la ONU para poner en marcha una consulta sobre el futuro del territorio, la rivalidad regional entre Marruecos y Argelia –apoyo clave para el POLISARIO–, y por el respaldo a Rabat por parte de actores internacionales clave, como EEUU o Francia, lo que ha determinado, en la práctica, una prevalencia de las tesis marroquíes en la aproximación al conflicto.

Las limitadas expectativas generadas a finales de 2018 tras la celebración de los primeros contactos directos entre Marruecos y el Frente POLISARIO después de seis años no tuvieron una evolución positiva a lo largo de 2019. Pese a la celebración de una nueva ronda de contactos a principios de año, **el proceso auspiciado por la ONU volvió a caracterizarse por el bloqueo, en especial tras la dimisión del enviado especial del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental**, el ex presidente de Alemania Horst Köhler. En los primeros meses de 2019, Köhler mantuvo una serie de reuniones con representantes de Marruecos, el Frente POLISARIO, Argelia y Mauritania con la intención de dar continuidad al encuentro celebrado el 5 y 6 de diciembre de 2018 en Ginebra y preparar la segunda ronda, que también tuvo lugar en las afueras de la capital suiza, entre el 21 y 22 de marzo. La reunión mantuvo el formato de mesa redonda utilizado en la anterior reunión, escogido por Köhler “como un símbolo de la disposición de personas con diferentes posturas a llegar a acuerdos a través del diálogo”.<sup>19</sup> No trascendieron mayores detalles

19. UNSG, *Report of the Secretary General on the situation concerning Western Sahara*, S/2019/282, 1 de abril de 2019.

sobre lo debatido en el encuentro, pero la ONU confirmó que las cuatro delegaciones habían actuado de manera abierta y cortés, en un ambiente de respeto mutuo, y que mantenían el compromiso de seguir con las discusiones con el fin de identificar elementos de convergencia. Se constató además un consenso entre las partes sobre los beneficios para el Magreb de la solución de la cuestión del Sáhara Occidental y sobre la responsabilidad de la región en contribuir a una salida al conflicto. En el marco de este encuentro, el enviado especial de la ONU solicitó a las partes que exploraran posibles gestos de buena voluntad que contribuyeran a la construcción de confianza. En su informe al Consejo de Seguridad de la ONU, Köhler subrayó su intención de convocar a una tercera ronda de contactos directos, pero solo cuando identificara signos favorables a una negociación sustantiva.

Esta nueva ronda, sin embargo, no llegó a celebrarse durante 2019 y todo el proceso negociador quedó estancado tras la decisión del enviado especial de renunciar a su cargo en mayo por motivos de salud. Pese a esta explicación formal sobre su dimisión, representantes del Frente POLISARIO sugirieron que la partida de Köhler también habría respondido a algunas presiones políticas. En la práctica, la salida del expresidente alemán del cargo derivó en una parálisis diplomática y hasta finales de año el secretario general de la ONU no había designado a su sucesor. Paralelamente, en octubre, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas resolvió renovar el mandato de la misión en el Sáhara Occidental (MINURSO) por un año más, y no por un plazo de seis meses como venía haciendo desde abril de 2018. En su momento, la decisión de acortar el mandato de la MINURSO, a instancias de EEUU, se interpretó como una forma de intensificar la presión sobre las partes, en especial Marruecos, para dejar atrás el bloqueo y entablar negociaciones. La decisión de extender el mandato nuevamente por un año motivó que representantes del Frente POLISARIO pusieran en duda el compromiso internacional para intentar promover la resolución de la cuestión del Sáhara Occidental.

Fatma Mehdi, integrante del equipo negociador del Frente POLISARIO, manifestó públicamente que la medida era una señal de que Washington retrocedía en sus ambiciones de impulsar la resolución del conflicto,

coincidiendo con la salida del Gobierno de EEUU, en septiembre, del hasta entonces consejero de Seguridad Nacional John Bolton.<sup>20</sup> La presencia de Bolton en la Casa Blanca había alentado ciertas expectativas en el Frente POLISARIO debido a su trayectoria como asesor del ex enviado especial de la ONU para el Sáhara Occidental James Baker entre 1997 y 2000, su papel como embajador de EEUU ante la ONU – en 2006 amenazó con disolver la MINURSO– y su conocimiento directo de la situación en los campos de refugiados, que había visitado personalmente en el pasado. Según informaciones de prensa, Bolton habría sido el promotor de la iniciativa de EEUU de acortar el mandato de la MINURSO, dada su convicción de que la misión debe ser dotada de contenido o disuelta.<sup>21</sup> Diversos medios de comunicación y analistas marroquíes, en tanto, habían destacado sus posiciones favorables a las tesis del Frente POLISARIO respecto al derecho de autodeterminación y celebraron la capacidad de Rabat de sortear lo que se bautizó como el “efecto Bolton”. Según algunos análisis, Marruecos se habría beneficiado de las tensiones entre Bolton y el secretario de Estado, Mike Pompeo.<sup>22</sup>

**En los meses que siguieron a la dimisión de Köhler dirigentes del Frente POLISARIO expresaron su frustración por la no designación de un nuevo enviado especial y por el bloqueo del proceso e insistieron en que el estancamiento causaba una gran frustración en el pueblo saharauí y ponía en cuestión la vía pacífica y diplomática para resolver el conflicto.** En este contexto, al finalizar el año el líder del Frente POLISARIO, Brahim Ghali, denunciaba la incapacidad de la ONU para sortear el bloqueo e insistía en que la juventud saharauí presionaba por un cambio en el status quo. Marruecos, en tanto, mantuvo durante el año su posición de que Naciones Unidas era el único marco para conseguir una solución aceptable para la cuestión del Sáhara. En diciembre, Rabat también aprobó dos decretos para ampliar la soberanía marítima a aguas territoriales saharauíes, en un movimiento denunciado como nulo por el Frente POLISARIO. Previamente, a principios de 2019, el Parlamento Europeo aprobó acuerdos comerciales con Marruecos que afectan al territorio y aguas saharauíes, pese a una resolución del Tribunal de Justicia de la UE de que los acuerdos no podrían afectar al Sáhara Occidental sin el previo consentimiento de sus habitantes.

20. Fatma Mehdi, “Big Powers at the UN Are Hanging Western Sahara Out to Dry”, *PassBlue*, 5 de noviembre de 2019.

21. R. Joseph Huddleston, “Can John Bolton Thaw Western Sahara’s Long-Frozen Conflict?”, *Foreign Policy*, 9 de mayo de 2019.

22. Samir Bennis, “How Morocco Neutralized ‘The Bolton Effect’ on Western Sahara”, *Morocco World News*, 13 septiembre de 2019.



## 3. Negociaciones de paz en América

- En América tuvieron lugar cinco procesos de diálogo, dos en Colombia, uno en Venezuela, uno en Nicaragua y uno en Haití, que representan el 10% de las negociaciones que se desarrollaron durante 2019.
- Ante la agudización de la crisis política y social, el presidente de Haití intentó iniciar un proceso de diálogo nacional.
- El Gobierno venezolano y la oposición llevaron a cabo varias reuniones en Noruega y Barbados bajo los auspicios del Gobierno noruego.
- El proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN quedó completamente interrumpido tras el atentado contra la academia de Policía en Bogotá en el mes de enero.

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en América durante 2019, tanto las características y tendencias generales de las negociaciones como la evolución de cada uno de los contextos en el continente a lo largo del año, incluyendo referencias a la agenda de género, paz y seguridad. Además, al principio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países de América que albergaron negociaciones de paz durante 2019.

Tabla 3.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2019

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Colombia (FARC)	Gobierno, FARC	Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Componente Internacional de Verificación (Secretaría Técnica de los Notables, Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame)
Colombia (ELN)	Gobierno, ELN	Países garantes (Brasil, Noruega, Cuba, y Chile), países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia)
Haití	Gobierno, oposición política y social	--
Nicaragua	Gobierno, oposición política y social	Vaticano, OEA
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Noruega, Grupo Internacional de Contacto

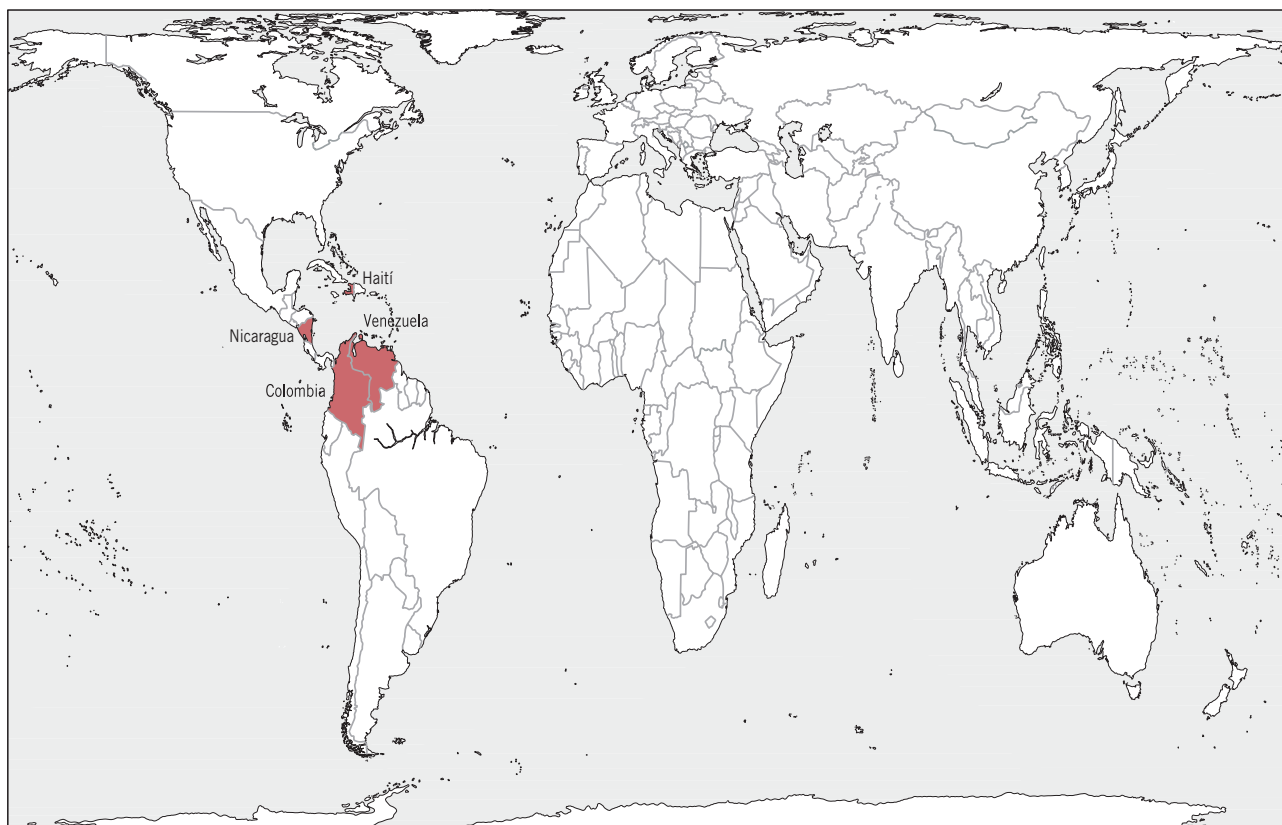
### 3.1 Negociaciones en 2019: tendencias regionales

Durante 2019 tuvieron lugar cinco procesos de diálogo en América, uno más que el año anterior. Dos de los procesos transcurrieron en Colombia, uno en Venezuela, uno en Nicaragua y otro en Haití, que se inició durante el año. En Colombia prosiguió, aunque no sin dificultades, el proceso de implementación del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y las FARC en 2016 que puso fin al conflicto armado que enfrentaba a la antigua insurgencia con las fuerzas de seguridad. Sin embargo, las negociaciones con el ELN fueron suspendidas y no se logró que se reactivaran de manera formal durante todo el año. En Venezuela, Nicaragua y Haití los procesos de diálogo tenían como objetivo transformar las graves crisis políticas que atraviesan los tres países, convocando a los Gobiernos y movimientos opositores políticos y sociales en diferentes formatos negociadores, sin que ninguno lograra resultados que permitieran desbloquear las tensiones políticas respectivas.

En lo que respecta a los actores que participaron en los procesos de diálogo, cabe diferenciar los casos colombianos del resto de procesos del continente. En Colombia, el Gobierno tuvo como interlocutores por una parte al partido político FARC, conformado tras la desmovilización de la guerrilla FARC-EP después de la firma del acuerdo de 2016 y por otra a la guerrilla del ELN, con quien protagonizaron un infructuoso proceso de paz. En los casos de Venezuela, Nicaragua y Haití, los actores más relevantes fueron los Gobiernos y las diferentes organizaciones opositoras, agrupadas en diferentes plataformas que reunían tanto a partidos políticos como a organizaciones sociales de diferente tipo, como por ejemplo la Plataforma Religiones por la Paz en Haití o el movimiento feminista en Nicaragua.

En la mayoría de diálogos las terceras partes jugaron un papel destacado, desempeñando diferentes roles

Mapa 3.1. Negociaciones de paz en 2019 en América



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

y tareas. Las terceras partes fueron tanto de carácter nacional como internacional, y buscaron acercar a los actores protagonistas de las crisis y conflictos. En el caso de Colombia, se trató en su mayoría de actores internacionales, tanto en el conflicto armado con el ELN como en el diálogo de implementación con FARC. El formato de acompañamiento en el fallido proceso con el ELN fue el de un grupo de países garantes con Brasil, Noruega, Cuba y Chile – después de que Ecuador se retirara por diferencias diplomáticas con Colombia y de que Venezuela fuera vetada por el Ejecutivo colombiano– y un grupo de países acompañantes –Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia–. En el caso de la implementación del acuerdo con las FARC, las terceras partes encargadas de la verificación de dicha implementación fueron la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y el Componente Internacional de Verificación formado por el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame y los Notables, cuya secretaría técnica desempeñaron las organizaciones colombianas CINEP y CERAC. En Nicaragua, destacó el rol jugado por el Vaticano y la OEA, que asumieron el papel de garantes, observadores y acompañantes. En el caso de Venezuela, Noruega trató de impulsar activamente el diálogo, incluso con encuentros en Oslo, y sobre todo negociaciones en Barbados, que no lograron encauzar

***Por tercer año consecutivo, los procesos de diálogo y negociación en América estuvieron caracterizados por crisis constantes y graves obstáculos que ponían en peligro su continuidad***

el proceso. En paralelo, estuvo muy activo también el Grupo Internacional de Contacto, encabezado por la UE y Uruguay y conformado por España, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia, el Reino Unido, Costa Rica, Ecuador y Bolivia.

Con respecto a las **agendas de negociación**, estas respondieron a las características particulares de cada contexto, si bien cabe señalar que tanto en Haití, como en Venezuela y Nicaragua, la oposición se mostraba contraria a la continuidad de los actuales Gobiernos y pretendía iniciar procesos de transición política. En el caso de Haití, la oposición exigía la renuncia del actual presidente Jovenel Moïse y el Gobierno por su parte planteó varias propuestas para encauzar una transición, incluyendo el establecimiento de una asamblea constituyente. En Venezuela, Gobierno y oposición negociaron una agenda de seis puntos cuyo contenido no trascendió, pero en público el líder de la oposición y autoproclamado “presidente encargado”, exigía la renuncia del actual Gobierno, la formación de un Gobierno de transición y la convocatoria de elecciones. Tras el fracaso de estas negociaciones, el Ejecutivo acordó con otros sectores de la oposición aspectos como la puesta en libertad de presos políticos y reformas electorales, entre otras cuestiones. En Nicaragua, la agenda de las negociaciones

estuvo centrada también en cuestiones electorales y la situación de derechos humanos, en especial de los presos políticos y la reparación a las víctimas, así como reformas constitucionales. En Colombia, el proceso con las FARC estuvo centrado en la implementación de los diferentes puntos del acuerdo de paz alcanzado en 2016 y se constataron notables diferencias entre las partes, que no pudieron ser solventadas a través de los mecanismos establecidos para ello en el acuerdo, como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI). En cuanto al proceso con el ELN, el Gobierno continuó insistiendo en sus exigencias de finalización de secuestros y cese unilateral de la violencia, mientras el ELN se reafirmaba en la agenda pactada durante el proceso.

**Por tercer año consecutivo, todos los procesos de diálogo que tuvieron lugar en América tuvieron una evolución marcada por la fragilidad que generaron las crisis.** Todas las negociaciones debieron hacer frente a graves obstáculos y atravesaron momentos de suspensión, sin que los intentos de reactivación lograran un cambio de rumbo positivo en los procesos. Los diálogos continuaron afectados por la grave desconfianza entre las partes y hacia los actores facilitadores, condicionando una vez más los intentos de superación de las diferentes crisis y transcurrieron en contextos de violencia e incluso represión contra la oposición, como sucedió en Nicaragua.

En lo que respecta a la **agenda sobre género, paz y seguridad**, cabe destacar las enormes dificultades que tuvieron las organizaciones de mujeres para ser consideradas interlocutoras y protagonistas de los procesos de diálogo, a pesar del liderazgo social de estas organizaciones. En Colombia las organizaciones de mujeres siguieron desempeñando un papel muy relevante en la implementación del acuerdo de paz de 2016. La Instancia Especial de Género de asesoramiento a la CSIVI estuvo activa y presentó su informe de evaluación de dicha implementación –en el que criticaron que se haya desdibujado el género como eje central de implementación– contando además con aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil. En Nicaragua, las organizaciones de mujeres y feministas siguieron desempeñando un papel destacado en el movimiento opositor y también mostraron su apoyo a diferentes iniciativas de diálogo como inicialmente el Diálogo Nacional. Sin embargo, no se logró que las cuestiones de género formaran parte de las agendas de diálogo y el movimiento feminista denunció la constante violencia contra las mujeres en el país. En Venezuela, se anunció que una de las mesas complementarias a la conocida como Mesa de Diálogo Nacional estaría conformada por organizaciones de mujeres entre otros actores.

***El presidente haitiano convocó en dos ocasiones un Diálogo Nacional para abordar la agudización de la crisis, pero la mayor parte de la oposición rechazó tal ofrecimiento y centró sus esfuerzos en lograr la renuncia del presidente***

## 3.2 Análisis de casos

### América del Norte, Centroamérica y Caribe

Haití	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, oposición política y social
<b>Terceras partes</b>	--
<b>Acuerdos relevantes</b>	--

#### **Síntesis:**

En los últimos años, especialmente tras la salida del país del ex presidente Jean Bertrand Aristide en febrero de 2004 y el posterior despliegue de la misión de mantenimiento de la paz de la ONU (MINUSTAH), ha habido varios intentos de concertación y diálogo entre varios sectores políticos y sociales para hacer frente a la situación de fragilidad institucional, polarización políticosocial y crisis económica y de seguridad que enfrenta el país. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas, la mayor parte de las cuales han contado con apoyo internacional, han cristalizado en acuerdos significativos ni han propiciado espacios o mecanismos permanentes o estables de negociación. Aunque el mandato del presidente Jovenel Moïse ya fue controvertido desde su inicio tras haber sido acusado de protagonizar fraude electoral en las elecciones de 2015, los intentos del presidente Moïse de crear un diálogo nacional en 2019 respondieron a la agudización de la crisis a mediados de 2018 y al estallido de protestas y episodios de violencia en 2019.

Ante la agudización de las crisis política, económica y social que se inició a finales de 2018, el presidente, Jovenel Moïse, intentó en varias ocasiones establecer un diálogo nacional con la oposición, pero a finales de año estos intentos no habrían fructificado, principalmente por la insistencia de la mayoría de la oposición en forzar la renuncia de Moïse. Ya a finales de febrero, **Moïse aprobó un decreto presidencial que establecía el denominado**

**Comité para Facilitar el Diálogo Nacional Interhaitiano, que tenía un mandato hasta el 31 de mayo y cuyo principal objetivo era establecer el marco para las negociaciones, hacer recomendaciones sobre medidas que fomentaran el diálogo e incentivaran la participación en el mismo del mayor número de actores posible y sintetizar las distintas propuestas que se hicieran en el proceso negociador para su posterior implementación.** Sin embargo, dicho intento no llegó a concretarse tal y como lo planteaba el mencionado decreto por distintos motivos. En primer lugar, porque la Plataforma Religiones por la Paz –plataforma que agrupa a sectores católicos, episcopales, protestantes y de la comunidad vudú– rechazó la facilitación del diálogo que le había planteado el Gobierno, alegando que no se daban las condiciones políticas y sociales adecuadas para tal objetivo. En segundo lugar, porque alguno de los integrantes del comité presentó su renuncia por



considerar que algunos de los objetivos del comité hechos públicos no se habían discutido previamente y que su resolución correspondía al Gobierno y no al Diálogo Nacional. En tercer lugar, y más importante, porque la mayor parte de la oposición rechazó la negociación ofrecida por el Gobierno, proponiendo en cambio el inicio de un periodo de transición de 36 meses en el que se crearía una asamblea constituyente, que debería elaborar un borrador de Constitución, y se establecería un nuevo consejo electoral encargado de garantizar elecciones libres. Otra plataforma opositora (Fuerzas de Oposición Progresistas) propuso en el mes de abril la conformación de un gobierno interino que liderara un diálogo nacional y que nombrara a un nuevo jefe de Estado.

A principios de octubre, ante el agravamiento de la crisis institucional –el país no tenía Gobierno ni primer ministro por la negativa de la oposición a ratificar en el cargo a los dos primeros ministros propuestos por el presidente– y ante el incremento de las protestas ciudadanas –se estima que entre el 15 de septiembre y finales de octubre 42 personas murieron y más de 80 resultaron heridas–, Moïse volvió a proponer otro comité para impulsar un diálogo nacional. En esta ocasión, **el llamado Core Group se involucró activamente en tal intento de negociación**, visitando el país e instando a distintos sectores de la sociedad haitiana a entablar conversaciones con el Gobierno para hallar una salida a la parálisis institucional. Cabe recordar que en octubre no se pudieron llevar a cabo las elecciones parlamentarias correspondientes, de modo que para el mes de enero de 2020 el mandato de buena parte de diputados y congresistas habrá caducado. El Core Group –**integrado por Naciones Unidas, la OEA y representantes de Francia, España, Canadá, EEUU y Brasil**– también instó a tratar de superar la crisis humanitaria. En este sentido, después de que Naciones Unidas alertara de que 3,7 millones de personas necesitaban ayuda alimentaria urgente, Moïse hizo un llamamiento a la comunidad internacional. Entre los esfuerzos de la comunidad internacional para asistir el diálogo en Haití cabe destacar el rol del Gobierno de EEUU, considerado por algunos analistas como el principal apoyo de Moïse para seguir en el cargo. En marzo, la Administración Trump nombró al vicesecretario de Estado para asuntos políticos, David Hale, para intentar encauzar las negociaciones políticas en Haití, de modo que en varios momentos del año se reunió con Moïse y también con sectores de la oposición. Sin embargo, en esta ocasión el llamamiento de Moïse al diálogo tampoco prosperó, puesto que la oposición en su conjunto consideraba que la única solución posible a la actual crisis era la salida del poder de Moïse. De hecho, cuatro de los siete comisionados nombrados en octubre dimitieron al poco de ser nombrados para el cargo por considerar que Moïse no estaba dispuesto a poner su eventual renuncia en la mesa de negociación. Ante tal escenario, **en el mes de noviembre el presidente declaró públicamente haber iniciado una serie de conversaciones a puerta cerrada con varios grupos de la sociedad civil y el sector privado, así**

**como con facciones moderadas de la oposición.** A pesar de que a mediados de diciembre el Gobierno declaró que dichas conversaciones estaban surtiendo efecto, los principales líderes de la oposición y el representante de la Conferencia Episcopal declararon no tener conocimiento de dicha iniciativa. Hasta finales de año la comunidad internacional siguió apoyando la reanudación sin condiciones de las negociaciones, pero las principales plataformas opositoras (como la Alternativa Consensual para la Refundación de Haití) rechazaron tal opción. A finales de año, Moïse se mostró partidario de reformar la Constitución por considerar que la actual Carta Magna limita los poderes ejecutivos de la presidencia y obstaculiza de este modo la gobernabilidad del país.

Finalmente, cabe destacar que en octubre comenzó el mandato de la BINUH (Oficina Integrada de Naciones Unidas en Haití), que dará apoyo al Gobierno en cuestiones de gobernabilidad política, y que toma el relevo de la MINUJUSTH (Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití), que a su vez sustituyó en 2017 a la MINUSTAH, establecida en 2004. Coincidiendo con el final de dicha misión, la Comisión Chilena de Derechos Humanos y más de una decena de organizaciones haitianas de derechos humanos anunciaron su intención de tomar medidas legales contra los soldados chilenos desplegados en la MINUSTAH que abusaron sexualmente de niñas y mujeres entre 2014 y 2017. Según un informe hecho público a finales de año tras haber entrevistado a 2.500 personas residentes en comunidades en las que la MINUSTAH estaba desplegada, 265 niños y niñas engendradas por efectivos de la MINUSTAH fueron abandonadas. Muchos de estos embarazos fueron fruto de violaciones. Alrededor del 20% de los casos documentados fueron cometidos por soldados chilenos. La MINUSTAH era una de las cuatro misiones de mantenimiento de la paz con mayor número de denuncias por abusos sexuales.

Nicaragua	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, oposición política y social
<b>Terceras partes</b>	Vaticano, OEA
<b>Acuerdos relevantes</b>	--

**Síntesis:**

En abril de 2018, a raíz del intento por parte del Gobierno de reformar el sistema de la seguridad social, se iniciaron una serie de protestas en todo el país que provocaron la muerte o desaparición de cientos de personas y que sumieron al país en la peor crisis socio-política de las últimas décadas. Ante la preocupación nacional e internacional que generaron las protestas, la represión de las fuerzas de seguridad del Estado y los enfrentamientos entre partidarios y opositores del Gobierno, en mayo se inició el llamado Diálogo Nacional, con la participación del Gobierno y varios sectores de la oposición y con la facilitación de la Iglesia Católica. Ante la falta de progresos del diálogo y la creciente oposición del Gobierno a las tareas de mediación de la Conferencia Episcopal, varios actores internacionales –como Naciones

---

Unidas o el Sistema Centroamericano de Integración–mostraron su disposición a facilitar el diálogo, mientras que otros, como la OEA o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ejercieron presión sobre el Gobierno para poner fin a la crisis y a las numerosas violaciones de derechos humanos que ésta estaba provocando.

---

En paralelo a la crisis política y social que sufre el país desde abril de 2018 y a la creciente presión internacional al Gobierno por la situación de los derechos humanos, **a principios de año se reanudó el llamado Diálogo Nacional entre el Ejecutivo de Daniel Ortega y la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, pero las conversaciones se interrumpieron en el mes de mayo y el Gobierno las dio por finalizadas formalmente a finales de julio.** En consonancia con lo que ya había ocurrido a lo largo de 2018, a principios de año prosiguió la presión internacional al Gobierno para que reanudara el diálogo con la oposición y para que permitiera la supervisión internacional de la situación de derechos humanos. El Consejo permanente de la OEA, por ejemplo, se reunió en enero para estudiar la posible aplicación de la Carta Democrática de la OEA, que podría entrañar la expulsión de Nicaragua del organismo internacional. A finales de mes, el Parlamento aprobó la Ley de Diálogo, Reconciliación y Paz, pero la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que esta no cumplía con los estándares internacionales de justicia, verdad y reparación. En el mes de febrero, después de la visita de varias delegaciones de la OEA, la UE y EEUU y de un encuentro entre el Ejecutivo y representantes del sector privado al que también asistieron el arzobispo de Managua y el nuncio del Vaticano en Nicaragua, el Gobierno anunció la reanudación del Diálogo Nacional para el 27 de febrero. A principios de marzo ambas partes acordaron una agenda sustantiva tentativa y varias cuestiones procedimentales y metodológicas sobre la negociación, como reunirse diariamente, tomar las decisiones por consenso, no hacer públicos los temas en los que no haya acuerdo, finalizar las negociaciones para el 28 de marzo o bien proponer la facilitación del diálogo a la Conferencia Episcopal Nicaragüense, como ya hiciera en 2018, pero esta rechazó el ofrecimiento. Previamente, la oposición había sugerido que fuera el Parlamento Europeo quien mediara en la crisis, mientras que el Gobierno de México también se había ofrecido para tales funciones. Finalmente, los roles de garantes, observadores y acompañantes del proceso de diálogo fueron asumidos por el Nuncio del Vaticano en Nicaragua, Waldemar Stanislaw Sommertag, y Luis Ángel Rosadilla, ex ministro de Defensa de Uruguay y representante especial del secretario general de la OEA, Luis Almagro, que condicionó la aceptación del ofrecimiento al compromiso del Gobierno de liberar a los cientos de personas detenidas desde abril del 2018, y que la oposición considera presos políticos o de conciencia.

***En Nicaragua se reanudó el llamado Diálogo Nacional entre el Ejecutivo de Daniel Ortega y la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia a principios de año, pero las conversaciones se interrumpieron en mayo y el Gobierno las dio por finalizadas formalmente a finales de julio***

**En la segunda quincena de marzo es cuando se registraron los mayores avances en la negociación en todo el año, puesto que el día 20 el Gobierno accedió a liberar a las personas arrestadas desde abril de 2018 bajo la supervisión del Comité Internacional de la Cruz Roja, así como a establecer una mesa de trabajo sobre reformas electorales.** En la misma línea, el día 29 ambas partes firmaron el llamado “Acuerdo para fortalecer los derechos y garantías ciudadanas”, por el que en un plazo máximo de 90 días se debían cumplir compromisos en materia de derecho de protesta, libertad de prensa, garantías procesales (fin de las detenciones ilegales, debido proceso, tutela judicial efectiva, entre otros), autonomía universitaria o desarme de cuerpos paramilitares. Sin embargo, a principios de abril las negociaciones se bloquearon por varios motivos, entre los que cabe destacar detenciones masivas (unas 160 personas entre el 14 y el 21 de abril, según la oposición), la negativa del Gobierno a que organismos internacionales de derechos humanos supervisaran la implementación de los acuerdos alcanzados, el desacuerdo sobre el calendario electoral o los mecanismos de reparación a las víctimas y, especialmente, la distinta interpretación entre las partes sobre el número de personas presas que debían ser liberadas –el Gobierno reconocía a unas 240 personas de la lista de aproximadamente 700 personas presentada por la oposición. La Alianza Cívica denunció que el Gobierno no estaba cumpliendo con los compromisos adquiridos en marzo y a finales de mayo abandonó las negociaciones en protesta por la muerte de un líder opositor en prisión, por la continuación de lo que consideraba detenciones ilegales y medidas represivas y por la aprobación de una ley de amnistía para los crímenes vinculados a la crisis desde abril del 2018 (y que la oposición consideraba que alentaba la impunidad de fuerzas de seguridad del Estado y cuerpos paramilitares). Por su parte, el Gobierno dio por cumplido su compromiso de liberar a las personas arrestadas desde abril de 2018 tras haber liberado a unas 100 personas a finales de mayo y a otras 106 a principios de junio. A pesar de que la Alianza Cívica hizo reiterados llamamientos para reanudar una tercera ronda de negociaciones y de que varios Gobiernos y organismos internacionales ejercieran una creciente presión sobre Managua, el Gobierno desoyó tales llamamientos, hizo pública su negativa a adelantar las elecciones (previstas para 2021) y, a finales de julio, envió una carta al Vaticano y a la OEA dando por finalizadas las negociaciones. Algunos analistas señalaron que el hecho de que tal carta fuera firmada por el ministro de Exteriores y no por Daniel Ortega sugería la posibilidad de que las conversaciones pudieran reanudarse más adelante, pero estas ya no volvieron a reanudarse en 2019. Sin embargo, tras las gestiones de Sommertag y la presión de Humberto Ortega (hermano del presidente y uno de los principales

líderes de la Revolución Sandinista), el 30 de diciembre el Gobierno concedió el arresto domiciliario a 90 personas presas, declarando la oposición que todavía permanecían encarcelados 65 presos considerados políticos.

Finalmente, cabe destacar que desde el último trimestre del año, ante la parálisis de las negociaciones y las críticas acerca de la falta de visión unitaria de la oposición, las grandes plataformas opositoras al Gobierno, la Alianza Cívica –actor principal en el llamado diálogo nacional– y la Unidad Azul y Blanco –conformada por 94 organizaciones de la sociedad civil– iniciaron contactos para conformar la denominada Gran Coalición Opositora. En este sentido, a mediados de diciembre, la Alianza Cívica, la Unidad Azul y Blanco y el Grupo Pro Reformas Electorales presentaron una propuesta unitaria sobre reformas constitucionales y electorales, uno de los temas principales de las negociaciones desde mediados de 2018.

## Género, paz y seguridad

Poco después del inicio del diálogo nacional a finales de febrero, el Movimiento Amplio de Mujeres, una plataforma de varias organizaciones feministas, hizo público su apoyo a dicha iniciativa. A pesar de que no existe constancia de que el llamado diálogo nacional abordara de manera específica cuestiones de equidad de género y de que no había ninguna mujer en la delegación negociadora de seis personas que la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia designó para participar en el diálogo nacional –sí hubo mujeres suplentes de dichos representantes, así como asesoras de la delegación–, el Movimiento Amplio de Mujeres declaró que la agenda que la Alianza Cívica llevó a la mesa de negociación había sido previamente consensuada con organizaciones de mujeres y que estas retroalimentaban de manera continua los contenidos de la negociación. Sin embargo, en marzo trascendió que ocho manifestantes presas en la cárcel La Esperanza iniciaron una huelga de hambre desde finales de febrero por no sentirse representadas en la mesa de diálogo entre el Gobierno y la mencionada Alianza Cívica.

## América del Sur

Colombia (FARC)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, FARC
<b>Terceras partes</b>	Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Componente Internacional de Verificación (Secretaría Técnica de los Notables, Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame)
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de paz de La Habana (2016)

### Síntesis:

Desde que surgieron las primeras guerrillas en Colombia en 1964 se han producido varios intentos de negociación. A principios de los noventa se logró la desmovilización de varios grupos pequeños, pero no de las principales guerrillas de las FARC-EP y del ELN. En 1998, el presidente Andrés Pastrana autorizó la desmilitarización de una amplia región de Colombia, con centro en San Vicente del Caguán, para llevar a cabo unas negociaciones con las FARC-EP, que duraron hasta 2002 y no dieron resultado. En 2012, y después de varios meses de negociaciones secretas en Cuba, se iniciaron unos nuevos diálogos con las FARC-EP en la isla, con una agenda delimitada y con mecanismos de participación civil. Tras cuatro años de negociaciones, a finales de 2016 se logró la firma de un acuerdo de paz histórico para el pueblo colombiano.

**El proceso de implementación del acuerdo de paz con las FARC atravesó un año lleno de dificultades, tanto por las objeciones al proceso por parte del Gobierno encabezado por el presidente Iván Duque, como por el serio revés que representó el abandono del acuerdo y el reinicio de la lucha armada por parte de importantes dirigentes de las FARC.** Entre ellos estaba quien fuera el jefe negociador en La Habana, Iván Márquez, que en agosto junto con antiguos comandantes como Jesús Santrich, “El Paisa” o Romaña, entre otros, anunciaron que retomaban las armas, tras haberse negado a comparecer ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), mecanismo de justicia transicional establecido por el acuerdo de paz. Por otra parte, las diferentes instituciones establecidas por el acuerdo de paz avanzaron en sus cometidos. La Comisión de la Verdad siguió con su proceso de toma de testimonios y de promoción de actividades de reconciliación y convivencia. La JEP llevó a cabo más de 80 audiencias y más de 12.000 personas se habían sometido a esta forma de justicia transicional. Los organismos encargados de la verificación de la implementación del acuerdo de paz constataron ciertos avances, pero también señalaron las limitaciones y dificultades. De acuerdo con el informe presentado por el Instituto Kroc,<sup>1</sup> hasta abril de 2019 se había constatado que más de dos tercios de los compromisos incluidos en el acuerdo de paz se hallaban en fase de implementación y un tercio se había completado o su implementación había avanzado sustancialmente. Además, Kroc constató que tras la formación del nuevo Gobierno encabezado por Iván Duque la implementación había enfrentado nuevos obstáculos, ralentizándose. Por otra parte, el proceso de reincorporación de los antiguos combatientes del grupo armado FARC sufrió retrasos, lo que generó un clima de insatisfacción y desconfianza, como demostró el retorno a las armas de algunos de sus dirigentes. Kroc identifica como uno de los retos de mayor importancia la protección y consecución de avances en los mecanismos de justicia transicional, particularmente, la JEP y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. La situación de seguridad de líderes sociales, defensores de derechos y antiguos miembros de las FARC también fueron señalados como

1. Kroc Institute for International Peace Studies. *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia Diciembre de 2016 –Abril de 2019*. Kroc Institute for International Peace Studies.

retos primordiales, dados los numerosos asesinatos y la situación de hostigamiento en la que se hallan muchas personas integrantes de estos colectivos. Por su parte, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional también presentó sus informes de seguimiento,<sup>2</sup> en los que expresó su preocupación por la falta de aprobación de leyes necesarias para dar cumplimiento a muchos de los aspectos contemplados por el acuerdo. El informe señala que se produjeron algunos avances, pero que persistieron enormes retos en la aplicación de puntos de enorme relevancia como la reforma rural integral o las garantías de seguridad para el ejercicio de la política o para la movilización y la protesta pacífica, entre otros aspectos del acuerdo.

