

Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios



Negociaciones de paz 2021.
Análisis de tendencias y escenarios

Negociaciones de paz 2021. 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

Negociaciones de paz 2021.

Análisis de tendencias y escenarios

ISBN: 978-84-18826-54-2

Depósito legal: B 18441-2018

Informe finalizado en febrero de 2022

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.

Diseño: Lucas Wainer Mattosso

Edición: Icaria Editorial / Escola de Cultura de Pau, UAB

Imprenta: Ulzama

Este libro ha sido impreso en papel libre de cloro.

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. Análisis de tendencias y escenarios.*

Barcelona: Icaria, 2022.

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

Edifici B13

Carrer de la Vila Puig

Universitat Autònoma de Barcelona

08193 Bellaterra (España)

Tel: +34 93 581 14 14

Email: pr.conflict.escolapau@uab.cat

Web: <http://escolapau.uab.cat>

Índice

Sumario ejecutivo	7
Introducción	15
1. Negociaciones en 2021: panorámica global y principales tendencias	17
2. Negociaciones de paz en África	33
2.1. Negociaciones en 2021: tendencias regionales	34
2.2. Análisis de casos	38
África Austral	38
África Occidental	40
Cuerno de África	44
Grandes Lagos y África Central	46
Magreb - Norte de África	56
3. Negociaciones de paz en América	61
3.1. Negociaciones en 2021: tendencias regionales	61
3.2. Análisis de casos	63
América del Sur	63
4. Negociaciones de paz en Asia	69
4.1. Negociaciones en 2021: tendencias regionales	70
4.2. Análisis de casos	73
Asia Meridional	73
Asia Oriental	76
Sudeste Asiático y Oceanía	78
5. Negociaciones de paz en Europa	85
5.1. Negociaciones en 2021: tendencias regionales	86
5.2. Análisis de casos	89
Europa Occidental	89
Europa Oriental	90
Rusia y Cáucaso	93
Sudeste de Europa	97
6. Negociaciones de paz en Oriente Medio	101
6.1. Negociaciones en 2021: tendencias regionales	101
6.2. Análisis de casos	105
Golfo	105
Mashreq	109
Anexo 1: Resumen de los conflictos armados en el mundo en 2021	117
Anexo 2: Resumen de las tensiones en el mundo en 2021	121
Glosario	127
Escola de Cultura de Pau	131

Relación de tablas, cuadros, gráficos y mapas

Tabla 1.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en 2021	17
Gráfico 1.1.	Distribución geográfica de las negociaciones de paz	20
Mapa 1.1.	Negociaciones de paz en 2021	20
Tabla 1.2.	Conflictos armados y procesos de paz en 2021	21
Tabla 1.3.	Procesos de paz/negociaciones internas e internacionales, con o sin terceras partes en 2021	23
Tabla 1.4.	Organizaciones intergubernamentales en procesos de paz en 2021	25
Tabla 1.5.	Principales acuerdos de 2021	29
Tabla 2.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en África en 2021	33
Mapa 2.1.	Negociaciones de paz en 2021 en África	35
Tabla 3.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2021	61
Mapa 3.1.	Negociaciones de paz en 2021 en América	62
Tabla 4.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Asia en 2021	69
Mapa 4.1.	Negociaciones de paz en 2021 en Asia	70
Tabla 5.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2021	85
Mapa 5.1.	Negociaciones de paz en 2021 en Europa	86
Tabla 6.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio en 2021	101
Mapa 6.1.	Negociaciones de paz en 2021 en Oriente Medio	102

Sumario ejecutivo

Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2021. 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 37 procesos y negociaciones que tuvieron lugar en 2021, 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 2021.

Procesos y negociaciones de paz en 2021

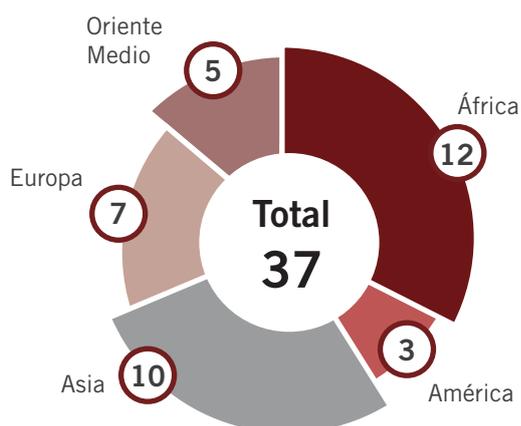
ÁFRICA (12)	ASIA (10)	EUROPA (7)
Camerún (Ambazonia/Noroeste y Suroeste) Eritrea – Etiopía Libia Malí Marruecos – Sáhara Occidental Mozambique RCA RDC Somalia Sudán Sudán del Sur Sudán - Sudán del Sur	Afganistán Corea, RPD – Corea, Rep de Corea, RPD – EEUU Filipinas (MILF) Filipinas (NDF) India (Assam) India (Nagalandia) Myanmar Papúa Nueva Guinea (Bougainville) Tailandia (sur)	Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) Chipre España (País Vasco) Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) Moldova (Transnistria) Serbia – Kosovo Ucrania (este)
	AMÉRICA (3)	ORIENTE MEDIO (5)
	Colombia (FARC) Colombia (ELN) Venezuela	Irán (programa nuclear) Israel – Palestina Palestina Siria Yemen

Negociaciones en 2021: panorámica global y principales tendencias

En 2021 se identificaron un total de 37 procesos y negociaciones de paz a nivel mundial: 12 en África (32% del total), 10 en Asia (27%), siete en Europa (19%), cinco en Oriente Medio (14%) y otros tres en América (8%). En términos comparativos con el año anterior se produjo una disminución moderada del número de

procesos y negociaciones analizados a nivel mundial, con 37 procesos activos en 2021, frente a los 40 casos analizados en 2020, si bien no fue un descenso tan marcado como el que se produjo entre 2019 y 2020 (de 50 a 40 casos). En relación con los contextos de 2020 que ya no son analizados en esta edición, en Burundi

Distribución geográfica de las negociaciones de paz



en 2021 se dieron por finalizadas las iniciativas de paz identificadas en los últimos años; en el continente americano, el proceso de diálogo nacional iniciado en Haití no tuvo continuidad en 2021; y en Asia no trascendieron iniciativas respecto de la negociación entre el Gobierno de Filipinas y el MNLF. No se registró ningún proceso nuevo.

De los 32 conflictos armados activos en 2021, el 44% (14 casos) no tenían asociados procesos de paz. Entre ellos se incluían cinco casos de conflictos armados de alta intensidad: Etiopía (Tigré), Región Lago Chad (Boko Haram), Región Sahel Occidental –aunque Malí seguía

siendo escenario de negociación entre el Gobierno y grupos armados del norte debido a la aplicación de las cláusulas del Acuerdo de Paz de Argel de 2015–, Mozambique (norte) y RDC (este-ADF) –en contraste, el conflicto con otros grupos armados del este sí era abordado en el marco de negociaciones con algunos grupos en paralelo al proceso de diálogo político en el conjunto del país. El 56% de conflictos armados sí eran abordados en procesos negociadores, si bien en algunos casos abarcando solo a algunos de los actores armados y dinámicas involucradas. Junto a los 18 casos de conflicto armado abordados –en diverso grado– en procesos de paz, las negociaciones de paz en 2021 también lidiaron con crisis sociopolíticas de diversa intensidad. Así, en África cuatro procesos de paz abordaban contextos de tensión sociopolítica (Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique y Sudán-Sudán del Sur). En Asia, casi la mitad de los procesos de paz (cuatro casos) eran relativos a situaciones de tensión (Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, las regiones de Assam y Nagalandia en la India). En el continente americano, la crisis en Venezuela también era abordada en un proceso negociador. Cinco de los siete procesos de paz del continente europeo eran relativos a tensiones de diversa intensidad (Armenia-Azerbaiyán, Chipre, Georgia, Moldova y Serbia-Kosovo). Y dos de los cinco procesos en Oriente Medio abarcaban tensiones de diversa índole e intensidad (la tensión internacional en torno al programa nuclear de Irán y la disputa intrapalestina entre Hamás y Fatah).

Conflictos armados y procesos de paz en 2021

Conflictos armados sin procesos negociadores (14)	Conflictos armados con procesos negociadores (18)
ÁFRICA (6)	ÁFRICA (9)
Burundi -2015-	Camerún (Ambazonia/ Noroeste y Suroeste) -2018-
Etiopía (Tigré) -2020-	Libia -2011-
Mozambique (Norte) -2019-	Malí -2012-
Región Lago Chad (Boko Haram) - 2011-	RCA -2006-
Región Sahel Occidental -2018-	RDC (este) -1998-
RDC (este – ADF) -2014-	Somalia -1988-
ASIA (5)	Sudán (Darfur) -2003-
Filipinas (Mindanao) *-1991-	Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) -2011-
India (Jammu y Cachemira) -1989-	Sudán del Sur -2009-
India (CPI-M) -1967-	AMÉRICA (1)
Pakistán -2001-	Colombia -1964-
Pakistán (Baluchistán) -2005-	ASIA (4)
EUROPA (1)	Afganistán -2001-
Turquía (sudeste) -1984-	Filipinas (NPA) -1969-
ORIENTE MEDIO (2)	Myanmar -1948-
Egipto (Sinaí) -2014-	Tailandia (sur) -2004-
Iraq -2003-	EUROPA (1)
	Ucrania (este) -2014-
	ORIENTE MEDIO (3)
	Israel-Palestina -2000-
	Siria -2011-
	Yemen -2004-

En su segundo año, **la pandemia de la COVID-19** continuó impactando en los procesos de paz en el mundo de diversas maneras. Por una parte, las dinámicas entrecruzadas de la pandemia y de la conflictividad armada agudizaron situaciones de crisis y necesidades humanitarias y los déficits en seguridad humana de la población civil en numerosos contextos, poniendo de manifiesto la urgente necesidad de intensificar los esfuerzos para la resolución noviolenta y negociada de los conflictos. El contexto de pandemia siguió afectando el transcurso de negociaciones de paz, así como a la aplicación efectiva de algunos acuerdos de paz ya alcanzados y, a su vez, la gestión de la pandemia estuvo presente en algunas de las agendas negociadoras. Entre las medidas de respuesta a la pandemia, en 2021 continuaron en marcha políticas que deterioraron la situación de seguridad, derechos humanos y humanitaria. Fue el caso en diversos contextos africanos de establecimiento de estados de alarma y excepción y de instrumentalización de estos con el objetivo de perpetuarse en el poder, y que sumados a retos y déficits de gobernabilidad previos afectaron a la evolución de diferentes negociaciones e iniciativas de paz.

Respecto a los **actores negociadores involucrados en los procesos y negociaciones de paz**, como en años anteriores el panorama se caracterizaba en su conjunto por la heterogeneidad, que incluía actores gubernamentales, actores armados no estatales y oposición política y social, según los casos. De cualquier modo, en todos los procesos analizados los gobiernos estatales eran una de las partes involucradas en negociaciones directas o indirectas y mantuvieron interlocución –directa o indirecta– con actores de diversa índole, según las peculiaridades de cada contexto. Entre estos actores se incluían grupos armados o sus representantes políticos y movimientos político-militares –sobre todo en Asia– o una combinación de grupos armados y actores políticos y sociales –como en parte importante de los casos en África. En un menor número de contextos, los procesos involucraban a gobiernos y actores políticos y sociales, especialmente en el continente americano y europeo. Por otra parte, en un número significativo de casos, los procesos involucraban a gobiernos de diferentes países, en el marco de disputas interestatales. La participación directa y/o proyección de actores externos con intereses en diversos conflictos era relevante también en un número elevado de procesos negociadores con un mapa de actores complejo que incluía a gobiernos de terceros países junto a actores locales gubernamentales y no gubernamentales (militares, político-militares y, en algunos casos, actores políticos y sociales). Era el caso, entre otros, de Siria, Yemen, Libia, Afganistán y Ucrania. En su informe sobre el estado de la paz y la seguridad global difundido a principios de 2021, el secretario general de la ONU destacó que se estaba asistiendo a los mayores

De los 32 conflictos armados activos en 2021, el 44% de los casos no tenían asociados procesos de paz

niveles de tensiones geoestratégicas en años y que la gestión de los retos cambiantes de la paz y seguridad global –incluyendo conflictos intraestatales, que son a la vez subnacionales y transnacionales–, requería de la revisión de mecanismos y enfoques.