## Género, paz y seguridad

**En lo que respecta a la implementación del enfoque de género incluido en el acuerdo de paz entre las FARC y el Gobierno colombiano, cabe señalar que persistieron también retos importantes.** La Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz presentó su informe de evaluación de tres años de implementación.<sup>3</sup> En este balance, las mujeres representantes de la sociedad civil señalaron que siguen sin abordarse algunas de las causas estructurales de desigualdad y violencia que tienen especial impacto en las mujeres y las comunidades rurales, indígenas, afrocolombianas, palenqueras y raizales del país, así como en la población LGTBI. Además, criticaron que se haya desdibujado el género como eje central de implementación, puesto que el Plan Marco de Implementación limita su carácter transversal. No obstante, el informe destacó la decisión del Gobierno de crear la Alta Instancia de Género de carácter gubernamental. Por otra parte, señalaron el elevado desconocimiento que existe en las instituciones en los diferentes territorios del país tanto del propio acuerdo de paz, como del enfoque de género y otros enfoques diferenciados. El Instituto Kroc también presentó su informe de seguimiento del enfoque de género, en el que se constataban las dificultades y el retraso en la implementación de este enfoque.<sup>4</sup> Frente al 27% de compromisos generales del acuerdo cuya implementación no se había iniciado en agosto de 2019, en lo que respecta al enfoque de género no se había iniciado el 42% de los compromisos. Además, sólo se había completado el 8% de los compromisos relativos al enfoque de género, frente al 25% del conjunto del

**La implementación del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC siguió avanzando aunque con importantes dificultades y numerosos retos pendientes**

acuerdo. Kroc señaló que los mayores avances se lograron en el punto relativo a los derechos de las víctimas.

Colombia (ELN)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, ELN
<b>Terceras partes</b>	Países garantes (Brasil, Noruega, Cuba, y Chile), países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia)
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo "Puerta del Cielo" (1988)
<b>Síntesis:</b>	Desde el surgimiento del grupo armado ELN con aspiraciones de un cambio de sistema político y económico en Colombia en 1964, diversos han sido los procesos negociadores que han tratado de buscar la paz en Colombia. Las primeras negociaciones entre el Gobierno y el ELN datan de 1991 (Caracas y Tlaxcala). En 1998, ambas partes firmaron en Madrid un acuerdo de paz que preveía la celebración de una convención nacional. Ese mismo año se firmó en Maguncia (Alemania) el acuerdo "Puerta del Cielo", entre el ELN y miembros de la sociedad civil, centrado en aspectos humanitarios. En 1999, el Gobierno y el ELN retomaron los contactos en Cuba, que finalizaron en junio de 2000. El Gobierno de Álvaro Uribe retomó las negociaciones de paz con esta guerrilla en Cuba, de 2005 al 2007, sin lograr resultados. A finales de 2012, el ELN mostró su disposición a abrir nuevas negociaciones con el presidente Juan Manuel Santos, nombrando una comisión negociadora, y se mantuvieron contactos exploratorios. En 2017 se iniciaron las negociaciones de paz formales.

**El proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN quedó totalmente interrumpido como consecuencia del grave atentado que tuvo lugar en Bogotá en enero, en el que murieron 21 policías tras el estallido de una bomba en una academia de policía de la capital. Tras el atentado, el Gobierno de Iván Duque decidió retirar la suspensión de las órdenes de captura que pesaban contra los miembros del ELN que se hallaban en La Habana conformando la delegación negociadora del grupo armado y solicitar a Cuba su extradición inmediata.** Las negociaciones de paz estaban congeladas desde agosto de 2018, tras la toma de posesión del Gobierno encabezado por Duque. Los representantes del ELN en Cuba se desmarcaron completamente del atentado en Bogotá, señalando que ellos no tenían ninguna responsabilidad ni control sobre lo sucedido y que habían cumplido en todo momento con los protocolos de la negociación. Asimismo, exigieron a Duque que respetara el acuerdo que establecía seguridad para su regreso a Colombia. Tanto Cuba como Noruega se negaron a

2. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC.
3. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, *Enfoque de género y paz territorial: Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz*, noviembre 2019.
4. Instituto Kroc, ONU Mujeres, FDI y Suecia, *Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, diciembre de 2019.

facilitar la extradición de los negociadores, aduciendo el acuerdo alcanzado entre las partes sobre cómo proceder en caso de ruptura.

No se retomaron las negociaciones entre las partes en todo el año, a pesar de los diferentes llamamientos a ello, y el Gobierno se mantuvo firme en sus exigencias al ELN de finalización de secuestros y cese unilateral de los ataques. En abril el ELN anunció una tregua unilateral coincidiendo con la Semana Santa, que se mantuvo en términos generales, aunque el centro CERAC identificó que se había violado al producirse un atentado contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas. Al finalizar el año el grupo armado descartó repetir una tregua por navidades, como ha sucedido en otras ocasiones, pero llevó a cabo la entrega de tres menores que formaban parte de la organización a una comisión formada por la Defensoría del Pueblo, la Iglesia Católica y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Además, liberó a dos personas que llevaban secuestradas desde 2018. No obstante, planteó una tregua bilateral para generar un clima de confianza que permitiera el reinicio de negociaciones. Esta propuesta fue presentada tras la detención de uno de sus dirigentes y antiguo negociador de paz, Juan Carlos Cuéllar, que había ejercido como “gestor de paz” entre 2017 y enero de 2019 y que estaría llevando a cabo contactos con el actual Gobierno. Según el ELN, Cuéllar había recibido garantías por parte del Gobierno de que podía proseguir con sus gestiones de cara a un eventual proceso de paz.

Venezuela	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, oposición política y social
<b>Terceras partes</b>	Noruega, Grupo Internacional de Contacto
<b>Acuerdos relevantes</b>	--

**Síntesis:**

Ante la agudización de la crisis política y social que vivió Venezuela tras la muerte en 2013 del presidente Hugo Chávez –líder de la llamada Revolución Bolivariana–, la victoria por estrecho margen de su sucesor, Nicolás Maduro, en las elecciones presidenciales de abril de 2013 o las protestas que se vivieron en los primeros meses de 2014 –que provocaron la muerte de unas 40 personas–, el propio Gobierno expresó en marzo de 2014 su disponibilidad a aceptar una facilitación del diálogo con la oposición por parte de UNASUR o bien del Vaticano, rechazando tajantemente cualquier mediación por parte de la OEA. Poco después de un llamamiento al diálogo que realizó el Papa Francisco y de una visita a Venezuela de cancilleres de UNASUR en la que mantuvieron numerosas reuniones, en abril de 2014 se iniciaron unas conversaciones preliminares entre el Gobierno y la opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) a las que fue invitado como testigo de buena fe el secretario de Estado del Vaticano, antiguo nuncio apostólico en Venezuela, así como los ministros de Exteriores de Brasil, Colombia y Ecuador. A pesar de que las conversaciones se interrumpieron en mayo de 2014 por la evolución de la situación política, tanto UNASUR como el Vaticano, a través

del nuncio apostólico Aldo Giordano, siguieron ejerciendo tareas de facilitación del diálogo. En mayo de 2016, poco después de una visita a Venezuela de los ex presidentes de España (Jose Luis Rodríguez Zapatero), Panamá (Martín Torrijos) y República Dominicana (Leonel Fernández) a instancias de UNASUR, Gobierno y oposición se reunieron en República Dominicana con la presencia de los tres mencionados ex mandatarios y representantes de UNASUR. En octubre, tras una reunión entre Maduro y el Papa Francisco, ambas partes volvieron a reunirse en Venezuela bajo los auspicios del nuevo enviado especial del Papa, Emil Paul Tscherrig. A finales de 2017 ambas partes decidieron retomar el diálogo en República Dominicana a partir del mes de diciembre, con el acompañamiento de varios países elegidos por ambas partes (Chile, México y Paraguay por parte de la oposición y Nicaragua, Bolivia y San Vicente y las Granadinas por parte del Gobierno). Aunque durante las varias rondas de negociación que se llevaron a cabo entre diciembre de 2017 y febrero de 2018 se alcanzaron algunos acuerdos, la convocatoria unilateral de elecciones presidenciales por parte de Maduro para 2018 provocó la interrupción del diálogo y la retirada de la facilitación del diálogo de varios de los países acompañantes designados por la oposición.

Durante el año se registraron varios intentos y formatos de negociación entre el Gobierno y la oposición para tratar de solventar la crisis política e institucional que se agudizó a principios de año con la autoproclamación de Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional, como “presidente encargado” del país y su posterior reconocimiento por parte de varios Estados (56 al finalizar el año). **Las negociaciones que generaron mayor expectativa y atención mediática fueron las que se desarrollaron en Oslo y en Barbados bajo los auspicios del Gobierno noruego, pero también cabe destacar la denominada Mesa de Diálogo Nacional entre el Gobierno y varios partidos de la oposición, el diálogo directo entre el Ejecutivo de Maduro y la Administración estadounidense, o las conversaciones y gestiones diplomáticas en el seno del Grupo Internacional de Contacto liderado por la UE y Uruguay.** A mediados de mayo, delegaciones del Gobierno y de la oposición se reunieron en Oslo para llevar a cabo conversaciones confidenciales facilitadas por el Gobierno noruego para explorar la disposición de ambas partes al diálogo. A pesar de que Guaidó se había negado en varias ocasiones a negociar con el Gobierno, algunos analistas sostienen que su llamamiento relativamente fallido a las Fuerzas Armadas a que se revelaran contra el Gobierno, realizado el 30 de abril, debilitó su posición. Además, poco antes del inicio de las conversaciones exploratorias en Oslo, Guaidó se reunió en Caracas con el Grupo Internacional de Contacto. Al terminar tales conversaciones a finales de marzo en Oslo, Guaidó declaró públicamente que la renuncia de Nicolás Maduro era innegociable y que en cualquier negociación defendería su hoja de ruta, consistente en celebrar elecciones presidenciales –supervisadas por la comunidad internacional –un año después de la dimisión de Maduro, periodo en el que un Gobierno de transición liderado por él mismo llevaría a cabo reformas de calado en el ámbito económico, liberaría a los que la oposición considera presos políticos y reformaría las instituciones

del Estado. A pesar de estas declaraciones, la oposición se fragmentó entre aquellos sectores que aceptaban las negociaciones y aquellos que las rechazaban y en cambio apostaban por solicitar una intervención militar a la comunidad internacional. Las negociaciones de paz facilitadas por Noruega se reanudaron el 15 de julio en Barbados. En los días anteriores, ambas delegaciones habían acordado una agenda de seis puntos, que no trascendió, así como la conformación de una mesa de trabajo que trabajaría de manera continua. Poco antes de viajar a Barbados, ambas delegaciones se habían reunido en Venezuela con el representante especial del Grupo Internacional de Contacto, Enrique Iglesias. Según algunas informaciones aparecidas en prensa, el marco de trabajo sobre el que se negociaba entonces era el avance de las elecciones presidenciales a 2020 y la renovación del Consejo Electoral a cambio de que la oposición trabajara para la retirada de sanciones internacionales a Venezuela. Sin embargo, el 7 de agosto, el Gobierno suspendió su participación en las negociaciones, acusando a la oposición de secundar y celebrar las nuevas sanciones impuestas por parte de EEUU, así como de querer entregar el Esequibe, un territorio en disputa con Guyana. Además, el Gobierno había criticado previamente la decisión de la Asamblea Nacional, liderada por la oposición, de solicitar a la OEA su reincorporación al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (conocido como Tratado de Río), que muchos analistas interpretaron como que facilita una intervención militar en Venezuela. A mediados de septiembre, Guaidó también anunció su retirada del proceso de paz y declaró que este formato estaba exhausto. En el momento de hacer pública su decisión, Guaidó declaró que el Gobierno llevaba 40 días sin dar respuesta a su última propuesta en la mesa de negociación: la renuncia de Maduro y Guaidó y conformación de un consejo –integrado por miembros del Gobierno, la oposición y las Fuerzas Armadas – encargado de convocar nuevas elecciones presidenciales. A pesar de que tanto el Gobierno de Noruega como el Grupo Internacional de Contacto siguieron realizando gestiones diplomáticas para reanudar las conversaciones, estas no se reiniciaron durante el resto del año.

**El mismo día que la oposición anunció el fin de su participación en las negociaciones en Barbados, el Gobierno hizo público que en las últimas semanas había estado manteniendo conversaciones confidenciales con varios partidos de la oposición y que se había conformado una Mesa de Diálogo Nacional que había alcanzado seis acuerdos preliminares.** Entre dichos acuerdos cabe destacar la liberación de algunas personas presas, la reforma de la legislación electoral y la reincorporación de los diputados del oficialista Partido Socialista Unificado de Venezuela y su aliado Gran Polo Patriótico a la Asamblea Nacional, que se habían retirado tras el triunfo de la oposición en las últimas elecciones legislativas,

***En Venezuela las negociaciones que generaron mayor atención mediática fueron las que se desarrollaron en Oslo y en Barbados bajo los auspicios del Gobierno noruego, pero también cabe destacar la denominada Mesa de Diálogo Nacional entre el Gobierno y varios partidos de la oposición***

lo cual dio lugar al establecimiento de una Asamblea Nacional Constituyente integrada exclusivamente por el oficialismo. A pesar de que las facciones mayoritarias de la oposición quitaron cualquier tipo de relevancia al acuerdo entre el Ejecutivo y partidos como Movimiento Esperanza por el Cambio, Avanzada Progresista (liderada por Henri Falcón, opositor que sí decidió concurrir a las elecciones presidenciales de 2018), Cambiemos o Movimiento al Socialismo, hasta finales de año el Gobierno mantuvo activa la Mesa de Diálogo Nacional y realizó algunos gestos en cumplimiento de los acuerdos de mediados de septiembre.

**Además del mencionado Diálogo Nacional y de las conversaciones facilitadas por Noruega, durante el año también hubo otros marcos negociadores activos.** En agosto, los Gobiernos de EEUU y Venezuela reconocieron estar llevando a cabo conversaciones bilaterales poco después de que trascendiera a la prensa que Diosdado Cabello, uno de los máximos exponentes del oficialismo, habría mantenido contactos directos con Washington a través de un intermediario. El representante especial de EEUU para Venezuela, Elliot Abrams, también estuvo

muy activo diplomáticamente todo el año, incluso viajando a Moscú para abordar la crisis venezolana. Por otro lado, en el mes de junio representantes de varios actores relevantes en Venezuela, como Cuba, Rusia, el Vaticano o Naciones Unidas, se reunieron en Suecia. Finalmente, cabe destacar el papel del Grupo Internacional de Contacto, liderado por la UE y Uruguay y compuesto por España, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia, el Reino Unido, Costa Rica, Ecuador y Bolivia. Tras su creación en el mes de enero, inicialmente para un periodo de 90 días, el grupo planteó desde el principio que la solución a la crisis pasaba por la convocatoria de unas nuevas elecciones presidenciales con observación internacional.

## **Género, paz y seguridad**

En el mes de septiembre, el Gobierno de Maduro anunció que la llamada Mesa de Diálogo Nacional, que se inició con determinados sectores de la oposición tras la parálisis de las negociaciones facilitadas por Noruega, contaría con ocho mesas complementarias para avanzar en acuerdos. Una de ellas, la octava, estaría conformada por movimientos sociales y organizaciones indígenas, campesinas y de mujeres. Por otra parte, en septiembre tuvo lugar en Caracas el I Congreso Internacional de Mujeres por la Paz y la Solidaridad entre los Pueblos, que contó con la presencia de 70 delegadas de todo el mundo. Dicho congreso, organizado por el oficialismo, transcurrió con seis mesas de trabajo y tenía el objetivo de un plan de trabajo centrado en los derechos y lucha de las mujeres.



## 4. Negociaciones de paz en Asia

- En Asia en 2019 se registraron 12 procesos de negociación, lo que representa aproximadamente una quinta parte del total de casos acontecidos a escala internacional.
- Las conversaciones de paz entre el Gobierno de EEUU y la insurgencia talibán avanzaron notablemente, aunque el presidente Trump canceló la firma del acuerdo de paz que estaba a punto de ser firmado en agosto.
- Organizaciones de mujeres afganas reclamaron sin éxito una participación significativa en las negociaciones de paz y que sus derechos no fueran objeto de transacción con la insurgencia talibán.
- En Mindanao el proceso de paz se centró en el desarrollo institucional del nuevo marco autonómico y en el desarme, desmovilización y reintegración del MILF.
- A pesar de que los líderes de EEUU y Corea del Norte mantuvieron dos encuentros durante el año, el proceso de negociación estuvo estancado la mayor parte del año.
- En el sur de Tailandia se paralizaron las negociaciones entre el Gobierno y MARA Patani, que agrupa a varios grupos insurgentes, pero Bangkok trató de reanudar conversaciones con el BRN, el principal grupo armado del sur del país.
- No se produjeron avances formales en el proceso de paz en Myanmar, pero tuvieron lugar múltiples encuentros entre el Gobierno y los diferentes grupos insurgentes.

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Asia durante 2019, tanto las características y tendencias generales de las negociaciones como la evolución de cada uno de los contextos en el continente a lo largo del año, incluyendo referencias a la agenda de género, paz y seguridad. Además, al principio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países de Asia que albergaron negociaciones de paz durante 2019.

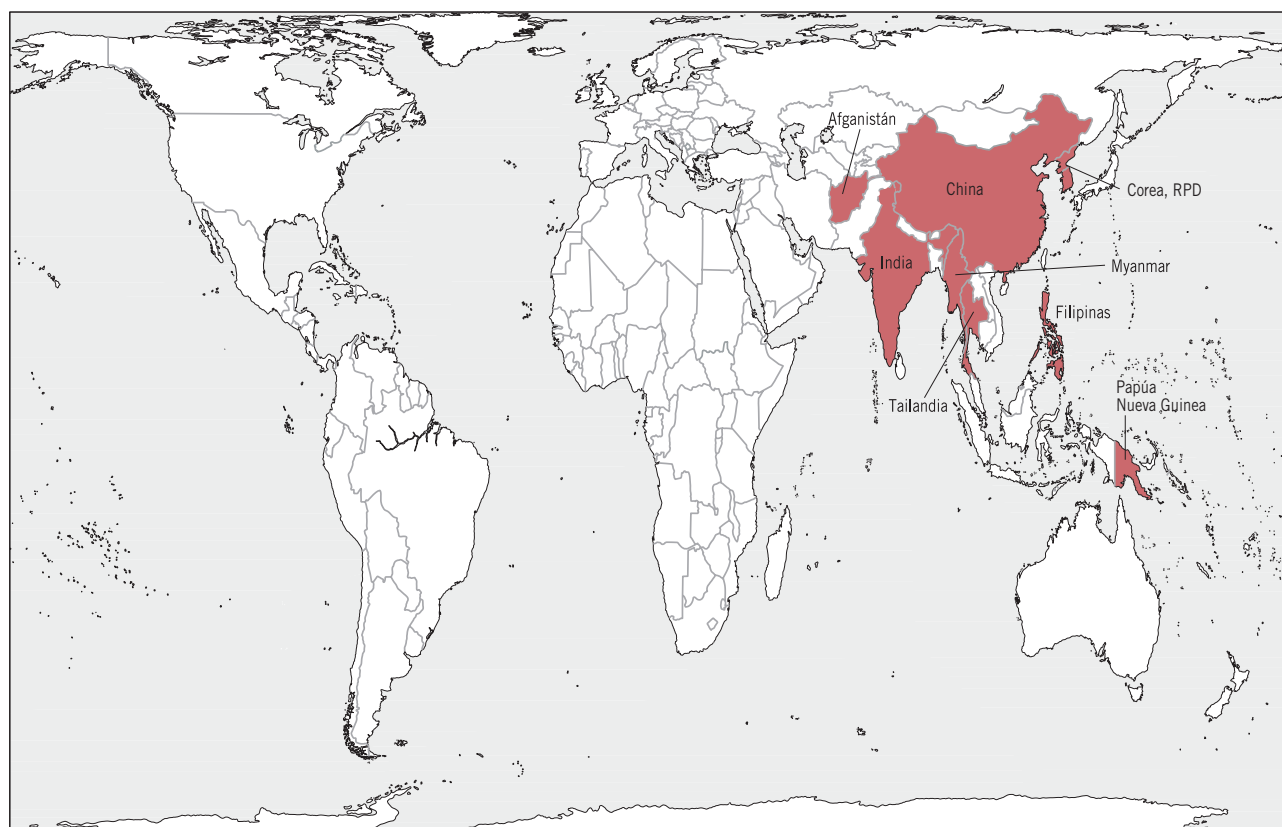
Tabla 4.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Asia en 2019

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
<b>Afganistán</b>	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, ONU
China (Tíbet)	China, Gobierno tibetano en el exilio	--
<b>Corea, RPD – Corea, Rep. de</b>	Corea del Norte, Corea del Sur	--
<b>Corea, RPD – EEUU</b>	Corea del Norte, EEUU	--
<b>Filipinas (MILF)</b>	Gobierno, MILF	Malasia, International Contact Group, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team, Independent Decommissioning Body
<b>Filipinas (MNLF)</b>	Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)	--
<b>Filipinas (NDF)</b>	Gobierno, NDF (organización paraguas de distintas organizaciones comunistas, entre ellas el Partido Comunista de Filipinas, que es el brazo político del NPA)	Noruega
India (Assam)	Gobierno, ULFA-PTF, NDFB-P, NDFB-RD	--
<b>India (Nagalandia)</b>	Gobierno indio, NSCN-IM, NNPG: GPRN/NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord) y NNC/GDRN/NA, ZUF	--
<b>Myanmar</b>	Gobierno; grupos armados firmantes del acuerdo de alto el fuego (NCA): DKBA, RCSS/SSA-South, CNF, KNU,KNLAPC, ALP, PNLO, ABSDF, NMSP y LDU; grupos armados no adheridos al NCA: UWSP, NDAA, SSPP/SSA-N, KNPP, NSCN-K, KIA, AA, TNLA, MNDA	China
<b>Papúa Nueva Guinea (Bougainville)</b>	Gobierno, Gobierno Autónomo de Bougainville	ONU, Conciliation Resources
<b>Tailandia (sur)</b>	Gobierno, MARA Patani (organización paraguas que representa a varios grupos armados)	Malasia

Las negociaciones de paz marcadas en negrita son descritas en el capítulo.  
 -- No existen o no hay constancia pública de la existencia de terceras partes.



Mapa 4.1. Negociaciones de paz en 2019 en Asia



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

## 4.1 Negociaciones en 2019: tendencias regionales

En 2019 se registraron **12 procesos de negociación** en **Asia**, lo que representa prácticamente una cuarta parte del total de casos acontecidos a escala internacional. Respecto del año anterior, se identificó una nueva negociación: la que entablaron el Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el Gobierno de la región de Bougainville tras el referéndum de autodeterminación celebrado a finales de 2019 en la isla en el que más del 98% de la población votó a favor de la independencia. El acuerdo de paz de 2001 preveía la celebración postergada de un referéndum no vinculante para el Gobierno de Papúa Nueva Guinea, de modo que ambos Gobiernos deberán negociar para consensuar una propuesta que probablemente será sometida a votación en el Parlamento de Papúa Nueva Guinea en un plazo aún por determinar. Varias de las negociaciones en Asia estuvieron vinculadas a conflictos armados activos –Afganistán, Filipinas (NDF), Myanmar y Tailandia (sur)–, pero la mayoría se enmarcaron en contextos de tensión sociopolítica –China (Tíbet), Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, India (Assam) e India (Nagalandia)– o bien tuvieron como protagonistas a grupos armados que ya no luchaban activamente contra el Gobierno, como el MILF y el MNLF en Filipinas. Casi la mitad de las negociaciones

en Asia tuvieron lugar en el Sudeste Asiático, mientras que en Asia Meridional se produjeron tres negociaciones, en Asia Oriental otras tres y, finalmente, otra en Oceanía. En Asia Central no se registró ningún proceso de paz.

Dos terceras partes de los procesos de negociación estuvieron vinculados a cuestiones de autodeterminación, independencia, autonomía, encaje territorial y constitucional o reconocimiento identitario de diversas minorías nacionales. Entre tales casos se hallarían los de Filipinas (MILF y MNLF), China (Tíbet), India (Assam y Nagalandia), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur). De los cuatro casos restantes, dos de ellos estuvieron centrados principalmente en la desnuclearización de la península coreana y los otros dos –Afganistán y Filipinas (NDF)– en reformas estructurales y sistémicas en el ámbito político, social, religioso y militar.

Si bien la práctica totalidad de las negociaciones fueron de **naturaleza** interna, en el caso de Corea del Norte y EEUU y de Corea del Norte y Corea del Sur estas fueron de corte interestatal. En el caso de China, las conversaciones se mantienen entre el Ejecutivo chino y el Gobierno tibetano en el exilio que tiene su sede en un país vecino (India).<sup>1</sup>

1. En varias ocasiones Beijing ha señalado que no reconoce a la Administración Central del Tíbet (ACT), comúnmente conocida como Gobierno tibetano en el exilio, por lo que en las negociaciones anteriores eran enviados especiales del Dalai Lama los que interlocutaban directamente con Beijing.

Además, otros varios procesos de negociación tuvieron una dimensión claramente internacional, no solamente por la participación de terceras partes foráneas o por los impactos regionales de los conflictos, sino porque en algunas ocasiones la cúpula (o determinados líderes) de los grupos armados residen en el extranjero o también porque buena parte de las negociaciones transcurrió fuera del país.

En cuanto a los **actores participantes en las negociaciones**, la gran mayoría de las mismas estuvieron protagonizadas por gobiernos y grupos armados (o sus representantes políticos), pero en una cuarta parte de los casos el diálogo se produjo entre gobiernos, ya sea entre Estados (Corea del Norte y EEUU y Corea del Norte y Corea del Sur) como entre ejecutivos nacionales y gobiernos de ámbito regional –casos de Papúa Nueva Guinea y Bougainville o China y Tíbet, aunque también cabe señalar que en el caso de Mindanao, el Gobierno filipino y la Autoridad de Transición de la nueva Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán crearon un organismo específico para negociar y resolver contenciosos vinculados al reparto de competencias.

Todas las negociaciones incluyeron a los gobiernos de los países en los que acontecía el proceso de paz, en algunos casos con una participación decisiva por parte de las máximas autoridades del país –como en el caso del presidente Donald Trump en Afganistán o Corea del Norte, el presidente filipino Rodrigo Duterte en los tres procesos de negociación que alberga Filipinas, o Kim Jong-un y Moon Jae-in en las negociaciones intercoreanas. En algunos casos los gobiernos en cuestión contaron con un entramado institucional específicamente diseñado para lidiar con los procesos de negociación y las políticas de paz en su conjunto, como en Afganistán –a través del Alto Consejo para la Paz–, Filipinas –a través de la Oficina del Consejero Presidencial sobre los Procesos de Paz–, Myanmar –a través del Centro Nacional para la Paz y la Reconciliación, la Comisión de Paz y el Secretariado de Paz– o Corea del Sur –a través del Ministerio de la Unificación.

En cuanto a los **grupos armados**, varios de ellos negociaron de manera directa –como el MILF o el MNLF en Filipinas, la insurgencia talibán en Afganistán, el NSCN-IM en India, el KNPP o el KIA en Myanmar o, según algunas fuentes el BRN en el sur de Tailandia– o bien a través de organizaciones políticas que los representaban, como el caso de Filipinas, en el que desde mediados de los años ochenta Manila negocia con el National Democratic Front (NDF), organización que agrupa a distintas organizaciones comunistas, entre ellas el Partido Comunista de Filipinas, cuyo brazo armado es el NPA. En otros casos, la negociación se produjo entre Gobiernos y organizaciones paraguas que agrupaban y representaban a varios grupos armados, como sería el caso de MARA Patani en Tailandia –que

agrupa a cinco grupos armados–; de los llamados Grupos Políticos Nacionales Naga (NNPG) en Nagalandia – que agrupa a siete organizaciones insurgentes–; o la UNFC y las llamadas Alianza del Norte y Alianza de la Fraternidad en Myanmar –estas dos últimas agrupando a organizaciones armadas no signatarias del acuerdo nacional de alto el fuego.

Si bien no es exclusivamente típico de Asia, cabe remarcar que en numerosos casos se registraba una **variedad notable de procesos y formatos negociadores**

***Dos terceras partes de los procesos de negociación en Asia estuvieron vinculados a cuestiones de autodeterminación, independencia, autonomía, encaje territorial y constitucional o reconocimiento identitario de diversas minorías nacionales***

en un mismo país. A modo de ejemplo, en el caso de Afganistán convivieron las negociaciones directas entre el Gobierno de EEUU y los talibanes en Qatar, que fueron tanto de carácter formal como informal; las conversaciones exploratorias entre el Gobierno afgano y los talibanes; y el diálogo intraafgano, que se concretó principalmente en la celebración en 2019 de la Jirga Nacional Consultiva de Paz y de la Conferencia de Paz Intraafgana. En el caso de India (Nagalandia), el Gobierno nacional negoció bilateralmente tanto con el NSCN-IM como con la coordinadora de grupos insurgentes NNPG y a la vez mantuvo un diálogo exploratorio con tribus

nagas y comunidades no nagas. En Filipinas, en el proceso que involucra al MILF, se dieron negociaciones directas entre los llamados paneles de implementación de ambas partes, pero también contactos entre el MILF y el MNLF para lograr un acercamiento de posiciones entre ambos grupos e incluso una posible armonización de los dos procesos de negociación (y sus respectivos acuerdos de paz resultantes). También se produjeron negociaciones en el seno de la Autoridad de Transición de Bangsamoro (donde el MILF y el Gobierno nombraron a sus miembros de manera casi paritaria) y entre esta y el Gobierno central acerca del reparto de competencias y otros contenciosos que puedan surgir durante el desarrollo institucional de la nueva autonomía en Mindanao. En otro de los procesos de negociación que acontece en Filipinas, el que protagonizan el Estado y el NDF, la Administración de Duterte mantuvo una negociación oficial y formal con la cúpula del NDF – un proceso que se remonta a los años ochenta y que en los últimos años ha contado con la facilitación de Noruega– y a la vez inició las denominadas “negociaciones de paz localizadas” con unidades y comandantes regionales del NPA, que según algunas voces críticas tratan de desmovilizar a los combatientes del NPA y crear disensión estratégica entre la cúpula del NDF exiliada en Holanda y el mando militar del NPA sobre el terreno. En Tailandia, el Gobierno mantuvo su compromiso formal hacia la negociación con MARA Patani, con la facilitación de Malasia, pero a la vez trascendieron informaciones de que Bangkok estaba intentando entablar negociaciones directas con el BRN, el principal grupo armado en el sur del país. Finalmente, en Myanmar, el Gobierno mantuvo encuentros con los grupos armados adheridos al acuerdo nacional de alto

el fuego (NCA) –aunque no se produjeron reuniones formales del llamado Proceso de Panglong 21–; así como con los grupos no adheridos al NCA, tanto en formato bilateral (con KIA o KNPP, por ejemplo), como a través de coordinadoras de grupos insurgentes como la Alianza del Norte o la Alianza de la Fraternidad (algunos grupos armados forman parte de ambas). En los dos casos vinculados a la península coreana, la negociación consistió principalmente en cumbres presidenciales y reuniones –algunas esporádicas, otras más pautadas y frecuentes; algunas a nivel técnico, otras a alto nivel político o militar– para generar confianza entre las partes e implementar los compromisos asumidos durante las cumbres presidenciales.

Respecto de las **terceras partes**, la mitad de las negociaciones analizadas en Asia no contaron con la participación de este tipo de actores, siendo así el continente con un mayor porcentaje de negociaciones directas y bilaterales entre las partes. Los casos en los que sí hubo algún tipo de facilitación del diálogo por terceras partes fueron Afganistán, Filipinas (MILF), Filipinas (NDF), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur), aunque el grado de internacionalización y complejidad de las estructuras de intermediación fue muy dispar entre los mencionados casos. En algunos casos, la facilitación del diálogo recayó en un solo actor, como Noruega en Filipinas (NDF), Malasia en el sur de Tailandia o China en el caso de Myanmar, mientras que en otros el espacio de mediación del diálogo fue más complejo. Cabe destacar el alto grado de internacionalización de los procesos de paz en Mindanao y en Afganistán. En el caso de Filipinas (MILF), además de la mediación oficial por parte del Gobierno de Malasia, el proceso de paz cuenta con otras cuatro estructuras de apoyo de carácter internacional: el International Monitoring Team –en el que participa la UE, junto con países como Malasia, Libia, Brunei Darussalam, Japón o Noruega–, el Third Party Monitoring Team –encargado de supervisar la implementación de los acuerdos firmados entre el MILF y el Gobierno–, el International Decommissioning Body –compuesto por Turquía, Noruega, Brunei y Filipinas) y, finalmente, el International Contact Group –conformado por cuatro Estados (Japón, Reino Unido, Turquía y Arabia Saudita) y por cuatro ONG internacionales (Muhammadiyah, The Asia Foundation, el Centre for Humanitarian Dialogue y Conciliation Resources)–, aunque con la transformación de los paneles negociadores del Gobierno y el MILF en paneles de implementación de los acuerdos de paz, las funciones de esta estructura de apoyo al diálogo han sido reformuladas y algo diluidas. En el caso de Afganistán, cabe destacar el mandato de facilitación del diálogo de la ONU a través de la UNAMA y el papel de Qatar, país en el que se estableció hace unos años una oficina de la insurgencia talibán y que en los últimos años ha acogido varias reuniones entre los talibanes y el Gobierno de EEUU. Otros de los espacios de

***En numerosos procesos de negociación en el continente asiático se registraba una variedad notable de procesos y formatos negociadores en un mismo país***

intermediación que ilustran el interés e intervención de la comunidad internacional en Afganistán fueron el llamado diálogo intraafgano –con la celebración en 2019 de dos eventos multitudinarios, una *jirga* y una conferencia de paz–, el llamado “formato de Moscú” o el establecimiento de unas negociaciones entre Kabul y los talibanes, esfuerzo en el que países como Alemania o Noruega tuvieron un papel específico.

En cuanto al rol **desempeñado por las terceras partes**, en algunos casos fue de tipo más formal y oficial, como en los casos de Noruega respecto de las negociaciones entre el Gobierno filipino y el NDF, el Gobierno de Malasia respecto de las negociaciones entre Manila y el MILF o entre el Gobierno tailandés y la insurgencia que opera en el sur del país, o bien Qatar en las negociaciones ya oficiales entre la Administración estadounidense y los talibanes. En otros casos la facilitación del diálogo fue más indirecta –como la ONU o la ONG internacional Conciliation Resources entre los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y Bougainville a través del Grupo de Trabajo de Planificación del Post-referéndum –o bien más informal, como en el caso de China respecto de algunos grupos insurgentes birmanos del estado Shan o de la llamada Alianza del Norte, o incluso el rol que en ocasiones ha jugado el presidente surcoreano Moon Jae-in en el diálogo entre Corea del Norte y EEUU. Como ocurre también en otros continentes, en varias ocasiones (de hecho, en casi la mitad de los casos), los estados vecinos al país en el que transcurría el proceso negociador jugaron algún tipo de papel en la facilitación del diálogo, hecho que probablemente denota un determinado interés por preservar la estabilidad regional y evitar así que el conflicto o la tensión que originan la negociación se expanda más allá de los confines del país en el que esta se originó. Así sucedió en los casos de Pakistán respecto de Afganistán –país con el que siempre ha compartido una frontera porosa en áreas de mayoría pashtún–; de China respecto de Myanmar –especialmente en cuanto a los grupos que operan en las regiones limítrofes entre Myanmar y China–; Malasia respecto de Filipinas (MILF) y Tailandia (sur) o bien el rol preponderante que en los últimos tiempos ha jugado el presidente surcoreano Moon Jae-in respecto del acercamiento de posiciones y la celebración de cumbres presidenciales entre EEUU y Corea del Norte. En cuanto a países concretos, cabe destacar el rol de Noruega –involucrado en la mediación entre el Gobierno filipino y el NDF, en las conversaciones exploratorias entre Kabul y los talibanes y en la conformación del International Decommissioning Body y el International Monitoring Team– y de Malasia, que es facilitador oficial de las negociaciones entre Filipinas y el MILF y entre el Ejecutivo tailandés y la insurgencia en el sur del país. Además del rol que juegan infinidad de ONG locales en la construcción de confianza y facilitación del diálogo entre las partes

negociadoras, también cabe reseñar el papel que en el algunos casos juegan ONG internacionales, como por ejemplo Conciliation Resources en Mindanao (junto con otras tres ONG internacionales) o Papúa Nueva Guinea, o Berghof Foundation y Asia Foundation en Tailandia.

En términos comparativos, llama la atención el escaso protagonismo que tuvieron los **organismos intergubernamentales** en tareas de mediación y facilitación del diálogo y de observación y verificación de implementación de acuerdos y ceses de hostilidades. Naciones Unidas solamente ejerció algunas de las mencionadas funciones en el caso de Afganistán a través de la UNAMA y, de manera más indirecta, en la facilitación y el apoyo técnico al Grupo de Trabajo de Planificación del Post-referéndum, espacio en el que los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y el gobierno autónomo de Bougainville deberán negociar el estatus político de Bougainville tras el referéndum de independencia que se celebró en 2019. Por su parte, la UE tiene una participación indirecta en el proceso de paz en Mindanao a través del International Monitoring Team, que supervisa el alto el fuego entre el Gobierno y el MILF. Otra organización que históricamente ha desempeñado un papel importante en Mindanao es la Organización para la Cooperación Islámica (OCI), primero facilitando las negociaciones que condujeron a la firma del acuerdo de paz de 1996 entre el Gobierno filipino y el MNLF –reconocido por la OCI como el representante legítimo del pueblo moro—, posteriormente facilitando el diálogo sobre la plena implementación del mencionado acuerdo y, finalmente, auspiciando la cooperación entre el MNLF y el MILF y promoviendo la armonización y convergencia de los dos procesos de negociación. Sin embargo, aunque en 2019 Nur Misuari solicitó en varias ocasiones una mayor participación del organismo en las conversaciones que mantienen con el Estado, últimamente la OCI está teniendo un rol menos proactivo que en los años anteriores porque las facciones mayoritarias del MNLF han aceptado de facto el acuerdo de paz entre el Gobierno y el MILF e incluso se han integrado en las estructuras resultantes del mismo.

En cuanto a la **evolución de las negociaciones de paz**, durante el año no se produjo ningún acuerdo global o estructural, y en la mayor parte de los procesos se observó un estancamiento o incluso retroceso del mismo en términos generales. Sin embargo, sí se registraron avances positivos concretos en casi todos los contextos. Los dos casos en los que se produjo una evolución más positiva del proceso de paz en su conjunto fueron Afganistán y Filipinas (MILF). En Afganistán, se produjo tal avance en las negociaciones formales entre el Gobierno de EEUU y los talibanes que en el mes de septiembre estuvo a punto de firmarse un acuerdo en Camp David que fue cancelado en el último

momento por Donald Trump. De igual modo, hubo avances importantes tanto en la fase exploratoria de una eventual negociación entre el Gobierno de Afganistán y los talibanes como en el llamado diálogo intraafgano. En el sur de Filipinas, la aprobación en referéndum de la Ley Orgánica de Bangsamoro inició una nueva fase del proceso de paz centrada en el desarme del MILF y, especialmente, en el desarrollo institucional de la nueva Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, gobernada de manera provisional por el líder del MILF. En el resto de casos, se produjeron avances parciales, como las dos cumbres que mantuvieron Donald Trump y Kim Jong-un en Hanoi y en la parte norcoreana de la Zona Desmilitarizada; los encuentros directos –hasta seis– entre el presidente filipino y el líder y fundador del MNLF, Nur Misuari, para desbloquear el diálogo con tal grupo; la reanudación de las negociaciones entre Manila y el NDF tras muchos meses de parálisis; las numerosas reuniones entre el Gobierno de Myanmar y los grupos armados, tanto los adheridos como los no adheridos al acuerdo nacional de alto el fuego; la predisposición al diálogo por parte de los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y de Bougainville tras el referéndum de independencia; o el inicio de conversaciones directas entre el Gobierno de Tailandia y el principal grupo armado del sur del país.

Finalmente, en lo que respecta a la **agenda sobre género, paz y seguridad** y la participación de las mujeres en las negociaciones de paz en Asia, en la mayor parte de casos no se registró una presencia significativa de mujeres en las negociaciones ni se incluyó la perspectiva de género en la agenda sustantiva de los procesos de paz. Sin embargo, en algunos casos sí se registraron avances notables respecto de años anteriores. En Afganistán, por ejemplo, el Gobierno anunció la inclusión de tres mujeres (sobre un total de 12 miembros) en el equipo negociador de unas futuras conversaciones de paz, mientras que los talibanes anunciaron que su delegación en Qatar incluiría a mujeres. Además, se creó un “Grupo de Amigas de las Mujeres en Afganistán” conformado por representantes de 20 países para garantizar los derechos de las mujeres en unas eventuales negociaciones entre Kabul y los talibanes. En Myanmar, ONU Mujeres también promovió diferentes encuentros para favorecer la implementación de la resolución 1325 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad. En Papúa Nueva Guinea, el presidente del Gobierno autónomo de Bougainville garantizó la presencia de mujeres en el equipo que deberá negociar con el Gobierno central el estatus político de la isla de Bougainville. En otros contextos, organizaciones de mujeres jugaron un importante rol de incidencia y presión para el inicio, continuación o reanudación del diálogo, protagonizando movilizaciones, celebrando foros de debate, llevando a cabo proyectos de sensibilización o bien presentando propuestas a las partes negociadoras.

***El Gobierno afgano anunció la inclusión de mujeres en el equipo negociador de unas futuras negociaciones de paz con los talibanes, quienes a su vez anunciaron que su delegación en Qatar incluiría a mujeres***

## 4.2 Análisis de casos

### Asia Meridional

Afganistán	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU
<b>Terceras partes</b>	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, ONU
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de Bonn –Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en Afganistán en espera del restablecimiento de las instituciones permanentes de gobierno– (2001)

#### Síntesis:

Afganistán sufre una situación de conflicto armado de manera continua desde 1979. Los intentos de negociación entre las partes se han sucedido a lo largo de todas las fases del conflicto armado. Durante la década de los ochenta Naciones Unidas facilitó acercamientos entre EEUU y la URSS. Tras la caída del régimen talibán en 2001, Naciones Unidas facilitó de nuevo el proceso que dio lugar al Acuerdo de Bonn, que marcó el inicio de la transición en el país. La persistencia del conflicto armado y la imposibilidad de poner fin a éste por la vía militar ha llevado a que en los últimos años se haya producido un progresivo acercamiento de los Gobiernos afgano y estadounidense a la insurgencia talibán, proceso que no ha estado exento de dificultades y que no ha superado la fase de exploración y creación de medidas de confianza. Diferentes actores internacionales como Naciones Unidas y los Gobiernos alemán y de Arabia Saudita han desempeñado diferentes roles de facilitación y acercamiento entre las partes.

**El proceso de paz en Afganistán atravesó un año decisivo en el que se produjeron importantes avances y acercamientos, si bien no se logró la firma de un acuerdo de paz.** El proceso de paz se produjo en diversos formatos y vías. En primer lugar, **las negociaciones entre el Gobierno de EEUU y los talibanes, que adquirieron un carácter formal y antes de su cancelación por parte de EEUU en septiembre, consistieron en un total de nueve rondas de negociaciones.** En segundo lugar, los diferentes intentos de diálogo intraafgano liderados tanto por el Gobierno como por parte de otros actores afganos, en ocasiones con apoyo internacional, no fructificaron, pero dieron lugar a varias iniciativas.

En enero, el Gobierno de EEUU y la insurgencia talibán anunciaron un acuerdo marco por el que daban comienzo a un proceso de negociaciones, en sintonía con los acercamientos que se habían producido durante el año 2018. Tras un encuentro en Doha entre el enviado estadounidense de origen afgano, Zalmay Khalilzad, y una delegación talibán, se anunció que el borrador de acuerdo contemplaba que Afganistán no volviera a ser utilizado por grupos terroristas y un compromiso por parte de EEUU para retirar sus tropas del país. En el marco de esta reunión se anunció que el negociador principal talibán sería Mullah Abdul Ghani Baradar. Su nombramiento fue percibido como una muestra del compromiso talibán con el proceso, por el rango –segundo en la jerarquía de mando– y la experiencia

previa en contactos exploratorios para iniciar un proceso de paz con el Gobierno afgano. Además, el hecho de que hubiera sido puesto en libertad por Pakistán – se hallaba bajo custodia desde 2010– también fue percibido como un cambio en la actitud de este país con las negociaciones. Las discusiones en las diferentes rondas de negociaciones que se celebraron en Doha estuvieron centradas en torno a la retirada de las tropas estadounidenses; garantías contra el terrorismo; las conversaciones entre los talibanes y el Gobierno de Afganistán para alcanzar un acuerdo político; y un alto el fuego duradero. En abril Naciones Unidas anunció que levantaba las prohibiciones para viajar a 11 líderes talibanes por un periodo inicial de nueve meses y con el objetivo exclusivo de participar en el proceso de paz.

**En agosto trascendió que las partes prácticamente habían finalizado un principio de acuerdo por el que se establecía un calendario de retirada para las tropas estadounidenses de Afganistán –posiblemente una retirada inicial de 5.500 efectivos militares en un plazo de 135 días– y los talibanes se comprometían a asegurar que el territorio no sería utilizado para planificar ataques terroristas contra EEUU, formalizando así la agenda pactada en enero.** Por su parte, el presidente de EEUU había decidido que la firma del acuerdo se produjera en la residencia presidencial de Camp David, en las intermediaciones de Washington. La firma del acuerdo evidenció las diferencias internas en el Ejecutivo estadounidense, con partidarios como el secretario de Estado, Mike Pompeo y su enviado a Afganistán, Zalmay Khalilzad, artífice del acuerdo, y contrarios como el asesor nacional de seguridad, John Bolton, partidario de una retirada de tropas sin la firma de un acuerdo. Los talibanes se habían mostrado favorables a desplazarse a Washington siempre que se produjera previamente el anuncio del acuerdo, mientras que Trump pretendía que el cierre del acuerdo se produjera en Camp David, con la intención de mostrarse así como el artífice del pacto. Por otra parte, Washington decidió invitar también al acto de firma al presidente afgano, a pesar de la oposición talibán. Otros aspectos que dificultaban el cierre definitivo de un acuerdo hacían referencia a la puesta en libertad de miles de presos talibanes en Afganistán, puesto que el Ejecutivo afgano consideraba que no había sido consultado al respecto, y solo accedía a cambio de un alto el fuego, a lo que los talibanes se mostraban reticentes. Sin embargo, **de forma inesperada el presidente Trump anunció la cancelación de la firma del acuerdo en Camp David**, atribuyéndolo a un atentado que causó la muerte a varias personas, entre ellas un soldado estadounidense, pocos días antes de la conmemoración de los atentados del 11S. No obstante, medios de comunicación y analistas señalaron que las divisiones internas en el Ejecutivo estadounidense y los obstáculos mencionados fueron las razones reales para la cancelación, más que el atentado, puesto que un alto el fuego no había sido una exigencia estadounidense en ningún momento del proceso y las negociaciones se habían llevado a cabo en medio de niveles elevadísimos de violencia.

Tras la cancelación prosiguieron los esfuerzos y contactos informales y una delegación talibán viajó a Pakistán, donde se reunieron con el enviado estadounidense para el proceso de paz. Khalilzad, a su vez, se reunió también con el primer ministro pakistaní y el jefe de las Fuerzas Armadas. Además, se produjeron algunas medidas de construcción de confianza como la liberación de 11 comandantes talibanes de una prisión afgana en octubre o la puesta en libertad de tres presos talibanes a cambio de la liberación de dos prisioneros extranjeros por parte de los talibanes, un académico estadounidense y otro australiano secuestrados desde 2016. El hecho de que los presos liberados pertenecieran a la red Haqqani puso de manifiesto la fuerte influencia de esta red en las filas talibanes, más allá de la alianza política establecida entre ambas insurgencias. En diciembre se reanudaron las conversaciones formales en Doha, aunque un atentado cerca de la base estadounidense de Bagram llevó a que Khalilzad anunciara una “pausa breve” en las negociaciones.

**En lo que respecta al diálogo intraafgano, así como unas posibles negociaciones entre el Gobierno afgano y la insurgencia talibán estas no se produjeron en ningún momento del año, aunque tanto el Gobierno como los talibanes se pronunciaron sobre esta cuestión en varias ocasiones e incluso se presentaron diferentes propuestas.** En febrero se produjo un encuentro en Moscú entre una delegación talibán y otra de políticos afganos, encabezada por el ex presidente Hamid Karzai. Aunque el encuentro tuvo lugar sin participación del Gobierno afgano, este fue ampliamente percibido como parte del proceso de paz intraafgano, paralelo a las negociaciones con el Gobierno de EEUU. En este mismo mes se llevó a cabo la primera Reunión Nacional de Asesoría por la Paz, en la que se anunció la convocatoria de una gran reunión nacional, que fue pospuesta en varias ocasiones hasta que a finales de abril se celebró una Jirga Nacional Consultiva de Paz, con la participación de 3.200 personas, pero con importantes ausencias como varios candidatos presidenciales, el propio Jefe Ejecutivo Abdullah o el presidente de Alto Consejo para la Paz, evidenciando la falta de unidad en los actores políticos opuestos a la insurgencia talibán. La *jirga* se produjo poco después de que se cancelara una reunión del diálogo intraafgano que debía tener lugar en Doha en abril y que se suspendió por el desequilibrio entre las delegaciones que debían participar, 25 representantes talibanes frente a un grupo de 250 personas representando diferentes sectores afganos. Finalmente, en julio tuvo lugar este encuentro, denominado “Conferencia de Paz Intraafgana”, en la que los asistentes –representantes del Gobierno, políticos de la oposición, medios de comunicación, activistas de la sociedad civil y talibanes–

***En agosto EEUU y los talibanes prácticamente habían finalizado un principio de acuerdo para la retirada de tropas estadounidenses de Afganistán y un compromiso de los talibanes de asegurar que el territorio no sería utilizado para planificar ataques terroristas contra EEUU. La firma de este acuerdo fue cancelada de forma sorpresiva por Donald Trump***

participaron a título individual, dada la negativa talibán a reunirse con el Gobierno afgano. La Conferencia fue preparada de forma conjunta por Qatar y Alemania. Aunque la resolución final hizo un llamamiento a la reducción de la violencia, no se incluyó un posible alto el fuego. A finales de julio, el Gobierno afgano anunció que estaba preparando el inicio de estas negociaciones con los talibanes en un plazo de dos semanas, pero este anuncio fue inmediatamente desmentido por el portavoz talibán Zabihullah Mujahid, quien reiteró que el diálogo intraafgano no se produciría hasta que no se cerrase un acuerdo con el Gobierno de EEUU. El Gobierno afgano había anunciado la designación de una delegación negociadora y había trascendido que las conversaciones podrían tener lugar en Noruega, que junto con Alemania estarían tratando de impulsar el proceso de paz intraafgano en paralelo a las conversaciones con EEUU.

## **Género, paz y seguridad**

**Durante todo el año organizaciones de mujeres afganas reclamaron sin éxito una participación significativa en las negociaciones de paz y que sus derechos no fueran objeto de transacción con la insurgencia talibán.** No obstante, diferentes iniciativas y eventos evidenciaron una mayor capacidad de incidencia en el proceso y los actores protagonistas que en periodos anteriores. Una de las principales organizaciones, la Red de Mujeres Afganas, publicó una declaración antes de la reunión de febrero en Moscú en la que instaba a incluir a las mujeres en la mesa, a no elegir la paz por encima de los derechos humanos, no cambiar el orden político y no comprometer la legislación del país (en referencia al rechazo talibán a la Constitución), entre otros aspectos. El encuentro de Moscú contó con la participación de dos mujeres de un total de entre 70 y 100 personas. En paralelo, el equipo gubernamental designado para unas futuras negociaciones de paz, anunciado a finales de 2018, contó con la participación de tres mujeres de un total de 12 miembros: Hasina Safi, ministra de Información y Cultura; Alema Alema, viceministra de Refugiados y Repatriación; y Shahgul Rezayi, ex parlamentaria. En febrero, más de 3.000 mujeres se reunieron en Kabul, en el evento “Consenso Nacional de las Mujeres por la Paz”, que contó con la participación de mujeres de las 34 provincias. El proceso fue iniciado en 2018 con consultas a 15 mujeres en todo el país y fue coorganizado por la Oficina de la Primera Dama, mujeres integrantes del Alto Consejo para la Paz, el Ministerio de Asuntos de las Mujeres y la Red de Mujeres Afganas, junto con otras organizaciones de la sociedad civil. El evento concluyó con un comunicado de posicionamiento similar a la postura del Gobierno con respecto a la necesidad de unas negociaciones intraafganas y con críticas por la

falta de representatividad de las participantes y las dificultades para una participación significativa.

En paralelo, una delegación de mujeres intentó viajar infructuosamente a Qatar coincidiendo con la celebración de la ronda de negociaciones entre EEUU y los talibanes entre finales de febrero y mediados de marzo. En abril, los talibanes anunciaron que su delegación en Qatar incluiría mujeres, sin revelar sus nombres. Por otra parte, la Embajadora afgana ante Naciones Unidas anunció la conformación del “Grupo de Amigas de las Mujeres en Afganistán”, para garantizar que los derechos de las mujeres formen parte de las futuras negociaciones de paz con los talibanes. El grupo está integrado por 20 países con mujeres embajadoras y embajadoras adjuntas como EEUU, Francia, Qatar, Turquía y Emiratos Árabes Unidos. Con respecto al acompañamiento internacional, cabe destacar la visita al país de una delegación de Naciones Unidas de alto nivel en julio, conformada por la vicesecretaria general, Amina J. Mohammed, y la secretaria general adjunta de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, Rosemary DiCarlo, la directora ejecutiva de UNFPA, Natalia Kanem y la directora ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka.

**Organizaciones de mujeres llevaron a cabo múltiples iniciativas exigiendo ser incluidas en el proceso de paz entre el Gobierno de EEUU y la insurgencia talibán**

**No se produjeron avances en el proceso de paz en Nagalandia, a pesar de la celebración de varias rondas de negociación entre el Gobierno indio y los grupos insurgentes nagas y a lo largo del año se escenificaron las diferencias de posición entre los diferentes actores nagas.**

En agosto, el gobernador de Nagalandia e interlocutor en las negociaciones de paz en representación del Gobierno señaló que el primer ministro indio, Narendra Modi, había establecido que en un plazo de tres meses se debían finalizar las negociaciones y alcanzar un acuerdo. Sin embargo, en los meses posteriores los grupos armados

hicieron evidentes sus diferencias con respecto a la firma de este acuerdo. Por una parte, la coordinadora Naga National Political Groups (NNPG), que agrupa a siete organizaciones insurgentes, se mostró favorable a la firma del pacto. Por otra parte, el grupo NSCN-IM se negó a la firma poniendo sobre la mesa la cuestión de una bandera y una Constitución propias para el pueblo naga. De hecho, el desacuerdo de parte de los líderes con la negativa a la firma del acuerdo llevó a diversos dirigentes a abandonar el NSCN-IM y unirse al NNPG. Trascendieron algunos detalles del acuerdo marco firmado en 2015 y cuyo contenido se había mantenido secreto, como que el liderazgo naga habría aceptado la permanencia en la unión india. No obstante, cabe destacar que, durante 2019, se logró que todos los grupos insurgentes nagas estuvieran representados en la mesa de negociaciones, ya que la facción del NSCN-K que representa a los nagas de la India se integró en el NNPG como el NSCN-Khango Konyak en enero para participar en las negociaciones de paz, tras el anuncio que efectuó al respecto en 2018. El NSCN-K pasó a estar integrado, por tanto, únicamente por nagas de Myanmar. Además, también se unió al NNPG el grupo armado ZUF, en representación de la población Zeliangrong, una de las tribus nagas con población en Assam, Manipur y Nagalandia.

India (Nagalandia)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno indio, NSCN-IM, NNPG: GPRN/ NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord), NNC/ GDRN/NA, ZUF
<b>Terceras partes</b>	--
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo marco (2015)

**Síntesis:**

El estado indio de Nagalandia ha vivido una situación de conflicto armado y crisis sociopolítica desde los años cincuenta, como consecuencia de la aspiración no satisfecha de independencia y creación de un Estado soberano de gran parte de la población naga. Desde la década de los sesenta se han producido diferentes intentos de negociación, pero no fue hasta el año 1997 que se logró un acuerdo de alto el fuego con el grupo NSCN-IM, uno de los principales actores del conflicto. A pesar de que el acuerdo se ha mantenido vigente hasta la actualidad, las negociaciones no han logrado avances significativos en los temas centrales, aunque en el año 2012 el proceso de paz experimentó un impulso gracias a un mayor involucramiento del Gobierno naga y parlamentarios del estado. En paralelo a las negociaciones con el NSCN-IM, en el año 2001, el Gobierno alcanzó otro acuerdo de alto el fuego con la organización insurgente NSCN-K, sin que tampoco estas negociaciones hayan avanzado de manera significativa. En 2015, el Gobierno y el NSCN-IM alcanzaron un preacuerdo marco de paz, considerado un preámbulo para la resolución final del conflicto. Sin embargo, ese mismo año se rompió el acuerdo de alto el fuego con el NSCN-K, reiniciándose enfrentamientos de carácter violento.

En octubre se celebraron dos rondas de negociaciones que fueron consideradas de gran importancia puesto que el plazo establecido por Modi concluía el 31 de octubre, en las que no se logró un acuerdo. Posteriormente a la conclusión de la fecha límite establecida por el Gobierno, el ministro de Interior señaló que se habían logrado grandes avances en el proceso de paz y que se llevarían a cabo consultas con todos los actores implicados antes de cualquier acuerdo, incluyendo los Gobiernos de los estados de Arunachal Pradesh, Assam y Manipur, dada la tensión que la posibilidad de un acuerdo en Nagalandia genera en los estados vecinos con población naga. En paralelo a las negociaciones con los grupos armados, Ravi se reunió con representantes de las 14 tribus nagas así como de las comunidades no nagas, en una reunión en la que transmitió que el Gobierno podría estar dispuesto a firmar un acuerdo que excluyera al NSCN-IM. Por su parte, el Naga Hoho,

institución tradicional que reúne a todas las tribus nagas, hizo un llamamiento a la unidad de todos los grupos insurgentes para facilitar un acuerdo pacífico.

## Género, paz y seguridad

En lo que respecta a la agenda sobre género, paz y seguridad y la participación de las mujeres en las negociaciones de paz, cabe destacar que estas continuaron excluidas de los espacios formales de participación, así como de la política institucional del estado en general, que siguió sin contar con ninguna mujer en la asamblea legislativa naga. No obstante, organizaciones de mujeres de la sociedad civil se involucraron en el proceso de paz con diferentes iniciativas. En noviembre, un grupo de representantes de la organización Naga Mothers' Association (NMA) se desplazó a Manipur para reunirse con la organización de mujeres de Manipur Meira Paibi. El objetivo del encuentro era abordar las tensiones que podían surgir entre la población de ambos estados ante la eventual firma de un acuerdo de paz en Nagalandia, dado el rechazo por parte de la población meitei de Manipur a cualquier acuerdo para incluir a la población naga de Manipur que pudiera dar lugar a modificaciones territoriales o administrativas en este estado. En el encuentro también se abordaron problemas comunes a las mujeres de los dos estados como la fuerte militarización.

## Asia Oriental

Corea, RPD-Corea, Rep. de	
<b>Actores negociadores</b>	Corea del Norte, Corea del Sur
<b>Terceras partes</b>	--
<b>Acuerdos relevantes</b>	Declaración de Panmunjom (abril de 2018)

### Síntesis:

A pesar de que los momentos álgidos del diálogo entre Corea del Norte y Corea del Sur han sido las cumbres presidenciales que se han celebrado en el siglo XXI (2000, 2007 y 2018), desde los años setenta ha habido algunos intentos de acercar posiciones y de avanzar en la senda de la reunificación y la cooperación. Así, en 1972 ambos países firmaron la Declaración Conjunta de Corea del Norte y del Sur, en la que se esbozaban algunas medidas para la reunificación o la reducción de la carrera armamentística, entre otras cuestiones. A finales de 1991 ambos países firmaron el Acuerdo sobre Reconciliación, No-agresión, Intercambios y Cooperación y, pocas semanas más tarde, la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península Coreana. El primero, que se logró tras cinco rondas de negociación iniciadas en septiembre de 1990 entre los primeros ministros de ambos países, fue considerado por buena parte de la comunidad internacional como un acuerdo histórico y un punto de inflexión en la relación entre ambos

países por cuanto incluía compromisos de no agresión mutua, respeto de los sistemas políticos y económicos de cada país, resolución pacífica de conflictos, cooperación económica e impulso de medidas para la reunificación de los dos países. Sin embargo, las medidas comprendidas en dicho acuerdo no se implementaron plenamente, en parte por las tensiones que generó el programa armamentístico de Corea del Norte. En 1994 el ex presidente estadounidense Jimmy Carter ejerció sus buenos oficios entre los líderes de ambos países para contener la crisis que generaron los avances en dicho programa y la decisión de Pyongyang de no permitir las inspecciones de la Agencia Internacional de la Energía Atómica o de abandonar el Tratado de No Proliferación Nuclear. Ya en el siglo XXI, al amparo de la política de acercamiento a Corea del Norte –denominada Política del Sol– impulsada por Kim Dae-jun y continuada por su sucesor, Roh Moon-hyun, Pyongyang acogió en 2000 y 2007 las dos primeras cumbres presidenciales desde el fin de la Guerra de Corea, en las que ambos países nuevamente se comprometieron a incrementar su cooperación para avanzar hacia una mayor estabilidad y una eventual reunificación de la península coreana.

**El proceso de diálogo y acercamiento de posiciones entre Corea del Norte y Corea del Sur se mantuvo relativamente estancado respecto del año anterior, en**

***A pesar del ultimátum establecido por el Gobierno indio, no se logró la firma de un acuerdo de paz en Nagalandia***

**el que se celebraron hasta tres cumbres entre los líderes de ambos países y se implementaron numerosos acuerdos y medidas de fomento de la confianza.**

Las negociaciones entre ambos Gobiernos fueron prácticamente inexistentes durante todo el año y el rol de facilitación del diálogo entre Corea del Norte y EEUU que había buscado y ejercido el presidente surcoreano, Moon Jae-in, se vio seriamente comprometido por el fracaso de la cumbre que mantuvieron en Hanoi en febrero el presidente estadounidense, Donald Trump, y el líder norcoreano, Kim Jong-un. En la primera parte del año, el Gobierno surcoreano estuvo muy activo en las reuniones trilaterales preparatorias de dicha cumbre, que se llevaron a cabo principalmente en Estocolmo. En la misma línea, en su discurso de Año Nuevo, Kim Jong-un hizo público su deseo de seguir impulsando proyectos compartidos o cooperativos con Corea del Sur, así como dar continuidad a las negociaciones y cumbres presidenciales que tuvieron lugar en 2018. Sin embargo, **la posición del Gobierno norcoreano respecto de las conversaciones intercoreanas cambió significativamente después de la cumbre de Hanoi**, en la que Pyongyang buscaba un sistema incremental de negociación en el que EEUU reconociera y replicara las medidas concretas respecto a su desarme nuclear. Según trascendió a la prensa, en dicha cumbre EEUU habría exigido el inventario y el desmantelamiento verificable, irreversible y prácticamente total de sus infraestructuras y capacidades armamentísticas. Poco después del fin abrupto de dicha cumbre, los funcionarios norcoreanos dejaron de asistir regularmente a las reuniones semanales en la oficina de enlace entre ambos países en la localidad fronteriza de Kaesong establecida el año anterior para mantener un canal de comunicación



fluido e impulsar las negociaciones entre ambos países. Además, en mayo el Gobierno norcoreano decidió no participar de los actos de conmemoración del primer aniversario de la cumbre intercoreana de Panmunjom. A pesar de ello, en el mes de junio **Moon Jae-in hizo un llamamiento formal a Corea del Norte a mantener una cumbre presidencial (la cuarta desde el 2018) antes de la visita del presidente Donald Trump al país, pero tal propuesta fue rechazada** por Pyongyang. Sin embargo, Moon Jae-in sí participó en el encuentro que Trump y Kim Jong-un mantuvieron el 30 de junio en la Zona Desmilitarizada para intentar reanudar las conversaciones. Previamente, el Gobierno surcoreano había aprobado el envío de 50.000 toneladas de arroz a su país vecino a través de agencias de Naciones Unidas, en una de las mayores partidas presupuestarias de ayuda humanitaria de las últimas décadas.

En el mes de agosto, **Moon Jae-in declaró públicamente su objetivo de que ambos países puedan organizar conjuntamente los Juegos Olímpicos del 2032, tal y como ya había trascendido en febrero, así como lograr la paz y la reunificación de los dos países para el 2045, cuando se cumpliría el centenario de la liberación de ambos países tras la Segunda Guerra Mundial.** Poco después, con motivo de su participación en la Asamblea General de la ONU en septiembre, el presidente surcoreano siguió desgranando su hoja de ruta para la normalización de relaciones en la península coreana. En primer lugar, propuso la reconversión de la actual Zona Desmilitarizada en una Zona Internacional de Paz. En segundo lugar, expuso los tres principios que deberían guiar las negociaciones: tolerancia cero con la guerra; garantías mutuas de seguridad entre Corea del Norte y Corea del Sur; y compromiso de prosperidad compartida. Por su parte, el Gobierno norcoreano declaró en varias ocasiones que no mantendría ningún tipo de diálogo con Corea del Sur, que en el caso de que se reanudaran las negociaciones estas serían exclusivamente bilaterales entre Corea del Norte y EEUU y pidió explícitamente a Seúl que no interfiriera en sus negociaciones con EEUU. Según algunos analistas, las gestiones de Moon Jae-in en los últimos años para que Corea del Norte y EEUU recondujeran sus relaciones diplomáticas y establecieran un proceso de diálogo sostenido fueron necesarias y reconocidas por ambas partes, pero en el escenario actual, en el que Corea del Norte y EEUU ya mantienen una interlocución directa y continua, Pyongyang considera que puede obtener mayores réditos de unas negociaciones bilaterales con EEUU que no con la participación o facilitación de Corea del Sur. Según estos analistas, el Gobierno de Corea del Norte esperaba que Moon Jae-in hubiera intercedido más decisivamente para que en la cumbre de Hanoi el Gobierno de EEUU ofreciera una mayor flexibilización en su política de sanciones.

Por otro lado, **el rol facilitador de Corea del Sur en las negociaciones entre Corea del Norte y EEUU también quedó hipotecado en cierta medida por las tensiones que**

***El presidente surcoreano declaró su objetivo de que las dos Coreas puedan organizar conjuntamente los Juegos Olímpicos del 2032, así como de lograr la reunificación para el 2045, centenario de la liberación de ambos países tras la Segunda Guerra Mundial***

**afloraron entre la Administración Trump y el Gobierno surcoreano.** Según algunos análisis, el Gobierno surcoreano considera que la estrategia negociadora de EEUU debería tener un enfoque más incremental y hacer concesiones (principalmente en el ámbito de las sanciones) que respondan a una desnuclearización gradual y por etapas de Corea del Norte. Por otra parte, existirían determinados temores entre el Gobierno surcoreano de que, ante un marco de negociación estrictamente bilateral entre Corea del Norte y EEUU, este último se centre exclusivamente en la cuestión de los misiles balísticos intercontinentales y en la prohibición de nuevos ensayos nucleares, permitiendo a Pyongyang retener buena parte de su arsenal nuclear.

Por su parte, el Gobierno de EEUU habría expresado su malestar a Seúl por considerar que se había mostrado excesivamente empático y receptivo con las demandas de Corea del Norte respecto de su política de sanciones, por haber propuesto la reanudación de proyectos económicos de alcance intercoreano pocos días antes de la cumbre de Hanoi o bien por haber presionado a desertores norcoreanos viviendo en Corea del Sur a que no declararan contra el régimen norcoreano.

Corea, RPD-EEUU	
<b>Actores negociadores</b>	Corea del Norte, EEUU
<b>Terceras partes</b>	--
<b>Acuerdos relevantes</b>	Declaración de Singapur (junio de 2018)

**Síntesis:** EEUU y otros países de la comunidad internacional empezaron a expresar su preocupación por el programa nuclear norcoreano desde el inicio de los años ochenta, pero las tensiones que esta cuestión generó se canalizaron principalmente a través de varios acuerdos bilaterales o multilaterales: en 1985, Corea del Norte ratificó el Tratado de No Proliferación Nuclear; en 1991 EEUU anunció la retirada de alrededor de 100 cabezas nucleares de Corea del Sur en el marco del Tratado de Reducción de las Armas Estratégicas (conocido por sus siglas en inglés, START); y en 1992 Corea del Norte y Corea del Sur firmaron la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península Coreana, en la que ambos países se comprometían a no producir, almacenar, probar o desplegar armamento nuclear y a permitir inspecciones de verificación. A pesar de ello, en 1993 se produjo una importante crisis diplomática por la decisión de Pyongyang de no permitir inspecciones de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) y de abandonar el TNP, decisión que finalmente no se ejecutó por las conversaciones que mantuvo Corea del Norte con EEUU y Naciones Unidas. En 1994, tras un viaje a la península coreana por parte del ex presidente Jimmy Carter en el que se reunió con el líder norcoreano Kim Il-sung para solventar las

---

tensiones diplomáticas y acercar posiciones, los Gobiernos de EEUU y Corea del Norte firmaron en Ginebra un acuerdo (conocido como Agreed Framework) en el que, entre otras cosas, Pyongyang se comprometía a congelar su programa nuclear a cambio del envío de ayuda y de la relajación de las sanciones internacionales. La llegada al Gobierno estadounidense de George W. Bush provocó un cambio de política hacia Corea del Norte y, poco después de que ésta fuera incluida en el llamado “Eje del mal”, Pyongyang expulsó a varios inspectores de la AIEA, se retiró del TNP y anunció que ya disponía de armamento nuclear. Ante esta nueva situación, ya en 2003 se iniciaron las conversaciones multilaterales a seis bandas entre Corea del Norte, Corea del Sur, EEUU, Japón, China y Rusia. A pesar de que éstas propiciaron algunos acuerdos importantes en 2005 y 2008, este formato negociador llegó a su fin en 2009. A pesar de que desde entonces se produjeron contactos directos entre Corea del Norte y EEUU, incluso llegando a un acuerdo en 2012 por el que Pyongyang se comprometía a una moratoria sobre los ensayos balísticos y nucleares, la tensión entre ambos países se incrementó tras la llegada al poder de Kim Jong-un en 2011 y la intensificación del programa armamentístico norcoreano que se produjo desde entonces. A mediados de 2018, Kim Jong-un y el presidente estadounidense, Donald Trump, celebraron una cumbre histórica en Singapur en la que abordaron la normalización de las relaciones entre ambos países y la desnuclearización de la península coreana.

---

A pesar de que el presidente de EEUU, Donald Trump, y el líder norcoreano, Kim Jong-un, mantuvieron dos encuentros durante el año, el proceso de negociación entre ambos países estuvo estancado la mayor parte del año. **En el mes de febrero tuvo lugar en Hanoi la segunda cumbre entre ambos mandatarios, pero finalizó antes de lo que estaba previsto y sin acuerdo respecto de una tercera cumbre presidencial.** Según varios analistas, en dicha reunión ninguna de las dos partes vio cumplidas sus expectativas. Corea del Norte no habría obtenido la retirada o flexibilización de sanciones por parte de EEUU, mientras que la promesa de cerrar el reactor nuclear de Yongbyon, el mayor de todo el país, no habría sido suficiente a ojos de la administración de Trump, que exigía medidas más decididas y verificables de desarme nuclear. Poco antes de la cumbre, las Fuerzas Armadas de EEUU habían advertido de que tras la cumbre de Singapur de 2018 se había reducido la tensión en la Zona Desmilitarizada y habían disminuido sustancialmente las provocaciones militares por parte de Corea del Norte, pero que no se había registrado ningún avance significativo en la desnuclearización del país. A pesar de la falta de acuerdos concretos, ambas partes reconocieron que las relaciones personales entre ambos mandatarios eran muy buenas. En las semanas anteriores a la cumbre de Hanoi probablemente se produjeron el mayor número de encuentros entre las partes en todo el año, así como de avances respecto de la implementación de la declaración de la cumbre de Singapur de junio de 2018, la primera en la historia entre líderes de EEUU y Corea del Norte. En su tradicional discurso de fin de año, Kim Jong-un confirmó que su país no estaba fabricando ni haciendo pruebas armamento nuclear y manifestó su disposición a seguir avanzando en las negociaciones con EEUU y con Corea

del Sur. Así, además de varias conversaciones a nivel de equipos de trabajo que se produjeron desde principios de año, a mediados de enero una delegación de alto nivel norcoreana viajó a Washington para reunirse con el secretario de Estado, Mike Pompeo. Días más tarde, ambas partes se reunieron en Estocolmo, con la presencia de una delegación surcoreana, mientras que a principios de febrero, el representante especial de EEUU para las negociaciones con Corea del Norte, Stephen Biegun, viajó a Pyongyang para preparar la cumbre de Hanoi.

Tras la cumbre de Hanoi, el proceso de negociación se estancó. **En paralelo a la reanudación de los ensayos con misiles de corto alcance y a la utilización de una retórica más agresiva respecto de los ejercicios militares conjuntos anuales entre EEUU y Corea del Sur, el Gobierno norcoreano empezó a exigir a EEUU un cambio de aproximación y actitud en la negociación.** Previamente, el propio Kim Jong-un ya había exigido una mayor flexibilización en la política de sanciones de EEUU y había advertido sobre las consecuencias de forzar una desnuclearización unilateral de su país. Poco después de la cumbre de Hanoi, Pyongyang ya declaró que daba de plazo hasta finales de año a EEUU para que abandonara su política hostil y ofreciera medidas concretas, tangibles y aceptables para Corea del Norte. En caso contrario, Pyongyang tomaría una nueva senda en sus relaciones con EEUU, en una declaración que la mayor parte de medios interpretaron como una reanudación de los ensayos nucleares y de los misiles balísticos intercontinentales.