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. En 33 de los 37 procesos de paz analizados en 2021 (89%) se identificó la participación de al menos una tercera parte, en línea con años anteriores (82,5% en 2020, 80% en 2019). Esta predominancia de apoyo de terceras partes se dio tanto en procesos de paz de naturaleza interna como internacionales. En clave regional, mientras todos los procesos de África, América, Europa y Oriente Medio tenían apoyo de terceras partes, en Asia el diálogo con terceras partes representaba el 60% de los casos (55% en 2020). Un año más se puso de manifiesto el carácter multiactor de la mediación. En 31 de los 33 casos con terceras partes había más de un actor desempeñando tareas de mediación o facilitación. Entre la tipología de actores involucrados como terceras partes, continuaron destacando las organizaciones intergubernamentales –como la ONU, UE, UA, OSCE, IGAD, OCI, SADC, EAC, CEEAC, OIF– y Estados, así como también organizaciones religiosas y actores de la sociedad civil, incluyendo centros especializados. Los organismos intergubernamentales tuvieron un papel predominante en todas las regiones, excepto en Asia, donde en términos comparativos tuvieron poco protagonismo en tareas de mediación y facilitación. En conjunto, un año más la ONU destacó como principal organización intergubernamental implicada en procesos de paz. Estuvo presente en diferentes formatos (enviados y representantes especiales y misiones, principalmente) y funciones de apoyo (mediación, co-mediación, verificación, supervisión de alto el fuego, asistencia, acompañamiento o buenos oficios, entre otros) en 19 de los 37 procesos identificados durante el año y en 19 de los 33 casos que contaron con al menos una tercera parte (57,5%).

En cuanto 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. Entre las cuestiones destacadas en 2021, cabe mencionar las relativas al sector de seguridad, y en especial a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes (DDR) y la reforma o creación de nuevos cuerpos de seguridad post acuerdos de paz. Este tema estuvo presente en la mayoría de los casos del continente africano y también en Asia. Asimismo, un año más en las agendas de negociación tuvo un papel destacado la búsqueda de treguas, altos el

Procesos de paz y negociaciones internas e internacionales, con y sin terceras partes en 2021

Procesos de paz	INTERNOS					INTERNACIONALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (22)	Diálogos nacionales sin terceras partes (1)	Diálogos nacionales con terceras partes (0)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (9)
ÁFRICA							
Camerún (Ambazonia/ Noroeste y Suroeste)		x					
Eritrea-Etiopía							x
Libia		x					
Malí		x	x				
Marruecos – Sáhara Occidental							x
Mozambique		x					
RCA		x					
RDC		x					
Somalia		x					
Sudán ⁱ		x					
Sudán - Sudán del Sur							x
Sudán del Sur		x					
AMÉRICA							
Colombia (FARC)		x					
Colombia (ELN)					x		
Venezuela		x					
ASIA							
Afganistán		x					
Corea, RPD-Corea, Rep. de						x	
Corea, RPD-EEUU						x	
Filipinas (MILF)		x					
Filipinas (NDF)		x					
India (Assam)	x						
India (Nagalandia)	x						
Myanmar		x					
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)		x					
Tailandia (sur)		x					
EUROPA							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) ⁱⁱ							x
Moldova (Transnistria)		x					
Serbia – Kosovo ⁱⁱⁱ							x
Ucrania ^{iv}							x

i. 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).

ii. 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.

iii. 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.

iv. 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. En 2021 se incrementó la dimensión internacional de las negociaciones. La escalada de la crisis llevó a diálogo directo entre EEUU y Rusia en torno a Ucrania.

Procesos de paz	INTERNOS					INTERNACIONALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (22)	Diálogos nacionales sin terceras partes (1)	Diálogos nacionales con terceras partes (0)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (9)
ORIENTE MEDIO							
Irán (programa nuclear)							x
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria ^v		x					
Yemen		x					

v. 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.

fuego y ceses de hostilidades. Otro asunto relevante en algunos casos concretos fue la desnuclearización, presente en las negociaciones en torno al programa nuclear de Irán, así como en las negociaciones entre Corea del Norte y EEUU. En clave político-militar, la cuestión de la arquitectura de seguridad del continente europeo fue un tema que Rusia reclamó incorporar a la agenda del diálogo en torno a Ucrania. Cuestiones vinculadas a la gobernanza/gobernabilidad (elecciones, reformas constitucionales, transición política, reparto del poder político, transformaciones políticas, económicas y sociales) estuvieron también presentes en diversos procesos –como por ejemplo Malí, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Libia, Colombia (FARC), Venezuela, Siria, Palestina, entre otros–, en medio de numerosos obstáculos, incluyendo divergencias entre las partes y contextos de inseguridad y violencia. Adicionalmente, temas relativos a descentralización administrativa, autogobierno (incluyendo en algunos casos demandas de independencia) y reconocimiento identitario estuvieron presentes en numerosos procesos, aun si no en todos los casos era el foco predominante de las negociaciones. Otros temas de la agenda durante el año incluyeron cuestiones relativas a demarcación de fronteras y vínculos de transporte y económicos entre diferentes territorios.

En cuanto a la **evolución de los procesos de paz y negociación**, en 2021 la mayoría de los procesos afrontaron numerosas dificultades –incluso retrocesos graves en algunos casos– y un número significativo permanecían mayoritariamente estancados. En conjunto, se dieron pocos avances relevantes, y en los casos en que se dieron avances limitados estos se registraron en contextos más amplios de fragilidad, inseguridad y obstáculos. El continente asiático fue escenario en 2021 de una grave involución en tres de los 10 casos: Afganistán, Filipinas (NDF) y Myanmar. En Oriente Medio, la inmensa mayoría de procesos experimentaban serias dificultades, como obstáculos para el restablecimiento del diálogo político en Yemen y Palestina. En Siria la sucesión de contactos y reuniones continuaron sin arrojar resultados positivos,

En clave positiva, se produjeron avances relativos, particularmente en algunos casos del continente africano

con un trasfondo de grave violencia de alta intensidad y proyección de intereses externos en disputa. En el continente africano se afrontaron obstáculos sustantivos. Así, por ejemplo, en Somalia se agravó la tensión entre sectores dentro del Gobierno federal así como con los estados federados y sectores opositores; en Libia la suspensión de las elecciones previstas para finales de 2021 incrementó la incertidumbre sobre el proceso negociador y el futuro político del país; en Malí los desacuerdos y la inestabilidad impidieron avances significativos en la implementación del acuerdo de paz de 2015, aunque hubo algunos acuerdos en la región central del país entre diversas milicias comunitarias; mientras que en Sudán el golpe de Estado militar supuso una grave amenaza para el proceso de paz. En el continente europeo se afrontaron dificultades de peso vinculadas al antagonismo entre Rusia y Georgia y Ucrania y la proyección del pulso geoestratégico entre Rusia a EEUU, OTAN y la UE sobre esos procesos, agravado en 2021 en el caso de Ucrania. El antagonismo entre Armenia y Azerbaiyán –histórico y agravado por la guerra de 2020 y sus consecuencias– y entre Serbia y Kosovo siguieron resultando en obstáculos de peso en ambos procesos. Entre los procesos mayoritariamente estancados en 2021 se incluían casos como Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, Nagalandia, Chipre, Moldova (Transnistria) e Israel-Palestina. Frente a las dificultades y bloqueos en los procesos formales, actores de la sociedad civil se movilizaron en numerosos contextos en defensa de vías de diálogo.

En clave positiva, se produjeron avances relativos, particularmente en algunos casos del continente africano. En Mozambique se avanzó en el programa de DDR y en el desmantelamiento de bases militares de la ex guerrilla; en Sudán del Sur se siguió avanzando en la implementación de algunas cláusulas del acuerdo de paz de 2018 y se mantuvieron negociaciones con grupos no signatarios de ese acuerdo; y en la disputa entre Sudán y Sudán del Sur se fortalecieron las relaciones diplomáticas, avanzando en el acercamiento iniciado en 2019. En otras regiones, cabe destacar que

Principales acuerdos de 2021

Proceso de paz	Acuerdos
Malí	Acuerdos de alto el fuego y reducción de la violencia entre diferentes comunidades en la región central. El 15 de marzo, milicias comunitarias donso, vinculadas a la organización armada Katiba Macina, y milicias bambara, afiliadas a JNIM, alcanzaron un acuerdo de alto el fuego en Ségou. El 6 de agosto, después de varias iniciativas de paz que recibieron el apoyo de la MINUSMA, representantes de las comunidades fulani y dogón acordaron establecer mecanismos locales para resolver los conflictos de forma amistosa. En octubre, comunidades de Ogosagu Peulh y Ogosagu Dogon —donde se registraron dos grandes ataques en 2019 y 2020 en los que murieron 192 civiles— y otras 10 comunidades peulh y dogón de los municipios de Bankas y Dimbal firmaron un acuerdo de reconciliación local.
Sudán	Declaración de Principios entre el Gobierno de Transición de Sudán y el SPLM-N al-Hilu (Kordofan Sur). El texto fue firmado en Juba, Sudán del Sur, el 28 de marzo por el jefe del Consejo Soberano de Transición de Sudán, el general Abdel Fattah Al-Burhan y el líder del SPLM-N, Abdelaziz al-Hilu. En él se destaca el establecimiento de un Estado federal, civil y democrático en Sudán, en el que la libertad de religión, de creencias y prácticas religiosas y de culto estarán garantizadas a todo el pueblo sudanés al separar las identidades de cultura, región, etnia y religión del estado, principios que estarán consagrados en la Constitución. Tras la firma de la Declaración, el 26 de mayo se reanudaron las conversaciones entre las partes con miras a integrar al grupo rebelde al Gobierno de Transición.
Sudán del Sur	Declaración de Principios. El 11 de marzo el Gobierno y la facción de la Alianza de Movimientos de Oposición de Sudán del Sur (SSOMA) dirigida por Paul Malong y Pagan Amum (que integra a SSUF/A y Real-SPLM) firmaron, tras cuatro días de negociaciones en Naivasha (Kenya), la Declaración sobre la cual se construyó la base del diálogo político en Roma, que está siendo mediado por la Comunidad de Sant'Egidio y las organizaciones regionales.

en Asia se iniciaron las negociaciones sobre el estatus político de la isla de Bougainville entre su gobierno autónomo y el Ejecutivo de Papúa Nueva Guinea; y en Filipinas se avanzó en la consolidación institucional de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, surgida del acuerdo de paz de 2014, y se dio paso a la tercera fase del proceso de DDR. En América se reanudó el diálogo en torno a la crisis en Venezuela entre el Gobierno y la oposición, con conversaciones en México bajo mediación de Noruega y acompañamiento de Rusia y Países Bajos; y en el caso del Gobierno de Colombia y el ELN, aunque no se reanudó el proceso de forma oficial, trascendieron informaciones sobre contactos indirectos. En Europa, el caso del País Vasco —un proceso de construcción de paz multinivel— fue escenario de avances, incluyendo en el ámbito de la convivencia y de acercamiento de presos y presas de ETA, en un año en que se conmemoró el décimo aniversario del cese definitivo de la actividad armada de la organización.