**En junio, tras una visita de Donald Trump a Corea del Sur y de que este hubiera enviado una carta personal a Kim Jong-un, ambos mandatarios se reunieron en la parte norcoreana de la Zona Desmilitarizada, convirtiéndose así Trump en el primer presidente estadounidense en activo en pisar suelo norcoreano.** En dicho encuentro, ambos se comprometieron a reanudar las negociaciones y la implementación de los acuerdos de la cumbre de Singapur, centrados en la desnuclearización y consolidación de la paz en la península coreana y en la transformación de las relaciones entre ambos países. Sin embargo, más allá de una carta personal que Kim Jong-un envió a Trump en agosto en la que mostraba su disposición a reanudar el diálogo y de que este se mostrara dispuesto a implementar un nuevo enfoque en el mismo, las negociaciones a alto nivel no volvieron a reanudarse en todo el año. En octubre se llevó a cabo una reunión de trabajo a nivel técnico entre ambas partes en Estocolmo, pero la delegación norcoreana abandonó la cita por considerar que EEUU no había flexibilizado su posición. En noviembre, EEUU declaró no sentirse interpelado por el ultimátum interpuesto por Corea del Norte, pero anunció su decisión de posponer las maniobras militares conjuntas como gesto de buena voluntad hacia Pyongyang. Además, algunos analistas consideran que el actual escenario de la política doméstica en EEUU, en pleno proceso de *impeachment* (procedimiento de destitución) a Donald Trump, éste no está en condiciones

de hacer concesiones significativas a Corea del Norte, que según estos mismos analistas pasarían principalmente por la retirada parcial de sanciones y por el ofrecimiento de garantías de seguridad para Pyongyang. Por su parte, Corea del Norte consideró insuficiente el retraso de las mencionadas maniobras militares –y pidió que EEUU dejara de llevarlas a cabo de manera definitiva–, siguió insistiendo sobre las consecuencias de no respetar la fecha límite del 31 de diciembre para obtener nuevas concesiones de EEUU y a la vez siguió haciendo públicos los avances de su programa armamentístico.

## Género, paz y seguridad

Algunos medios de comunicación se hicieron eco de la poca presencia (o visibilidad) de mujeres en la cumbre entre Donald Trump y Kim Jong-un en Hanoi en febrero, pero otros destacaron la importancia que juegan en las negociaciones entre ambos países personas como Allison Hooker –especialista sobre Corea en el Consejo de Seguridad Nacional de EEUU y persona clave, según algunos analistas, en la preparación de la cumbre–, Choe Son-hui –viceministra de Asuntos Exteriores y mujer de mayor rango en la delegación norcoreana, es una de las principales responsables de las relaciones bilaterales con EEUU y tiene experiencia diplomática previa en la organización de las visitas al país de los ex presidentes Jimmy Carter y Bill Clinton– o Kim Yo-jong –hermana de Kim Jong-un y persona clave en el acercamiento entre su hermano y el presidente surcoreano Moon Jae-in, y sobre la que varios analistas consideran que ejerce una notable influencia en las decisiones de política exterior del Gobierno. No obstante, su rol en los respectivos gobiernos y su participación en las mencionadas cumbres entre Trump y Kim Jong-un no fue garantía de estas incluyeran en su agenda sustantiva cuestiones de mujeres, paz y seguridad.

## Sudeste asiático y Oceanía

Filipinas (MILF)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, MILF
<b>Terceras partes</b>	Malasia, International Contact Group, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team, Independent Decommissioning Body
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo para el cese general de hostilidades (1997), Acuerdo sobre paz entre el Gobierno y el MILF (2001), Cese mutuo de hostilidades (2003), Acuerdo Marco sobre Bangsamoro (2012), Acuerdo Global sobre Bangsamoro (2014), Ley Orgánica para la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (2018)

### Síntesis:

Las negociaciones de paz entre el Gobierno y el MILF, grupo escindido del MNLF, se iniciaron en 1997, pocos meses después de que el Ejecutivo de Fidel Ramos hubiera firmado un acuerdo de paz con el MNLF. Desde entonces, el proceso negociador se ha visto interrumpido en tres ocasiones (en los años 2000, 2003 y 2008) por el estallido de violencia de alta intensidad. A pesar de ello, durante las más de 30 rondas de negociación que se han producido desde finales de los años noventa se han alcanzado algunos acuerdos en materia de seguridad y desarrollo, así como un acuerdo de cese de hostilidades que en términos generales ha sido respetado. En octubre de 2012 ambas partes firmaron el Acuerdo Marco sobre Bangsamoro y en marzo de 2014 el Acuerdo Global sobre Bangsamoro, que prevé la sustitución de la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán por una nueva entidad política con mayor cobertura territorial y competencias de autogobierno más amplias. Desde el año 2014, el proceso de paz estuvo centrado en la redacción y aprobación por parte del Congreso de la Ley Orgánica para la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, que incorpora los principales contenidos de los dos mencionados acuerdos de paz y que fue aprobada por el Congreso en 2018. Tras su ratificación en plebiscito a principios de 2019, el proceso de paz ha pivotado sobre la implementación de los acuerdos de paz, el desarrollo institucional de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (gobernada de manera interina por el líder del MILF) y el desarme del MILF.

**Tras la celebración a principios de año del plebiscito en el que se ratificó la Ley Orgánica de Bangsamoro**

***Donald Trump y Kim Jong-un se reunieron en la parte norcoreana de la Zona Desmilitarizada, convirtiéndose así Trump en el primer presidente estadounidense en pisar suelo norcoreano***

**(LOB), el proceso de paz pivotó principalmente sobre la implementación del acuerdo de paz de 2014, y muy especialmente en el establecimiento de un nuevo régimen autonómico y en el desarme, desmovilización y reintegración de buena parte de los efectivos del MILF.**

En la primera parte del mencionado plebiscito, que tuvo lugar el 21 de enero, la inmensa mayoría de la población (más de un 88%, o 1,7 millones de personas) aprobó la LOB y, por tanto, la sustitución de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM) por la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao

Musulmán (RABMM). En esta primera ronda votaron los habitantes de la ya extinta RAMM y las ciudades de Cotobato e Isabela, pero en este último caso la mayoría de la población decidió que la ciudad no se uniera a la RABMM. En una segunda vuelta del plebiscito, que tuvo lugar el 6 de febrero, varios territorios adyacentes a la RAMM se pronunciaban sobre su inclusión en la nueva RABMM. 63 de los 67 *barangays* (localidades) de la provincia de Cotobato Norte votaron a favor, así como las seis ciudades de la provincia de Lanao del Norte, pero en este último caso no se produjo la adhesión de dichas ciudades a la RABMM porque el conjunto de la provincia de Lanao del Norte, de mayoría católica, se pronunció en contra. El hecho de que el MILF tenga una importante presencia en algunas de las ciudades que votaron a favor de su inclusión en la RABMM pero que finalmente no acabarán formando parte de ella hizo

que el Gobierno se mantuviera en alerta ante posibles tensiones y brotes de violencia.

En el mismo mes de febrero, el presidente, Rodrigo Duterte, presidió la ceremonia de toma de posesión del cargo de las 80 personas que conformarán la Autoridad de Transición en Bangsamoro (ATB), el organismo encargado de gobernar la RABMM hasta las elecciones de junio de 2022. El MILF designó a 41 miembros y el Gobierno a los otros 39. **El líder histórico del MILF, Murad Ebrahim, liderará interinamente el nuevo Gobierno durante un período de tres años y medio aproximadamente.** Tal y como contempla el acuerdo de paz del 2014, la nueva RABMM tendrá un mayor alcance geográfico, unas competencias más amplias y un mejor sistema de financiación que la antigua RAMM. El nuevo Gobierno autonómico, la ATB, celebró su primera sesión el 29 de marzo, y ya en el mes de mayo recibió de los paneles de implementación del acuerdo de paz del Gobierno y el MILF el denominado Plan de Transición, una suerte de hoja de ruta que debería guiar la transición de la RAMM a la RABMM y que aborda algunas de las prioridades legislativas y de acción de gobierno en materia de educación, gobernabilidad, tasación, servicios, función pública, entre otros. Cabe señalar que en el mes de diciembre se reunió por primera vez el organismo encargado de resolver las disputas entre los gobiernos nacional y autonómico de Bangsamoro para acordar los términos de referencia.

El otro aspecto en el que se produjeron avances significativos durante el año, acorde a lo establecido en el acuerdo de paz, fue el desarme, desmovilización y reintegración de combatientes del MILF. A mediados de año se iniciaron varias consultas y visitas al terreno para llevar a cabo la transformación de los seis campamentos del MILF en comunidades civiles. De igual modo, **en septiembre se inició la segunda fase de desmovilización del 30% de los aproximadamente 40.000 combatientes del MILF –lo que supone unos 12.000 combatientes–,** y la entrega de más de 2.000 armas. Esta fase debería finalizar en abril de 2020. A finales de diciembre, unos 9.000 combatientes habían entregado sus armas. En una siguiente fase, otro 35% de los combatientes se debería haber desmovilizado una vez se haya establecido el cuerpo policial de la RABMM. El 30% restante se debería desmovilizar una vez se firme un acuerdo de salida o finalización por el que ambas partes consideran implementado el acuerdo de paz, supuestamente en 2022. En el mes de noviembre ya se había procedido a la desmovilización de unos 7.000 combatientes. Todo el proceso está siendo supervisado por el Independent Decommissioning Body, creado por los dos paneles de implementación y conformado por representantes de Turquía, Noruega, Brunei y Filipinas. Previamente al inicio del proceso, el Gobierno había aprobado un

paquete de medidas de ayuda a la reintegración de antiguos combatientes, mientras que el Congreso discutió un marco de amnistía que debería cubrir a la gran mayoría de ex combatientes. En aquellos casos de comandantes del MILF que tengan casos pendientes con la justicia, el Gobierno pidió que de momento no fueran propuestos como miembros de la nueva Autoridad de Transición de Bangsamoro.

Finalmente, cabe señalar que **los paneles de implementación del Gobierno y el MILF, liderados respectivamente por Gloria Jumamil Mercado (que también es viceministra de la OPAPP) y Mohager Iqbal (jefe negociador histórico del MILF y posteriormente jefe de la Comisión de Transición de Bangsamoro), siguieron reuniéndose regularmente durante el año.** El primer encuentro tras la ratificación de la LOB tuvo lugar en Kuala Lumpur bajo los auspicios del Gobierno de Malasia (que ejerció la facilitación de las negociaciones de paz), en el que ambas partes se comprometieron con la plena implementación del acuerdo de paz, ratificaron todos los acuerdos firmados desde 2016, renovaron el mandato del Grupo de Supervisión Internacional y del Grupo de

Acción Conjunto Ad Hoc y se comprometieron a elaborar conjuntamente una hoja de ruta sobre justicia transicional y reconciliación, uno de los aspectos clave del acuerdo de paz de 2014.

## Género, paz y seguridad

En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz y del desarrollo de la nueva Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, 12 mujeres (sobre un total de 75 miembros, un 16%) fueron nombradas para la ATB, gobierno interino que regirá dicha región autónoma hasta 2022. De las 12 mujeres, 11 son musulmanas, y cinco fueron nombradas por el MILF y las otras siete por el Gobierno. Cuatro de estas 12 mujeres ocuparán cargos clave en la nueva estructura autonómica: dos en el Gobierno (en los ministerios de Servicios Sociales y de Ciencia y Tecnología respectivamente), una como líder de la bancada de la minoría en el Parlamento, y otra como presidenta de la Comisión Regional sobre Mujeres Bangsamoro, organismo encargado de impulsar políticas de empoderamiento de las mujeres y de equidad de género. Tal organismo estará presidido por Hadja Bainon Guiabar Karon, que había sido miembro del Comité Central del MNLF, ministra y vicegobernadora de la RAMM y actualmente presidenta de la Federation of United Mindanawan Bangsamoro Women y del Women's Organizations Movement of Bangsamoro (WOMB). Durante el año hubo algunas críticas por el hecho de que ninguno de los tres miembros que representan a los pueblos indígenas (Lumad) en la ATB sea mujer. La ley 1154 (que crea la RABMM) estipula que las mujeres tienen que estar representadas en el Gobierno

y en el Consejo de Personas Ancianas (que asesora al Ministro Jefe de la RABMM) y también establece que el Parlamento debe aprobar leyes que protejan los derechos de las mujeres y reconozcan el rol de las mismas en los procesos de construcción nacional y desarrollo regional.

Filipinas (MNLF)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)
<b>Terceras partes</b>	--
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de Trípoli (1976), Acuerdo de paz final (1996)

#### Síntesis:

Tras un lustro de hostilidades armadas de alta intensidad entre el Gobierno y el MNLF, ambas partes firmaron un acuerdo de paz en 1976 en Trípoli bajo los auspicios de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), que poco antes había reconocido al MNLF como el representante legítimo del pueblo moro. Sin embargo, la implementación unilateral de dicho acuerdo por parte de la dictadura de Ferdinand Marcos provocó el reinicio del conflicto armado. Tras la caída de Marcos y la recuperación de la democracia en 1986, se reanudaron las conversaciones de paz y en 1996 se logró un nuevo acuerdo de paz para la plena implementación del acuerdo de Trípoli de 1976. Sin embargo, tanto el MNLF como la OCI consideraron que aspectos sustanciales del nuevo acuerdo de paz no habían sido implementados, de modo que desde el año 2007 se inició un proceso tripartito de revisión del mismo. A pesar de los avances que se lograron en dicho proceso (los llamados “42 puntos de consenso”), el ataque por parte del MNLF a la ciudad de Zamboanga en septiembre de 2013; la orden de búsqueda y captura contra el fundador del MNLF, Nur Misuari; las críticas del MNLF al acuerdo de paz que firmaron el Gobierno y el MILF en marzo de 2014; y las interpretaciones distintas entre el Gobierno y el MNLF sobre la conclusión o no del proceso de revisión del acuerdo provocaron una parálisis de las negociaciones de paz desde finales del 2013. La llegada al poder de Rodrigo Duterte a mediados de 2016 comportó la reanudación de las conversaciones con Nur Misuari, a quien se concedió un permiso judicial temporal para tal efecto. Sin embargo, la facción mayoritaria del MNLF apostó por incluir las principales demandas del MNLF en el proceso de paz con el MILF, de modo que tres de sus representantes fueron incluidos en la Comisión de Transición de Bangsamoro, encargada de redactar la Ley Fundamental de Bangsamoro (una nueva entidad política contemplada en el acuerdo de paz de 2014 con el MILF y que debería sustituir a la Región Autónoma del Mindanao Musulmán).

**Durante el año el presidente filipino, Rodrigo Duterte, y el fundador del MNLF, Nur Misuari, se reunieron en seis ocasiones para abordar el proceso de revisión de la implementación del acuerdo de paz de 1996 entre el Gobierno y el MNLF y también para discutir el encaje del MNLF en la nueva estructura autonómica establecida tras la ratificación en plebiscito de la Ley Orgánica Bangsamoro, y que crea la Región Autónoma Bangsamoro en sustitución del la Región Autónoma del Mindanao Musulmán, de la que Misuari fue gobernador. En el mes de agosto, Duterte sugirió la creación de un panel o comité conjunto entre**

el Gobierno y el MNLF para abordar estas y otras cuestiones, como la paz en Sulu o el rol del MNLF en el combate contra grupos armados como Abu Sayyaf. Dicho comité de coordinación también debería servir para abordar el malestar que históricamente ha creado entre determinados sectores del MNLF leales de Misuari la creación de una estructura autonómica (la RABMM) que sustituye a otra (la RAMM) surgida al amparo del acuerdo de paz de 1996. En los últimos años, la administración Duterte ha hecho explícita su intención de tratar de armonizar los procesos de paz que han discurrido en paralelo entre el MNLF y el MILF, así como de compatibilizar la implementación del acuerdo de paz de 2014 con el MILF con el acuerdo de paz del 1996 con el MNLF. Sin embargo, a finales de 2019 todavía no había trascendido la fórmula que plantea el Gobierno para tal fin. En este sentido, tras un encuentro que mantuvieron Duterte y Misuari en el palacio presidencial, Duterte pidió a los ministros de Interior y de Defensa, Eduardo Año y Delfín Lorenzana, respectivamente, elaborar un borrador de acuerdo con el MNLF para que pudiera ser discutido en diciembre en el marco del nuevo comité de coordinación entre ambas partes. Por parte del Gobierno, dicho panel estaría compuesto por el portavoz presidencial, Salvador Panelo, el consejero presidencial para el Proceso de Paz, Carlito Gálvez, el director del Consejo de Seguridad Nacional, Hermógenes Esperon, y una persona del departamento de Asuntos Exteriores. Al finalizar el año no habían trascendido los contenidos del acuerdo que Duterte pidió, pero cabe recordar que el proceso de revisión del acuerdo de paz de 1996 entre el Gobierno, el MNLF y la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) finalizó en 2016, tras ocho años de negociaciones, con varios acuerdos, como el establecimiento de un fondo de desarrollo bangsamoro, la gestión conjunta de minerales estratégicos o bien una mayor participación política del MNLF. En este sentido, cabe destacar que **mientras las facciones del MNLF leales a Misuari han mantenido posiciones muy críticas respecto del acuerdo de paz de 2014 entre el Gobierno y el MILF, otras facciones del grupo, como la liderada por Jikiri, han participado tanto de la Comisión de Transición de Bangsamoro (encargada de redactar la Ley Orgánica de Bangsamoro) como de la Autoridad de Transición de Bangsamoro, que gobernará la nueva RABMM hasta mediados de 2022. A mediados de año, en el marco de uno de los encuentros entre Duterte y Misuari, este último pidió la inclusión de la OCI en las negociaciones con el Gobierno. En su momento, la OCI reconoció al MNLF como el representante legítimo del pueblo moro, y en los últimos años Nur Misuari ha participado habitualmente en sus cumbres. A pesar de las causas pendientes con la justicia (por corrupción y por un asedio a la ciudad de Zamboanga en 2013), en 2019 Misuari viajó a Abu Dhabi y a Marruecos para participar en sendas cumbres de la OCI.**

Filipinas (NDF)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, NDF (organización paraguas de distintas organizaciones comunistas, entre ellas el Partido Comunista de Filipinas, que es el brazo político del NPA)
<b>Terceras partes</b>	Noruega
<b>Acuerdos relevantes</b>	Declaración conjunta de La Haya (1992), Acuerdo conjunto sobre seguridad y garantías de inmunidad (1995), Acuerdo sobre el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (1998)

#### Síntesis:

Las negociaciones entre el Gobierno y el NDF se iniciaron en 1986, tras la caída de la dictadura de Ferdinand Marcos. Desde entonces se han producido numerosas rondas de negociaciones, pero solamente se ha llegado a un acuerdo en uno de los cuatro aspectos sustantivos de la agenda negociadora identificados en la Declaración de La Haya de 1992: derechos humanos y derecho internacional humanitario (se firmó un acuerdo en 1998); reformas socioeconómicas; reformas políticas y constitucionales; y fin de las hostilidades y disposición de fuerzas. Desde el año 2004, el Gobierno de Noruega ejerce tareas de facilitador entre el Gobierno y el NDF, organización política que representa al Partido Comunista de Filipinas y a su brazo armado (el NPA) en las negociaciones de paz. Además de las diferencias sustantivas entre el Gobierno y el NDF acerca del modelo socioeconómico y político que más conviene a Filipinas, uno de los aspectos que en los últimos años ha generado mayor controversia entre las partes es el de las garantías de seguridad e inmunidad para los miembros del NDF que participan en las negociaciones de paz.

**Como el año anterior, las negociaciones de paz formales siguieron paralizadas, e incluso el Gobierno desmanteló formalmente su panel negociador, pero al finalizar el año ambas partes declararon públicamente su disposición a reanudar el proceso de negociación.** En los meses de enero y febrero tanto el presidente, Rodrigo Duterte, como varios altos cargos del Gobierno y de las Fuerzas Armadas mostraron su disposición a reanudar el diálogo siempre y cuando el NPA pusiera fin a sus acciones armadas ofensivas y a la extorsión y las negociaciones se llevaran a cabo en Filipinas. En enero incluso se especuló con la posibilidad (no confirmada finalmente) de que Duterte hubiera ordenado el inicio de conversaciones secretas con el fundador del NPA, Jose Maria Sison. Por su parte, el NDF también expresó su deseo de reanudar las negociaciones, aunque señaló que la responsabilidad e iniciativa correspondían a Duterte, pues fue él quien finalizó formalmente las negociaciones de paz en noviembre de 2017 y quien instó a la justicia a declarar al NPA y al Partido Comunista de Filipinas como organizaciones terroristas. Sin embargo, finalmente **las conversaciones no solamente no se reanudaron sino que, a finales de marzo, el Gobierno, tras acusar al NDF de falta de sinceridad hacia las negociaciones y de hacer uso de las mismas para reforzarse militarmente, desmanteló su**

***A pesar de que el Gobierno filipino desmanteló su panel negociador y suspendió los dos acuerdos firmados desde el inicio del proceso de paz con el NDF, a finales de año trascendió la posibilidad de que las negociaciones se reanudarán a principios de 2020***

**panel negociador y suspendió los dos acuerdos firmados desde el inicio del proceso de paz a mediados de los años ochenta** (la Declaración conjunta de La Haya de 1992 y el Acuerdo sobre el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario de 1998). La Oficina del Consejero Presidencial para la Paz, la Reconciliación y la Unidad –aunque se mantiene el acrónimo OPAPP, el nombre de la oficina cambió oficialmente–, además, anunció su intención de fortalecer las denominadas negociaciones de paz localizadas, en consonancia con la nueva estrategia del Gobierno para gestionar el conflicto que Manila hizo pública en diciembre de 2018, conocida popularmente como “Enfoque integral de toda la nación para alcanzar una paz inclusiva y duradera”. Según la OPAPP, la nueva estrategia requería una participación mucho mayor de las unidades de gobierno locales. Por su parte, el NDF criticó de manera contundente la decisión del Gobierno y se opuso tajantemente a las negociaciones de paz locales por considerar que la mejora de las condiciones de bienestar y desarrollo de la población deberían ser abordadas a través de reformas políticas, sociales y económicas de alcance nacional y no a través de conversaciones con unidades locales del NPA que solamente encubrían, según el NDF, programas de desmovilización y reintegración de combatientes.

El proceso de paz se mantuvo estancado hasta que, en el mes de diciembre, Duterte declaró públicamente haber pedido a Silvestre Bello III, secretario de Trabajo y jefe del panel negociador del Gobierno hasta el mes de marzo, que mantuviera conversaciones exploratorias con Jose Maria Sison para discutir una eventual reanudación de las conversaciones. De hecho, Bello señaló haber estado manteniendo este tipo de conversaciones con la cúpula del NDF en los últimos tiempos, incluso cuando las negociaciones oficiales estaban formalmente suspendidas. En esta línea, los días 7 y 8 de diciembre tuvo un encuentro entre Bello, el NDF (Sison y el panel negociador) y una persona representante del Gobierno de Noruega, que ejerce las tareas de facilitación del diálogo desde hace años. Bello declinó dar detalles sobre los contenidos del encuentro, pero se mostró relativamente optimista respecto de la posibilidad de retomar las negociaciones a principios de 2020 y señaló que el NDF había estado de acuerdo con el 90% de la propuesta del Gobierno, que incluye la celebración de negociaciones en Filipinas y el establecimiento de un cese de hostilidades mientras éstas tienen lugar. Por su parte, **el NDF apreció el gesto del presidente y declaró nuevamente su disposición a reanudar las negociaciones, pero consideró inaceptable la propuesta de que éstas tuvieran lugar en Filipinas, tanto por razones de seguridad para el panel negociador como por el hecho de que el Acuerdo conjunto sobre garantías de seguridad e inmunidad señala que las negociaciones deben llevarse a cabo en un país neutral.** Además, Sison instó a Duterte a que el Gobierno reafirme su compromiso

con los acuerdos previamente firmados por ambas partes, a que ponga fin a las medidas represivas y a que retome el llamado acuerdo de paz interino, que contenía como aspectos fundamentales una amnistía general, un cese de hostilidades y el Acuerdo sobre reformas económicas y sociales, y sobre el que había una base de acuerdo tras varias rondas de negociaciones discretas y preliminares durante el año 2018. A finales de año el Gobierno respondió a la negativa a reanudar el diálogo en Filipinas por parte del NDF comprometiéndose a ofrecer garantías de seguridad y a dejar sin efecto todos los cargos pendientes con la justicia de los miembros del panel negociador del NDF mientras se llevara a cabo las negociaciones. Como suele ser habitual, a finales de diciembre el NDF anunció un cese de hostilidades entre el 23 de diciembre y el 7 de enero con motivo de las fiestas navideñas, medida que fue replicada inmediatamente por el Gobierno. También a finales de diciembre, Manila anunció la reconstitución de su panel negociador y la inclusión en el mismo de Salvador Medialdea, secretario ejecutivo del Gobierno y, según varios medios, persona muy cercana a Duterte. A finales de año no estaba claro si los antiguos integrantes del panel negociador, incluyendo, su jefe Silvestre Bello III, seguirían formando parte del él. El NDF acogió positivamente tanto el nombramiento de Medialdea como el cese de hostilidades acordado por las partes. Además, **Sison declaró a la prensa que en la segunda o tercera semana de enero de 2020 podría producirse una reunión para formalizar la reanudación de las negociaciones.**

## Género, paz y seguridad

Durante el año, varias organizaciones de mujeres participaron en manifestaciones diversas para exigir la reanudación de las negociaciones de paz entre el Gobierno y el NDF. Cabe destacar especialmente la celebración el 6 de marzo en Manila del Foro Nacional de Paz, coorganizado por el Global Network of Women Peacebuilders (GNWP), el Center for Peace Education (CPE) del Miriam College, y Young Women for Peace and Leadership (YWPL), con el objetivo de discutir mecanismos para la participación de las mujeres (y de otros colectivos como la juventud, los pueblos indígenas o la comunidad LGTBI) en las negociaciones entre el Gobierno y el NDF.

Myanmar	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno; grupos armados firmantes del acuerdo de alto el fuego (NCA): DKBA, RCSS/SSA-South, CNF, KNU,KNLAPC, ALP, PNLO, ABSDF, NMSP y LDU; grupos armados no adheridos al NCA: UWSP, NDAA, SSPP/SSA-N, KNPP, NSCN-K, KIA, AA, TNLA, MNDAA
<b>Terceras partes</b>	China
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de alto el fuego nacional (octubre de 2015)

## Síntesis:

Desde que en 1948 se iniciara el conflicto armado entre las Fuerzas Armadas de Myanmar y los grupos insurgentes de adscripción étnica se han producido varios procesos de negociación que han perseguido el fin de la violencia armada. Desde finales de la década de los ochenta y a lo largo de la década de los noventa, numerosos grupos armados alcanzaron acuerdos de alto el fuego con el Gobierno birmano. Si bien nunca se alcanzaron acuerdos de paz definitivos, la violencia se redujo notablemente como consecuencia de estos pactos. En el año 2011, después del cambio de Ejecutivo como consecuencia de las elecciones de 2010, el nuevo Gobierno inició una serie de acercamientos a la insurgencia armada que desembocaron en el inicio de negociaciones de paz y la firma de acuerdos con la mayoría de los grupos armados que operan en diferentes zonas del país. A mediados de 2012 el Gobierno había firmado acuerdos de alto el fuego bilaterales con 12 organizaciones insurgentes. En 2013 se inició un proceso de diálogo con diferentes grupos armados con el objetivo de lograr un acuerdo de alto el fuego de alcance nacional y de impulsar conversaciones de carácter político. En 2015 el Gobierno y ocho grupos armados de oposición firmaron un acuerdo de alto el fuego (NCA, por sus siglas en inglés) y se iniciaron los primeros pasos para el diálogo político. En 2016, la consejera de Estado del Gobierno, Aung San Suu Kyi, convocó la Conferencia Panglong 21 que reunió al Gobierno con los grupos armados de oposición, dando inicio a una nueva fase del proceso de paz. La Conferencia fue convocada en varias ocasiones en los años posteriores.

**A lo largo del año 2019 no se produjeron sesiones formales del proceso de paz entre el Gobierno de Myanmar y las diferentes organizaciones insurgentes que operan en el país, aunque sí tuvieron lugar encuentros informales tanto con los grupos armados adheridos al acuerdo nacional de alto el fuego (NCA, por sus siglas en inglés), como con diversos grupos que no lo han firmado oficialmente.** En lo que respecta a las negociaciones con los grupos adheridos al NCA, desde octubre de 2018 no se retomó el proceso de Panglong 21 y, aunque en diversos momentos del año se anunció que las conversaciones formales se reanudarían, no se esperaba que se produjera un encuentro de carácter formal hasta enero de 2020.

En marzo, el equipo impulsor del proceso de paz por parte de las insurgencias adheridas al NCA (Peace Process Steering Team, PPST, por sus siglas en inglés) anunció un cambio en los liderazgos internos para impulsar las negociaciones. En mayo tuvo lugar un nuevo encuentro de los grupos armados en el que el KNU anunció su intención de abandonar el PPST, proponiendo el establecimiento de un nuevo marco de cooperación para los grupos insurgentes. En agosto, se llevó a cabo en Tailandia una reunión del PPST, en la que se decidió retomar las conversaciones de paz con el Gobierno a través del Centro Nacional para la Paz y la Reconciliación en reuniones con un equipo para abordar las cuestiones militares y otro equipo para los asuntos políticos. Estas reuniones tendrían el objetivo de volver a impulsar la conferencia de paz Panglong 21, bloqueada desde 2018. A su vez el Gobierno anunció la formación de un Secretariado de Paz para llevar a cabo

las negociaciones de paz con los grupos adheridos y no adheridos al NCA. Previamente a la reunión de los grupos armados en Tailandia, el Gobierno se había reunido de manera informal con el KNU y el RCSS de forma separada, tal y como venía haciendo desde noviembre de 2018, para presentarles su propuesta para impulsar el proceso de paz, con negociaciones para una implementación más robusta del alto el fuego, así como un marco para el diálogo político durante 2020 y posteriormente. De hecho, el liderazgo del KNU se reunió con el jefe de las Fuerzas Armadas en Yangon en marzo, en un encuentro calificado de informal, pero de gran relevancia puesto que el KNU es el único grupo armado que tiene contacto directo con el jefe de las Fuerzas Armadas. En diciembre, los diez grupos armados se reunieron de nuevo logrando acordar los términos de referencia para la formación de una nueva organización que agrupe a las insurgencias adheridas al NCA; una propuesta al Gobierno para acordar una fecha para una Reunión Conjunta de Coordinación de la Implementación; así como el fortalecimiento del equipo negociador, entre otros aspectos. Por otra parte, la Comisión de Paz señaló que los grupos armados adheridos al NCA debían obtener el permiso del Centro Nacional para la Paz y la Reconciliación para solicitar ayuda económica a donantes internacionales, señalando que la voluntad del Gobierno no era restringir el acceso a fondos para el desarrollo, sino tener conocimiento de qué proyectos se estaban financiando.

En lo que respecta a las negociaciones de paz con los grupos no adheridos al NCA, las reuniones de carácter bilateral se repitieron a lo largo de todo el año –en enero, por ejemplo, el Gobierno se reunió en Tailandia con el KNPP y el KIA–, pero el Gobierno accedió también a negociar con los grupos armados que conforman la Alianza del Norte de manera conjunta (KIA, MNDAA, TNLA y AA). En un encuentro con el KIA en China, se acordó que en las reuniones también se incluiría al MNDAA, el TNLA y el AA, con quienes no se habían llevado a cabo negociaciones previamente. Estos grupos protagonizan los principales enfrentamientos con las Fuerzas Armadas en Myanmar.<sup>2</sup> En el primer encuentro entre Gobierno e insurgencia a finales de febrero en China la Alianza del Norte propuso un alto el fuego bilateral como paso previo a la adhesión al NCA. En abril y en julio se celebraron nuevos encuentros entre la Alianza del Norte y la Comisión de Paz gubernamental en los que ambas partes compartieron borradores de acuerdos de alto el fuego bilaterales. Por otra parte, en paralelo a estas reuniones, el Gobierno se reunió en marzo en Naypyitaw con ocho grupos, –AA, UWSP, KIO, PSC, SSPP, MNTJP, PSLF y KNPP–, con los que acordó mantener encuentros frecuentes para resolver las diferencias políticas y poner fin al conflicto armado, en la que fue la primera invitación del Gobierno a

***China desempeñó un papel de mayor importancia en el proceso de paz en Myanmar, en paralelo a su mayor influencia económica en el país***

participar en una discusión colectiva. Como resultado de este encuentro, en abril las Fuerzas Armadas anunciaron una prórroga de dos meses al alto el fuego unilateral de diciembre de 2018 en los estados Shan y Kachin, que posteriormente fue prorrogado nuevamente en el marco de las reuniones con la Alianza del Norte. Sin embargo, el proceso con las insurgencias quedó estancado en parte por las órdenes de arresto contra líderes del AA y las denuncias por parte de los grupos armados de violaciones al alto el fuego cometidas por las propias Fuerzas Armadas, aunque en septiembre los grupos armados AA, TNLA y MNDAA –conocidos como Alianza de la Fraternidad y que a su vez forman parte de la Alianza del Norte– anunciaron un alto el fuego por un periodo de un año. No obstante, su incumplimiento llevó a las Fuerzas Armadas a señalar que no había interés por parte de los grupos armados en participar del NCA y a finalizar el alto el fuego iniciado en 2018. Por su parte, el grupo armado naga NSCN-K, que opera en la India y en Myanmar, anunció que no tenía intención de firmar el NCA.

Cabe destacar el papel creciente de China en el proceso de paz, en paralelo a su mayor influencia en el ámbito económico del país. En varios momentos del año, autoridades chinas se dirigieron a los grupos insurgentes para impulsar el proceso. Así, en enero se celebró una reunión entre el enviado especial para Asuntos Asiáticos de China y líderes de los grupos armados que conforman la Alianza del Norte en el cuartel general del grupo armado KIA, en la que se abordó la estabilidad en la zona fronteriza, así como la participación en las negociaciones de paz con el Gobierno. En agosto China urgía al TNLA, AA y MNDAA a poner fin a los enfrentamientos armados en el estado Shan.

## **Género, paz y seguridad**

En línea con el estancamiento de las negociaciones de paz, tampoco se produjeron avances significativos en cuanto a la participación de las mujeres y la inclusión de la igualdad de género en el proceso. Durante el año tuvieron lugar diferentes iniciativas de la sociedad civil para fortalecer la participación de las organizaciones de mujeres. Así, la Women's League of Burma, con el apoyo del Centro Carter, publicó el informe *Broadening Participation of Women of Ethnic Political Parties in the Peace Process*, como resultado del proceso de consultas que llevó a cabo tanto con representantes políticos como con diferentes organizaciones de mujeres, recogiendo necesidades y recomendaciones para incrementar esta participación. Por otra parte, ONU Mujeres también promovió diferentes encuentros para favorecer la implementación de la resolución 1325 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad. Estos encuentros contaron

2. Véase el resumen sobre el conflicto armado en Myanmar en Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos armados, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2020.



con la participación de organizaciones y representantes de mujeres en diversas zonas del país. En septiembre, la Women's League of Burma convocó el Foro de Mujeres por la Paz 2019, que contó con la participación de 300 mujeres de todo el país. Entre otras cuestiones, se debatió un posible Plan de Acción Nacional sobre la resolución 1325.

Papúa Nueva Guinea (Bougainville)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno de Papúa Nueva Guinea, Gobierno de la Región Autónoma de Bougainville
<b>Terceras partes</b>	ONU, Conciliation Resources
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de Paz de Bougainville (2001)

#### Síntesis:

El conflicto armado entre el Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el Ejército Revolucionario de Bougainville (1988-1998), que algunas fuentes consideran ha sido el más mortífero en Oceanía desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, finalizó con un cese de hostilidades en 1998 y con la firma de un acuerdo de paz en 2001 en Arawa (mayor ciudad de Bougainville). Dicho acuerdo, entre otras cuestiones, preveía el establecimiento de la Región Autónoma de Bougainville (RAB), el desarme y la desmovilización de combatientes, y la celebración de un referéndum de independencia no vinculante en un período máximo de 15 años posteriormente a la elección del primer Gobierno de la RAB, que finalmente tuvo lugar en 2005. Tras varios años de negociaciones entre los Gobiernos nacional y autonómico, en 2018 el Organismo Conjunto de Supervisión del Acuerdo creó el Grupo de Trabajo de Planificación del Post-referéndum y el ex presidente irlandés Bertie Ahern fue elegido presidente de Comisión sobre el Referéndum de Bougainville, encargada de elaborar el censo y demás preparativos logísticos de la consulta. Tras haberse retrasado en varias ocasiones, finalmente el referéndum se celebró entre el 23 de noviembre y el 7 de diciembre de 2019, con una pregunta binaria en la que se podía elegir entre mayor autonomía o independencia para la región.

**Tras la celebración del referéndum de autodeterminación en noviembre y diciembre, los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y Bougainville expresaron su respeto por el resultado de la consulta y mostraron su disposición a entablar negociaciones para abordar el estatus político de la región de Bougainville, en consonancia con las disposiciones contempladas en el acuerdo de paz del 2001.** En el mencionado referéndum, en el que se planteaba una pregunta binaria entre mayor autonomía e independencia, esta última opción obtuvo un apoyo superior al 98%, con una participación de más del 87%. Según la Comisión sobre el Referéndum de Bougainville, el referéndum transcurrió de manera pacífica y sin incidencias de consideración. En los meses anteriores a la celebración de la consulta, además de los preparativos logísticos por parte de esta comisión, se había reunido en varias ocasiones el Grupo de Trabajo de Planificación del Post-referéndum, que está copresidido por el ministro de Asuntos de Bougainville del Gobierno Nacional de Papúa Nueva Guinea y por el ministro de Implementación del Acuerdo de Paz del Gobierno

Autónomo de Bougainville. Dicho organismo, creado a mediados de 2018, tiene el mandato de diseñar una hoja de ruta compartida entre ambos Gobiernos sobre las negociaciones que deberán seguir a la celebración del referéndum. Según el acuerdo de paz de 2001, el referéndum no es vinculante, de modo que será el Parlamento de Papúa Nueva Guinea quien tome la última decisión sobre el estatus político de Bougainville. La sesiones del Grupo de Trabajo de Planificación del Post-referéndum cuentan con el apoyo técnico y la facilitación de la Unidad de Apoyo a la Mediación (del Departamento de Asuntos Políticos y de Construcción de Paz y del Departamento de Operaciones de Paz) y de la ONG británica Conciliation Resources, así como con el apoyo logístico y económico de PNUD y del Fondo para la Construcción de Paz de Naciones Unidas.

Tras hacerse públicos los resultados del referéndum, el presidente del Gobierno Autónomo de Bougainville, John Momis, expresó su satisfacción por el apoyo masivo a la independencia de la isla, reconoció la complejidad del proceso negociador que se abrió a finales de año y expresó su deseo de que las propuestas que surgieran durante el mismo fueran mutuamente aceptables para ambas partes. Momis también anunció su disposición a convocar el Foro Consultivo de Bougainville para que las autoridades públicas y la sociedad civil organizada pudieran diseñar conjuntamente la estrategia negociadora futura del Gobierno Autónomo de Bougainville. Según algunos análisis, las mencionadas negociaciones podrían alargarse durante años. Momis se comprometió a que los resultados y las conclusiones de las discusiones del Foro guiaran la estrategia del equipo negociador de Bougainville. Por otra parte, el Gobierno de Papúa Nueva Guinea expresó respeto por los resultados del referéndum, manifestó su deseo de hacer todo lo posible para mantener la soberanía de Papúa Nueva Guinea sobre la isla y recordó que el acuerdo de paz del 2001 no establece un calendario específico para las negociaciones post-referéndum, que algunos analistas consideran debería conducir a una propuesta conjunta entre ambos Gobiernos que fuera sometido a votación del Parlamento de Papúa Nueva Guinea.

## Género, paz y seguridad

El presidente del Gobierno Autónomo de Bougainville, John Momis, declaró en el mes de noviembre su intención de conformar un equipo negociador en que estuvieran representadas las mujeres, además de otros colectivos, como las iglesias, el empresariado, la diápora o los veteranos de guerra. Cabe recordar que hubo varias mujeres que tuvieron un rol destacado en las negociaciones que condujeron al acuerdo de paz de 2001, como Josephine Kauona, fundadora y presidenta del Bougainville Women for Peace and Freedom, o Ruby Mirinka, que leyó una declaración de las mujeres durante la firma del acuerdo de paz. Además durante el año se registraron varias movilizaciones lideradas por organizaciones de mujeres para exigir el repeto de

los derechos humanos de las mujeres antes, durante y después de la celebración del referéndum.

Tailandia (sur)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, MARA Patani (organización paraguas que representa a varios grupos armados), BRN
<b>Terceras partes</b>	Malasia
<b>Acuerdos relevantes</b>	--

#### Síntesis:

Desde el año 2004, fecha en la que se reinicia el conflicto armado en el sur de Tailandia, se han producido varias conversaciones informales, exploratorias y discretas entre el Gobierno tailandés y el movimiento insurgente. Algunas de estas iniciativas de diálogo han sido lideradas por organizaciones no gubernamentales, por el Gobierno de Indonesia o por antiguos altos cargos del Estado tailandés. Tras aproximadamente un año de contactos exploratorios entre la entonces primera ministra, Yingluck Shinawatra, y algunos movimientos insurgentes, a principios de 2013 se iniciaron conversaciones públicas y formales entre el Gobierno y el grupo armado BRN, con la facilitación del Gobierno de Malasia. Tales negociaciones fueron interrumpidas por el golpe de Estado de marzo de 2014, pero la Junta Militar que gobierna desde entonces el país reanudó los contactos exploratorios con varios grupos insurgentes en la segunda mitad del año. En 2015 se hicieron públicas las negociaciones entre el Gobierno y MARA Patani –una organización que agrupa a los principales grupos insurgentes del sur del país–. A pesar de que la insurgencia quisiera abordar las medidas que pudieran resolver los temas nucleares del conflicto (como el reconocimiento de la identidad distintiva del pueblo Patani o la concesión de algún grado de autogobierno para las provincias de Yala, Pattani y Narathiwat), el principal punto de discusión en las fases iniciales del proceso era la conformación de varias zonas de seguridad en las que se pudieran reducir los niveles de violencia y, por tanto, constatar el grado de representatividad de MARA Patani y el compromiso de los grupos insurgentes (especialmente del BRN) hacia el proceso de diálogo.

#### **A pesar de que se registraron algunos avances durante el mes de enero, las negociaciones oficiales permanecieron paralizadas tras la retirada de la mesa de negociación por parte de MARA Patani a principios de febrero.**

Según algunos analistas, las causas principales de dicha parálisis fueron la celebración de elecciones en el mes de marzo (las primeras tras el golpe de Estado de 2014) y los retrasos en la conformación de un nuevo Gobierno, así como sobre todo la intención del Gobierno de cambiar el formato del proceso de paz y dialogar directamente con el BRN, el grupo más activo militarmente y que según algunos medios controlaría alrededor de 8.000 miembros. Si bien el BRN estaba formalmente representado en MARA Patani, tanto el Gobierno como numerosos analistas consideran que dicha representación no reflejaba la voluntad política del BRN de participar en las negociaciones de paz que se iniciaron en 2015. Así las cosas, durante buena parte de dichas negociaciones el Gobierno exigía a MARA Patani que demostrara su capacidad de control e

influencia sobre las células operativas sobre el terreno. Ya durante el primer encuentro que se produjo el 4 de enero entre la delegación negociadora del Gobierno y el nuevo facilitador de las negociaciones, Tan Sri Abdul Rahim bin Mohammed Noor –ex jefe de la Policía malasia, nombrado en agosto de 2018 tras las elecciones de Mahatir como primer ministro de Malasia–, este confirmó haber contactado directamente al BRN, aunque reconociendo que las conversaciones habían sido preliminares. Poco antes, el nuevo jefe negociador del Gobierno, el General Udomchai Thammasarorat, nombrado en octubre de 2018 en sustitución del general Aksara Kerdpol, ya había manifestado su intención de reformular el formato de las negociaciones e incluso había instado a Malasia a invitar a las negociaciones al líder del consejo supremo del BRN, Doonloh Wae-mano (alias Abdullah Wan Mat Noor).

Si bien en los primeros momentos del año se produjeron algunos avances, como el hecho de que el Gobierno mostrara por vez primera su disponibilidad a discutir acerca de modelos de mayor descentralización o autonomía, a principios de febrero las negociaciones de paz formales se interrumpieron y ya no volvieron a reanudarse en todo el año. Tras la decisión de Udomchai Thammasarorat de no asistir a una reunión entre ambas delegaciones organizada por el Gobierno malasio en Kuala Lumpur alegando que solamente se reuniría individualmente y por separado con el jefe de delegación de MARA Patani, Sukrai Hari, el 3 de febrero MARA Patani emitió un comunicado en el que anunciaba su decisión de abandonar las negociaciones hasta después de las elecciones generales previstas para el 24 de marzo. En dicho comunicado MARA Patani criticaba la actitud de Udomchai, denunciaba la existencia de una agenda oculta y pedía su relevo como jefe negociador del Gobierno. En el mes de mayo, Sukrai Hari anunció su renuncia como jefe negociador de MARA Patani alegando razones médicas, aunque algunos analistas señalaron otras posibles causas, como las rivalidades internas en el seno de MARA Patani. Más adelante, Sukrai Hari, que había liderado la delegación insurgente desde el año 2015, denunció que la falta de avances en dicho período había sido atribuible principalmente a la falta de sinceridad y voluntad política del Gobierno, advirtiendo que Bangkok no quería firmar ninguno de los compromisos acordados en la mesa de negociación y afirmando que la intención última del proceso de diálogo era ganar tiempo por parte de la Junta Militar que regía el país desde 2014. En la misma línea, en julio MARA Patani hizo pública una carta dirigida a varios actores de la comunidad internacional (como los primeros ministros de Tailandia y Malasia, los secretarios generales de la ONU, la OCI y ASEAN, la Comisión de Derechos Humanos y organizaciones como Amnistía Internacional y Geneva Call) en la que denunciaba la falta de compromiso de Bangkok para abordar una solución política al conflicto armado, reivindicaba el derecho de autodeterminación para el pueblo patani y señalaba que el conflicto ya no era solamente una cuestión interna sino regional o internacional, por lo que

instaba a la comunidad internacional a involucrarse en la resolución del mismo.

**A pesar de que las negociaciones de paz formales no se reanudaron en todo el año, cabe destacar que a mediados de agosto trascendió a la prensa un encuentro secreto entre el Gobierno y el BRN en el que este, según algunos medios de comunicación, habría planteado sus demandas,** entre las que cabe destacar la liberación de todas las personas acusadas de vínculos con el movimiento insurgente o bien impulsar una investigación transparente sobre las presuntas violaciones de derechos humanos por parte de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Por otra parte, en junio Abdul Rahim Noor, tras llevar a cabo una visita al sur del país en la que se reunió con el Gobierno y con líderes comunitarios y religiosos, declaró la posibilidad de una reanudación inminente de las negociaciones en la localidad malasia de Penang, aunque finalmente esta no se concretó. Finalmente, cabe destacar que el 1 de octubre el general Wanlop Rugsanaoh, hasta entonces jefe del Consejo de Seguridad Nacional, tomó posesión del cargo como nuevo negociador jefe del Gobierno en sustitución de Udomchai Thammasarorat. En sus primeras declaraciones, Wanlop Rugsanaoh confirmó

***A pesar de que las negociaciones de paz formales entre el Gobierno tailandés y MARA Patani estuvieron paralizadas durante todo el año, trascendieron reuniones directas entre Bangkok y el BRN, el grupo armado más activo del sur del país***

la disposición del Gobierno a reanudar un proceso de paz que incluyera al BRN. Incluso después de que este presuntamente llevara a cabo el ataque más virulento de los últimos años a mediados de noviembre (15 personas murieron), el Gobierno sostuvo en público su intención de retomar los contactos con el movimiento insurgente de cara al 2020. Estas declaraciones no tuvieron réplica por parte de MARA Patani ni del BRN, pero **a principios de diciembre trascendió a la prensa un encuentro directo entre representantes del Gobierno y del BRN en Berlín auspiciado y facilitado por una organización internacional.** Tal encuentro, del que no se hicieron públicos los detalles, fue antecedido por una serie de consultas y conversaciones informales y discretas entre ambas partes. El Gobierno malasio reconoció haber sido informado de dicho encuentro a posteriori a través de Bangkok. En este sentido, aunque el equipo malasio facilitador de las negociaciones declaró no reconocer la participación de cualquier otra tercera parte internacional en el proceso de paz, sí valoró positivamente la eventual incorporación del BRN en las negociaciones. Según algunas fuentes cercanas a las conversaciones, en esta ocasión las personas del BRN presentes en las negociaciones tendrían capacidad de decisión directa sobre las operaciones armadas del grupo.

## 5. Negociaciones de paz en Europa

- Un 14% de los procesos de paz en el mundo en 2019 (siete de los 50 casos) tuvieron lugar en Europa.
- Se produjeron avances en el proceso de paz en Ucrania, con la reanudación del formato de diálogo de Normandía, nuevos altos el fuego más robustos y retirada de fuerzas de varias zonas, entre otros progresos.
- La crisis política en Moldova ralentizó el proceso de negociaciones sobre Transdniestria, sin que las partes en conflicto lograsen en 2019 un nuevo protocolo con medidas de confianza.
- El proceso de paz en Chipre continuó estancado durante el año y las reuniones informales no consiguieron generar acuerdo suficiente para su reanudación formal.
- El diálogo entre Kosovo y Serbia se mantuvo bloqueado, en un contexto de incremento de la tensión y exigencias respectivas.
- Armenia aprobó su primer plan de acción nacional de implementación de la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, pero este no incluía mecanismos específicos de participación en el proceso de paz y se centraba en el ámbito de las fuerzas de seguridad.

El presente capítulo analiza los principales procesos y negociaciones de paz en Europa durante 2019. En primer lugar, se presentan las principales características y tendencias generales de los procesos negociadores en la región y, a continuación, se analiza la evolución de cada uno de los contextos a lo largo del año, con atención a la perspectiva de género. Al principio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países de Europa que fueron escenarios de negociaciones durante 2019.

Tabla 5.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2019

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
<b>Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)</b>	Armenia, Azerbaiyán	Grupo de Minsk de la OSCE (copresidido por Rusia, Francia y EEUU; el resto de miembros permanentes son Belarús, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía)
<b>Chipre</b>	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre	ONU, UE; Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
<b>España (País Vasco)</b>	ETA (disuelta), Gobierno de España, Gobierno del País Vasco, Gobierno de Navarra, Gobierno de Francia, Mancomunidad del País Vasco francés actores políticos y sociales del País Vasco, Colectivo de Presos Políticos Vascos (EPPK, por sus siglas en euskera)	Foro Social Permanente, Bakea Bidea
<b>Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)</b>	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia <sup>1</sup>	OSCE, UE y ONU; EEUU, Rusia <sup>2</sup>
<b>Moldova (Transdniestria)</b>	Moldova, autoproclamada República de Transdniestria	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
<b>Serbia – Kosovo</b>	Serbia, Kosovo	UE, ONU
<b>Ucrania (este)</b>	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia <sup>3</sup>	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia <sup>4</sup> ); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia <sup>5</sup> )

### 5.1. Negociaciones en 2019: tendencias regionales

En el continente europeo se identificaron en 2019 siete procesos de paz, la misma cifra que en 2018.

Representa un 14% con respecto al total de procesos de paz en el panorama global en 2019 (50 procesos

1. El estatus de Rusia en el proceso de paz en Georgia está sujeto a interpretaciones diferentes. Georgia lo considera actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.  
 2. Ibid.  
 3. El estatus de Rusia en el proceso de paz en Ucrania está sujeto a interpretaciones diferentes. Ucrania lo considera actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.  
 4. Ibid.  
 5. Ibid.

en todo el mundo). De esos siete procesos de diálogo, solo uno hacía referencia a un conflicto armado aún activo: la guerra en Ucrania, iniciada en 2014. El otro conflicto armado activo en el continente, que enfrenta al Estado turco y al grupo armado kurdo PKK desde 1984, continuó sin negociaciones desde que el último proceso de diálogo finalizó sin éxito en 2015, si bien en 2019 actores de la sociedad civil continuaron involucrados en iniciativas de promoción del diálogo en este contexto.<sup>5</sup> El resto de procesos activos abordaban situaciones pasadas de conflicto armado o de crisis sociopolítica y, con la excepción de España (País Vasco), todos transcurrían aún en un contexto de tensión de intensidad media (Serbia-Kosovo, tensión entre Armenia-Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj) o baja (tensiones en Georgia en relación a Abjasia y Osetia del Sur; Moldova, en relación a Transdniestria; y Chipre).<sup>6</sup>

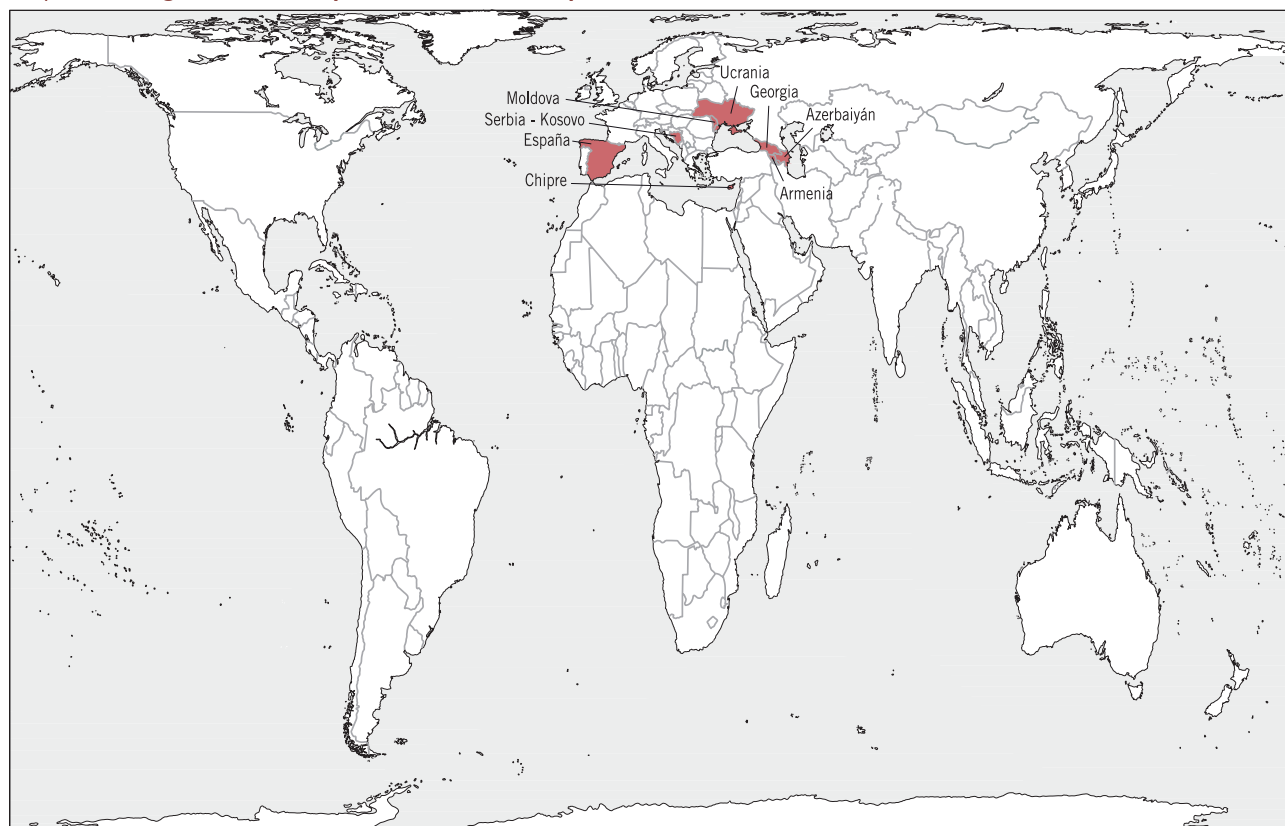
En relación a los **actores**, en el caso de Europa destacaba la elevada presencia como parte negociadora de actores representantes de entidades autoproclamadas como Estados, pese a contar con nulo o escaso reconocimiento internacional (Transdniestria, Abjasia, Osetia del Sur, República Turca

del Norte de Chipre, República Popular de Donetsk, República Popular de Lugansk). Una excepción era el caso de Kosovo, que sí es reconocido por más de un centenar de países. Todos ellos participaban de las mesas negociadoras en sus diversos formatos, bilaterales o multilaterales, y mayoritariamente bajo la influencia decisiva de países que ejercían ascendencia política, económica y militar sobre ellos. En el caso de la entidad autoproclamada de Nagorno-Karabaj, sin reconocimiento internacional, esta no tenía un papel formal en la mesa negociadora que reúne a Armenia y Azerbaiyán con mediación de la OSCE, aunque era consultada periódicamente por los co-mediadores. En 2019 el Gobierno de Armenia volvió a reclamar la participación de Nagorno-Karabaj en las negociaciones, mientras Azerbaiyán continuó rechazando esa opción y respondió en 2019 exigiendo la participación de población desplazada procedente de Nagorno-Karabaj.

Por otra parte, el continente europeo continuó destacando por la presencia de terceras partes en las negociaciones. **Todos los procesos de diálogo contaron con la implicación de partes externas en funciones de mediación –incluyendo tareas de facilitación.** La mayor

***El conflicto armado entre Turquía y el PKK continuaba sin un proceso de diálogo, pese a la urgente necesidad de una salida negociada en un contexto de creciente regionalización de la violencia***

Mapa 5.1. Negociaciones de paz en 2019 en Europa



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

6. Véase el resumen sobre Turquía (sudeste) en el capítulo 1 (Conflictos armados) de *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria, 2020.  
7. Para más información sobre la evolución de estas tensiones véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria, 2020.

parte de los actores mediadores o facilitadores fueron organizaciones intergubernamentales. La OSCE fue actor mediador o co-mediador en cuatro de los siete procesos de paz en el continente –Armenia-Azerbaiján (Nagorno-Karabaj), Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), Moldova (Transdniestria) y Ucrania (este). La UE era el principal actor facilitador en el proceso de paz entre Serbia y Kosovo, era actor co-mediador en Georgia, actor observador en Moldova y “parte interesada” en el proceso de Chipre. La ONU fue el actor mediador del longevo proceso de Chipre, co-mediador en el proceso de paz de Georgia y prestaba apoyo a través de diversas funciones al diálogo entre Serbia y Kosovo, facilitado por la UE.

Por otra parte, algunos Estados mantuvieron un papel destacado como terceras partes, como Francia y Alemania en el llamado formato de Normandía del proceso de paz de Ucrania, espacio que se reactivó en 2019 tras estar paralizado desde 2016 y en el que también participan Ucrania y Rusia. Ambos también incrementaron su perfil en el escenario de actores internacionales que instaron a una salida al bloqueo del diálogo entre Serbia y Kosovo, como también lo hizo EEUU. Washington designó en agosto un nuevo representante especial para los Balcanes Occidentales, Matthew Palmer, y en octubre nombró a un enviado especial para el diálogo entre Serbia y Kosovo, lo que fue señalado en algunos medios como muestra de un renovado interés de EEUU por la región. Durante el año Kosovo defendió que EEUU fuera incluido en el formato negociador facilitado por la UE. EEUU también era actor observador en el proceso de paz de Moldova (Transdniestria), así como actor participante del esquema multilateral de las Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID) que reúnen a Georgia, Abjasia, Osetia del Sur y Rusia bajo co-mediación de la OSCE, UE y ONU. En el caso de Rusia, continuó siendo un país activo en tareas de facilitación en el continente europeo, como co-mediador en el diálogo entre Moldova y Transdniestria y como país co-presidente del Grupo de Minsk de la OSCE en el diálogo entre Armenia y Azerbaiján. En ese proceso, además de sus acciones bajo el paraguas de la OSCE llevaba a cabo buenos oficios a iniciativa propia –como la reunión con Armenia y Azerbaiján que convocó en 2019. Al mismo tiempo, su estatus en los procesos de paz de Georgia y Rusia continuó sujeto a interpretaciones diferentes. Georgia y Ucrania siguieron considerando a Moscú un actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se consideraba tercera parte en ambos procesos. Finalmente, algunos actores mediadores y facilitadores llevaban a cabo su labor a través de estructuras específicas, como el Grupo de Minsk de la OSCE (co-presidido por Rusia, Francia y EEUU) en las negociaciones entre Armenia y Azerbaiján en torno a Nagorno-Karabaj; y el Foro Social Permanente en el País Vasco, que agrupa a organizaciones e individuos.

***Todos los procesos de diálogo en Europa contaban con apoyo de terceras partes externas***

***Los procesos de paz de Moldova (Transdniestria), Serbia-Kosovo y Chipre permanecieron estancados durante 2019***

Los procesos negociadores formales en el continente europeo continuaron caracterizándose por contar con formatos poco inclusivos, con participación de las partes en conflicto y de los actores mediadores en las mesas negociadoras. Una de las excepciones era la delegación negociadora de Kosovo –integrada por representantes gubernamentales, de la oposición política y de la sociedad civil, y nombrada por el Parlamento kosovar a finales de 2018, si bien el Tribunal Constitucional de Kosovo dictaminó en 2019 la inconstitucionalidad de su mandato, por solaparse con otras instituciones. No obstante, actores de la sociedad civil de diversa naturaleza promovieron y participaron en iniciativas de construcción de paz en todos los procesos, si bien su capacidad de influir en las negociaciones formales fue limitada. En la mayoría de los casos, los espacios de diálogo y consultas indirectas de la sociedad civil con actores negociadores o facilitadores no estaban institucionalizados.

En relación a los temas de la **agenda negociadora**, éstos fueron diversos y no en todos los casos trascendieron con detalle los ejes y el estado de las discusiones de cada ronda. Como en años anteriores, las cuestiones de fondo de buena parte de los conflictos y de los procesos, mayoritariamente el **estatus de los diversos territorios en disputa**, continuaron aún ausentes o estancadas. Algunos procesos con esta cuestión de fondo, como el de Serbia-Kosovo, Moldova (Transdniestria) y Chipre, permanecieron bloqueados o ralentizados durante todo el año. En el caso de Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), la discusión sobre el estatus continuó fuera del alcance de las negociaciones ante la falta de acuerdo para abordarla y la fuerza de la realidad sobre el terreno, priorizándose la dimensión de seguridad. A su vez, Armenia y Azerbaiján mantuvieron sus desacuerdos de fondo sobre la resolución del estatus de Nagorno-Karabaj, mientras se avanzó en otras áreas relativas a medidas de confianza y seguridad. En cambio hubo más novedades en Ucrania, donde el nuevo presidente ucraniano anunció a finales de año su apoyo a la llamada fórmula Stenmeier –propuesta en 2016 por el entonces presidente de turno de la OSCE–, que plantea simultanear la concesión de un estatus especial a las áreas en disputa del este de Ucrania y la celebración de elecciones en esas zonas, como vía para desbloquear la implementación de los acuerdos de Minsk y avanzar en la resolución del conflicto, y a la que ya daban apoyo Rusia y los actores rebeldes. No obstante, se evidenció que esta fórmula requería resolver cuestiones relativas a seguridad, como el control de la frontera, que Ucrania exigía recuperar previamente a los otros pasos.

Por otra parte, otros temas de agenda en el continente fueron las cuestiones relativas al ámbito de la **seguridad**. Este ámbito incluyó durante 2019 cuestiones como la **prevención de incidentes y medidas de alto el**

**fuego.** Armenia y Azerbaiyán se comprometieron en 2019 a fortalecer el alto el fuego y el mecanismo de comunicación directo para la prevención de incidentes, con repercusiones positivas en el terreno, donde se redujeron los niveles de violencia. En Ucrania también se renovó y amplió el alto el fuego y, pese a los incumplimientos, la mortalidad descendió de forma significativa en 2019 en comparación con 2018. En Georgia, mientras el mecanismo de prevención de incidentes relativo a Osetia del Sur fue convocado con regularidad –a excepción de un breve lapso–, el de Abjasia permaneció cancelado –se encontraba en esa situación desde junio de 2018, abandonado por Abjasia– y Georgia y los co-mediadores instaron a su reanudación durante las rondas de negociación del proceso al más alto nivel (las Conversaciones Internacionales de Ginebra o GID). En las GID se abordaron otros temas de seguridad, como las restricciones a la libertad de movimiento, el cierre de cruces fronterizos y medidas de militarización llevados a cabo por una u otra parte en conflicto. En el caso de Ucrania, se abordó la cuestión de la **retirada de fuerzas militares y armamento**. En 2019 se logró implementar esa medida en tres zonas piloto acordadas en 2016, y se pactó ampliarla a otras tres zonas en 2020.

En el ámbito de **medidas de confianza** –incluyendo medidas humanitarias–, se produjeron intercambios o liberación de prisioneros en Ucrania, entre Armenia y Azerbaiyán y en Georgia (Abjasia). Además, Armenia y Azerbaiyán autorizaron por vez primera desde 2001 un intercambio de visitas de periodistas de cada país y acordaron permitir mutuamente el acceso a presos por parte de familiares en los centros de detención de cada país. En Chipre, pese a que el proceso de paz continuó paralizado al más alto nivel, se produjeron avances en el nivel de los comités técnicos conjuntos, con medidas de confianza en el ámbito cultural, educativo, económico y comercial, entre otros. Moldova y Transnistria, en cambio, no lograron alcanzar antes de finalizar el año un nuevo protocolo de medidas en áreas de interés común.

Respecto a la **evolución**, 2019 fue un año de estancamiento en los procesos de Moldova (Transdnestria), afectada por la convulsión política en el país; Serbia-Kosovo, paralizado desde finales de 2018 y perspectivas inciertas de reanudación ante las exigencias y posiciones de cada parte; y Chipre, sin reuniones formales en 2019 aunque sí encuentros en el nivel informal y en un contexto de creciente tensión entre Chipre y Turquía en torno a la exploración de gas en el Mediterráneo oriental. En cambio, en Ucrania sí se detectaron avances significativos, con la reanudación del formato negociador de Normandía (Ucrania, Rusia, Alemania y Francia) y el apoyo de Ucrania a la mencionada Fórmula Stenmeier, si bien continuaron existiendo obstáculos de peso para la resolución de las cuestiones de fondo.

*Los procesos de paz en Europa continuaron en 2019 caracterizados en su mayoría por la falta de arquitecturas de género*

Respecto a la **perspectiva de género** en los procesos en el continente, estos continuaron caracterizándose mayoritariamente por la escasa participación de mujeres en los equipos de negociación, así como por la falta de mecanismos o arquitecturas de género. Respecto a 2018, en 2019 seguía existiendo solo un caso que contase con un mecanismo de género en el proceso negociador formal: el proceso de Chipre y su comité técnico de igualdad de género. Mientras en 2018 se mantuvo estancado, en 2019 se anunció el reinicio de su actividad, centrándose en cuestiones de igualdad y cambio climático, si bien la información del comité el resto del año fue escasa. Ninguno de los procesos de paz tenía mecanismos de participación directa de mujeres de la sociedad civil en el nivel formal negociador. Y solo un caso, Georgia, contaba con mecanismos institucionalizados de participación indirecta de mujeres en el proceso de paz. Así, el Gobierno de Georgia mantuvo en 2019 su práctica de organizar varias consultas al año entre representantes gubernamentales georgianos en las negociaciones y representantes de la sociedad civil y población afectada por el conflicto, incluyendo mujeres, con el apoyo de ONU Mujeres, impulsora de esta práctica hasta que pasó a ser internalizada por el Gobierno, recogida en el plan de acción nacional de Georgia sobre la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad. En contraste, en el caso de Armenia, el Gobierno aprobó en 2019 su primer plan de acción nacional, pero éste no contenía mecanismos de participación directa o indirecta en el proceso de paz de organizaciones de mujeres o mujeres afectadas por el conflicto.

Actores facilitadores mantuvieron consultas esporádicas con mujeres de la sociedad civil o con actores políticos y sociales involucrados en la implementación de compromisos relativos a la Resolución 1325, como las reuniones de la representante especial de género de la presidencia de turno de la OSCE con actores sociales y políticos en Ucrania. Asimismo, actores de la UE –incluyendo la jefa de la Oficina Regional del Representante Especial de la UE para el Sur del Cáucaso– también participaron en 2019 en las consultas entre representantes del Gobierno de Georgia y representantes de la sociedad civil, incluyendo mujeres. Espacios organizados o apoyados por la ONU y la UE fueron aprovechados por mujeres activistas para trasladar demandas, incluyendo de reivindicación de mayor participación en los procesos de diálogo, como en Kosovo. Asimismo, la UE aprobó en 2019 su plan de acción 2019-2024 para la implementación de su nuevo Enfoque Estratégico sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2018). Por su parte, tras la presidencia de Eslovaquia de la OSCE, en los primeros días de enero de 2020 tomó el relevo Albania, que anunció entre las prioridades de su presidencia el papel de las mujeres en la paz y la seguridad. No obstante, las principales

organizaciones intergubernamentales que ejercían como terceras partes en el continente, la OSCE y la UE, no ofrecían datos sistematizados sobre la dimensión de género de los procesos en que intervenían ni sobre los impactos o resultados de las consultas con las mujeres de la sociedad civil.

Por otra parte, en el nivel de la sociedad civil, organizaciones de mujeres y activistas llevaron a cabo iniciativas de construcción de paz, establecieron nuevos mecanismos y plantearon demandas de participación en los procesos así como reivindicaciones sobre las cuestiones de fondo de los conflictos y procesos de diálogo. Entre otros ejemplos de 2019, en Chipre la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo (MWMN, por sus siglas en inglés) –que incluye mujeres diplomáticas, así como del ámbito de la sociedad civil– anunció en 2019 el establecimiento de una representación de la red en Chipre, a modo de antena. En Georgia, organizaciones de mujeres de la sociedad civil iniciaron en 2019 un proceso de concreción en el ámbito municipal del plan de acción nacional de la Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad, con apoyo financiero internacional. En Ucrania mujeres activistas de distintas zonas del conflicto se reunieron en torno a un puente que como parte de las medidas de construcción de confianza del proceso negociador estaba siendo reconstruido, para mostrar su apoyo al diálogo y visibilizar el papel de las mujeres en la construcción de paz.

## 5.2 Análisis de casos

### Europa Occidental

España (País Vasco)	
<b>Actores negociadores</b>	ETA (disuelta), Gobierno de España, Gobierno del País Vasco, Gobierno de Navarra, Gobierno de Francia, Mancomunidad del País Vasco francés, actores políticos y sociales del País Vasco, Colectivo de Presos Políticos Vascos (EPPK, por sus siglas en euskera)
<b>Terceras partes</b>	Foro Social Permanente, Bake Bidea
<b>Acuerdos relevantes</b>	--
<b>Síntesis:</b>	Desde el fin de la dictadura franquista en España, se han producido diversos intentos de resolución del conflicto que ha involucrado a la organización armada ETA, creada en 1959 en demanda de la autodeterminación de los territorios considerados como Euskal Herria y la creación de un Estado socialista. A lo largo de las décadas de conflicto, se han denunciado múltiples formas de violencia, incluyendo muertes causadas por la violencia de ETA (837 fallecidos), por la acción de las fuerzas de seguridad (94) y por grupos paramilitares (73), así como otras violaciones de derechos humanos, incluyendo tortura por las fuerzas de seguridad y extorsión económica de ETA. Negociaciones entre 1981 y 1982 llevaron a la disolución en 1982 de ETA político-militar VII Asamblea. Las llamadas Conversaciones de Argel a finales de los ochenta, bajo el Gobierno socialdemócrata

del PSOE, y las aproximaciones a ETA a finales de los noventa por el Gobierno conservador del PP, acompañadas de treguas, fracasaron. Fueron décadas en que continuó activo el conflicto en sus múltiples expresiones, incluyendo la violencia de ETA, y de la organización parapolicial GAL, amparada por sectores del Estado. En los años 2000 continuó la tensión socio-política y militar, con nuevos atentados de ETA e ilegalización del partido Batasuna (2003) y cierre y enjuiciamiento de otros actores políticos y sociales, mientras se asistió también a acercamientos secretos entre dirigentes socialistas vascos y de la izquierda abertzale, llamamientos públicos al diálogo, nuevas propuestas políticas y un proceso de transformación en la izquierda abertzale de apuesta por vías pacíficas. Contactos exploratorios dieron paso a la formalización en 2005 de un nuevo proceso, que contemplaba dos mesas paralelas, una entre partidos políticos y otra entre Gobierno y ETA y que fue acompañado de una nueva tregua. En medio de múltiples obstáculos y un nuevo atentado a finales de 2006, el proceso fracasó. La década siguiente dio paso a nuevas iniciativas y declaraciones –como la Propuesta de Alsasua (2009) y Zutik Euskal Herria (Euskal Herria en Pie) (2010), de la izquierda abertzale y que recogían los principios Mitchell de negociación; la Declaración de Bruselas (2010), de personalidades internacionales y llamamientos de facilitadores internacionales apelando a ETA a un alto el fuego permanente, unilateral y verificable– y a un nuevo impulso a la paz desde sectores de sociedad civil, con participación internacional. Precedida por la Conferencia Internacional por la Paz de Aiete, ETA anunció en 2011 el cese definitivo de la actividad armada y en años posteriores dieron nuevos pasos hacia el desarme unilateral, con implicación de la sociedad civil y la disolución final de ETA en 2018. Actores como el Grupo Internacional de Contacto y el Centro para el Diálogo Humanitario (Suiza) se involucraron como terceras partes en el proceso de diálogo.