Finalmente, en cuanto a la **agenda de género, paz y seguridad**, el análisis de los diferentes procesos en 2021 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. Cabe destacar casos como el de Afganistán, que en 2021 vivió una grave regresión de género por la toma del poder de los talibanes, lo que supuso el fin abrupto del proceso negociador y un grave retroceso de los derechos humanos de la población civil y, específicamente, de las mujeres y niñas, con grave riesgo de seguridad para mujeres políticas y mujeres activistas y defensoras de derechos humanos. También el de Myanmar, donde organizaciones de mujeres tuvieron un papel protagónico en las movilizaciones de protesta contra el golpe de Estado militar, que llevó a la paralización

del proceso de diálogo Panglong 21 con la insurgencia y que implicó graves violaciones de los derechos humanos de las mujeres, incluyendo violencia sexual contra mujeres detenidas en las protestas. Mujeres de la sociedad civil de múltiples contextos continuaron reclamando el fin de las hostilidades, el impulso al diálogo inclusivo, respuestas a situaciones de emergencia humanitaria y la defensa de los derechos de la población civil, incluyendo de los derechos humanos de las mujeres. El contexto de la pandemia de la COVID-19 agravó las desigualdades de género, supuso obstáculos añadidos para la movilización de mujeres defensoras de derechos humanos — incluyendo en el marco de la instrumentalización de medidas de emergencia— y añadió dificultades para la celebración de encuentros y construcción de confianza. Pese a ello, movimientos y organizaciones de mujeres fueron actores clave en la persistencia de la sociedad civil por la construcción de paz.

En conjunto, la participación en procesos de paz continuó siendo muy limitada. Según datos de la ONU difundidos en 2021, las mujeres representaban en 2020 solamente el 23% de las personas miembro de las delegaciones de las partes en conflicto procesos de diálogo bajo mediación o co-mediación de la ONU. Pese a ello, se registraron algunos avances limitados en los niveles formales durante 2021 en contextos como Malí o Filipinas. Los procesos de paz en su conjunto siguieron sin integrar de manera sustantiva ni significativa la perspectiva de género en su diseño, agenda o acuerdos. Se puso en evidencia un año más la falta de compromiso de las partes negociadoras en este ámbito. Entre las excepciones, en el caso de Colombia, continuó la implementación del enfoque de género incluido en el acuerdo de paz de Colombia, si bien a un ritmo mucho menor que la aplicación del conjunto del acuerdo.

Tendencias regionales

África

- A lo largo del año 2021 se identificaron 12 procesos y negociaciones de paz en el continente africano, lo que supone el 32% de los 37 procesos de paz a nivel mundial.
- Se produjeron diversas iniciativas locales por parte de actores de la sociedad civil, entre ellos organizaciones de mujeres, y por parte de los grupos político-militares para relanzar el proceso de diálogo con el Gobierno en Camerún.
- En un contexto de bloqueo negociador y aumento de la tensión tras el fin del cese el fuego en 2020, la designación de un nuevo enviado de la ONU para el Sáhara Occidental a fines de 2021 alentaba tímidas expectativas de reanudar el diálogo.
- La suspensión de las elecciones previstas para el 24 de diciembre agudizó el clima de incertidumbre sobre el futuro político de Libia.
- En Mozambique durante el año se lograron avances en la implementación del programa de DDR previsto en el acuerdo de paz de 2019.
- En Malí, la situación de inestabilidad política y los desacuerdos entre las partes impidieron avanzar en la implementación de las cláusulas del Acuerdo de Paz de Argel de 2015.
- Sudán padeció un nuevo golpe de Estado en octubre de 2021 que amenazó el proceso transicional y el proceso de construcción de paz en el país.
- En Sudán del Sur se lograron avances en la implementación del acuerdo de paz, y se mantuvieron conversaciones de paz con los grupos armados no signatarios del acuerdo de 2018. Sin embargo, las luchas internas y fragmentación dentro del SPLA-IO amenazaron la frágil paz en el país.

América

- En América tuvieron lugar tres procesos de diálogo, dos en Colombia y uno en Venezuela, que representan el 8% de las negociaciones que se desarrollaron durante 2021.
- Todos los procesos de negociación en el continente americano contaron con apoyo de terceras partes.
- En Venezuela, el Gobierno y la oposición reanudaron las negociaciones en México bajo la facilitación del diálogo por parte de Noruega.
- El Gobierno colombiano anunció que había llevado a cabo contactos indirectos con el ELN a través de la iglesia católica y Naciones Unidas, pero descartó la reanudación del diálogo directo con la guerrilla.
- Se cumplieron cinco años de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC con un balance desigual de su implementación.
- A pesar de las dificultades y retrasos, continuó la implementación del enfoque de género incluido en el acuerdo de paz en Colombia, si bien a un ritmo mucho menor que la aplicación del conjunto del acuerdo.

Asia

- En Asia se registraron 10 procesos de negociación en 2021, lo que representa aproximadamente una cuarta parte del total de casos acontecidos a escala internacional.
- En términos comparativos, Asia fue una de las regiones en las que se produjeron más negociaciones directas sin la facilitación de terceras partes.
- En aproximadamente la mitad de los casos analizados en Asia se registró una cierta parálisis e incluso involución de las negociaciones.
- En Afganistán, la retirada de las tropas estadounidenses y el avance militar talibán llevaron al fracaso de las negociaciones de paz, provocando un cambio de régimen y la caída del Gobierno de Ashraf Ghani.
- En Mindanao (sur de Filipinas) se prolongó en tres años el periodo del gobierno de transición de la nueva región de Bangsamoro (liderado por el MILF) y se inició con retrasos significativos la tercera fase de la reintegración de los 40.000 excombatientes del MILF.
- El Gobierno de Filipinas declaró como organización terrorista al NDF, que en las últimas décadas ha negociado con el Estado en nombre del Partido Comunista de Filipinas y su brazo armado (el NPA).
- El Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el gobierno autónomo de Bougainville iniciaron formalmente el proceso de negociaciones sobre el estatus político de Bougainville.
- El presidente de Corea del Sur propuso la firma de una declaración que ponga fin a la Guerra de Corea y permita el desbloqueo de las negociaciones sobre la desnuclearización de la península coreana.
- El golpe militar en Myanmar llevó a la paralización del proceso Panglong 21 de diálogo con la insurgencia.

Europa

- Un 19% de los procesos de paz en el mundo en 2021 (siete de los 37 casos) tuvieron lugar en Europa.
- Todos los procesos de diálogo en el continente europeo involucraban a terceros actores en funciones de apoyo.
- En el 10º aniversario del cese definitivo de la actividad armada de ETA se produjeron nuevos avances en los ámbitos de convivencia y de la situación de las personas presas en el País Vasco.
- Las negociaciones en torno a Ucrania afrontaron graves obstáculos, ante el retraso en la implementación de los acuerdos de Minsk, el despliegue masivo de tropas rusas junto a la frontera y exigencias de Rusia a la OTAN y EEUU de una nueva arquitectura de seguridad en el continente.
- Armenia y Azerbaiyán abordaron con mediación rusa cuestiones relativas a la apertura de vínculos

de transporte y económicos, la delimitación de la frontera, el intercambio de prisioneros y desminado, en un contexto de antagonismo tras la guerra de 2020.

- Los contactos informales durante el año en Chipre no lograron reanudar las negociaciones oficiales y las posturas de las partes siguieron distanciadas.
- Organizaciones de mujeres de la sociedad civil de Kosovo, Georgia y Chipre, entre otros contextos, reclamaron participación efectiva en los procesos de diálogo, con propuestas concretas.

Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de cinco casos de negociación, diálogo y contactos exploratorios que representaron un 14% del total de procesos en el mundo en 2021.
- Los casos de la región ilustraron una vez más el peso de actores regionales e internacionales y la influencia de sus intereses y antagonismos en el desarrollo de algunos de los procesos negociados.
- Las negociaciones sobre el programa nuclear iraní se reanudaron en 2021, pero evolucionaron

de manera accidentada, en parte por los incumplimientos de Irán de lo pactado en el acuerdo de 2015.

- Persistieron las dificultades para establecer un alto el fuego de alcance nacional en Yemen y una vía negociada para abordar el conflicto multidimensional que afecta al país.
- Las negociaciones palestino-israelíes continuaron estancadas, aunque se produjeron algunos contactos de alto nivel tras la asunción del nuevo gobierno israelí.
- Pese a las señales de acercamiento en el primer trimestre, persistió la fractura entre Hamas y Fatah, en especial tras la decisión del presidente de la Autoridad Palestina de postergar las que habrían sido las primeras elecciones palestinas en 15 años.
- El proceso negociador para Siria impulsado por Naciones Unidas continuó en 2021, pero las rondas de contacto entre representantes del gobierno, la oposición y la sociedad civil no arrojaron resultados significativos.
- Organizaciones de mujeres y activistas de la región continuaron reivindicando la necesidad de procesos de paz más inclusivos y una participación sustantiva de mujeres en los espacios de decisión.

Introducción

Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2021. 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 2021, 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 2021: panorámica global y principales tendencias

- Durante 2021 se identificaron 37 procesos y negociaciones de paz en el mundo. El mayor número de casos se registró en África (12), seguido de Asia (10), Europa (siete), Oriente Medio (cinco) y América (tres).
- De los 32 conflictos armados activos en 2021, el 56% (18 casos) tenían asociados procesos de paz.
- La pandemia de la COVID-19 agravó el contexto humanitario y de derechos humanos en diversos países en que transcurrían procesos de paz, incluyendo a través de la instrumentalización de medidas de respuesta.
- En la gran mayoría de los casos analizados en 2021 (89%) se constató la participación de terceras partes en las negociaciones de paz, aunque en Asia su presencia era menor (60% de los casos del continente).
- La mayoría de procesos de paz en 2021 afrontaron serias dificultades, con grave involución en casos como Afganistán y Myanmar, y permanecieron estancados procesos como Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, Chipre, Moldova (Transnistria) e Israel-Palestina.
- Se produjeron avances relativos en algunos casos, como Mozambique (Gobierno-RENAMO), Sudán, Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Filipinas (MILF), mientras en Venezuela se reanudó el diálogo y en Colombia se produjeron contactos indirectos con el ELN, si bien no desembocaron en un nuevo proceso formal.
- Mujeres de la sociedad civil continuaron reclamando en 2021 diálogos inclusivos, el cese de las hostilidades y respuestas a las emergencias humanitarias, incluyendo en casos como Libia, Siria y Yemen.

Durante el año 2021 se identificaron 37 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 armados¹ y tensiones sociopolíticas² 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 2021

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
ÁFRICA		
Camerún (Ambazonia/ Noroeste y Suroeste)	Gobierno, movimiento secesionista político-militar en el que destacan la coalición opositora Ambazonia Coalition Team (ACT, incluyendo IG Sako) y Ambazonia Governing Council (AGovC, incluyendo el IG Sisiku)	Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, Suiza, Centre for Humanitarian Dialogue, Coalition for Dialogue and Negotiation (CDN), Vaticano
Eritrea – Etiopía	Gobierno de Eritrea y Gobierno de Etiopía	Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, EEUU
Libia	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN), LNA o ALAF	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Alemania, Francia, Italia, Rusia, Turquía, Egipto, Marruecos, Túnez, Centre for Humanitarian Dialogue

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
ÁFRICA		
Malí	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
Marruecos – Sáhara Occidental	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)
Mozambique	Gobierno, RENAMO	Equipo mediador nacional, Comunidad de Sant'Egidio, Iglesia Católica, ONU, Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), UA, UE, Botswana, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza, Tanzania
RCA	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
RDC	Gobierno liderado por la coalición Union Sacrée (liderada por Félix Tshisekedi e integrada por diferentes actores políticos, incluidos disidentes de la coalición Front Commun pour le Congo del ex presidente Joseph Kabila), oposición política (entre otros, Front Commun pour le Congo y Lamuka) y social, grupos armados del este del país	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
Somalia	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, UA
Sudán	Gobierno de Sudán, 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), facciones Malik Agar y Abdelaziz al-Hilu	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania, UA, Etiopía, Sudán del Sur, Uganda, IGAD, UNITAMS
Sudán del Sur	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO), una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros) y SSOMA facción dirigida por Paul Malong y Pagan Amum (que integra a SSUF/A y Real-SPLM) y facción encabezada por Thomas Cirillo (conformada por la coalición SSNDA, que integra a NAS, SSNMC, NDM/PF y UDRA).	"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, Comunidad de Sant'Egidio
Sudán - Sudán del Sur	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Egipto, Libia, EEUU, UE
AMÉRICA		
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	Iglesia Católica, Naciones Unidas, OEA
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Noruega, Rusia, Países Bajos, Grupo Internacional de Contacto
ASIA		
Afganistán	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, EEUU, ONU
Corea, RPD – Corea, Rep. de	Corea del Norte, Corea del Sur	--
Corea, RPD – EEUU	Corea del Norte, EEUU	--
Filipinas (MILF)	Gobierno, MILF, Gobierno interino de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán	Malasia, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team, Independent Decommissioning Body
Filipinas (NDF)	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, ULFA-I	--

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
ASIA		
India (Nagalandia)	Gobierno indio, NSCN-IM, NNPG: GPRN/NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord) y NNC/GDRN/NA, ZUF	--
Myanmar	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, ASEAN
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)	Gobierno, Gobierno Autónomo de Bougainville	ONU, Bertie Ahern
Tailandia (sur)	Gobierno, BRN	Malasia
EUROPA		
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Armenia, Azerbaiyán	Rusia, 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), Turquía, ³ UE
Chipre	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre	ONU, UE; Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
España (País Vasco)	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
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ⁴	OSCE, UE y ONU; EEUU y Rusia ⁵
Moldova (Transnistria)	Moldova, autoproclamada República de Transdniestria	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
Serbia – Kosovo	Serbia, Kosovo	UE, ONU, EEUU
Ucrania (este)	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia ⁶	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ⁷); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ⁸), EEUU
ORIENTE MEDIO		
Irán (programa nuclear)	Irán, P4+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), EEUU	ONU, UE
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP), Hamas	Egipto, Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Grupo de Múnich (Egipto, Francia, Alemania, Jordania)
Palestina	Hamas, Fatah	Egipto, Qatar, Argelia
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, Rusia, Turquía, Irán, además de Jordania, Líbano e Iraq (observadores en proceso de Astaná)
Yemen	Gobierno, fuerzas de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansar Allah South Transitional Council (STC), Arabia Saudita	ONU, Omán, Arabia Saudita, EEUU

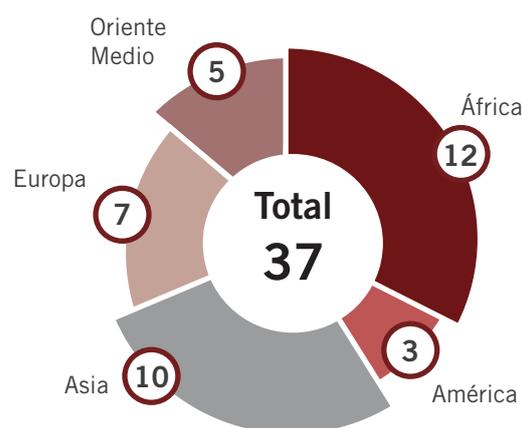
Las negociaciones de paz marcadas en negrita son descritas en el capítulo.
 -- No existen o no hay constancia pública de la existencia de terceras partes.

- El estatus de Turquía como tercera parte puede estar sujeto a disputa. Se incluye en esta tabla por el establecimiento por parte de Rusia y Turquía de un centro de mantenimiento de la paz para la supervisión del alto el fuego. La creación del centro fue ratificado en un Memorandum entre Rusia y Turquía.
- 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.
- Ibid.
- 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.
- Ibid.
- Ibid.

En cuanto a la **distribución geográfica de los procesos y negociaciones en 2021**, la mayor parte de los casos analizados se concentró en África, que albergó 12 procesos de negociación, equivalentes a un 32% del total. Asia fue la segunda región con un mayor número de casos, con un total de 10, que representan un 27% de las negociaciones en 2021. El resto de las negociaciones se distribuyeron entre Europa, con siete casos (19%), Oriente Medio, con cinco (14%) y América, con tres (8%). El Cuerno de África (cinco procesos) y el Sudeste Asiático (cuatro) fueron las subregiones que albergaron más negociaciones de paz.

En términos comparativos con el año anterior se produjo una disminución moderada del número de procesos y negociaciones analizados a nivel mundial, con 37 procesos activos en 2021, frente a los 40 casos analizados en 2020, si bien no fue un descenso tan marcado como el que se produjo entre 2019 y 2020 (de 50 a 40 casos). En relación a los casos de 2020 que ya no son analizados en esta edición, en Burundi en 2021 se dieron por finalizadas las iniciativas de paz identificadas en los últimos años; en el continente americano, el proceso de diálogo nacional iniciado en Haití no tuvo continuidad en 2021; y en Asia no trascendieron iniciativas respecto de la negociación entre el Gobierno de Filipinas y el

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



La mayor parte de las negociaciones en 2021 tuvo lugar en África (32%), seguido de Asia (27%), Europa (19%), Oriente Medio (14%) y América (8%)

MNLF. No se registró ningún proceso nuevo.

De los 32 conflictos armados activos en 2021, el 44% (14 casos) no tenían asociados procesos de paz. Entre ellos se incluían cinco casos de conflictos armados de alta intensidad: Etiopía (Tigré), Región Lago Chad (Boko Haram), Región Sahel Occidental –aunque Malí seguía siendo escenario de negociación entre el Gobierno y grupos armados del norte debido a la aplicación de

Tabla 1.2. **Conflictos armados y procesos de paz en 2021**

Conflictos armados con procesos negociadores (18)	Conflictos armados sin procesos negociadores (14)
ÁFRICA (9)	ÁFRICA (6)
Camerún (Ambazonia/ Noroeste y Suroeste) -2018-	Burundi -2015-
Libia -2011-	Etiopía (Tigré) -2020-
Malí -2012-	Mozambique (Norte) -2019-
RCA -2006-	Región Lago Chad (Boko Haram) - 2011-
RDC (este) -1998-	Región Sahel Occidental -2018-
Somalia -1988-	RDC (este-ADF) -2014-
Sudán (Darfur) -2003-	ASIA (5)
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) -2011-	Filipinas (Mindanao) -1991-
Sudán del Sur -2009-	India (Jammu y Cachemira) -1989-
AMÉRICA (1)	India (CPI-M) -1967-
Colombia -1964-	Pakistán -2001-
ASIA (4)	Pakistán (Baluchistán) -2005-
Afganistán -2001-	EUROPA (1)
Filipinas (NPA) -1969-	Turquía (sudeste) -1984-
Myanmar -1948-	ORIENTE MEDIO (2)
Tailandia (sur) -2004-	Egipto (Sinaí) -2014-
EUROPA (1)	Iraq -2003-
Ucrania (este) -2014-	
ORIENTE MEDIO (3)	
Israel-Palestina -2000-	
Siria -2011-	
Yemen -2004-	

*Entre guiones, año de inicio del conflicto

las cláusulas del Acuerdo de Paz de Argel de 2015–, Mozambique (norte) y RDC (este-ADF) –en contraste, el conflicto con otros grupos armados del este sí era abordado en el marco de negociaciones con algunos grupos en paralelo al proceso de diálogo político en el conjunto del país. **El 56% de conflictos armados sí eran abordados en procesos negociadores, si bien en algunos casos abarcando solo a algunos de los actores armados y dinámicas involucradas.** Junto a los 18 casos de conflicto armado abordados –en diverso grado– en procesos de paz, las negociaciones de paz en 2021 también lidiaron con crisis sociopolíticas de diversa intensidad. Así, en África cuatro procesos de paz abordaban contextos de tensión sociopolítica (Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique y Sudán-Sudán del Sur). En Asia, casi la mitad de los procesos de paz (cuatro casos) eran relativos a situaciones de tensión (Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, las regiones de Assam y Nagalandia en la India). En el continente americano, la crisis en Venezuela también era abordada en un proceso negociador. Cinco de los siete procesos de paz del continente europeo eran relativos a tensiones de diversa intensidad (Armenia-Azerbaiyán, Chipre, Georgia, Moldova y Serbia-Kosovo). Y dos de los cinco procesos en Oriente Medio abarcaban tensiones de diversa índole e intensidad (la tensión internacional en torno

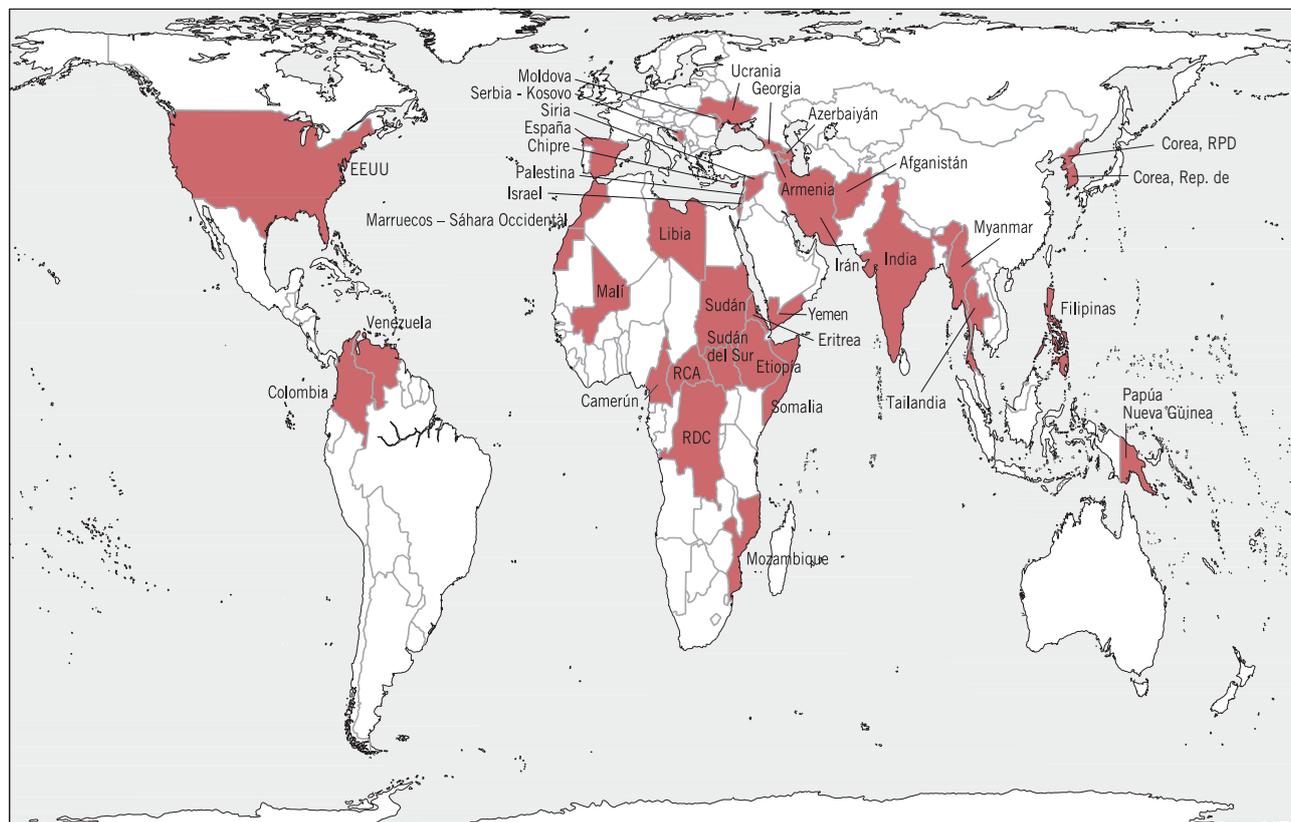
al programa nuclear de Irán y la disputa intrapalestina entre Hamás y Fatah).