**Un año después del histórico anuncio de ETA en 2018 de disolución definitiva de sus estructuras, persistieron numerosos retos en los ámbitos de memoria, convivencia y política penitenciaria.** La ponencia de memoria y convivencia del Parlamento vasco –foro parlamentario iniciado en 2011 e interrumpido en diversas etapas por desacuerdos entre formaciones políticas y reiniciado en 2017 sin participación del Partido Popular– atravesó dificultades durante el año, a causa de las desavenencias entre los partidos PNV y el PSE-EE en marzo torno al documento de síntesis –no público– del trabajo realizado. Según medios de comunicación, algunos representantes del PSE-EE plantearon que el documento rebajaba el denominado “suelo ético” –en referencia al acuerdo alcanzado en 2012 entre PNV, PSE-EE, PP, IU, UPyD y un sector del grupo Aralar para establecer unas bases de convivencia democrática. Su líder, Idoia Mendia, exigió que la ponencia explicitase que no había razones que justificasen el terrorismo o cualquier vulneración de derechos humanos. Los partidos participantes en la ponencia se dieron unos días para decidir el futuro del foro. Tras reunirse a puerta cerrada el 15 de marzo, medios de comunicación informaron que la ponencia seguía adelante. No obstante, el foro se mantuvo bloqueado en los meses siguientes. En octubre trascendió que Podemos se mostraba dispuesto a explorar vías de acercamiento a través de reuniones informales con los grupos.



Por otra parte, también en el ámbito de la convivencia, **el Parlamento vasco aprobó en octubre una resolución de rechazo a los actos de reconocimiento “con ostentación pública” a las personas presas de ETA que salen de la cárcel, al considerar que revictimizan a las víctimas de ETA y que dificultan la construcción de la convivencia. El texto fue apoyado por todos los partidos con excepción de EH Bildu.** En meses anteriores, el líder de la izquierda abertzale Arnaldo Otegi argumentó que los actos no tenían voluntad de humillar, afirmó que seguirían llevándose a cabo con todos los presos y descartó la propuesta del Foro Social –espacio de la sociedad civil que promueve el proceso de paz– de llevarlos a cabo en la intimidad, planteando que ese formato no era una solución. El Gobierno vasco reclamó durante el año a la izquierda abertzale que no organizase más actos de reconocimiento.

En política penitenciaria, el Gobierno español y el Gobierno vasco anunciaron a principios de año el calendario previsto de negociaciones para la transferencia de 33 materias pendientes, incluyendo la competencia sobre prisiones vascas. El calendario arrancaba en enero y se extendía durante 12 meses. No obstante, la inestabilidad política en el Estado español dificultó la interlocución y la negociación, interrumpiéndose desde abril. A finales de año, tras las elecciones generales de noviembre, en el marco de las negociaciones entre PSOE y PNV para lograr un acuerdo de investidura, ambos partidos alcanzaron un acuerdo de 12 puntos que incluye proceder en 2020 a la negociación y traspaso de las competencias estatutarias pendientes. Asimismo, en enero 85.000 personas se manifestaron en Bilbao y Bayona en defensa de cambios en la política penitenciaria. La marcha recibió apoyo de todos los sindicatos del País Vasco. Ese mismo mes, el ministro de Interior del Gobierno español, Fernando Grande-Marlaska, señaló que una vez disuelta ETA ya no era necesario mantener la política de dispersión de las personas presas. Según el ministro, esta era una política antiterrorista y no una política penitenciaria. Grande-Marlaska señaló que los acercamientos se debían producir en aplicación de la legislación y en contacto con las asociaciones de víctimas. La plataforma de apoyo a presos Sare valoró positivamente las declaraciones de Grande-Marlaska sobre el fin de la política de dispersión e instó a que se implemente urgentemente. Durante el año se produjeron algunos acercamientos de presos. Según el Foro Social, entre junio de 2018 y noviembre de 2019, 27 personas presas fueron trasladadas a cárceles próximas al País Vasco –de un total de 210 presos (169 hombres y 28 mujeres) en prisiones de España, de cuales 128 (61%) estaban en situación de primer grado, frente a los 204 (92%) antes de junio de 2018–. El Foro Social destacó que se estaban construyendo poco a poco las condiciones para una solución definitiva. Además, valoró que en ese periodo entre mediados de 2018 y finales de 2019 se había consolidado el consenso institucional, político,

sindical y social sobre política penitenciaria, en torno a la aplicación de la legislación ordinaria y una política penitenciaria normalizada. Por otra parte, **tras 17 años en paradero desconocido fue detenido en mayo en Francia el histórico dirigente de ETA José Antonio Urrutikoetxea, Josu Ternera, en una operación conjunta de la Dirección General de Seguridad Interior de Francia y la Guardia Civil de España.** El Tribunal de Apelación de París le dejó en libertad bajo control judicial en junio y horas después fue detenido de nuevo, a la espera de que se examinasen las demandas de las autoridades judiciales españolas, incluyendo dos euroórdenes y demandas de extradición. El Tribunal rechazó en septiembre una demanda de liberación de sus abogados.

Por otra parte, en el ámbito social, la Coordinadora de ONG del País Vasco, integrada por unas 80 entidades, realizó una petición de disculpas a las víctimas de ETA y de otras expresiones de violencia por su posición de “neutralidad” frente a la violencia. La Coordinadora señaló que se debía poner en el centro el reconocimiento del daño causado a las víctimas e instó a garantizar los principios de verdad, justicia y reparación para todas las víctimas. En otro plano, el Gobierno vasco pospuso la puesta en marcha de una unidad didáctica sobre ETA y sobre el contexto vasco del periodo entre 1960 y 2018 tras las críticas de asociaciones de víctimas de ETA y de los partidos PP y PSOE, pese al respaldo del ámbito educativo.

## Género, paz y seguridad

Durante 2019 se sucedieron diversas iniciativas de construcción de paz con perspectiva de género. Entre ellas, el Instituto Diocesano de Teología y Pastoral, el centro especializado en el abordaje de conflictos Bakeola y la Comisión Paz y Reconciliación de la Diócesis de Bilbao organizaron en marzo el curso “Mujeres en Pie de Paz”. La iniciativa partía del reconocimiento de que la violencia y violaciones de derechos humanos durante una larga etapa en el País Vasco han supuesto una realidad socialmente traumática y un sufrimiento injusto para muchas víctimas. Ponía en valor el papel colectivo e individual de numerosas mujeres en la construcción de paz y el llamamiento a la convivencia, y tenía como objetivo dialogar, reflexionar y compartir sobre sus contribuciones a la consecución de la paz en esferas diversas, incluyendo la social, institucional, organizacional y religiosa. Por otra parte, el Grupo de Género del Foro Social Permanente y el Seminario de Justicia Feminista organizaron en un junio una jornada de trabajo sobre justicia feminista. El Seminario de Justicia Feminista es un espacio de trabajo en el que confluyen sectores de mujeres del movimiento feminista, de grupos vinculados al abordaje de las consecuencias del conflicto en el País Vasco y a la construcción de paz, y en el marco del cual han tratado cuestiones como la justicia restaurativa y el papel de la comunidad en la gestión de conflictos.

## Europa Oriental

Moldova (Transdniestria)	
<b>Actores negociadores</b>	Moldova, autoproclamada República de Transdniestria
<b>Terceras partes</b>	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo sobre los Principios para un arreglo pacífico del conflicto armado en la región del Dniester de la República de Moldova (1992), Memorandum sobre las bases para la normalización de las relaciones entre la República de Moldova y Transdniestria (Acuerdo de Moscú) (1997)

### Síntesis:

Transdniestria, un territorio de 4.000 km<sup>2</sup> y medio millón de habitantes, con mayoría de población rusohablante, legalmente bajo soberanía de Moldova y de facto independiente, es escenario desde los años noventa de un conflicto no resuelto en torno a su estatus. El conflicto emergió en la etapa final de la URSS, cuando se incrementaron los temores en Transdniestria sobre una posible unificación entre una Moldova independiente y Rumanía –ambas con vínculos históricos y culturales–. Transdniestria rechazó la soberanía de Moldova y se declaró independiente de esta. Se asistió a una escalada de incidentes, que derivaron en un conflicto armado en 1992. Un acuerdo de alto el fuego ese mismo año puso fin a la guerra y dio paso a un proceso de paz, con mediación internacional. Entre las principales cuestiones en disputa se incluye el estatus del territorio –defensa de la integridad estatal y aceptación de un estatus especial para la entidad, por parte de Moldova; y demanda de modelos de amplias competencias, como confederalismo e independencia plena, por parte de Transdniestria. Otros ejes de disputa en la negociación incluyen la dimensión cultural y socioeconómica y la presencia militar rusa en Transdniestria. Desde los inicios del proceso, ha habido diversas propuestas de solución, acuerdos parciales, compromisos y medidas de confianza en el marco del proceso de paz, así como fuertes obstáculos y etapas de estancamiento. También se han proyectado disputas internacionales de dimensión geoestratégica sobre este conflicto no resuelto, agravadas con la guerra en Ucrania.

**Las negociaciones afrontaron dificultades y se ralentizaron de la mano de una crisis política interna en Moldova, en contraste con los años anteriores de avances en el ámbito del conjunto de medidas** conocidas como “Berlín Plus”.<sup>8</sup> A comienzos de año, el presidente de turno de la OSCE –organización mediadora del proceso–, el eslovaco Miroslav Lajčák, había apuntado que los planes del proceso negociador para 2019 incluían la finalización del paquete de medidas de Berlín Plus, incluyendo en el ámbito de las telecomunicaciones entre Moldova y Transdniestria, así como la identificación de nuevas áreas en que avanzar. No obstante, la celebración de elecciones parlamentarias en Moldova en febrero y las dificultades para formar un nuevo gobierno ante la fal-

ta de mayorías claras retrasaron el proceso negociador. En junio, después de tres meses de estancamiento en el escenario político moldavo y contra todo pronóstico, el partido pro-UE Acción y Solidaridad (ACUM) y el pro-ruso Partido Socialista acordaron la formación de un gobierno de coalición –con la líder de ACUM Maia Sandu como nueva primera ministra, y la socialista Zinaida Greceanii como presidenta del Parlamento–, y que tenía entre sus objetivos desplazar del poder al Partido Demócrata del oligarca Vladimir Plahotniuc. El acuerdo se produjo *in extremis*, el 8 de junio, con interpretaciones diferentes sobre si cumplía o excedía el plazo constitucional límite de tres meses. Un día después, el Tribunal Constitucional declaró como no válida la formación del gobierno de coalición al considerar excedido el plazo. Además, retiró al presidente del país, Igor Dodon, sus poderes presidenciales, a quien el Partido Demócrata acusó de no disolver el Parlamento, y en su lugar fue nombrado presidente, Pavel Filip, del Partido Demócrata. El nuevo Gobierno logró apoyos internacionales, Filip dimitió a mitad de junio y un día después el Tribunal Constitucional revocó su dictamen anterior y reconoció a la nueva Administración.

La salida temporal a la crisis política en Moldova reactivó el proceso en Transdniestria, si bien con dificultades. A finales de julio se produjo un encuentro entre los negociadores principales de ambas partes: el viceministro moldavo para la Reintegración, Vasillii Sova –designado como nuevo negociador jefe en junio–, y el responsable de Exteriores de Transdniestria, Vitaly Ignatiev. Era la primera reunión a este nivel desde principios de año. A su vez se celebraron negociaciones en el formato 5+2, que agrupa a las partes en conflicto, así como a los mediadores (OSCE, Rusia, Ucrania) y observadores (EEUU y UE), en Bratislava (Eslovaquia) el 9 y 10 de octubre. En la reunión las delegaciones revisaron la situación relativa al paquete de medidas de Berlín Plus y abordaron nuevas áreas prioritarias para la construcción de confianza. No obstante, no lograron alcanzar acuerdo para un nuevo protocolo. Según la OSCE, las partes estuvieron muy cerca de un nuevo acuerdo.

Algunos analistas destacaron ya en junio que el nuevo escenario de gobierno de coalición liderado por ACUM suponía un cambio en la aproximación a la resolución del conflicto. Por una parte, ACUM sería crítico con la estrategia promovida por los mediadores de avanzar con medidas de confianza, al considerar que estas consolidan progresivamente la soberanía de Transdniestria y alejan la solución defendida por Moldova de integridad territorial y un estatus especial similar al de la región de Gagauzia en Moldova. También el presidente moldavo Igor Dodon, del Partido Socialista, habría mostrado reservas respecto a acelerar las negociaciones políticas y se

8. “Berlín Plus” hace referencia a un conjunto de ocho medidas en torno a las cuales las partes negocian desde 2016 y que quedan recogidas en diversos protocolos, como el Protocolo de Berlín (2016) y el Protocolo de Viena (2017). Las medidas incluyen: reapertura del puente Gura Bicului-Bychok, que conecta las dos orillas del río Dniester/Nistru; la certificación oficial por Moldova y el consiguiente reconocimiento de los diplomas universitarios de Transdniestria; garantías de funcionamiento de los colegios de alfabeto latino administrados por Moldova, pero ubicados en Transdniestria; comunicación telefónica fija y móvil entre Moldova y Transdniestria; registro de matrículas de vehículos de Transdniestria; libertad de movimiento para la población de ambos lados de la línea de conflicto; acceso a tierras de cultivo del distrito de Dubasari; y finalización de casos penales contra cargos políticos de las partes en conflicto.

estaría alejando de sus anteriores posiciones favorables a una solución de tipo federal. Además, según algunos análisis, ambos socios de gobierno priorizarían no poner en riesgo la coalición de gobierno. En declaraciones en julio, la primera ministra había denunciado el enriquecimiento ilícito y la corrupción económica en torno al conflicto por parte de actores de Transdniestria. Según Sandu, para la resolución del conflicto era necesario reestablecer antes el orden en el ámbito económico. Por su parte, las autoridades de Transdniestria acusaron en diferentes momentos del año al Gobierno de Moldova de incumplimiento de los compromisos previos y le responsabilizaron de que no se hubiera podido alcanzar un nuevo protocolo en la reunión 5+2 de octubre.

***El proceso de diálogo entre las autoridades de Moldova y Transdniestria se vio influido negativamente por la incertidumbre política en Moldova***

**El proceso negociador se vio afectado a finales de año por una nueva crisis política en Moldova, debido al colapso del gobierno de coalición en noviembre,** tras perder una moción de censura impulsada por el Partido Socialista tras desacuerdos sobre el procedimiento de nombramiento del fiscal general. Algunos análisis apuntaron a las reticencias de fondo del Partido Socialista a avanzar hacia un poder judicial independiente que pudiera impulsar la lucha contra la corrupción en el país. El Parlamento aprobó a mediados de ese mes un nuevo Ejecutivo, liderado por el ex ministro de Economía y asesor presidencial Ion Chicu, de carácter provisional hasta la celebración de nuevas elecciones. El nuevo Gobierno, la mitad de cuyos miembros son antiguos asesores de Dodon, obtuvo el apoyo del Partido Demócrata.

**Género, paz y seguridad**

**El proceso de paz continuó sin mecanismos específicos de participación de mujeres en el ámbito formal.** En lo que respecta al equilibrio de género en los puestos de alto nivel, tras el cambio de Gobierno en Moldova, la viceprimera ministra de Reintegración y jefa negociadora, Cristina Lesnic, fue sustituida por un hombre, Vasillii Sova. Asimismo, el cargo de representante especial de la OSCE para el proceso negociador lo continuó detentando un hombre, el italiano Franco Frattini, quien fue reelegido para esa posición por la presidencia de turno eslovaca de la OSCE.

Por otra parte, la capital moldava acogió a principios de septiembre la celebración del foro sub-regional Beijing+25 para los países de la Asociación Oriental y Rumanía, con participación de personas expertas, en que se analizó el recorrido de la implementación de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción de 1995. La directora regional de ONU Mujeres para Europa

y Asia Central, Alia El-Yassir, señaló la necesidad de que los países de la región avancen desde los compromisos legales hasta lograr resultados prácticos en el ámbito de la igualdad de género. También señaló la necesidad de diálogos intergeneracionales y de una mayor participación de la sociedad civil. Durante su visita, El-Yassir se reunió con la nueva primera ministra de Moldova, Maia Sandu. Esta última se comprometió a alinear el marco normativo al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul). Asimismo, se celebró en Georgia una conferencia regional para fortalecer la implementación de la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad en Armenia, Azerbaiyán, Moldova y Ucrania, en el marco de un proyecto con participación de la Asociación de Política Exterior de Moldova, y que pretende involucrar a las autoridades locales y centrales y a sectores de la sociedad civil para impulsar el papel de las mujeres en los procesos de negociación y construcción de paz en la región.

Ucrania (este)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia <sup>9</sup>
<b>Terceras partes</b>	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia) <sup>10</sup> ; Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia) <sup>11</sup>
<b>Acuerdos relevantes</b>	Protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo Trilateral de Contacto (Acuerdo de Minsk) (2014), Memorando sobre el cumplimiento de las disposiciones del protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo Trilateral de Contacto (Memorando de Minsk) (2014), Paquete de medidas para la implementación de los acuerdos de Minsk (Acuerdo de Minsk II) (2015)

**Síntesis:**

El conflicto armado que desde abril de 2014 enfrenta en el este de Ucrania a fuerzas estatales y milicias secesionistas pro-rusas, apoyadas por Rusia, en torno al estatus de esas áreas y con otros múltiples factores de fondo, es objeto de negociaciones internacionales que involucran formatos como el llamado Grupo Trilateral de Contacto (OSCE, Rusia y Ucrania) y a las propias milicias pro-rusas, así como a iniciativas diplomáticas de algunas cancillerías. Desde la creación del Grupo de Contacto en mayo de 2014, ha habido diversos intentos de acuerdos, incluyendo un plan de paz en junio ese año y una breve tregua ese mes no renovada; un pacto (Protocolo de Minsk, septiembre de 2014) que incluía un alto el fuego bilateral y supervisado por la OSCE y descentralización de poder en las áreas bajo control de las milicias; así como un memorándum ese mismo año para

9. El estatus de Rusia en el proceso de paz en Ucrania está sujeto a interpretaciones diferentes. Ucrania lo considera actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.  
 10. *Ibíd.*  
 11. *Ibíd.*

---

una zona desmilitarizada, que completaba al Protocolo de Minsk. Nuevas escaladas de violencia llevaron al acuerdo de Minsk II en 2015, si bien continuaron la violencia y las discrepancias sobre la implementación. Entre los retos para abordar la resolución del conflicto se incluyen la dimensión de internacionalización de la disputa (principalmente, por el apoyo de Rusia a las milicias y el trasfondo de conflicto entre Occidente y Rusia proyectado en la crisis ucraniana). A la guerra en el este le había precedido una grave crisis general en Ucrania (protestas masivas anti-gubernamentales; salida del presidente Yanukóvich; anexión de Crimea por Rusia) en la que también hubo algunos intentos de negociación entre el entonces Gobierno y la oposición.

---

**El proceso de paz en torno al conflicto del este de Ucrania experimentó avances, en contraste con el estancamiento de 2018, a pesar de las dificultades de fondo para avanzar en las cuestiones sustantivas del conflicto.** Durante el año las partes acordaron nuevos altos el fuego, así como nuevos acuerdos de retirada de fuerzas militares de varias zonas y medidas de confianza. Además, **a finales de año se reanudó el formato negociador de Normandía (Ucrania, Rusia, Alemania y Francia), el mecanismo de diálogo político al más alto nivel, paralizado desde octubre de 2016**, que complementa las negociaciones del Grupo Trilateral de Contacto (TCG, por sus siglas en inglés), facilitadas por la OSCE. El proceso transcurrió en un nuevo contexto político en Ucrania, con la victoria en abril en segunda ronda de los comicios presidenciales de Volodimir Zelenski. En su investidura, Zelenski marcó como prioridad principal la consecución de la paz en el este de Ucrania con todas las medidas que fuera necesario.

Durante el año, **se renovó y amplió el alto el fuego en diversas ocasiones.** El 8 de marzo en el marco del TCG las partes alcanzaron un acuerdo de renovación del alto el fuego, que conllevó un descenso de los incidentes en días inmediatamente posteriores, si bien en semanas siguientes se produjeron nuevos incidentes. El 17 de julio, también en el marco del TCG, las partes acordaron un alto el fuego completo, duradero e ilimitado, que prohibía todo tipo de disparos. No obstante, las autoridades ucranianas señalaron que la medida no descartaba el uso de fuego en respuesta a ataques. A su vez, el alto el fuego acordado iba acompañado de prohibición de situar armamento pesado en zonas pobladas o próximo a ellas, especialmente junto a infraestructura y equipamientos civiles, incluyendo colegios, guarderías y hospitales. El acuerdo supuso una reducción muy significativa de la violencia desde su entrada en vigor, el 21 de julio y hasta principios de septiembre.

Por otra parte, durante el año también **se avanzó en otros ámbitos, como el de la implementación de la retirada de fuerzas acordada en 2016 en tres zonas piloto (Stanytsia Luhanska, Zolote y Petrivske).** Así, el

repliegue en Stanytsia Luhanska –zona clave por ser uno de los principales puntos de tránsito para civiles que cruzan entre áreas bajo control del Gobierno y zonas bajo control rebelde– se inició y completó en los últimos días de junio. Además, las partes acordaron reparar el puente de Stanytsia Luhanska –dañado desde 2015–, para facilitar los desplazamientos de la población civil con dificultades de movilidad. El puente fue desminado, reparado y, el 20 de noviembre, inaugurado. A su vez, entre finales de octubre y principios de noviembre se retiraron las fuerzas y armamento de Zolote, zona afectada previamente por violaciones del alto el fuego; y a principios de noviembre se implementó la retirada de fuerzas en Petrivske. Además, en septiembre, Rusia y Ucrania llevaron a cabo un intercambio de prisioneros vinculados al conflicto, 35 de cada parte, incluyendo los 24 marinos ucranianos detenidos por Rusia en el marco de tensiones navales en el mar de Azov.

En los últimos meses del año se asistió a nuevos avances. **El presidente ucraniano anunció en octubre su apoyo a la llamada fórmula Steinmeier**, una propuesta formulada en 2016 por el entonces ministro de Exteriores alemán Frank-Walter Steinmeier (actual presidente de Alemania) durante su presidencia de turno de la OSCE, con el fin de desbloquear la cuestión de la celebración de elecciones en las zonas en disputa del este de Ucrania y de otorgarles un estatus especial. Planteaba simultanear ambos procesos para evitar el bloqueo en torno a su orden, si bien no resolvía la cuestión de la recuperación del control de la frontera por parte de Ucrania. Zelenski advirtió que apoyaba la fórmula Steinmeier pero recuperando el control de la frontera antes de la celebración de comicios en las zonas en conflicto y celebrándose éstos bajo legislación ucraniana. Por su parte, Rusia ya había dado apoyo anteriormente al plan Steinmeier. Asimismo, los líderes de Ucrania, Rusia, Alemania y Francia se reunieron en París en diciembre en el llamado formato de Normandía. Ucrania y Rusia acordaron un alto el fuego pleno e integral para finales de año, así como el intercambio de todos los prisioneros relacionados con el conflicto. También se pactó la retirada de fuerzas y equipamiento de otras tres zonas adicionales para marzo de 2020. El

intercambio de presos se materializó el 29 de diciembre, sin llegar a ser total, pero sí extenso, con 124 personas liberadas por Ucrania –incluyendo cinco ex miembros de las fuerzas ucranianas antidisturbios acusadas de matar a activistas de las movilizaciones antigubernamentales (Maidan) de 2014–, y 76 por parte de las autoridades rebeldes del Donbás. Zelenski y el presidente ruso, Vladimir Putin, en conversación telefónica a final de año, acordaron abordar la posibilidad de un nuevo intercambio, según informó Ucrania. Por otra parte, Ucrania y Rusia alcanzaron a finales de diciembre un acuerdo de cinco años para la continuación del tránsito del gas natural ruso a través del territorio ucraniano.

## Género, paz y seguridad

El proceso negociador de Ucrania continuó caracterizado por la falta de participación de mujeres y sociedad civil y escasa integración de la perspectiva de género en sus diversos niveles, según han denunciado activistas y organizaciones de mujeres en diferentes fases del proceso. Por otra parte, **la representante especial de género de la presidencia de turno de la OSCE, Melanne Verwee, realizó un viaje de varios días a Ucrania, en el que se reunió con diversos actores políticos y sociales,** incluyendo con el representante de Ucrania en el grupo de trabajo sobre cuestiones humanitarias del Grupo Trilateral de Contacto, así como con otros representantes gubernamentales. Las reuniones se centraron en la implementación del plan de acción nacional del Gobierno de Ucrania sobre la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad. Se trata de un plan que prioriza la participación de las mujeres en los sectores de seguridad y defensa, sin mecanismos para la participación efectiva y sostenida, directa o indirecta, de mujeres en el proceso de paz. A su vez, abordaron otras cuestiones como la participación de mujeres en los procesos de reforma legislativa, así como la participación de la sociedad civil. Por otra parte, la OSCE informó también de reuniones de la representante especial de género con miembros de organizaciones de la sociedad civil en Kiev y Kramatorsk.

**Algunos sectores de mujeres de la sociedad civil continuaron llevando a cabo iniciativas de construcción de paz,** incluyendo de provisión de servicios, así como de fomento del diálogo. Con motivo del Día Internacional de la No Violencia, el 2 de octubre cuatro mujeres activistas de ambos lados del conflicto se reunieron junto al puente de Stanytsia Luhanska, en ese momento en proceso de reparación tras permanecer dañado desde 2015 a causa de las hostilidades. En el marco de su visita a Ucrania, Verwee se reunió con algunas de ellas, que subrayaron la necesidad de una mejora de las condiciones en los puestos de control de paso de un lado a otro del conflicto y de la finalización de la violencia, entre otros aspectos.

## Rusia y Cáucaso

Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno de Armenia, Gobierno de Azerbaiyán
<b>Terceras partes</b>	Grupo de Minsk de la OSCE (copresidido por Rusia, Francia y EEUU; el resto de miembros permanentes son Belarús, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía)
<b>Acuerdos relevantes</b>	Protocolo de Bishkek (1994), Acuerdo de alto el fuego (1994)

### Síntesis:

El conflicto armado que enfrentó entre 1992 y 1994 a Azerbaiyán y a Armenia por el estatus de Nagorno-Karabaj –enclave de mayoría armenia perteneciente a Azerbaiyán y que se declaró independiente en 1992– finalizó con un acuerdo de alto el fuego en 1994, un balance de más de 20.000 víctimas mortales y un millón de personas desplazadas, así como la ocupación militar por Armenia de varios distritos alrededor de Nagorno-Karabaj. Desde entonces se han sucedido las negociaciones entre Armenia y Azerbaiyán, con varios intentos fracasados de planes de paz en los primeros años y un nuevo impulso a través del llamado Proceso de Praga, iniciado en 2004 y centrado desde 2005 en la negociación de unos principios básicos como base para la discusión de un acuerdo posterior (retirada de Armenia de los territorios ocupados alrededor de Nagorno-Karabaj, estatus provisional para Nagorno-Karabaj, derecho al retorno de la población desplazada, decisión eventual sobre el estatus final de la entidad a través de una expresión vinculante de voluntad, garantías internacionales de seguridad). El estancamiento de las negociaciones desde 2010 y la fragilidad en torno a la línea de alto el fuego han incrementado las llamadas de alerta, en un contexto de carrera armamentística y retórica beligerante y en un escenario regional de disputas geoestratégicas.

**El proceso de negociaciones experimentó algunos avances, dando continuidad a los progresos de finales de 2018,** y en el contexto de cambio de liderazgo en Armenia con Nikol Pashinyan como nuevo primer ministro tras las protestas pacíficas masivas y las elecciones parlamentarias de ese año. También la situación de seguridad en torno a la línea de alto el fuego mejoró en 2019.<sup>12</sup> **El presidente azerbaiyano, Ilham Aliyev, y Pashinyan se reunieron en marzo en Viena, bajo los auspicios de los co-mediadores del Grupo de Minsk de la OSCE, en un encuentro valorado positivamente por ambos mandatarios. Se comprometieron a fortalecer el alto el fuego y el mecanismo de comunicación directo aprobado en 2018,** así como a desarrollar medidas en el ámbito humanitario. El líder armenio descartó que la reunión marcara un hito, pero señaló que se había iniciado un nuevo proceso y que el encuentro había sido positivo para avanzar en la comprensión de cada parte respecto a la otra. El líder azerbaiyano también señaló que la reunión suponía un nuevo inicio para el proceso negociador. Estuvo precedida de una reunión en enero en París entre los ministros de Exteriores de Armenia, Zohrab Mnatsakanyan, y Azerbaiyán, Elmar Mammadyarov con los co-mediadores del grupo de Minsk de la OSCE y el representante personal de la presidencia de turno de la OSCE. En el encuentro las partes acordaron, entre otros aspectos, la necesidad de adoptar medidas concretas para preparar a las poblaciones de ambos países para la paz. Asimismo, a iniciativa rusa, los ministros de Exteriores armenio y azerbaiyano se reunieron de nuevo en abril en Moscú, con participación de los co-mediadores de la OSCE. Se reafirmaron en una salida diplomática al conflicto, se comprometieron a una mayor estabilización de la Línea

12. Véase el resumen sobre Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) en el capítulo 2 (Tensiones) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, 2020.

de Contacto –especialmente durante el desarrollo de actividades agrícolas– y acordaron medidas para permitir mutuamente el acceso a presos en los centros de detención por parte de familiares. Además, los ministros expresaron su voluntad de iniciar un trabajo concreto de establecimiento de contacto entre las poblaciones, incluyendo a través de visitas recíprocas de periodistas.

En nuevas reuniones por separado de los líderes de Exteriores de ambos países con el grupo de Minsk – en mayo en un viaje de los co-mediadores a la región y en junio en EEUU– los co-mediadores expresaron preocupación por los incidentes de violencia que causaron víctimas y llamaron al cumplimiento del alto el fuego. Los ministros volvieron a reunirse conjuntamente en septiembre en Nueva York, coincidiendo con la Asamblea General de la ONU, y por separado con los co-mediadores en octubre en la región. No obstante, no hubo avances significativos en el último trimestre del año y se produjeron algunos episodios de escalada de la retórica acusatoria entre las partes. Así, el Gobierno de Armenia acusó a Azerbaiyán en octubre de adoptar una posición maximalista. Por su parte, el presidente azerbaiyano en noviembre se reafirmó en la soberanía de Azerbaiyán sobre Nagorno-Karabaj y descartó toda posibilidad de independencia del territorio. Los ministros de Exteriores de ambos países se reunieron en diciembre, con mediación de la OSCE, pero sin resultados significativos.

Por otra parte, en diversos momentos del año el Gobierno armenio defendió la opción de que Nagorno-Karabaj pase a formar parte del formato negociador – actualmente sus autoridades son consultadas por los co-mediadores, pero no tienen un estatus formal. Según Pashinyan, dicha posición no era una precondition, pero sí un elemento necesario. Tras una visita a Armenia en noviembre, el ministro de Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, se mostró partidario del reconocimiento de Nagorno-Karabaj en las negociaciones. Azerbaiyán, por su parte, continuó rechazando la exigencia armenia de cambio de formato y en noviembre respondió con la exigencia de participación en el proceso de población desplazada procedente de Nagorno-Karabaj.

Durante el año se pusieron en marcha algunas medidas de confianza y humanitarias, como un intercambio de dos prisioneros en junio, facilitado por el Comité Internacional de la Cruz Roja. Asimismo, y siguiendo el compromiso adoptado por las partes en la cumbre de alto nivel en marzo, en noviembre **se produjo un intercambio de visitas de periodistas de cada país**. Los viajes se produjeron de forma no pública, aunque la información trascendió días después en prensa. Se trata de la primera iniciativa de este tipo desde 2001.

## Género, paz y seguridad

El proceso de paz continuó sin mecanismos específicos de participación de mujeres ni de inclusión de la perspectiva de género, y también continuó siendo excluyente para otros sectores de la población civil. Respecto a la percepción social de las mujeres sobre la paz y el proceso de paz, una investigación de la ONG sueca Kvinna till Kvinna identificó que las mujeres de Armenia, Azerbaiyán y Nagorno-Karabaj percibían a su propia sociedad como más pacífica y tolerante que las otras, y que se daba en todas ellas el sentimiento de resignación y de falta de confianza en el proceso de paz.<sup>13</sup> En algunos casos, especialmente entre mujeres que residían en zonas cercanas a la frontera, se consideraba necesaria una mayor militarización. La mayoría de las entrevistadas se consideraban al margen del proceso de paz, que concebían como un ámbito masculino y de las élites, y no se consideraban como constructoras de paz reales, tampoco aquellas involucradas más directamente en ese ámbito.

Por otra parte, la campaña “Mujeres por la Paz” –que lanzó en 2018 Anna Hakobyan, la periodista y esposa del primer ministro armenio, Nikol Pashinyan, y que tiene el objetivo de promover la resolución pacífica del conflicto de Nagorno-Karabaj– fue presentada en marzo en Washington, meses después de su presentación en 2018 en Moscú. En el contexto de llamamientos internacionales y de mayor apertura de las partes en conflicto a la implementación de medidas de confianza, algunos análisis identificaron una mayor oportunidad para el impulso a la construcción de paz de la mano de iniciativas de mujeres. Asimismo, **el Gobierno de Armenia adoptó en febrero de 2019 su primer Plan de Acción Nacional sobre la implementación de la Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad**, para el periodo 2019-2021. Por su parte, Azerbaiyán continuó sin un plan de acción nacional sobre la Resolución 1325. **El plan de acción nacional armenio no incluyó ningún mecanismo de participación directa o indirecta en el proceso de paz para organizaciones de mujeres o mujeres afectadas por el conflicto**, pese a anunciar en su preámbulo que el Gobierno confiere especial importancia a la participación activa de las mujeres en todas las fases del conflicto. Los objetivos de participación se concretaban en el plan en forma de impulso a la participación de mujeres y la perspectiva de género en las fuerzas de seguridad; la cooperación entre órganos de gobierno; y participación en las esferas económica, social, educativa y medioambiental. El plan abordaba también la situación de las mujeres afectadas por el conflicto a través de la promoción de campañas de sensibilización y programas dirigidos a organizaciones de mujeres afectadas por el conflicto, así como de medidas de protección.

13. Kvinna till Kvinna, *Listen to Her – Gendered Effects of the Conflict over Nagorno-Karabakh and Women's Priorities for Peace*, 2019.

Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia <sup>17</sup>
<b>Terceras partes</b>	OSCE, UE y ONU, EEUU, Rusia <sup>18</sup>
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo sobre los principios del arreglo del conflicto georgiano-osetio (Acuerdo de Sochi) (1992), Acuerdo de cesación del fuego y separación de las fuerzas firmado en Moscú el 14 de mayo de 1994 acuerdo relativo al conflicto de Abjasia, Protocolo de acuerdo (2008), Implementación del plan del 12 de agosto de 2008 (2008)

#### Síntesis:

La guerra de agosto de 2008 entre Georgia y Rusia –iniciada en Osetia del Sur y extendida a Abjasia y territorio no disputado de Georgia– finalizó con un acuerdo de paz de seis puntos, mediado por la UE. El plan de paz incluía el inicio de un diálogo internacional sobre la seguridad y estabilidad en Abjasia y Osetia del Sur, dos pequeños territorios en el noroeste y norte-centro de Georgia, fronterizos con Rusia, reconocidos internacionalmente como regiones de Georgia e independientes *de facto* desde el fin de sendas guerras que enfrentaron a fuerzas abjasias y georgianas (1992-1994) y a fuerzas osetias y georgianas (1991-1992) en torno a sus estatus. El acuerdo de 2008 dio paso al inicio del proceso de diálogo conocido como Discusiones Internacionales de Ginebra (GID, por sus siglas en inglés), que reúne a representantes de Georgia, Osetia del Sur Abjasia y Rusia, bajo mediación internacional (OSCE, UE, ONU, y EEUU como observadora). Según el pacto, el diálogo debía centrarse en disposiciones para garantizar la seguridad y estabilidad en la región, la cuestión de la población refugiada y desplazada y cualquier otro tema de común acuerdo entre las partes, de manera que no se incorporaba de manera explícita la cuestión del estatus en disputa de los territorios. En ese sentido, tras la guerra de 2008 Rusia reconoció de manera formal la independencia de Abjasia y Osetia del Sur y estableció acuerdos y presencia militar permanente en ellos, rechazados por Georgia. La etapa post-2008 supuso el desmantelamiento de los mecanismos de diálogo y observación anteriores, incluyendo las misiones de la OSCE y de la ONU y sustituyó los diálogos separados anteriores por un único formato que abarca a las dos regiones en disputa. También se dio paso a una misión de observación de la UE, sin acceso a los territorios en disputa. Las GID contienen dos grupos de trabajo (seguridad y cuestiones humanitarias) y bajo su cobertura se crearon en 2009 los Mecanismos de Prevención y Respuesta a Incidentes, uno para cada región, facilitados por la UE y OSCE. En un contexto geopolítico de disputa entre Rusia y actores políticos, económicos y militares occidentales (EEUU, UE, OTAN), así como de antagonismo crónico entre las regiones en disputa y Georgia, el proceso de diálogo afronta numerosos obstáculos.

**El diálogo afrontó obstáculos en 2019 en los dos niveles del proceso de paz –las Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID), el más alto nivel político; y los mecanismos de prevención y gestión de incidentes (IPRM). Se produjeron cuatro rondas de las GID en 2019 (abril, julio, octubre y diciembre). Rusia, Osetia del Sur y Abjasia abandonaron de nuevo las sesiones del grupo de trabajo sobre cuestiones humanitarias de las GID, impidiendo abordar de la cuestión de la población desplazada. En el grupo de trabajo sobre seguridad, las partes mantuvieron sus posturas enfrentadas. Georgia puso énfasis en la denuncia de la militarización por**

parte de Rusia, Abjasia y Osetia del Sur, su realización de ejercicios militares y el establecimiento de barreras en las zonas fronterizas. También denunció la vulneración de los derechos de la población georgiana en zonas bajo control de las regiones independientes de facto, incluyendo del derecho a la educación en lengua materna. Además, denunció detenciones ilegales y secuestros. Reclamó la investigación sobre la muerte de varias personas georgianas, incluyendo un joven georgiano muerto bajo custodia policial en Abjasia en marzo de 2019. Exigió la retirada de las tropas rusas en ambas regiones y el establecimiento de mecanismos internacionales de seguridad. Por su parte, en las rondas de las GID de 2019 Rusia, Abjasia y Osetia del Sur destacaron la estabilidad en la zona fronteriza y denunciaron las relaciones entre Georgia y la OTAN y los ejercicios de esta organización en el país como una amenaza a la seguridad de la región. Según Rusia, la insistencia de Georgia en la retirada de tropas bloqueaba las negociaciones.

**Las GID se vieron influidas por el contexto regional y local. El clima en la ronda de julio de las GID se vio afectado por las protestas antigubernamentales y contrarias a Rusia que experimentó Georgia a finales de junio.** Más de 240 personas resultaron heridas en choques con la Policía mientras manifestantes trataban de entrar en el Parlamento. Las movilizaciones se desencadenaron tras un encuentro de parlamentarios ortodoxos en Georgia durante el cual un parlamentario ruso tomó el escaño del presidente del Parlamento georgiano. Hubo cientos de detenidos y denuncias de uso excesivo de la fuerza. En reacción, Rusia impuso medidas temporales, como la prohibición de vuelos a Georgia. Algunos sectores mantuvieron protestas diarias en semanas siguientes, reanudándose más ampliamente en septiembre. En noviembre se produjo una nueva oleada de movilizaciones opositoras en Georgia, en protesta por la no aprobación de un nuevo sistema electoral, lo que incumplía los compromisos del Ejecutivo ante la crisis de junio, y en diciembre hubo también protestas opositoras y pro-gubernamentales. Por otra parte, en las GID también se abordó la situación de cierre de cruces fronterizos, como el del puente de Enguri, cerrado en junio por Abjasia alegando protestas provocativas georgianas en el cercano distrito de Zugdidi, si bien en la ronda de octubre se celebró su reapertura. A su vez, la situación de incremento de la tensión en la zona en torno a Chorchana y Tsnelsi también se abordó en las GID de octubre. Rusia acusó a Georgia de iniciar una disputa, con la construcción de un puesto de control policial en la zona, que llevó a Osetia del Sur a lanzar un ultimátum para su retirada, a instalar otro y a imponer el cierre temporal de la frontera. El Gobierno georgiano denunció la movilización de personal y equipamiento militar en esa zona tras el ultimátum osetio y advirtió del riesgo de confrontación grave. Los co-mediadores instaron a la contención. Rusia denunció el rechazo de Georgia a delimitar la frontera en las zonas disputadas. A principios de diciembre, Osetia del Sur suavizó

algunas de las restricciones en la frontera, solo para la salida de personas jubiladas o en graves condiciones de salud, y llevó a cabo algunas liberaciones de personas georgianas detenidas por cruzar la frontera, incluyendo de un conocido doctor georgiano. En la última ronda de las GID en 2019, el 10 y 11 de diciembre, los co-mediadores advirtieron del deterioro de la situación en terreno, especialmente en la zona de Chorchana y Tselisi, de las restricciones a la libertad de movimiento y del cierre durante más de cinco meses de los puntos de cruce en la frontera administrativa de Georgia y Osetia del Sur.

**Respecto a los mecanismos IPRM, el de Abjasia se mantuvo suspendido –cancelado desde junio de 2018, abandonado por Abjasia. El Gobierno georgiano y los co-mediadores instaron en las GID a su reanudación, sin éxito.** El IPRM de Osetia del Sur, suspendido entre septiembre y diciembre de 2018, fue convocado con regularidad, si bien a finales de agosto el incremento de tensión llevó a su interrupción, según informó la misión de la UE EUMM. Los temas abordados en el IPRM de Osetia del Sur durante el año incluyeron la situación de seguridad, los puntos de cruce, la investigación sobre víctimas mortales, la instalación de elementos que actúan como barreras en áreas fronterizas, el uso de la línea de comunicación directa entre las partes para la gestión de incidentes, denuncias de violaciones del espacio aéreo, entre otras.

Por otra parte, **la nueva presidenta georgiana, Salome Zurbishvili –en el cargo desde diciembre de 2018–, reclamó durante el año un mayor perfil político para las GID, afirmando que era demasiado técnico.** Defendió un formato más activo y efectivo para lograr una solución política. Asimismo, durante el año el Gobierno georgiano puso en marcha medidas de construcción de confianza dirigidas a la población de Abjasia y Osetia del Sur, enmarcadas en su plan “Un paso para un futuro mejor”, anunciado en 2018. Incluyeron medidas de reconocimiento de la ciudadanía, subvenciones y un programa de facilitación del ingreso de estudiantes de las dos regiones en el sistema universitario de Georgia.

## Género, paz y seguridad

**El Gobierno georgiano mantuvo su práctica institucionalizada de reuniones entre representantes gubernamentales participantes en las GID y en los IPRM y población civil afectada por el conflicto, incluyendo organizaciones de mujeres.** Se trata de una aproximación iniciada por ONU Mujeres en 2013 y que posteriormente pasó a organizar el Gobierno, con apoyo de la agencia de la ONU. Se celebraron reuniones de este tipo en torno a los IPRM, como las de abril en Gori y junio en dos localidades en los distritos de Tsalenjikha y Zugdidi. En ellas se explicaron los resultados de los

IPRM y organizaciones de mujeres, otros sectores de población afectada y personas expertas compartieron prioridades como la necesidad de abordar la situación de seguridad en torno a la línea de demarcación fronteriza y las barreras en la zona fronteriza. También reclamaron mejoras en la infraestructura de carreteras, en la cobertura telefónica y de internet, los sistemas de riego y servicios de salud, así como más información sobre el sistema de comunicación directa entre las partes en conflicto para la gestión de incidentes. Pusieron énfasis también en las dificultades económicas en las áreas fronterizas, como factor que lleva al éxodo de población, especialmente de jóvenes, de estas zonas. A su vez, se abordó la interrupción de los IPRM de Abjasia y estrategias para su reanudación.

También se reunieron participantes de Georgia en las GID y sectores de población afectada, incluyendo organizaciones de mujeres, en mayo, con apoyo de ONU Mujeres y el Departamento de Estado de EEUU, en las que se abordaron los resultados de la 47ª ronda de las GID, celebrada en abril. Se abordó la cuestión de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz. Según ONU Mujeres, representantes de organizaciones de mujeres y expertas plantearon temas como la libertad de movimiento, cuestiones medioambientales, casos de trata de mujeres y estrategias de prevención de trata. Además, señalaron la necesidad de promover instrumentos de derechos humanos, especialmente de las mujeres y niñas, de Abjasia y Osetia del Sur.

Por otra parte, tres organizaciones de Georgia (Asociación de mujeres desplazadas internas Consent, el Centro de Información de Mujeres y el Fondo Humanitario-Cultural Sukhumi), ONU Mujeres y el Departamento de Estado de EEUU iniciaron un proceso de concreción del plan de acción nacional sobre la Resolución 1325 en el ámbito local en 10 municipios de Georgia, seleccionadas por su cercanía a la línea de demarcación fronteriza y por la elevada concentración de población desplazada. El proceso incluye encuentros y consultas sobre las prioridades locales. Según ONU Mujeres, entre los temas destacados por las participantes, se incluyen los problemas de subsistencia y alojamiento, las detenciones de personas que cruzan la frontera, las violaciones de derechos humanos y los impactos del cierre de pasos fronterizos con Abjasia.

## Sudeste de Europa

Chipre	
<b>Actores negociadores</b>	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre
<b>Terceras partes</b>	ONU, UE; Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo del 13 de Febrero de 2004 (2004)



---

**Síntesis:**

La isla de Chipre, habitada por una mayoría griega y por población turca y otras minorías, afronta una situación de conflicto no resuelto de larga duración. Precedido de violencia en los años cincuenta, tras su independencia en 1960 Chipre se vio afectada por una crisis en que se desplazó del poder a la población turcochipriota, poniendo en cuestión el reparto de poder contemplado en la Constitución y en la que se produjeron nuevos hechos de violencia, que llevaron al despliegue de la misión de mantenimiento de la paz UNFICYP en 1964. De fondo se evidenciaba la confrontación entre aspiraciones de *enosis* (unión a Grecia) y de *taksim* (partición) de la población grecochipriota y turcochipriota, respectivamente. Un golpe de Estado en 1974 con el objetivo de promover la unificación con Grecia desencadenó una invasión militar de la isla por Turquía. La crisis generó desplazamiento de población y la división de la isla entre un tercio norte bajo control turcochipriota y dos tercios en el sur bajo control grecochipriota, separados por una zona desmilitarizada, conocida como la zona de amortiguación o “Línea Verde”, supervisada por la ONU. Desde la división de la isla se han sucedido los intentos de solución, como los diálogos de alto nivel en los años setenta y las iniciativas de aproximación promovidas por sucesivos secretarios generales de la ONU en décadas siguientes. El Plan Annan para una federación bicomunal y bizonal fue aprobado en referéndum en 2004 por la población turcochipriota y rechazado por la grecochipriota. Tras el fracaso del diálogo Christofias-Talat (2008-2012), en 2014 se inició una nueva etapa de negociación que ha generado elevadas expectativas.

---

**El proceso de paz continuó estancado, con reuniones informales pero sin una reanudación formal de las negociaciones, suspendidas desde 2017, y en medio de la persistente tensión entre Turquía y Chipre sobre la exploración de gas en las aguas en torno a la isla** y de un incremento de la tensión en la zona de amortiguación (Línea Verde) en Chipre. La representante especial del secretario general de la ONU y asesora especial adjunta, Elizabeth Spehar, se reunió en febrero y agosto con los líderes grecochipriota y turcochipriota, Nikos Anastasiades y Mustafa Akinci, con el objetivo de llegar a un acuerdo sobre los términos de referencia para reiniciar las negociaciones sustantivas sobre el conflicto de la isla. A su vez, la alta funcionaria de Naciones Unidas Jane Holl Lute también llevó a cabo consultas por separado con ambos líderes, con los países garantes (Grecia, Reino Unido y Turquía) y con la UE (observadora en la Conferencia de Chipre). **El secretario general de la ONU, António Guterres, mantuvo una reunión informal en noviembre con los dos líderes. Guterres se comprometió en noviembre a explorar con las partes y las tres potencias garantes la posibilidad de una reunión informal en el formato 5+ auspiciada por la ONU.** A lo largo del año y en la reunión con Guterres, las partes se reafirmaron en su compromiso con la consecución de una solución al conflicto basada en el establecimiento de una

***El proceso de paz en Chipre continuó estancado, sin que las reuniones informales en 2019 consiguieran generar acuerdo suficiente para su reanudación***

federación bizonal y bicomunal con igualdad política, así como en su compromiso con la Declaración de 2014 y con el marco de seis puntos propuesto por la ONU en 2017 (territorio, igualdad política, propiedad, igualdad de trato, seguridad y garantías). Pese a este compromiso, la retórica pública de las partes continuó siendo divisoria.

**Las partes en conflicto sí lograron avances en el diálogo al nivel de los comités técnicos y en el ámbito de las medidas de construcción de confianza.** En febrero los dos líderes se comprometieron a intensificar el trabajo de los comités y durante el año se reactivaron grupos de trabajo anteriormente paralizados. Algunos estuvieron especialmente activos, como el de Asuntos Económicos y Comerciales, el de Cultura y el de Educación. Asimismo, se estableció un mecanismo financiado por PNUD y la UE para el apoyo a las actividades de los comités. Entre las medidas de confianza llevadas a cabo, se logró implementar la interoperabilidad de los teléfonos móviles y la interconexión de las redes eléctricas. Por otra parte, los dos líderes reafirmaron su acuerdo para el desminado en nueve zonas en cada comunidad. También se llevó a cabo un intercambio de obras de arte pictórico grecochipriota que permanecían bajo control turcochipriota desde la división de la isla y de registros audiovisuales de artistas turcochipriotas que estaban bajo custodia grecochipriota. En el ámbito religioso, con facilitación de la misión de la ONU, UNFICYP, y de la llamada Vía Religiosa –iniciativa de diálogo entre líderes religiosos de la isla para contribuir al proceso de paz, con apoyo de Suecia–, se pudo realizar una peregrinación a una mezquita en la ciudad portuaria de Larnaca. A su vez, por vez primera desde 1963, antiguos habitantes turcochipriotas de un pueblo del distrito de Nicosia pudieron rezar en la mezquita de esa localidad, en la zona de amortiguación, en un clima de acogida por parte de los habitantes grecochipriotas, según destacó la ONU, cuya misión de mantenimiento de la paz facilitó el acceso para numerosos otros actos religiosos y de conmemoración durante el año.

**El proceso de paz transcurrió en un clima de disputa internacional entre el Gobierno grecochipriota y el de Turquía, en torno al gas en aguas cercanas a la isla.** Tras el anuncio en febrero de nuevos hallazgos de reservas significativas de gas por parte de ExxonMobil en la llamada Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Chipre –delimitada por

Chipre con los países vecinos Israel, Egipto y Líbano–, el gobierno turcochipriota afirmó en abril que llevarían a cabo exploración de recursos en la ZEE de la mano de Turquía. Ankara también anunció actividad exploratoria y desplegó varios buques en aguas de la ZEE, escoltados por buques de guerra y drones militares. En respuesta, la UE acordó en julio sanciones contra Turquía. El Gobierno turco firmó un pacto en noviembre con el

---

14. Véase el resumen sobre Libia en el capítulo 6 (Oriente Medio).

gobierno internacionalmente reconocido de Libia (GNA) sobre temas de seguridad y para la demarcación de la frontera marítima de sus zonas económicas exclusivas, solapándose con otros países y atribuyendo a Turquía derechos de exploración de gas sobre un área amplia del Mediterráneo oriental.<sup>14</sup> Chipre, Grecia y Egipto – quienes según el pacto turco-libio deberían obtener autorización de Turquía para explorar en la zona en disputa– denunciaron el acuerdo, que también fue criticado por la UE. De manera general Turquía rechaza la actividad de exploración y perforación de Chipre ante la situación de conflicto no resuelto y reclama su paralización hasta que no haya un acuerdo de reunificación de la isla. El Gobierno turcochipriota también reclama un mecanismo para compartir los ingresos procedentes de la explotación de los recursos. El Ejecutivo grecochipriota, por su parte, defiende su soberanía sobre la ZEE y alega que una parte de los beneficios se entregarán a la parte turcochipriota cuando se logre un acuerdo de resolución.

## Género, paz y seguridad

**El comité técnico sobre igualdad de género del proceso de paz –establecido en 2015– reanudó en marzo su actividad, tras su estancamiento en 2018.** Así lo anunciaron sus co-líderes Xenia Loizidou y Mine Yücel, que señalaron que el grupo de trabajo se centraría en cuestiones de cambio climático. No obstante, la información del comité durante el resto del año fue escasa. Por otra parte, la representante especial del secretario general de la ONU y asesora especial adjunta destacó en febrero el impacto negativo de la paralización de las negociaciones en la sociedad, incluyendo las mujeres, en términos de decepción, y al mismo tiempo señaló la necesidad de un proceso de paz más inclusivo. La representante especial destacó el trabajo por la paz de mujeres de ambas comunidades de la isla y el potencial en este ámbito.

Por otra parte, la **Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo (MWMN, por sus siglas en inglés) anunció en mayo el establecimiento de una filial en Chipre.** El anuncio seguía a un encuentro celebrado en Chipre en 2018 entre una treintena de mujeres de ambas comunidades de la isla, organizado por el Lobby de Mujeres de Chipre, con apoyo de la MWMN, la Red de Mujeres Mediadoras de la Commonwealth, la organización internacional Liga Internacional de las Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF) y la UNFICYP, con el objetivo de abordar la situación, necesidades y demandas en torno al conflicto y de identificar oportunidades de construcción de paz. El lanzamiento oficial en 2019 de la filial en Chipre incluyó un acto público sobre los retos para la participación efectiva de las mujeres en la mediación y la construcción de paz y un taller sobre mediación.

### **La Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo estableció una antena en Chipre**

#### Serbia – Kosovo

**Actores negociadores** Serbia, Kosovo

**Terceras partes** UE, ONU

**Acuerdos relevantes** Acuerdo Militar Técnico entre la Fuerza Internacional de Seguridad (KFOR) y la República Federal de Yugoslavia (1999), Primer acuerdo sobre los principios que rigen la normalización de las relaciones (Acuerdo de Bruselas) (2013)

#### **Síntesis:**

Desde el fin de la guerra que enfrentó entre 1998 y 1999 a Serbia y al grupo armado albanokosovar ELK, con participación de la OTAN, continúa en disputa el estatus de Kosovo –de mayoría albanesa e históricamente integrada en el Imperio Otomano, en el Reino de Serbios, Croatas y Eslovenos y más recientemente en la República de Serbia de Yugoslavia (región autónoma y provincia autónoma, sucesivamente)–. Tras un proceso de administración interina internacional de Kosovo con mandato del Consejo de Seguridad de la ONU (resolución 1244, de 1999), en 2006 se abrió un proceso de discusión del estatus bajo paraguas de la ONU. Kosovo dio apoyo a la propuesta del enviado especial del secretario general, Martti Ahtisaari, de independencia supervisada internacionalmente y descentralización para la minoría serbia de Kosovo, mientras Serbia la rechazó. Siguió nuevos intentos de diálogo facilitados por una troika (EEUU, UE, Rusia) que fracasaron. En 2008 Kosovo proclamó unilateralmente la independencia y se comprometió a implementar el plan Ahtisaari. El inicio de un nuevo proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo en 2011 bajo facilitación de la UE (Proceso de Bruselas) abrió las puertas al acercamiento en cuestiones técnicas y políticas. Desde su inicio se han realizado avances significativos, incluyendo el acuerdo para el desmantelamiento de las estructuras paralelas políticas, judiciales y de seguridad de las áreas de mayoría de población serbia de Kosovo; así como para la creación de una asociación/comunidad de municipios serbios en Kosovo. No obstante, existen aún retos pendientes destacados, especialmente en el ámbito de la implementación de los pactos, la reconciliación y la resolución definitiva del estatus político de Kosovo.

**El proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo se mantuvo estancado en 2019, sin reuniones entre sus equipos negociadores durante 2019 y las perspectivas de reanudación resultaban complejas, ante la inmovilidad de las partes.** El proceso había quedado suspendido a

finales de 2018, cuando Serbia decidió aparcarlo en protesta por la imposición de aranceles del 100% a los productos procedentes de Serbia, medida de represalia de Kosovo contra lo que considera obstáculos de Serbia al reconocimiento internacional de Kosovo. A lo largo de 2019 el presidente serbio, Aleksandar Vučić, insistió en que la cancelación del arancel era una condición indispensable para reiniciar el diálogo. Las autoridades kosovares insistieron en diversos momentos que el arancel seguiría aplicándose si Serbia no cambiaba de posición respecto al reconocimiento internacional y que las relaciones comerciales no podían abordarse por separado del diálogo político con Serbia. El primer

ministro insinuó que el reconocimiento de Kosovo era un punto de partida para continuar el diálogo, mientras el Gobierno de Serbia señaló que no se podía establecer de antemano el resultado del diálogo y cuestionó que Kosovo tuviera voluntad de negociar.

Se sucedieron los llamamientos internacionales para el reinicio de las negociaciones, en el marco de reuniones, cumbres y posiciones políticas. La alta representante de la UE, Federica Mogherini, instó a las autoridades kosovares a retirar los aranceles en diversas ocasiones, incluyendo durante una reunión que mantuvo en enero con la delegación negociadora kosovar. Alemania y Francia incrementaron su perfil en la búsqueda de una salida a la crisis en el marco de una cumbre informal sobre los Balcanes Occidentales en abril en Berlín, que había generado expectativas por la oportunidad de acercamiento entre las partes. Aunque los líderes de Kosovo y Serbia acordaron continuar con los esfuerzos para aplicar los pactos alcanzados hasta la fecha, no se logró el reinicio del proceso. La reunión de seguimiento prevista para julio en París fue cancelada. Por otra parte, el llamado Quinteto (EEUU, Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia) instó en agosto a Kosovo a retirar los aranceles y a Serbia a poner fin a su campaña por la cesación del reconocimiento de Kosovo. El secretario general de la ONU llamó a la eliminación de todos los obstáculos que impedían el diálogo y alertó de que el estancamiento en las negociaciones frenaba los avances para la normalización de las relaciones y suponía una amenaza para la estabilidad. Por otra parte, durante el año Kosovo defendió que EEUU fuera incluido en el formato negociador facilitado por la UE. A finales de año los presidentes de Serbia y de Kosovo mantuvieron una reunión informal bajo los auspicios del presidente francés, Emmanuel Macron, en el marco de una cumbre internacional sobre gobernanza. Vučić reiteró que la retirada de los aranceles era una condición necesaria para el reinicio del diálogo. El presidente de Kosovo, Hashim Thaci, afirmó estar dispuesto a una rápida reanudación del diálogo si Serbia no ponía condiciones.

Por otra parte, el proceso afrontó incertezas relativas al equipo negociador de Kosovo.

El Tribunal Constitucional de Kosovo dictaminó en junio la inconstitucionalidad del mandato y competencias de la delegación negociadora de Kosovo, por solaparse con otras instituciones. El Parlamento de Kosovo había aprobado –sin participación de los diputados serbokosovares de la Lista de Serbia– en marzo de 2019 legislación sobre las responsabilidades y competencias de la delegación –establecida en diciembre de 2018 y compuesta por representantes del gobierno, de la oposición política y de la sociedad civil, sin participación serbokosovar. El mandato aprobado establecía márgenes más estrictos para el diálogo con Serbia, por lo que había recibido críticas de representantes políticos serbokosovares y del Gobierno de Serbia. El

dictamen del Tribunal Constitucional dejaba sin efectos a la delegación. El periodo posterior al fallo judicial estuvo condicionado por la situación de interinidad política en Kosovo, tras la dimisión del primer ministro, Ramush Haradinaj, en julio –tras ser convocado por las Salas Especializadas y la Fiscalía Especializada, que investigan crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra, entre otros, cometidos entre 1998 y 2000–, y la convocatoria de elecciones parlamentarias anticipadas en octubre. En el periodo preelectoral y electoral las formaciones políticas albanokosovares endurecieron sus posiciones respecto a las condiciones para el diálogo con Serbia. En ese contexto y anulado legalmente el anterior equipo negociador, el nuevo mandato, equipo y aproximación a las negociaciones por parte de Kosovo quedaba supeditado a la posición del nuevo gobierno. El líder de Vetevendosje y posible futuro primer ministro, Albin Kurti, afirmó en diciembre que el proceso negociador no debería continuar dirigido por los presidentes de ambos territorios.

## **Género, paz y seguridad**

El proceso de diálogo, paralizado durante 2019, continuó sin mecanismos específicos de participación de mujeres y de la sociedad civil de Kosovo y Serbia. Por otra parte, representantes de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres, reclamaron el incremento de la presencia de mujeres en los procesos políticos de alto nivel en Kosovo, en el marco de un evento coorganizado por la ONU y la UE en marzo relativo a la agenda de mujeres, paz y seguridad.

Otras recomendaciones resultantes del acto incluyeron la necesidad de mayores esfuerzos para implementar la ley sobre igualdad de género, con especial atención a las mujeres de comunidades no mayoritarias; el incremento de las cuotas de género en el Parlamento y la inclusión de mujeres en cargos asesores; el impulso a las necesidades y preocupaciones de las supervivientes de violencia sexual relacionada con el conflicto en la agenda de los procesos políticos; y el impulso y aceleración de la iniciativa de Comisión Regional para el Establecimiento de los Hechos sobre todas las Víctimas de

Crímenes de Guerra y otras graves Violaciones de los Derechos Humanos cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia (RECOM).

Por otra parte, continuó activa la comisión del Gobierno de Kosovo que tiene el mandato de verificar y reconocer la condición de víctimas de la violencia sexual relacionada con el conflicto y proporcionar reparación. Desde su inicio en febrero de 2018 y hasta mediados de septiembre de 2019 se habían recibido 1.057 solicitudes y se había reconocido el estatus de supervivientes a 406 personas (394 mujeres y 12 hombres). Durante el año se llevaron a cabo diversos actos de la sociedad civil para sensibilizar sobre el

tema. En su informe de octubre, el secretario general de la ONU expresó preocupación sobre las limitaciones del proceso de reparación, al no incluirse los casos de violencia sexual de poco después del fin de la guerra y por no incluir a personas víctimas de comunidades no mayoritarias, por lo que llamó a un enfoque plenamente inclusivo. A su vez, algunas ONG de Kosovo señalaron que el proceso de verificación estaba transcurriendo muy lentamente y que no incluía órganos supervisores. Por su parte, la Red de Mujeres de Kosovo (KWN, que agrupa a 141 organizaciones) visitó en junio la comisión

y mostraron apoyo a su trabajo. Por otra parte, en junio representantes de la sociedad civil se manifestaron en la capital hasta la sede del Parlamento en apoyo a las víctimas de violencia sexual durante la guerra y en protesta por la instrumentalización política de las experiencias de violencia sexual. En Serbia activistas de Mujeres de Negro y de otras organizaciones de la sociedad civil se manifestaron en marzo ante el Parlamento serbio para conmemorar a las víctimas albanokosovares de la guerra y denunciar el silencio institucional al respecto.



## 6. Negociaciones de paz en Oriente Medio

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

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

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

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

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

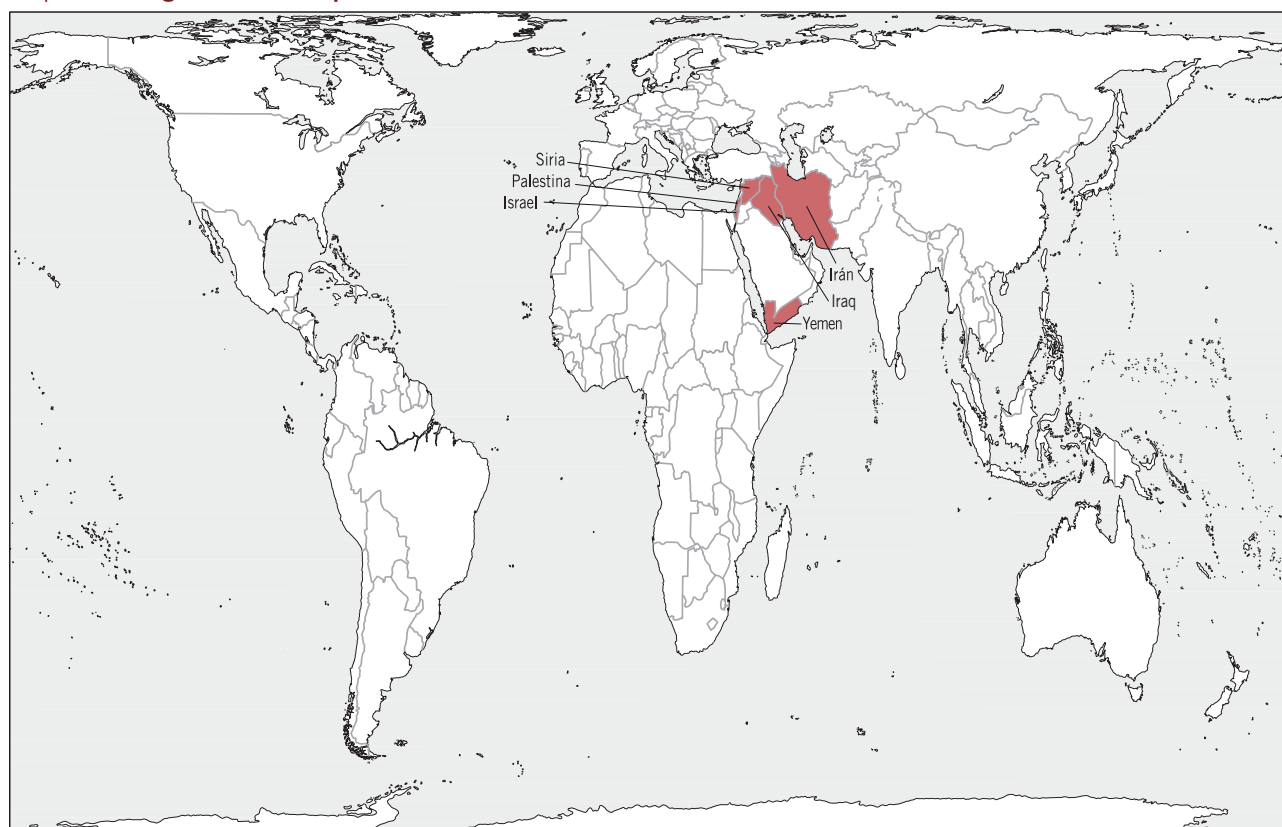
\*\* Contactos de carácter exploratorio

### 6.1 Negociaciones en 2019: tendencias regionales

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

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

Mapa 6.1. Negociaciones de paz en 2019 en Oriente Medio



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6.2 Análisis de casos

### Golfo

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

### Síntesis:

En la mira de la comunidad internacional desde 2002, el programa nuclear iraní se convirtió en uno de los elementos clave de la tensión entre la república islámica y Occidente, en particular en su relación con EEUU e Israel. Durante más de una década de rondas de negociaciones, y pese a que se presentaron diversas propuestas para sortear el conflicto, las partes no consiguieron llegar a acuerdo y se mantuvieron casi invariables en sus posturas. Por un lado, EEUU, Israel y varios países europeos con una posición de desconfianza hacia Teherán y convencidos de los objetivos militares de su programa atómico, y, por otro, Irán insistiendo en que sus actividades nucleares sólo tienen finalidades civiles y se ajustan a la normativa internacional. En este contexto, el programa atómico iraní continuó desarrollándose, en paralelo a la aprobación de sanciones contra Teherán por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, de EEUU y de la UE, y a las amenazas de acción militar principalmente por parte de Israel. El cambio de Gobierno en Irán en 2013 alentó expectativas sobre la posibilidad de entablar un diálogo sustantivo en materia nuclear, facilitó nuevas rondas de negociaciones y derivó en la firma de acuerdos que pretenden frenar el programa atómico iraní a cambio del levantamiento de sanciones. Las negociaciones en torno al programa nuclear iraní han sido recibidas con reticencias por Israel, algunos actores como Arabia Saudita y sectores en EEUU, en un contexto marcado por desconfianzas históricas, cuestiones de soberanía y orgullo nacional, dispares intereses geopolíticos y estratégicos y pugnas regionales, entre otros factores.

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

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

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

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

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

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

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

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

**Síntesis:**

Escenario de diversos focos de conflicto en las últimas décadas, Yemen inició en 2011 un difícil proceso de transición tras las revueltas que llevaron a Alí Abdullah Saleh a abandonar la presidencia después de más de 30 años en el cargo. El accidentado proceso derivó en una rebelión de las fuerzas al-houthistas y del expresidente Saleh contra el gobierno de transición encabezado por Abdo Rabbo Mansour Hadi, que se vio obligado a abandonar el poder a principios de 2015. En marzo de ese año, una coalición internacional liderada por Arabia Saudita decidió intervenir militarmente en el país en apoyo al gobierno depuesto y a partir de entonces el conflicto ha vivido una escalada en los niveles de violencia. Ante esta evolución de los acontecimientos, Naciones Unidas –que ha estado involucrada en el país desde el inicio del proceso de transición– y algunos actores regionales e internacionales han intentado promover una vía política para resolver el conflicto. Pese a estas iniciativas, los contactos no prosperaron y desde mediados de 2016 se instaló un bloqueo en el diálogo. No fue hasta 2018 que los contactos entre las partes se reactivaron y derivaron en la firma del acuerdo de Estocolmo ese año, despertando cautas expectativas sobre las posibilidades de una salida política al conflicto.

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

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

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

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

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

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

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

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

***En noviembre, el Gobierno de Hadi y sectores separatistas del sur firmaron el Acuerdo de Riad con la intención de desescalar la pugna en el bando anti al-houthista y evitar una nueva guerra dentro del conflicto armado yemení***

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

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

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

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

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

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

### Género, paz y seguridad

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

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

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

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

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

## Mashreq

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

## Síntesis:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En este contexto, **la decisión del Gobierno de Trump, en noviembre, de dejar de considerar ilegales los asentamientos israelíes en territorios ocupados palestinos contribuyó a enrarecer el clima y a obstaculizar las posibilidades de un diálogo.** El anuncio de EEUU alentó protestas en diversas ciudades palestinas y, al igual que las promesas de Netanyahu,

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

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



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

### Género, paz y seguridad

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

Palestina	
<b>Actores negociadores</b>	Hamas, Fatah
<b>Terceras partes</b>	Egipto, Qatar
<b>Acuerdos relevantes</b>	Acuerdo de la Meca (2007), Acuerdo de El Cairo (2011), Acuerdo de Doha (2012), Acuerdo de Beach Refugee Camp (2014)
<b>Síntesis:</b>	Desde el inicio de la confrontación entre Hamas y Fatah, que a partir de 2007 se ha materializado en una separación de facto entre Gaza y Cisjordania, diversas iniciativas de

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

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

12. Véase resumen sobre Palestina en este capítulo.

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

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

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

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

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

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

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

### **Género, paz y seguridad**

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

14. Ibid.

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

Siria	
<b>Actores negociadores</b>	Gobierno, sectores de la oposición política y armada
<b>Terceras partes</b>	ONU, UE, EEUU, Rusia, Turquía, Irán
<b>Acuerdos relevantes</b>	Comunicado de Ginebra del Grupo de Acción por Siria (2012); Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU en apoyo a una Hoja de Ruta para un Proceso de Paz en Siria del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG) tras las Conversaciones de paz de Viena (2015) <sup>15</sup>

#### Síntesis:

Ante las graves consecuencias del conflicto armado en Siria y en un contexto de preocupación por las repercusiones regionales de la crisis, diversos actores regionales e internacionales han intentado facilitar una salida dialogada y comprometer a las partes en un cese de hostilidades. No obstante, las distintas aproximaciones al conflicto por parte de actores regionales y potencias internacionales junto a la incapacidad para lograr un consenso en el Consejo de Seguridad de la ONU han dificultado las posibilidades de abrir camino a una solución política. Tras una breve y fallida intervención de la Liga Árabe, la ONU asumió el liderazgo de los intentos de mediación, encabezados por los enviados especiales Kofi Annan (2012), Lakhdar Brahimi (2012-2014), Staffan de Mistura (2014-2018) y Geir Pedersen (desde fines de 2018). A sus iniciativas se han sumado la UE, EEUU, Rusia o el Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG). En 2015, las conversaciones de paz en Viena del ISSG –lideradas por Washington y Moscú y en las que participaron una veintena de países y organizaciones internacionales– derivaron en un plan de paz para Siria que fue refrendado por la resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU. A partir de 2017, en paralelo al proceso de Ginebra liderado por la ONU –que ha incluido conversaciones intra-sirias impulsadas por De Mistura–, se puso en marcha el proceso de Astaná, promovido por Rusia y en el que también participan Turquía e Irán. Las distintas rondas de negociaciones celebradas desde el inicio del conflicto armado han evidenciado las profundas diferencias entre las partes y no han conseguido frenar los elevados niveles de violencia en el país.