En su segundo año, la **pandemia de la COVID-19** continuó impactando en los procesos de paz en el mundo de diversas maneras. Por una parte, las dinámicas entrecruzadas de la pandemia y de la conflictividad armada agudizaron situaciones de crisis y necesidades humanitarias y los déficits en seguridad humana de la población civil en numerosos contextos, poniendo de manifiesto la urgente necesidad de intensificar los esfuerzos para la resolución noviolenta y negociada de los conflictos. El contexto de pandemia siguió afectando el transcurso de negociaciones de paz, así como a la aplicación efectiva de algunos acuerdos de paz ya alcanzados y, a su vez, la gestión de la pandemia estuvo presente en algunas de las agendas negociadoras. Entre las medidas de respuesta a la pandemia, en

2021 continuaron en marcha políticas que deterioraron la situación de seguridad, derechos humanos y humanitaria. Fue el caso en diversos contextos africanos de establecimiento de estados de alarma y excepción y de instrumentalización de estos con el objetivo de perpetuarse en el poder y que, sumados a retos y déficits de gobernabilidad previos, afectaron a la evolución de diferentes negociaciones e iniciativas de paz. Así sucedió en países como Malí o Sudán, que padecieron golpes de

De los 32 conflictos armados activos en 2021, el 44% de los casos no tenían asociados procesos de paz, incluyendo cinco conflictos de alta intensidad: Etiopía (Tigré), Mozambique (norte), Región Lago Chad (Boko-Haram), Región Sahel Occidental y RDC (este-ADF)

Mapa 1.1. Negociaciones de paz en 2021



■ Países con procesos y negociaciones de paz en 2021

Estado por parte de la rama militar de las autoridades transicionales encargadas de implementar los acuerdos de paz alcanzados, poniéndolos en riesgo. En Asia, la pandemia (no necesariamente su gestión por parte de los gobiernos) impactó en las negociaciones en Tailandia y Papúa Nueva Guinea (Bougainville), en ambos casos retrasando las negociaciones presenciales. En Chipre, pese al estancamiento del proceso negociador en su conjunto y la creciente brecha entre las partes, destacó la cooperación en torno a la gestión de la pandemia en el marco del comité técnico sobre asuntos de salud. En contraste, en Ucrania la prolongación del cierre de puntos de cruce por parte de los grupos armados del este del país desde el inicio de la pandemia (solo dos cruces abiertos y con obstáculos) agravó la situación humanitaria de la población civil en la zona de conflicto. Su apertura fue una demanda de actores locales e internacionales, en el contexto de un año de incremento de alertas por la escalada de militarización, el bloqueo del proceso negociador y el impacto socioeconómico de la pandemia. Respecto al llamamiento a un alto el fuego global que el secretario general de la ONU realizó en marzo de 2020 con motivo de la pandemia, la base de datos *Ceasefires in a Time of COVID-19* puso de manifiesto que el llamamiento no marcó un punto de inflexión en la conflictividad global. Pese al establecimiento inicial de altos el fuego en respuesta a la interpelación del secretario general de la ONU, el número de altos el fuego fue reduciéndose y progresivamente se identificaron menos referencias a la pandemia.⁹

Respecto a **los actores negociadores** involucrados en los procesos y negociaciones de paz, como en años anteriores el panorama se caracterizaba en su conjunto por la heterogeneidad, que incluía actores gubernamentales, actores armados no estatales y oposición política y social, según los casos. De cualquier modo, en todos los procesos analizados los gobiernos estatales eran una de las partes involucradas en negociaciones directas o indirectas. En algunos contextos también participaban como partes negociadoras gobiernos sub-estatales. Era el caso de los gobiernos regionales de Bougainville –en diálogo con el Gobierno de Papúa Nueva Guinea– y de la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán –en el proceso de negociación con el Gobierno de Filipinas–, así como de los gobiernos de los estados de Assam y Nagalandia –en ambos casos con un papel destacado en las negociaciones relativas a Nagalandia.

Los gobiernos de los respectivos Estados mantuvieron interlocución –directa o indirecta– con actores de diversa índole, incluyendo grupos armados o sus representantes políticos, movimientos político-militares, actores políticos y sociales y gobiernos de otros países

En la gran mayoría de los casos analizados en 2021 (89%) se constató la participación de terceras partes en las negociaciones de paz, aunque en Asia su presencia era menor (solo 60% de los casos del continente)

Los gobiernos de los respectivos Estados mantuvieron interlocución –directa o indirecta– con actores de diversa índole, según las peculiaridades de cada contexto. Entre estos se incluían grupos armados o sus representantes políticos y movimientos político-militares. En relación a esta casuística, mientras en el continente africano solo dos de los 12 procesos de paz involucraron exclusivamente a grupos armados o movimientos político-militares en diálogo con gobiernos –los casos de Mozambique y RCA–, en Asia más de la mitad de las negociaciones estuvieron protagonizadas por grupos armados (o sus representantes políticos), agrupados en ocasiones en coaliciones, y gobiernos. Fue el caso de India (Nagalandia), Filipinas (NDF) y Tailandia (sur). Asimismo, otra tipología de diálogos, más extendida, abarcaba a gobiernos en negociaciones con una combinación de grupos armados y

actores políticos y sociales, predominante en África. Era el caso de Camerún (Ambazonia/Noroeste y Suroeste), Malí, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y RDC. En un menor número de casos, los procesos involucraban a gobiernos y actores políticos y sociales, como casos del continente americano y europeo (Venezuela, País Vasco). Por otra parte, la participación directa y/o proyección de actores externos con intereses en diversos conflictos era relevante también en un número elevado de procesos negociadores con un mapa de actores complejo que incluía a gobiernos de terceros países junto a actores locales gubernamentales y no gubernamentales (militares, político-militares y, en algunos casos, actores políticos y sociales). Era el caso, entre otros, de Siria, Yemen, Libia, Afganistán y Ucrania. En 2021 se incrementó esta dimensión, como se evidenció en Ucrania, con el pulso geoestratégico planteado por Rusia a EEUU, la OTAN y UE en torno a la soberanía ucraniana entre otros elementos. En su informe sobre el estado de la paz y la seguridad global difundido en enero de 2021, el secretario general de la ONU señalaba también cómo en el panorama global se estaba asistiendo a los mayores niveles de tensiones geoestratégicas en años.¹⁰ El informe constataba el incremento del número de países que se

involucran militarmente en conflictos intraestatales, no solo en apoyo de actores locales sino también como partes en conflicto en sí mismos. Señalaba que la gestión de los retos cambiantes de la paz y seguridad global, incluyendo conflictos intraestatales que son a la vez subnacionales y transnacionales, requería de la revisión y actualización de los mecanismos y enfoques

9. Allison, John et al., “An interactive tracker for ceasefires in the time of COVID-19”. *The Lancet*, Vol. 21, núm. 6, pp. 764-765, junio de 2021.
10. Secretario general de la ONU, *The state of global peace and security in line with the central mandates contained in the charter of the United Nations. Report of the Secretary General*. Naciones Unidas, 2020.

Tabla 1.3. Procesos de paz y negociaciones internas e internacionales, con y sin terceras partes en 2021

Procesos de paz	INTERNOS					INTERNACIONALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (22)	Diálogos nacionales sin terceras partes (1)	Diálogos nacionales con terceras partes (0)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (9)
ÁFRICA							
Camerún (Ambazonia/ Noroeste y Suroeste)		x					
Eritrea-Etiopía							x
Libia		x					
Malí		x	x				
Marruecos – Sáhara Occidental							x
Mozambique		x					
RCA		x					
RDC		x					
Somalia		x					
Sudán ⁱ		x					
Sudán - Sudán del Sur							x
Sudán del Sur		x					
AMÉRICA							
Colombia (FARC)		x					
Colombia (ELN)					x		
Venezuela		x					
ASIA							
Afganistán		x					
Corea, RPD–Corea, Rep. de						x	
Corea, RPD–EEUU						x	
Filipinas (MILF)		x					
Filipinas (NDF)		x					
India (Assam)	x						
India (Nagalandia)	x						
Myanmar		x					
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)		x					
Tailandia (sur)		x					
EUROPA							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) ⁱⁱ							x
Moldova (Transnistria)		x					
Serbia – Kosovo ⁱⁱⁱ							x
Ucrania ^{iv}							x

i. 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).

ii. 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.

iii. 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.

iv. 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. En 2021 se incrementó la dimensión internacional de las negociaciones. La escalada de la crisis llevó a diálogo directo entre EEUU y Rusia en torno a Ucrania.

Procesos de paz	INTERNOS					INTERNACIONALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (22)	Diálogos nacionales sin terceras partes (1)	Diálogos nacionales con terceras partes (0)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (9)
ORIENTE MEDIO							
Irán (programa nuclear)							x
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria ^v		x					
Yemen		x					

v. 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.

y aludía al fortalecimiento de las capacidades de mediación de la ONU en los últimos años, entre otros.

Por otra parte, en un número significativo de casos, los procesos involucraban a gobiernos de diferentes países, en el marco de disputas interestatales, como era el caso de Eritrea-Etiopía, Sudán-Sudán del Sur, Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, Armenia-Azerbaiyán y el proceso en torno al programa nuclear de Irán. Otra tipología incluía casos singulares como el estancado proceso en torno al Sáhara Occidental, territorio considerado por la ONU como pendiente de descolonizar – cuya pertenencia a Marruecos no está reconocida por el derecho internacional ni por ninguna resolución de Naciones Unidas–; y el estancado diálogo en torno a Palestina, territorio bajo régimen de ocupación israelí, sin configuración como Estado propio en el marco de décadas de negociaciones infructuosas y desde 2012 reconocido como “miembro observador” de la ONU. En el caso de Kosovo, declarado independiente en 2008, su estatus era reconocido por cerca de un centenar de Estados miembro de la ONU, mientras Serbia y en torno a otro 50% de miembros de la ONU no lo reconocían como Estado. El Tribunal Internacional de Justicia determinó en veredicto no vinculante en 2010 que su declaración de independencia no violaba el derecho internacional y no contravenía la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU.

Un año más destacó la elevada presencia de **terceras partes implicadas en los procesos de paz y negociación**. En 33 de los 37 procesos de paz analizados (89%) había participación de al menos una tercera parte, en línea con años anteriores (82,5% en 2020, 80% en 2019). En todo caso, respecto a las terceras partes, 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. Esta predominancia de apoyo de terceras partes se dio tanto en procesos de paz de naturaleza interna como

internacionales. En clave regional, mientras todos los procesos de África, América, Europa y Oriente Medio tenían apoyo de terceras partes, en Asia el diálogo con terceras partes representaba el 60% de los casos (55% en 2020). Era el caso de Afganistán, Filipinas (MILF), Filipinas (NDF), Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur). Otro caso sin terceras partes era el diálogo nacional en Malí –aunque este proceso coexistía con otro formato paralelo de negociaciones que sí contaba con actores mediadores y facilitadores.

En 31 de los 33 casos con terceras partes había más de un actor desempeñando tareas de mediación o facilitación

Un año más se puso de manifiesto el carácter multiactor de la mediación. En 31 de los 33 casos con terceras partes había más de un actor desempeñando tareas de mediación o facilitación. En contraste, en los casos de Filipinas (NDF) y Tailandia (sur) se observó una única tercera parte (Noruega y Malasia, respectivamente). Entre la tipología de actores involucrados como terceras partes continuaron destacando las organizaciones intergubernamentales –como la ONU, UE, UA, OSCE, IGAD, OCI, SADC, EAC, CEEAC, OIF– y Estados, así como también organizaciones religiosas y actores de la sociedad civil, incluyendo centros especializados. Los organismos intergubernamentales tuvieron un papel predominante en todas las regiones, excepto en Asia, donde en términos comparativos tuvieron poco protagonismo en tareas de mediación y facilitación.

En conjunto, un año más la ONU destacó como principal organización intergubernamental implicada en procesos de paz. Estuvo presente en diferentes formatos (enviados y representantes especiales y misiones, principalmente) y funciones de apoyo (mediación, co-mediación, verificación, supervisión de alto el fuego, asistencia, acompañamiento o buenos oficios, entre otros) en 19 de los 37 procesos identificados durante el año y en 19 de los 33 casos que contaron con al menos una tercera parte (57,5%). Destacó el papel predominante de la ONU en los procesos de paz del continente africano, involucrada en nueve de los 12 casos de África: Libia, Malí, Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique, RCA, RDC, Somalia, Sudán y Sudán del Sur.

Tabla 1.4. **Organizaciones intergubernamentales en calidad de terceras partes en procesos de paz en 2021**

ONU (19)	
ÁFRICA	
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
Malí	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Malí Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)
Marruecos - Sáhara Occidental	Enviado personal del Secretario General de las Naciones Unidas para el 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	Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán (UNITAMS)
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)
AMÉRICA	
Colombia	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia
ASIA	
Afganistán	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA)
EUROPA	
Chipre	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Chipre Misión de Buenos Oficios del Secretario General de las Naciones Unidas en Chipre Oficina del Asesor Especial sobre Chipre del Secretario General de las Naciones Unidas (OSASG)
Serbia - Kosovo	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial de Naciones Unidas en las Discusiones Internacionales de Ginebra
ORIENTE MEDIO	
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)
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)
UE (15)	
ÁFRICA	
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
AMÉRICA	
Venezuela	La UE forma parte del Grupo Internacional de Contacto

ASIA	
Filipinas (MILF)	La UE forma parte del International Monitoring Team y ha prestado apoyo al Third Party Monitoring Team
EUROPA	
Armenia - Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Representante Especial de la UE para el Sur del Cáucaso y la Crisis en Georgia Presidente del Consejo de la UE
Chipre	Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta 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 (Transnistria)	Misión de asistencia fronteriza en la República de Moldova y Ucrania, en Moldova (Transnistria) La UE es parte observadora en el formato 5+2 del proceso de paz
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
ORIENTE MEDIO	
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 cuarta conferencia internacional sobre el futuro de Siria y la región
UA (9)	
ÁFRICA	
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
Somalia	Alto Representante de la UA para Somalia, Misión de la UA en Somalia (AMISOM)
Sudán	AU High Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP)
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)
OSCE (4)	
EUROPA	
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 (Transnistria)	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Proceso de Arreglo de Transnistria 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 (finalizada en 2021) Coordinador de Proyectos de la OSCE en Ucrania
IGAD (4)	
ÁFRICA	
Somalia	Delegación de la IGAD
Sudán	Delegación de la IGAD
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
SADC (2)	
ÁFRICA	
Mozambique	SADC es garante del acuerdo de paz
RDC	Representación de la SADC en RDC
ECOWAS (1)	
ÁFRICA	
Malí	ECOWAS en Malí

ASEAN (1)	
ASIA	
Myanmar	Enviado de ASEAN
OCI (1)	
ÁFRICA	
RCA	Delegación de la OCI en la RCA
CEEAC (1)	
ÁFRICA	
RCA	CEEAC en RCA
OIF (1)	
ÁFRICA	
RDC	OIF en RDC
OEA (1)	
AMÉRICA	
Colombia	OEA

Además de la ONU, cabe resaltar el papel desempeñado por organizaciones regionales, tanto en sus respectivas áreas o zonas de proximidad, como más allá de sus ámbitos territoriales más directos. Entre ellas, la UE llevó a cabo funciones de tercera parte en 15 contextos, incluyendo en seis procesos de África (Libia, Malí, Mozambique, RCA, RDC y Sudán del Sur). A su vez, en 2021 incrementó su perfil en casos como el proceso de Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj), en el que facilitó un acuerdo para el establecimiento de un mecanismo de comunicación directa entre los ministerios de Defensa de ambos países. La UA era tercera parte en nueve procesos africanos (en los mismos que la UE, así como en Somalia, Sudán y Sudán-Sudán del Sur). La OSCE continuaba involucrada en cuatro procesos (Armenia-Azerbaiyán, Georgia, Moldova y Ucrania), si bien en el caso del proceso en torno a Nagorno-Karabaj se redujo su peso en 2021, frente a una mayor predominancia de Rusia. La IGAD era tercera parte en cuatro procesos (Somalia, Sudán, Sudán-Sudán del Sur y Sudán del Sur). Otras organizaciones como ECOWAS, ASEAN, OCI, SADC, EAC, CEEAC, OIF y la OEA tuvieron un papel reducido. En clave comparativa, en Oriente Medio las organizaciones intergubernamentales de carácter regional no tuvieron un papel destacado en los procesos de negociación.

Por otra parte, junto a organizaciones intergubernamentales, diversos **Estados** también se involucraron en procesos de negociación. Entre otros casos, cabe destacar el papel de Omán en la gestión del conflicto yemení. Pese a su tradición de mediación y facilitación discreta, en 2021 asumió un papel inusualmente explícito y público. Como en años anteriores, Egipto también continuó desempeñando un papel en el establecimiento de altos el fuego entre Israel y Hamás así como en la mediación entre Fatah y Hamás en su disputa intrapalestina. A su vez, Jordania, Líbano e Iraq participaban como observadores en el

llamado proceso de Astaná en el conflicto sirio. En el continente africano los Estados continuaron teniendo un papel destacado como terceras partes, como fueron los casos de Camerún, con la implicación de Suiza; Malí, con la participación de países como Argelia, Francia o Mauritania; o RCA, donde diversos países incluso compitieron en la mediación. En Asia participaban como terceras partes Noruega –en el conflicto de Filipinas (NDF)–, Qatar –en Afganistán– y Malasia –en relación a Filipinas (MILF) y a Tailandia (Sur). En América destacó la implicación de Noruega en el diálogo entre el Gobierno de Venezuela y la oposición. En relación al papel de los Estados, en 2021 continuó evidenciándose el papel controvertido de diversos países que eran parte contendiente en las disputas (o que daban apoyo a actores en disputa) y que participaban también como actores mediadores o facilitadores. Era el caso de Rusia en Siria, Libia, RCA, Ucrania y Georgia, de Turquía en Siria y Libia, de EEUU en Afganistán y de Arabia Saudita en Yemen, entre otros.

Por otra parte, destacó también el papel como terceras partes de actores no gubernamentales, incluyendo actores religiosos –locales o internacionales– así como **organizaciones especializadas en mediación y facilitación**. Los esfuerzos favorables al diálogo por **actores religiosos** tuvieron mayor presencia en el continente africano, con casos como la Comunidad de Sant'Egidio en Mozambique, RCA y Sudán del Sur; la OCI en RCA; instituciones religiosas locales en Mozambique, RDC y Sudán del Sur; y formatos ecuménicos en Camerún y Sudán del Sur. Ejemplos en otros continentes incluyen, entre otros, la llamada Vía Religiosa de Chipre –con acción concertada de promoción del diálogo liderada por líderes religiosos de la comunidad grecochipriota y turcochipriota, con apoyo de Suecia–; y la petición de apoyo en 2021 del Gobierno colombiano al Nuncio Apostólico –entre otros actores– para retomar el diálogo con el ELN.

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. Entre las cuestiones destacadas en 2021, destacaron las relativas al **sector de seguridad**, y en especial los procesos **de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes (DDR)** y la reforma o creación de nuevos cuerpos de seguridad post acuerdos de paz, con tipologías y nombres diversos. Fue una dimensión presente en la mayoría de casos del continente africano, como Mozambique, Malí, RCA, RDC, Sudán, Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur y Libia; así como también en Asia, en lo relativo al inicio con retrasos en 2021 de la tercera fase del proceso de DDR de unos 40.000 combatientes del MILF, en el marco del proceso de negociación para la implementación del acuerdo de paz de 2014 entre el Gobierno filipino y el MILF. Asimismo, un año más entre las cuestiones de las agendas tuvo un papel destacado la búsqueda de **treguas, altos el fuego y ceses de hostilidades**. En Yemen no prosperaron los intentos de establecer una tregua de alcance nacional y la que regía en el puerto de Hodeidah quedó en entredicho debido a los cambios en la correlación de fuerzas en el área y sucesivos enfrentamientos. En el caso palestino-israelí, tras la peor escalada de violencia desde 2014, en 2021 se decretó un nuevo alto el fuego entre Israel y Hamás en mayo, si bien predominó el clima de fragilidad. En Siria la tregua en Idlib se mantuvo formalmente pese a múltiples incidentes y, en paralelo, Moscú intervino para intentar reestablecer acuerdos previos de cese de hostilidades entre el régimen y grupos armados en el noroeste y sureste. En el continente europeo, a finales de año en Ucrania se alcanzó un alto el fuego, en el que las partes se volvieron a adherir al de 2020, si bien continuaron produciéndose violaciones del alto el fuego y el contexto fue de elevada militarización, ante el despliegue masivo de tropas y armamento ruso cerca de la frontera con Ucrania. En clave político-militar, la cuestión de la **arquitectura de seguridad** del continente europeo fue un tema que Rusia reclamó incorporar a la agenda del diálogo en torno a Ucrania. Otro tema destacado de las agendas en su dimensión militar fue la **desnuclearización**, presente en las negociaciones en torno al programa nuclear de Irán, así como en las negociaciones entre Corea del Norte y EEUU.

Cuestiones vinculadas a la **gobernanza/gobernabilidad** (elecciones, reformas constitucionales, transición política, reparto del poder político, transformaciones políticas, económicas y sociales) estuvieron también presentes en diversos procesos, como Malí, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Libia, Colombia (FARC), Venezuela, Siria, Palestina, entre otros, en medio de numerosos obstáculos, incluyendo divergencias entre las partes y contextos de inseguridad y violencia. Entre otros, en Colombia, en el quinto aniversario del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, las

La mayoría de procesos de paz en 2021 afrontaron serias dificultades, con grave involución en casos como Afganistán y Myanmar

negociaciones en torno a la implementación de los puntos del acuerdo de paz y al funcionamiento de las instituciones establecidas en el acuerdo transcurrían en un contexto de gran inseguridad y amenazas para antiguos combatientes de las FARC, así como para líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos. En Malí y Sudán, nuevos golpes de Estado en mayo y octubre de 2021 respectivamente, amenazaron los procesos transicionales en los países. En Libia la suspensión de las elecciones previstas para diciembre de 2021 agudizó el clima de tensión. Por otra parte, temas relativos a **descentralización administrativa, autogobierno** (incluyendo en algunos casos demandas de independencia) y reconocimiento identitario estuvieron presentes en numerosos procesos, aun si no en todos los casos era el foco predominante de las negociaciones. Fue el caso de Camerún, Malí, Sudán del Sur, Filipinas (MILF), India (Assam), India (Nagalandia), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville), Tailandia (sur), Chipre, Ucrania (este), Moldova (Transnistria), Serbia-Kosovo, entre otros. En algunos casos, como Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) y Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj), la cuestión del estatus de los territorios en disputa quedaba relegada. Otros temas de la agenda durante el año incluyeron cuestiones relativas a **demarcación de fronteras y vínculos de transporte y económicos** entre diferentes territorios. Fue el caso de Armenia-Azerbaiyán, Eritrea-Etiopía y Sudán-Sudán del Sur, entre otros.

Respecto a la **evolución** de los procesos y negociaciones de paz, en 2021 la mayoría de los procesos afrontaron numerosas dificultades –incluso retrocesos graves en algunos casos– y un número significativo permanecían mayoritariamente estancados. En conjunto, se dieron pocos avances relevantes y, en los casos en que se dieron avances limitados, estos se registraron en contextos más amplios de fragilidad, inseguridad y obstáculos. El continente asiático fue escenario en 2021 de una grave involución de varias de las negociaciones (en tres de los 10 casos). Fue el caso de Afganistán, donde la toma de poder por los talibanes conllevó el fin abrupto del proceso de diálogo; Filipinas, donde ante la designación del NDF como organización terrorista se eliminó la posibilidad de reanudación de las negociaciones bajo la actual presidencia; y Myanmar, donde el golpe de Estado militar provocó el bloqueo del proceso de diálogo conocido como Panglong 21 y la suspensión del Acuerdo Nacional de Alto el Fuego y puso fin a las negociaciones con los grupos armados firmantes del acuerdo. En Oriente Medio, la inmensa mayoría de procesos experimentaban serias dificultades, como obstáculos para el restablecimiento del diálogo político en Yemen y Palestina. En Siria la sucesión de contactos y reuniones continuaron sin arrojar resultados positivos, con un trasfondo de grave violencia de alta intensidad y proyección de intereses externos en disputa. En el continente africano se afrontaron obstáculos sustantivos. Entre ellos, en Somalia se agravó la tensión

Tabla 1.5. Principales acuerdos de 2021

Proceso de paz	Acuerdos
Malí	Acuerdos de alto el fuego y reducción de la violencia entre diferentes comunidades en la región central. El 15 de marzo, milicias comunitarias donso, vinculadas a la organización armada Katiba Macina, y milicias bambara, afiliadas a JNIM, alcanzaron un acuerdo de alto el fuego en Ségou. El 6 de agosto, después de varias iniciativas de paz que recibieron el apoyo de la MINUSMA, representantes de las comunidades fulani y dogón acordaron establecer mecanismos locales para resolver los conflictos de forma amistosa. En octubre, comunidades de Ogosagu Peulh y Ogosagu Dogon —donde se registraron dos grandes ataques en 2019 y 2020 en los que murieron 192 civiles— y otras 10 comunidades peulh y dogón de los municipios de Bankas y Dimbal firmaron un acuerdo de reconciliación local.
Sudán	Declaración de Principios entre el Gobierno de Transición de Sudán y el SPLM-N al-Hilu (Kordofan Sur). El texto fue firmado en Juba, Sudán del Sur, el 28 de marzo por el jefe del Consejo Soberano de Transición de Sudán, el general Abdel Fattah Al-Burhan y el líder del SPLM-N, Abdelaziz al-Hilu. En él se destaca el establecimiento de un Estado federal, civil y democrático en Sudán, en el que la libertad de religión, de creencias y prácticas religiosas y de culto estarán garantizadas a todo el pueblo sudanés al separar las identidades de cultura, región, etnia y religión del estado, principios que estarán consagrados en la Constitución. Tras la firma de la Declaración, el 26 de mayo se reanudaron las conversaciones entre las partes con miras a integrar al grupo rebelde al Gobierno de Transición.
Sudán del Sur	Declaración de Principios. El 11 de marzo el Gobierno y la facción de la Alianza de Movimientos de Oposición de Sudán del Sur (SSOMA) dirigida por Paul Malong y Pagan Amum (que integra a SSUF/A y Real-SPLM) firmaron, tras cuatro días de negociaciones en Naivasha (Kenya), la declaración sobre la cual se construyó la base del diálogo político en Roma, que está siendo mediado por la Comunidad de Sant'Egidio y las organizaciones regionales.

entre sectores dentro del Gobierno federal, así como con los estados federados y sectores opositores, a causa del retraso electoral más allá del límite constitucional y pese a la consecución de un acuerdo para relanzar el proceso electoral se abrió una nueva crisis por disputas entre el presidente y el primer ministro, que culminó con la destitución de este último. En Libia la suspensión de las elecciones previstas para finales de 2021 incrementó la incertidumbre sobre el proceso negociador y el futuro político del país. Los desacuerdos y la inestabilidad en Malí impidieron avances significativos en la implementación del acuerdo de paz de 2015, aunque hubo algunos acuerdos en la región central del país entre diversas milicias comunitarias (véase tabla 1.4.). En Sudán, el golpe de Estado militar supuso una grave amenaza para el proceso de paz en el país. Previamente, en ese país el Gobierno de transición y el SPLM-N al-Hilu, de Kordofán Sur, habían firmado una Declaración de Principios, tras la cual en mayo se habían reanudado las conversaciones para integrar al grupo rebelde en el gobierno de transición. En el continente europeo se afrontaron dificultades de peso vinculadas al antagonismo entre Rusia y Georgia y Ucrania y la proyección del pulso geoestratégico entre Rusia a EEUU, OTAN y la UE sobre esos procesos, agravado en 2021 en el caso de Ucrania. El antagonismo entre Armenia y Azerbaiyán —histórico y agravado por la guerra de 2020 y sus consecuencias— y entre Serbia y Kosovo siguieron resultando en obstáculos de peso en ambos procesos.

Entre los procesos mayoritariamente estancados en 2021 se incluían casos como Eritrea-Etiopía (Eritrea está colaborando con Etiopía en el conflicto en la región etíope de Tigré, pero dicho conflicto ha aparcado el proceso entre ambos países), Marruecos-Sáhara

Occidental, Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, Nagalandia, Chipre —con bloqueo y una creciente distancia entre posiciones turcochipriotas y grecochipriotas—, Moldova (Transnistria), así como el bloqueo crónico de las negociaciones palestino-israelíes. Con motivo del 30º aniversario del proceso Madrid-Oslo relativo a Palestina, numerosos análisis subrayaron cómo su esquema negociador había contribuido a profundizar la ocupación israelí y la desposesión y fragmentación palestina.

Un número significativo de procesos negociadores permanecieron mayormente estancados, con bloqueos en grados diversos, como Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, Chipre, Moldova (Transnistria) e Israel-Palestina

Frente a las dificultades y bloqueos en los procesos formales, actores de la sociedad civil se movilizaron en numerosos contextos en defensa de vías de diálogo. Destacaron casos como Camerún, donde se produjeron numerosas iniciativas para relanzar el proceso de diálogo, incluyendo por parte de organizaciones de mujeres. Entre las iniciativas de actores cameruneses, grupos de mujeres, líderes religiosos, jóvenes, otros representantes de la sociedad civil, autoridades tradiciones y organizaciones independentistas se reunieron con movimientos político-militares en Canadá, con el fin de avanzar preparativos para un eventual diálogo con el Gobierno. En la región del Sahel Occidental, organizaciones de la sociedad civil de Malí, Burkina Faso y Níger siguieron reclamando a sus Gobiernos la exploración de vías de diálogo con actores armados y una mayor participación de las organizaciones sociales. Decenas de organizaciones de la sociedad civil de Kosovo y Serbia reclamaron a los liderazgos de ambos territorios reanudar el diálogo y abstenerse de retórica incendiaria contra sus respectivas minorías. En Colombia, a pesar de las dificultades y la grave inseguridad, las organizaciones de la sociedad civil continuaron activamente su labor de apoyo a la implementación del acuerdo entre el Gobierno y las FARC.

En clave positiva, se produjeron avances relativos en algunos casos del continente africano. En Mozambique a pesar de la pandemia de la COVID-19 –que incidió en la implementación del acuerdo de paz de 2019 entre el Gobierno y RENAMO– sí se avanzó en el programa de DDR y en el desmantelamiento de las bases militares de la ex guerrilla. En Sudán del Sur, aunque lentamente, se siguió avanzando en la implementación de algunas cláusulas del acuerdo de paz de 2018 y se mantuvieron negociaciones con grupos no signatarios de ese acuerdo, pese al clima de violencia intensificado en varios estados. Entre otros, en marzo el Gobierno y la facción SSOMA firmaron la declaración sobre la cual se había construido el diálogo político en Roma. En la disputa entre Sudán y Sudán del Sur se fortalecieron las relaciones diplomáticas, avanzando en el acercamiento iniciado en 2019. En Asia, en clave positiva se iniciaron las negociaciones sobre el estatus político de la isla de Bougainville entre su gobierno autónomo y el Ejecutivo de Papúa Nueva Guinea; y en Filipinas se avanzó en la consolidación institucional de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, surgida del acuerdo de paz de 2014, y se dio paso a la tercera fase del proceso de DDR. En el continente americano se reanudó el diálogo en torno a la crisis sociopolítica de Venezuela entre su Gobierno y la oposición, con conversaciones en México bajo mediación de Noruega y acompañamiento de Rusia y Países Bajos. Asimismo, en relación al conflicto en Colombia (ELN), aunque no se reanudó el proceso de forma oficial, el Gobierno desveló que se habían llevado contactos en Cuba con el grupo armado través de Naciones Unidas, la Iglesia Católica y la OEA. El ELN también reconoció que se mantenían contactos indirectos, evidenciando la superación del bloqueo del proceso desde su suspensión en 2019. No obstante, al finalizar el año los actores en conflicto se pronunciaron en sentidos opuestos respecto a la continuidad del diálogo y el Gobierno desmintió que los contactos siguieran activos. En el continente europeo, en España, en el año en que se cumplía el 10º aniversario del cese definitivo de la actividad armada de ETA, el caso del País Vasco –un proceso de construcción de paz multinivel– fue escenario de avances, incluyendo en el ámbito de la convivencia y de acercamiento de presos y presas de ETA a cárceles del País Vasco y Navarra y a comunidades autónomas más cercanas a éstas, pese a retos aún pendientes.

Finalmente, en cuanto a la **agenda de género, paz y seguridad**, el análisis de los diferentes procesos en 2021 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. 2021 fue un año de grave regresión de género por la toma del poder de los talibanes, lo que supuso el fin abrupto del proceso negociador y un grave retroceso de los derechos

humanos de la población civil y, específicamente, de las mujeres y niñas, con grave riesgo de seguridad para mujeres políticas y mujeres activistas y defensoras de derechos humanos. Muchas de ellas tuvieron que pasar a la clandestinidad o intentar salir del país por los elevados riesgos y amenazas. Previo al desmantelamiento del proceso de paz, cuatro mujeres integraban la delegación negociadora del Gobierno afgano en las negociaciones con los talibanes en Qatar, defendiendo los derechos de las mujeres. Los golpes militares de 2021 en Sudán y en Myanmar supusieron amenazas y suspensión, respectivamente, de los procesos de diálogo en ambos países y alertas de regresión de género. En Myanmar, organizaciones de mujeres tuvieron un papel protagónico en las movilizaciones de protesta contra el golpe de Estado militar, que llevó a la paralización del proceso de diálogo Panglong 21 con la insurgencia y que implicó graves violaciones de los derechos humanos de las mujeres, incluyendo violencia sexual contra mujeres detenidas en las protestas.

Mujeres de la sociedad civil de múltiples contextos continuaron reclamando el fin de las hostilidades, el impulso al diálogo inclusivo, respuestas a situaciones de emergencia humanitaria y la defensa de los derechos de la población civil, incluyendo de los derechos humanos de las mujeres. El contexto de la pandemia de la COVID-19 agravó las desigualdades de género, supuso obstáculos añadidos para la movilización de mujeres defensoras de derechos humanos –incluyendo en el marco de la instrumentalización de medidas de emergencia– y añadió dificultades para la celebración de encuentros y construcción de confianza. Pese a ello, movimientos y organizaciones de mujeres fueron actores clave en la persistencia de la sociedad civil

por la construcción de paz. Entre otros muchos casos, destacó la movilización de mujeres en Camerún, donde más de un millar de mujeres de todas las regiones, divisiones y subdivisiones del país participaron en la primera Convención Nacional de Mujeres por la Paz, celebrada en julio. En su documento final llamaron a un fin inmediato y permanente de hostilidades, a un diálogo inclusivo, con garantías de participación de mujeres mediadoras y negociadoras en todos los niveles, refuerzo del apoyo psicosocial en el país y de impulso al DDR, entre otras demandas. En Libia, grupos de mujeres –así como órganos de Naciones Unidas– denunciaron incumplimiento de compromisos de participación de mujeres en el nuevo gobierno de unidad y exigieron participar en los mecanismos de seguimiento de cese el fuego. Organizaciones de mujeres de Somalia reclamaron también el cumplimiento de la cuota mínima del 30% en el proceso electoral, recogida en los acuerdos de 2020 y 2021. Grupos de mujeres de Kosovo reclamaron a su Gobierno participación de mujeres en el proceso de diálogo con Serbia, incluyendo en el equipo negociador y en formatos de consulta. En contextos de guerras de alta intensidad como Siria y

Mujeres de la sociedad civil continuaron reclamando en 2021 diálogos inclusivos, el cese de las hostilidades y respuestas a las emergencias humanitarias, incluyendo en casos como Libia, Siria y Yemen

Yemen, organizaciones de mujeres y activistas siguieron reclamando el abordaje de los impactos de los conflictos en la población con perspectiva de género, incluyendo la grave situación humanitaria, así como la problemática de las personas detenidas y desaparecidas. De manera específica en Yemen llamaron a un cese el fuego y a la erradicación de campos de militares y depósitos de armas en las ciudades y en Siria a la incorporación en las discusiones sobre un nuevo marco constitucional de los instrumentos internacionales de eliminación de la discriminación de la mujer.

En conjunto, la participación en procesos de paz continuó siendo muy limitada. Según datos de la ONU difundidos en 2021, las mujeres representaban en 2020 solamente el 23% de las personas miembro de las delegaciones de las partes en conflicto procesos de diálogo bajo mediación o co-mediación de la ONU. Pese a ello, cabe señalar algunos avances limitados en los niveles formales durante 2021. En Malí se informó de avances en la participación de mujeres en el Comité de Seguimiento del Acuerdo de Paz (CSA) y sus subcomisiones.

En Filipinas, la parlamentaria de la Región Autónoma de Bangsamoro Laisa Alamia fue designada en 2021 como co-presidenta del Grupo de Trabajo para los Ex Combatientes y sus Comunidades (TFDCC, por sus siglas en inglés), órgano responsable de los programas socioeconómicos y de desarrollo de los excombatientes del MILF y sus comunidades. Por otra parte, siguieron en marcha mecanismos consultivos con mujeres en algunos procesos negociadores. Era el caso del Syrian Woman's Advisory Board, en el proceso de Ginebra para el conflicto en Siria, y el Technical Advisory Group, en el proceso de diálogo también auspiciado por la ONU en Yemen. No obstante, algunas voces críticas continuaron subrayando que dichos mecanismos no eran suficientes para garantizar la participación sustantiva de mujeres. En el caso de Georgia, continuaron las consultas entre representantes gubernamentales de Georgia partícipes en los dos niveles del proceso de paz (Conversaciones Internacionales de Ginebra, GID; y los dos mecanismos de prevención y gestión de Incidentes, IPRM, de los cuales en 2021 solo el referente a Osetia del Sur estaba activo) y organizaciones de mujeres, incluyendo mujeres desplazadas, que plantearon demandas en ámbitos diversos (humanitario, socioeconómico, lingüístico, entre otros) y mayor participación en el proceso. Más allá de la limitada participación de mujeres en órganos e instituciones de los procesos de paz o en mecanismos de consulta, los procesos de paz en su conjunto siguieron sin integrar de manera sustantiva ni significativa la perspectiva de género en su diseño, agenda o acuerdos.

La participación de mujeres en procesos de paz continuó siendo muy limitada, alcanzando solo el 23% de los miembros de las delegaciones negociadoras en procesos con mediación o co-mediación de la ONU, según sus propios datos

Se puso en evidencia un año más la falta de compromiso de las partes negociadoras en este ámbito. Entre las excepciones, en el caso de Colombia, continuó la implementación del enfoque de género incluido en el acuerdo de paz de Colombia, si bien a un ritmo mucho menor que la aplicación del conjunto del acuerdo.

En relación a los actores involucrados en mediación y facilitación, su actuación fue heterogénea con respecto a los principios de la mediación con perspectiva de género y a los compromisos internacionales enmarcados en la agenda internacional de mujeres, paz y seguridad. Destacaron esfuerzos de diferentes actores de la ONU para el impulso a la participación de mujeres y la integración de la perspectiva de género en diversos contextos en que actuaba como actor mediador o en apoyo a la construcción de paz. Según la ONU, el 57% de jefaturas y jefaturas adjuntas de misiones políticas especiales de la ONU los ocupaban mujeres (14% en 2015), con datos de febrero de 2021, y el 40% del personal de los equipos de apoyo a la mediación de la ONU eran mujeres.¹¹ Entre las iniciativas durante el año, el secretario

general de la ONU llamó a las partes en conflicto en Chipre a garantizar un mínimo del 30% de mujeres en sus delegaciones. Por su parte, la presidencia de turno de la OSCE, en 2021 a cargo de Suecia, incrementó los esfuerzos de la organización para una mayor participación de mujeres en los procesos de diálogo del área OSCE, de la mano de una mayor atención a este ámbito por parte de la nueva secretaría general de la organización, lo que se materializó en llamamientos, consultas y formación, entre otros aspectos, pese a las limitaciones en cuanto a resultados. A su vez, la OSCE lanzó en 2021 una plataforma informal para conectar a mujeres mediadoras y constructoras de paz del área OSCE y reforzar su capacidad de influencia en los procesos. La UE –que en 2020 había aprobado su tercer plan de acción de género (Gender Action Plan III) el cual por vez primera integraba la agenda de mujeres, paz y seguridad, introducida como una de las posibles seis áreas temáticas de intervención– continuó caracterizándose por una aproximación fragmentada a la agenda, con grados de compromiso dispares entre actores y afectada por problemas de coherencia de políticas (armamento y gasto militar, migración y asilo, entre otros). Además, en 2021 continuaban pendientes de aplicación compromisos concretos del Plan de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad 2019-2024. Pese a ello, sí se produjeron algunos avances en cuanto a mayores opciones de participación e interacción para organizaciones de mujeres en el ámbito de la construcción de paz.

11. Secretario general de la ONU, *Women and peace and security. Report of the Secretary-General*, Consejo de Seguridad de la ONU, 2/2021/827, 27 de septiembre de 2021.

2. Negociaciones de paz en África

- A lo largo del año 2021 se identificaron 12 procesos y negociaciones de paz en el continente africano, lo que supone el 32% de los 37 procesos de paz a nivel mundial.
- Se produjeron diversas iniciativas locales por parte de actores de la sociedad civil, entre ellos organizaciones de mujeres, y por parte de los grupos político-militares para relanzar el proceso de diálogo con el Gobierno en Camerún.
- En un contexto de bloqueo negociador y aumento de la tensión tras el fin del cese el fuego en 2020, la designación de un nuevo enviado de la ONU para el Sáhara Occidental a fines de 2021 alentaba tímidas expectativas de reanudar el diálogo.
- La suspensión de las elecciones previstas para el 24 de diciembre agudizó el clima de incertidumbre sobre el futuro político de Libia.
- En Mozambique durante el año se lograron avances en la implementación del programa de DDR previsto en el acuerdo de paz de 2019.
- En Malí, la situación de inestabilidad política y los desacuerdos entre las partes impidieron avanzar en la implementación de las cláusulas del Acuerdo de Paz de Argel de 2015.
- Sudán padeció un nuevo golpe de Estado en octubre de 2021 que amenazó el proceso transicional y el proceso de construcción de paz en el país.
- En Sudán del Sur se lograron avances en la implementación del acuerdo de paz, y se mantuvieron conversaciones de paz con los grupos armados no signatarios del acuerdo de 2018. Sin embargo, las luchas internas y fragmentación dentro del SPLA-IO amenazaron la frágil paz en el país.

Este capítulo analiza los procesos y negociaciones de paz en África en 2021. En primer lugar, se examinan las características y tendencias generales de los procesos de paz en la región y, en segundo lugar, se profundiza en 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 2021.

Tabla 2.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en África en 2021

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Camerún (Ambazonia/ Noroeste y Suroeste)	Gobierno, movimiento secesionista político-militar en el que destacan la coalición opositora Ambazonia Coalition Team (ACT, incluyendo IG Sako) y Ambazonia Governing Council (AGovC, incluyendo el IG Sisiku)	Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, Suiza, Centre for Humanitarian Dialogue, Coalition for Dialogue and Negotiation (CDN), Vaticano
Eritrea – Etiopía	Gobierno de Eritrea y Gobierno de Etiopía	Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, EEUU
Libia	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN), LNA o ALAF	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Alemania, Francia, Italia, Rusia, Turquía, Egipto, Marruecos, Túnez, Centre for Humanitarian Dialogue
Malí	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
Marruecos – Sáhara Occidental	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)
Mozambique	Gobierno, RENAMO	Equipo mediador nacional, Comunidad de Sant'Egidio, Iglesia Católica, ONU, Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), UA, UE, Botswana, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza, Tanzania
RCA	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

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
RDC	Gobierno liderado por la coalición Union Sacrée (liderada por Félix Tshisekedi e integrada por diferentes actores políticos, incluidos disidentes de la coalición Front Commun pour le Congo del ex presidente Joseph Kabila), oposición política (entre otros, Front Commun pour le Congo y Lamuka) y social, grupos armados del este del país	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
Somalia	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, UA
Sudán	Gobierno de Sudán, 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) facciones Malik Agar y Abdelaziz al-Hilu	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania, UA, Etiopía, Sudán del Sur, Uganda, IGAD, UNITAMS
Sudán del Sur	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO), una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros) y SSOMA facción dirigida por Paul Malong y Pagan Amum (que integra a SSUF/A y Real-SPLM) y facción encabezada por Thomas Cirillo (conformada por la coalición SSNDA, que integra a NAS, SSNMC, NDM/PF y UDRA)	IGAD Plus ¹ : 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, Comunidad de Sant'Egidio
Sudán - Sudán del Sur	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur	Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Egipto, Libia, EEUU, UE

Las negociaciones de paz marcadas en negrita son descritas en el capítulo.

2.1 Negociaciones en 2021: tendencias regionales

A lo largo del año 2021 se identificaron **12 procesos y negociaciones de paz en el continente africano**, lo que supone el 32,5% de los 37 procesos de paz identificados a nivel mundial. Esta cifra es inferior a la de años precedentes: 13 procesos de paz en 2020, 19 en 2019 y 22 en 2018. Cinco negociaciones se ubicaron en el Cuerno de África –Sudán, Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur, Eritrea-Etiopía y Somalia–, tres en África Central –Camerún (Ambazonia/Noroeste y Suroeste), RCA y RDC–, otras tres en el Norte de África y África Occidental –Libia, Malí y Marruecos-Sáhara Occidental– y la restante en el sur de África –Mozambique. La reducción de 2021 respecto a 2020 se debe a que en el contexto de Burundi se dieron por finalizadas las iniciativas de paz identificadas en los últimos años.

Ocho de estas 12 negociaciones de paz estaban vinculadas a situaciones de conflicto armado: los casos de Camerún (Ambazonia/Noroeste y Suroeste), Libia, Malí, RCA, RDC, Somalia, Sudán y Sudán del Sur. Los cuatro procesos restantes estuvieron relacionados con contextos de tensión sociopolítica, que en algunos casos en el pasado también habían padecido episodios de enfrentamiento bélico: Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique y Sudán-Sudán del Sur. Algunos de los procesos de paz identificados correspondían a conflictos iniciados en la última década

–Camerún (Ambazonia/Noroeste y Suroeste, 2018), Libia (2011), Malí (2012)–, otros se remontan a la década anterior –RCA (2006), Sudán (2003), Sudán del Sur (2009) y Sudán-Sudán del Sur– mientras que otros conflictos y situaciones de tensión se remontan