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

de tregua –mayoritariamente fallidas– dirigidas a generar pausas en las hostilidades y crear “zonas de seguridad”, como en los procesos diplomáticos de alto nivel impulsados por la ONU –proceso de Ginebra– y por Rusia –proceso de Astaná/Nursultán<sup>16</sup>, que ofrecieron algunas novedades hacia finales de año. En términos generales, sin embargo, **durante el año y como ha ocurrido desde el inicio del conflicto, los actores armados involucrados en el conflicto privilegiaron la vía militar y al finalizar 2019 se imponía el escepticismo sobre las perspectivas de una salida negociada.**

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

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

15. Tanto el Comunicado de Ginebra de 2012 como la resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU son documentos de referencia para las negociaciones, pero no han sido suscritos por las partes en conflicto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Género, paz y seguridad**

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

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

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

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

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



# Anexo 1: Resumen de los conflictos armados en 2019<sup>1</sup>

Conflicto <sup>2</sup> -inicio-	Tipología <sup>3</sup>	Actores principales <sup>4</sup>	Intensidad <sup>5</sup>
			Evolución <sup>6</sup>
<b>África</b>			
Argelia -1992-	Interno internacionalizado	Gobierno, grupos armados AQMI (ex GSPC), MUYAO, al-Mourabitoun, Jund al-Khilafa (filial de ISIS), ISIS, gobiernos del norte de África y Sahel	1
	Sistema		Fin
Burundi -2015-	Interno internacionalizado	Gobierno, Juventudes Imbonerakure, partido político CNDD-FDD, partido político CNL, grupos armados RED-TABARA, FPB (anteriormente FOREBU), FNL	1
	Gobierno		↑
Camerún (Ambazonia/ North West y South West) -2018-	Interno Internacionalizado	Gobierno de Camerún, autoproclamado Gobierno Interino de Ambazonia, grupos armados ADF, SCACUF, SOCADEF y SCDF y decenas de milicias menores	3
	Autogobierno, Identidad		↑
Libia -2011-	Interno internacionalizado	Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) con sede en Trípoli, Gobierno con sede en Tobruk/Bayda, grupos armados de diverso signo, incluyendo el Ejército Nacional de Libia (LNA), milicias de Misrata, Petroleum Facilities Guard, Brigadas de Defensa de Bengasi (BDB), ISIS, AQMI, mercenarios, EEUU, Francia, Reino Unido, Egipto, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, Jordania, Turquía, Qatar, Rusia, entre otros países	3
	Gobierno, Recursos, Sistema		↑
Malí -2012-	Interno internacionalizado	Gobierno, CMA (MNL, MAA facción, CPA, HCUA), Plataforma (GATIA, CMPFPR, MAA facción), MSA, Ansar Dine, MUYAO, AQMI, MRRA, al-Mourabitoun, Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (JNIM o GSIM), Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS), Estado Islámico en la Provincia de África Occidental (ISWAP), Katiba Macina, MINUSMA, Francia (operación Barkhane), Fuerza Conjunta Sahel G5 (Mauritania, Chad, Malí, Níger y Burkina Faso)	3
	Sistema, Autogobierno, Identidad		↑

1. Tabla extraída de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2020.
2. En esta columna se señala el Estado o la región en que se desarrolla el conflicto armado, especificando entre paréntesis la zona dentro de ese Estado a la que se circunscribe el conflicto o el nombre del grupo armado que protagoniza el conflicto.
3. Este informe clasifica y analiza los conflictos armados a partir de una doble tipología, que aborda por una parte las causas o incompatibilidad de intereses y por otra parte la confluencia entre escenario del conflicto y actores. En relación a las causas principales, se pueden distinguir las siguientes: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno) o aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado (Sistema) o a la política interna o internacional de un Gobierno (Gobierno), lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o lucha por el control de los recursos (Recursos) o del territorio (Territorio). En relación a la segunda tipología, los conflictos armados pueden ser internos, internos internacionalizados o internacionales. Se considera conflicto armado interno aquel enfrentamiento protagonizado por actores armados del mismo Estado que operan exclusivamente en y desde el interior del mismo. En segundo lugar, se entiende por conflicto armado interno internacionalizado aquel en el que alguna de las partes contendientes es foránea, y/o cuando el enfrentamiento se extiende al territorio de países vecinos. Para considerar un conflicto armado como interno internacionalizado también se tiene en cuenta el hecho de que los grupos armados tengan sus bases militares en los países vecinos, en connivencia con esos Estados, y lancen sus ataques desde éstos. Finalmente, se entiende por conflicto internacional aquel en el que se enfrentan actores estatales o no estatales de dos o más países. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la mayoría de los conflictos armados actuales tienen una importante dimensión e influencia regional o internacional debido, entre otros factores, a los flujos de personas refugiadas, al comercio de armas, a los intereses económicos o políticos (como la explotación legal o ilegal de recursos) que los países vecinos tienen en el conflicto, a la participación de combatientes extranjeros o al apoyo logístico y militar proporcionado por otros Estados.
4. En esta columna se señalan los actores que intervienen de manera directa en las hostilidades. Los actores principales que participan de forma directa en los enfrentamientos conforman una amalgama de actores armados regulares o irregulares. Los conflictos suelen ser protagonizados por el Gobierno, o sus Fuerzas Armadas, contra uno o varios grupos armados de oposición, pero también pueden abarcar otros grupos no regulares como clanes, guerrillas, señores de la guerra, grupos armados opuestos entre sí o milicias de comunidades étnicas o religiosas. Aunque el instrumento bélico que más utilizan los actores es el armamento convencional, y dentro de éste las armas ligeras (que son las causantes de la mayoría de las víctimas mortales de los conflictos), en muchos casos se utilizan otros medios, como ataques suicidas, atentados, violencia sexual, e incluso el hambre es utilizada como instrumento de guerra. Existen además otros actores que no participan directamente en las acciones armadas pero que sí influyen de manera significativa en el conflicto.
5. La intensidad de un conflicto armado (alta, media o baja) y su evolución (escalada de la violencia, reducción de la violencia, sin cambios) se evalúan principalmente a partir de su letalidad (número de víctimas) e impacto en la población y en el territorio. Asimismo, hay otras dimensiones que merecen ser consideradas, como la sistematización y frecuencia de la violencia o la complejidad de la disputa bélica (la complejidad está normalmente vinculada al número y fragmentación de los actores involucrados, al nivel de institucionalización y capacidad del Estado y al grado de internacionalización del conflicto, así como a la elasticidad de los objetivos y a la voluntad política de las partes para alcanzar acuerdos). Por tanto, suelen considerarse conflictos armados de alta intensidad aquellos que provocan más de 1.000 víctimas mortales anuales además de normalmente afectar a porciones significativas del territorio y la población e implicar a un número importante de actores (que establecen interacciones de alianza, confrontación o coexistencia táctica entre ellos). Los conflictos de media y baja intensidad, en los que se registran más de 100 víctimas mortales anuales, presentan las características anteriormente mencionadas con una menor presencia y alcance. Se considera que un conflicto armado finaliza cuando se produce una reducción significativa y sostenida de las hostilidades armadas, bien sea por victoria militar, acuerdo entre los actores enfrentados, desmovilización de una de las partes o bien porque una de las partes contendientes renuncia a o limita notablemente la lucha armada como estrategia para la consecución de unos objetivos. Cualquiera de estas opciones no significa necesariamente la superación de las causas de fondo del conflicto armado ni cierra la posibilidad de un rebrote de la violencia. El cese temporal de hostilidades, formal o tácito, no implica necesariamente el fin del conflicto armado.
6. En esta columna se compara la evolución de los acontecimientos del año 2019 con la del 2018, apareciendo el símbolo de escalada de la violencia (↑) si la situación general del conflicto durante 2019 es más grave que la del año anterior, el de reducción de la violencia (↓) si es mejor y el de sin cambios (=) si no ha experimentado cambios significativos.



Conflicto -inicio-	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
<b>África</b>			
Mozambique (Norte) -2019-	Interno internacionalizado	Gobierno, Ahlu Sunnah Wa-Jama (ASWJ), mercenarios rusos (Grupo Wagner)	2
	Sistema, Identidad		↑
Región Lago Chad (Boko Haram) - 2011-	Interno internacionalizado	Gobierno, Boko Haram-ISWAP, Boko Haram-Abubakar Shekau, milicias civiles, fuerza conjunta MNJTF (Benín, Nigeria, Camerún, Chad, Níger)	3
	Sistema		↑
Región Sahel Occidental -2018-	Internacional	Burkina Faso, Malí, Níger, Fuerza Conjunta Sahel G5 (Mauritania, Chad, Malí, Níger y Burkina Faso), Joint Task Force para la región Liptako-Gourma (Malí, Níger y Burkina Faso), MINUSMA, Francia (operación Barkhane), EEUU, Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (JNIM o GSIM), Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS), Estado Islámico en la Provincia de África Occidental (ISWAP), Macina Liberation Front (FML), Ansaroul Islam, otros grupos yihadistas	3
	Sistema, Identidad, Recursos		↑
RCA -2006-	Interno internacionalizado	Gobierno, grupos armados de la ex coalición rebelde Séléka (FPRC, RPRC, MPC, UPC, MLCJ), milicias anti balaka, milicia 3R, grupo armado ugandés LRA, otros grupos armados locales y extranjeros, Francia, MINUSCA, EUFOR	2
	Gobierno, Recursos		↓
RDC (este) -1998-	Interno internacionalizado	Gobierno, FDLR, escisiones de las FDLR (CNRD-Ubwiyunge, RUD-Urunana), milicias Mai-Mai, Nyatura, APCLS, NDC-R, LRA, grupos armados de Ituri, milicias comunitarias de Kivu Sur, grupos armados burundeses, Burundi, Rwanda, MONUSCO	2
	Gobierno, Identidad, Recursos		=
RDC (este – ADF) -2014-	Interno internacionalizado	RDC, Uganda, milicias Mai-Mai, grupo armado de oposición ADF, MONUSCO	2
	Sistema, Recursos		↑
RDC (Kasai) -2016-	Interno	Gobierno, diversas milicias de adscripción étnica (Bana Mura, Kamwina Nsapu)	1
	Gobierno, Identidad		Fin
Somalia -1988-	Interno internacionalizado	Gobierno Federal, fuerzas regionales progubernamentales, Somalilandia, Puntlandia, milicias de clanes y señores de la guerra, Ahlu Sunna wal Jama'a, EEUU, Francia, Etiopía, AMISOM, EUNAVFOR Somalia, Operation Ocean Shield, al-Shabaab	3
	Gobierno, Sistema		=
Sudán (Darfur) -2003-	Interno internacionalizado	Gobierno, milicias progubernamentales PDF, milicias progubernamentales janjaweed, unidad paramilitar Rapid Support Forces (RSF), coalición armada Sudan Revolutionary Forces (SRF, compuesta por JEM, SLA-AW, SLA-MM y SPLM-N), diversas facciones del SLA y otros grupos armados, UNAMID	1
	Autogobierno, Recursos, Identidad		↓
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) -2011-	Interno internacionalizado	Gobierno, grupo armado SPLM-N, coalición armada Sudan Revolutionary Forces (SRF), milicias progubernamentales PDF, unidad paramilitar Rapid Support Forces (RSF), Sudán del Sur	1
	Autogobierno, Recursos, Identidad		↓
Sudán del Sur -2009-	Interno internacionalizado	Gobierno (SPLM/A), grupo armado SPLA-in Opposition (facción ex vicepresidente Riek Machar), facciones disidentes del SPLA-IO dirigidas por Peter Gatdet y Gathoth Gatkuoth, SPLM-FD, SSLA, SSDM/A, SSDM-CF, SSNLM, REMNASA, NAS, SSUF (Paul Malong), SSOA, milicias comunitarias (SSPPF, TFN, White Army, Shilluk Agwelek), coalición armada Sudan Revolutionary Front (SRF, compuesta por JEM, SLA-AW, SLA-MM y SPLM-N), Sudán, Uganda, UNMISS	3
	Gobierno, Recursos, Identidad		↓
<b>América</b>			
Colombia -1964-	Interno internacionalizado	Gobierno, ELN, FARC (disidentes), EPL, grupos paramilitares	1
	Sistema		↑
<b>Asia</b>			
Afganistán -2001-	Interno internacionalizado	Gobierno, coalición internacional (liderada por EEUU), OTAN, milicias talibán, señores de la guerra, ISIS (EI-KP)	3
	Sistema		↑
Filipinas (NPA) -1969-	Interno	Gobierno, NPA	1
	Sistema		=
Filipinas (Mindanao) -1991-	Interno internacionalizado	Gobierno, Abu Sayyaf, BIFF, Estado Islámico de Lanao/Dawlah Islamiyah/Grupo Maute, Ansarul Khilafah Mindanao, facciones del MILF y el MNLF	2
	Autogobierno, Identidad, Sistema		=

Conflicto -inicio-	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
<b>Asia</b>			
India (Jammu y Cachemira) -1989-	Interno internacionalizado	Gobiernos, Lashkar-e-Toiba (LeT), Hizb-ul-Mujahideen, Jaish-e-Muhammad, United Jihad Council, All Parties Hurriyat Conference, JKLF	2
	Autogobierno, Identidad		↑
India (CPI-M) -1967-	Interno	Gobierno, CPI-M (naxalitas)	1
	Sistema		=
Myanmar -1948-	Interno internacionalizado	Gobierno, grupos armados (Firmantes del alto el fuego: ABSDF, ALP, CNF, DKBA, KNU, KNU/KNLA-PC, PNLO, RCSS, NMSP, LDU; No firmantes del alto el fuego: KIA, NDAA, MNDAA, SSPP/SSA, TNLA, AA, UWSA, ARSA, KNPP)	1
	Autogobierno, Identidad		=
Pakistán -2001-	Interno internacionalizado	Gobierno, Fuerzas Armadas, servicios de inteligencia, milicias talibán, insurgentes internacionales, EEUU	2
	Sistema		↓
Pakistán (Baluchistán) -2005-	Interno internacionalizado	Gobierno, Fuerzas Armadas, servicios de inteligencia, BLA, BRP, BRA, BLF y BLT, Baloch Raji Aojoi Sangar, LeJ, TTP, talibanes afganos (shura de Quetta), ISIS	1
	Autogobierno, Identidad, Recursos		↓
Tailandia (sur) -2004-	Interno	Gobierno, grupos armados de oposición secesionistas	1
	Autogobierno, Identidad		↓
<b>Europa</b>			
Turquía (sudeste) -1984-	Interno internacionalizado	Gobierno, PKK, TAK, ISIS	2
	Autogobierno, Identidad		↑
Ucrania (este) -2014-	Interno internacionalizado	Gobierno, actores armados en provincias del este, Rusia	2
	Gobierno, Identidad, Autogobierno		↓
<b>Oriente Medio</b>			
Egipto (Sinaí) -2014-	Interno internacionalizado	Gobierno, Ansar Beit al-Maqdis (ABM) o Provincia del Sinaí (PS, filial de ISIS), otros grupos armados (Ajnad Misr, Majlis Shura al-Mujahideen fi Aknaf Bayt al-Maqdis y Katibat al-Rabat al-Jihadiya, Popular Resistance Movement, Liwaa al-Thawra y Hasm), Israel	2
	Sistema		=
Iraq -2003-	Interno internacionalizado	Gobierno, fuerzas militares y de seguridad iraquíes, fuerzas kurdas (peshmergas), milicias chiíes (Unidades de Movilización Popular), milicias sunníes, ISIS, coalición internacional anti-ISIS liderada por EEUU, EEUU, Irán, Turquía, Israel	3
	Sistema, Gobierno, Identidad, Recursos		=
Israel-Palestina -2000-	Internacional	Gobierno israelí, milicias de colonos, AP, Fatah (Brigadas de los Mártires de Al Aqsa), Hamas (Brigadas Ezzedin al Qassam), Yihad Islámica, FPLP, FDLP, Comités de Resistencia Popular, grupos salafistas	1
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↓
Siria -2011-	Interno internacionalizado	Gobierno, milicias pro-gubernamentales, Ejército Sirio Libre, Ahrar al-Sham, Fuerzas Democráticas de Siria (coalición que incluye a las milicias YPG/YPJ del PYD), Jabhat Fateh al-Sham (ex Frente al-Nusra), Hay'at Tahrir al-Sham (HTS), ISIS, coalición internacional anti-ISIS liderada por EEUU, Turquía, Hezbollah, Irán, Rusia, entre otros actores armados	3
	Gobierno, Sistema, Autogobierno, Identidad		=
Yemen (al-houthistas) -2004-	Interno internacionalizado	Fuerzas leales al Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, seguidores del clérigo al-Houthi (al-Shabab al-Mumen/Ansar Allah), fuerzas leales al ex presidente Alí Abdullah Saleh, milicias tribales vinculadas al clan al-Ahmar, milicias salafistas, sectores armados vinculados al partido islamista Islah, sectores separatistas agrupados en el Southern Transitional Council coalición internacional liderada por Arabia Saudita, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Irán	3
	Sistema, Gobierno, Identidad		=
Yemen (AQPA) - 2011-	Interno internacionalizado	Gobierno, Al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA/Ansar Sharia), ISIS, EEUU, coalición internacional liderada por Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU), milicias tribales, milicias al-houthistas/Ansar Allah	1
	Sistema		=

1: intensidad baja; 2: intensidad media; 3: intensidad alta;

↑: escalada de la violencia; ↓: reducción de la violencia; = : sin cambios; Fin: deja de considerarse conflicto armado



## Anexo 2: Resumen de las tensiones en 2019<sup>1</sup>

Tensión <sup>2</sup>	Tipología <sup>3</sup>	Actores principales	Intensidad <sup>4</sup>
			Evolución <sup>5</sup>
<b>África</b>			
África Central (LRA)	Internacional	Fuerza Regional de la UA (RTF, compuesta por Fuerzas Armadas ugandesas, congoleesas y sursudanesas), Operación Observant Compass (EEUU), milicias de autodefensa de RDC y de Sudán del Sur, LRA, ex coalición armada centroafricana Séléka	1
	Recursos		=
Angola (Cabinda)	Interna	Gobierno, grupo armado FLEC-FAC, Foro Cabindés para el Diálogo	1
	Autogobierno, Recursos		↑
Argelia	Interno	Gobierno, poder militar, oposición política y social, movimiento Hirak	2
	Gobierno		↑
Benin	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
Chad	Interna	Gobierno, grupos armados (UFR, UFDD), oposición política y social, milicias comunitarias	3
	Gobierno, Recursos, Territorio		↑
Congo, Rep. del	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↓
Costa de Marfil	Interna internacionalizada	Gobierno, milicias leales al ex presidente Laurent Gbagbo, mercenarios, ONUCI	1
	Gobierno, Identidad, Recursos		=
Eritrea	Interna internacionalizada	Gobierno, coalición opositora político-militar EDA (EPDF, EFDM, EIPJD, ELF, EPC, DMLEK, RSADO, ENSF, EIC, Nahda), otros grupos	2
	Gobierno, Autogobierno, Identidad		↓
Eritrea – Etiopía	Internacional	Gobierno de Eritrea, Gobierno de Etiopía	1
	Territorio		↓
Etiopía	Interna	Gobierno, oposición política y social, diversos grupos armados	3
	Gobierno		=
Etiopía (Oromiya)	Interna	Gobierno de Etiopía, gobierno regional, oposición política (partidos OFDM, OPC) y social, oposición armada OLF, IFLO	3
	Autogobierno, Identidad, Recursos		↓
Gambia	Interna	Gobierno, sectores del Ejército, oposición política	1
	Gobierno		=
Guinea	Interna	Gobierno, Fuerzas Armadas, partidos políticos de oposición, sindicatos	2
	Gobierno		↑
Guinea-Bissau	Interna internacionalizada	Gobierno de transición, Fuerzas Armadas, oposición política, redes internacionales de narcotráfico	1
	Gobierno		=

1. Tabla extraída de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2020.
2. En esta columna se señalan los Estados o regiones en los que se desarrollan tensiones, especificando entre paréntesis la zona dentro de ese Estado o territorio a la que se circunscribe la tensión o el nombre del grupo armado que protagoniza el conflicto.
3. Este informe clasifica y analiza las tensiones a partir de una doble tipología, que aborda por una parte las causas o incompatibilidad de intereses, y por otra la confluencia entre escenario del conflicto y actores. En relación a las causas, se pueden distinguir las siguientes: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno) o aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado (Sistema) o a la política interna o internacional de un Gobierno (Gobierno), lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o lucha por el control de los recursos (Recursos) o del territorio (Territorio). En relación a la segunda tipología, las tensiones pueden ser internas, internas internacionalizadas o internacionales. De esta forma, se considera tensión interna aquella protagonizada por actores del mismo Estado que operan exclusivamente en y desde el interior del mismo. En segundo lugar, se entiende por tensión interna internacionalizada aquella en la que alguno de los actores principales es foráneo, y/o cuando la tensión se extiende al territorio de países vecinos. En tercer lugar, se entiende por tensión internacional aquella en la que se enfrentan actores estatales o no estatales de dos o más países.
4. La intensidad de una tensión (alta, media o baja) y su evolución (escalada, reducción, sin cambios) se evalúan principalmente a partir del nivel de violencia registrado y del grado de movilización política y social.
5. En esta columna se compara la evolución de los acontecimientos del año 2019 con la del año 2018 apareciendo el símbolo ↑ si la situación general durante 2019 es más grave que la del año anterior, ↓ si es mejor y = si no ha experimentado cambios significativos.

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
<b>África</b>			
Guinea Ecuatorial	Interna	Gobierno, oposición política en el exilio	1
	Gobierno		=
Kenia	Interna internacionalizada	Gobierno, milicias de adscripción étnica, oposición política y social (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil), grupo armado SLDF, secta Mungiki, partido MRC, grupo armado somalí al-Shabaab y grupos simpatizantes de al-Shabaab en Kenya, ISIS	3
	Gobierno, Sistema, Recursos, Identidad, Autogobierno		↓
Malawi	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
Madagascar	Interna	Alta Autoridad para la Transición, líderes de la oposición, fuerzas de seguridad del Estado, dahalos (ladrones de ganado), milicias de autodefensa, empresas de seguridad privadas	1
	Gobierno, Recursos		=
Marruecos – Sáhara Occidental	Internacional <sup>6</sup>	Marruecos, República Árabe Saharaui Democrática (RASD), grupo armado Frente POLISARIO	1
	Autogobierno, Identidad, Territorio		=
Mozambique	Interna	Gobierno, RENAMO	2
	Gobierno, sistema		=
Nigeria	Interna	Gobierno, oposición política, comunidades cristianas y musulmanas, ganaderas y agrícolas, milicias comunitarias, IMN, IPOB, MASSOB	3
	Identidad, Recursos, Gobierno		↑
Nigeria (Delta Níger)	Interna	Gobierno, grupos armados, MEND, MOSOP, NDPVF, NDV, NDA, NDGJM, IWF, REWL, PANDEF, Joint Revolutionary Council, milicias de las comunidades ijaw, itsereki, urhobo y ogoni, grupos de seguridad privada	2
	Identidad, Recursos		=
RDC	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		↓
RDC – Rwanda	Internacional	Gobierno de RDC, Gobierno de Rwanda, grupos armados FDLR y M23 (ex CNDP)	1
	Identidad, Gobierno, Recursos		=
RDC – Uganda	Internacional	Gobierno de RDC, Gobierno de Uganda, grupos armados ADF, M23 (ex CNDP), LRA, grupos armados que operan en Ituri	1
	Identidad, Gobierno, Recursos, Territorio		=
Rwanda	Interna internacionalizada	Gobierno, grupo armado rwandés FDLR, oposición política, sectores disidentes del partido gubernamental RPF, diáspora rwandesa en otros países de África y en Occidente	2
	Gobierno, Identidad		↑
Rwanda - Burundi	Internacional	Gobierno de Rwanda, Gobierno de Burundi, grupos armados	2
	Gobierno		↑
Rwanda - Uganda	Internacional	Gobierno de Rwanda, Gobierno de Uganda	2
	Gobierno		↑
Senegal (Casamance)	Interna	Gobierno, facciones del grupo armado Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC)	1
	Autogobierno		=
Somalia (Somalilandia-Puntlandia)	Interna	República de Somalilandia, región autónoma de Puntlandia, estado de Khatumo	2
	Territorio		=
Sudán	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		↑
Sudán – Sudán del Sur	Internacional	Gobierno de Sudán, Gobierno de Sudán del Sur	1
	Recursos, Identidad		↓

6. A pesar de que Sáhara Occidental no es un Estado reconocido internacionalmente, se considera la tensión entre Marruecos y Sáhara Occidental como “internacional” y no como “interna” por tratarse de un territorio por descolonizar cuya pretendida pertenencia a Marruecos no es reconocida por el Derecho Internacional ni por ninguna resolución de Naciones Unidas.

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
<b>África</b>			
Togo	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
Túnez	Interna	Gobierno, oposición política y social, grupos armados, incluyendo el Batallón Uqba bin Nafi o Brigadas Oqba Ibn Nafaa (filial de AQMI), Jund al-Khilafa (filial de ISIS), ISIS	1
	Gobierno, Sistema		↓
Uganda	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
Zimbabwe	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
<b>América</b>			
Bolivia	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		↑
Chile	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		↑
Colombia	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		↑
El Salvador	Interna	Gobierno, oposición política y social, bandas organizadas (narcotráfico, pandillas)	2
	Gobierno		↓
Ecuador	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		↑
Guatemala	Interna	Gobierno, oposición política y social, pandillas	1
	Gobierno		=
Haití	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, BINUH, bandas armadas	3
	Gobierno		↑
Honduras	Interna	Gobierno, oposición política y social, bandas organizadas (narcotráfico, pandillas)	2
	Gobierno		↓
México	Interna	Gobierno, oposición política y social, cárteles, grupos armados de oposición	3
	Gobierno, Recursos		↑
Nicaragua	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		↓
Perú	Interna	Gobierno, oposición armada (facciones remanentes de Sendero Luminoso), política y social (organizaciones campesinas e indígenas)	1
	Gobierno, Recursos		=
Venezuela	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		↑
<b>Asia</b>			
Bangladesh	Interna	Gobierno (Awami League), oposición política (partidos Bangladesh National Party y Jamaat-e-Islami), Tribunal para Crímenes Internacionales, grupos armados (Ansar-al-Islam, JMB)	2
	Gobierno		↓
China (Xinjiang)	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición armada (ETIM, ETLO), oposición política y social	1
	Autogobierno, Sistema, Identidad		=
China (Tíbet)	Interna internacionalizada	Gobierno chino, Dalai Lama y Gobierno tibetano en el exilio, oposición política y social en el Tíbet	2
	Autogobierno, Identidad, Sistema		=

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
<b>Asia</b>			
China (Hong Kong)	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Autogobierno, Identidad, Sistema		↑
China – Japón	Internacional	China, Japón	1
	Territorio, Recursos		=
China – Taiwán	Internacional	China – Japón	1
	Territorio, Recursos		↑
Corea, RPD – EEUU, Japón, Rep. de Corea <sup>7</sup>	Internacional	RPD Corea, EEUU, Japón, Rep. de Corea, China, Rusia	2
	Gobierno		↑
Corea, RPD – Rep. de Corea	Internacional	RPD Corea, Rep. de Corea	1
	Sistema		=
India	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Sistema, Gobierno		↑
India (Assam)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados ULFA, ULFA(I), NDFB, NDFB(ICS), KPLT, NSLA, UPLA y KPLT	2
	Autogobierno, Identidad		=
India (Manipur)	Interna	Gobierno, grupos armados (PLA, PREPAK, PREPAK (Pro), KCP, KYKL, RPF, UNLF, KNF, KNA)	1
	Autogobierno, Identidad		↓
India (Nagalandia)	Interna	Gobierno, grupos armados NSCN-K, NSCN-IM, NSCN (K-K), NSCN-R, NNC, ZUF	1
	Identidad, Autogobierno		↓
India – Pakistán	Internacional	India, Pakistán	3
	Identidad, Territorio		↑
Indonesia (Papúa Occidental)	Interna	Gobierno, grupo armado OPM, oposición política y social, grupos indígenas papús, empresa minera Freeport	3
	Autogobierno, Identidad, Recursos		↑
Kazajistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, grupos armados locales y regionales	1
	Sistema, Gobierno		↑
Kirguistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, grupos armados regionales, Tayikistán, Uzbekistán	1
	Sistema, Gobierno, Identidad, Recursos, Territorio		↑
Lao, RDP	Interna internacionalizada	Gobierno, organizaciones políticas y armadas de origen hmong	1
	Sistema, Identidad		=
Mar de la China Meridional	Internacional	China, Filipinas, Vietnam, Taiwán, Indonesia, Malasia, Brunei Darussalam	1
	Territorio, Recursos		↑
Pakistán	Interna	Gobierno, oposición política y social, oposición armada (milicias talibán, milicias de partidos políticos), Fuerzas Armadas, servicios secretos	2
	Gobierno, Sistema		=
Sri Lanka	Interna	Gobierno, oposición política y social, partidos políticos y organizaciones sociales tamiles, grupo armado National Towheed Jamaat (NTJ)	3
	Autogobierno, Identidad		↑
Tailandia	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		=
Tayikistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, antiguos señores de la guerra, grupos armados regionales, Uzbekistán, Kirguistán	2
	Gobierno, Sistema, Recursos, Territorio		=

7. Esta tensión internacional afecta a otros países no citados, los cuales están involucrados con diferentes grados de implicación.

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
<b>Asia</b>			
Uzbekistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición social y política, grupos armados regionales, Tayikistán, Kirguistán	1
	Gobierno, Sistema, territorio		↓
<b>Europa</b>			
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Internacional	Azerbaiyán, Armenia, autoproclamada República de Nagorno-Karabaj	2
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↓
Belarús	Interna	Gobierno, oposición social y política	1
	Gobierno		=
Bosnia y Herzegovina	Interna internacionalizada	Gobierno central, Gobierno de la República Srpska, Gobierno de la Federación de Bosnia y Herzegovina, alto representante de la comunidad internacional	1
	Autogobierno, Identidad, Gobierno		=
Chipre	Interna internacionalizada	Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre, Grecia, Turquía	1
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↑
España (Cataluña)	Interna	Gobierno de España, Gobierno de Cataluña, partidos políticos independentistas y no independentistas, actores de la sociedad civil, poder judicial	1
	Autogobierno, Identidad		↑
Georgia (Abjasia)	Interna internacionalizada	Georgia, autoproclamada República de Abjasia, Rusia	1
	Autogobierno, Identidad, Gobierno		↑
Georgia (Osetia del Sur)	Interna internacionalizada	Georgia, autoproclamada República de Osetia del Sur, Rusia	1
	Autogobierno, Identidad		↑
Moldova, Rep. de (Transnistria)	Interna internacionalizada	Moldova, autoproclamada República de Transnistria, Rusia	1
	Autogobierno, Identidad		=
Rusia (norte del Cáucaso)	Interno	Gobierno federal ruso, gobiernos de las república de Daguestán, Chechenia, Ingushetia, Kabardino-Balkaria, grupos armados de oposición (Emirato Caucásico e ISIS)	1
	Sistema, Identidad, Gobierno		↓
Serbia – Kosovo	Internacional <sup>8</sup>	Serbia, Kosovo, representantes políticos y sociales de la comunidad serbia de Kosovo, misión de la ONU UNMIK, misión de la OTAN KFOR, misión de la UE EULEX	2
	Autogobierno, Identidad, Gobierno		=
Turquía	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, ISIS, organización de Fetullah Gülen	2
	Gobierno, Sistema		=
<b>Oriente Medio</b>			
Arabia Saudita	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, grupos armados, incluyendo AQPA y filiales de ISIS (Provincia de al-Hijaz, Provincia de Najd)	1
	Gobierno, Identidad		=
Bahrein	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno, Identidad		=
Egipto	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		=
Irán	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		↑
Irán (noroeste)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados PJAK y PDKI, Gobierno Regional del Kurdistan (KRG)	2
	Autogobierno, Identidad		↓
Irán (Sistán Baluchistán)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados Jundollah (Soldados de Dios / Movimiento de Resistencia del Pueblo), Harakat Ansar Iran y Jaish al-Adl, Pakistán	2
	Autogobierno, Identidad		↑

8. La tensión entre Kosovo y Serbia se considera "internacional" ya que aunque su estatus legal internacional todavía no está claro, Kosovo ha sido reconocido como Estado por más de un centenar de países.



Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
<b>Asia</b>			
Irán – EEUU, Israel <sup>9</sup>	Internacional	Irán, EEUU, Israel	3
	Sistema, Gobierno		↑
Iraq	Interno internacionalizado	Gobierno, oposición política y social, Irán, EEUU	3
	Gobierno		↑
Iraq (Kurdistán)	Interna internacionalizada	Gobierno, Gobierno Regional del Kurdistan (KRG), Turquía, Irán, PKK	1
	Autogobierno, Identidad, Recursos, Territorio		=
Israel – Siria –Líbano	Internacional	Israel, Siria, Líbano, Hezbollah (partido y milicia), Irán	3
	Sistema, Recursos, Territorio		↑
Líbano	Interna internacionalizada	Gobierno, Hezbollah (partido y milicia), oposición política y social, grupo armado ISIS y Jabhat Fatah al-Sham (ex Frente al-Nusra), Saraya Ahi al-Sham	2
	Gobierno, Sistema		↑
Palestina	Interna	ANP, Fatah, grupo armado Brigadas de los Mártires de al-Aqsa, Hamas y su brazo armado Brigadas Ezzedin al-Qassam, grupos salafistas	1
	Gobierno		=

1: intensidad baja; 2: intensidad media; 3: intensidad alta.

↑: escalada de la tensión; ↓: reducción de la tensión; =: sin cambios.

9. Esta tensión internacional hace referencia principalmente a la disputa en torno al programa nuclear iraní.

# Escola de Cultura de Pau

La Escola de Cultura de Pau (ECP) es una institución académica de investigación para la paz ubicada en la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue creada en 1999 con el objetivo de promover la cultura de paz a través de actividades de investigación, diplomacia paralela, formación y sensibilización.

Los principales ámbitos de acción de la Escola de Cultura de Pau son:

- Investigación. Las áreas de investigación de la ECP incluyen los conflictos armados y las crisis sociopolíticas, los procesos de paz, los derechos humanos y la justicia transicional, la dimensión de género y la educación para la paz.
- Educación y formación. El personal investigador de la ECP imparte clases en cursos de grado y postgrado en universidades catalanas, incluyendo la Diplomatura en Cultura de Paz, el título de postgrado que la propia ECP ofrece en la Universidad Autónoma de Barcelona. Asimismo, se ofrecen clases y talleres en temas específicos, entre ellos la educación en y para el conflicto y la sensibilidad al conflicto.
- Diplomacia paralela. La ECP promueve el diálogo y la transformación de conflictos a través de iniciativas de diplomacia paralela, con diferentes actores y en diversos ámbitos de acción.
- Servicios de consultoría. La ECP lleva a cabo servicios de consultoría para instituciones locales e internacionales.
- Sensibilización. Las iniciativas de la ECP en materia de sensibilización incluyen actividades dirigidas a la sociedad catalana y española, entre ellas colaboraciones con medios de comunicación.

## Escola de Cultura de Pau

Parc de Recerca, Edifici MRA, Universitat Autònoma de Barcelona 08193 Bellaterra (España)

Tel: +34 93 586 88 42; Fax: +34 93 581 32 94

Email: [pr.conflictes.escolapau@uab.cat](mailto:pr.conflictes.escolapau@uab.cat) / Website: <http://escolapau.uab.cat>





**Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios** es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2019. El examen de la evolución y las dinámicas de las negociaciones a nivel mundial permite ofrecer una mirada global sobre los procesos de paz, identificar tendencias y facilitar un análisis comparativo entre los distintos escenarios. *Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios* también analiza la evolución de los procesos de paz desde la perspectiva de género. Uno de los principales objetivos del presente informe es poner la información y el análisis al servicio de aquellos actores que, desde diferentes niveles, participan en la resolución pacífica de conflictos, incluyendo las partes en disputa, mediadores, sociedad civil, entre otros. El anuario también pretende visibilizar las distintas fórmulas de diálogo y negociación destinadas a revertir las dinámicas de violencia y a canalizar los conflictos por vías políticas en numerosos contextos. De esta manera, se busca destacar, potenciar y promover los esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a transformar los conflictos y sus causas de fondo mediante métodos pacíficos.

“Negociar la paz es un proceso, a la vez, tan arduo como esperanzador. Por ello, contar con información veraz del anuario de la Escola de Cultura de Pau permite analizar los distintos escenarios de negociación abiertos en el mundo y alentar el trabajo de todas aquellas personas interesadas en la transformación pacífica de los conflictos y en la construcción de alternativas éticamente responsables y económicamente sostenibles con la vida de las personas y del planeta en su conjunto”.

**María Oianguren,**  
Directora de Gernika Gogoratuz, Centro de Investigación por la Paz

“El aumento de los conflictos en el mundo de hoy rara vez es correspondido con el apropiado apetito por parte de los principales actores políticos para intervenir y garantizar que se encuentre una solución pacífica. Es por eso importante que las personas profesionales de la paz compartan sus aprendizajes sobre un amplio espectro de procesos de paz para identificar tendencias y aprender unos de otros para que puedan continuar promoviendo con éxito el diálogo y las conversaciones de paz, pero también para diseñar mejores procesos que puedan conducir a acuerdos de paz mejores y más duraderos”.

**Kerim Yildiz,**  
Director Ejecutivo, Democratic Progress Institute (DPI)

*Negociaciones de paz. Análisis de tendencias y escenarios* es una fuente esencial para cualquier persona interesada en comprender cómo los procesos de paz y negociación están desarrollándose en el mundo. Es un compendio global que narra cómo se alcanzan acuerdos y complementa otros trabajos comparativos que se están realizando sobre acuerdos de paz. A través del análisis de dinámicas globales y de procesos que atraviesan dificultades, junto a sus detallados estudios de caso, la Escola de Cultura de Pau es capaz de destacar importantes y emergentes tendencias a nivel internacional y regional. Si se desea saber de qué manera las guerras se están llevando a su fin en la actualidad, es necesario estudiar cómo las personas están construyendo la paz. Recomiendo esta publicación.

**Andy Carl,**  
Consultor independiente, consejero y co-fundador de Conciliation Resources

Con el apoyo de:

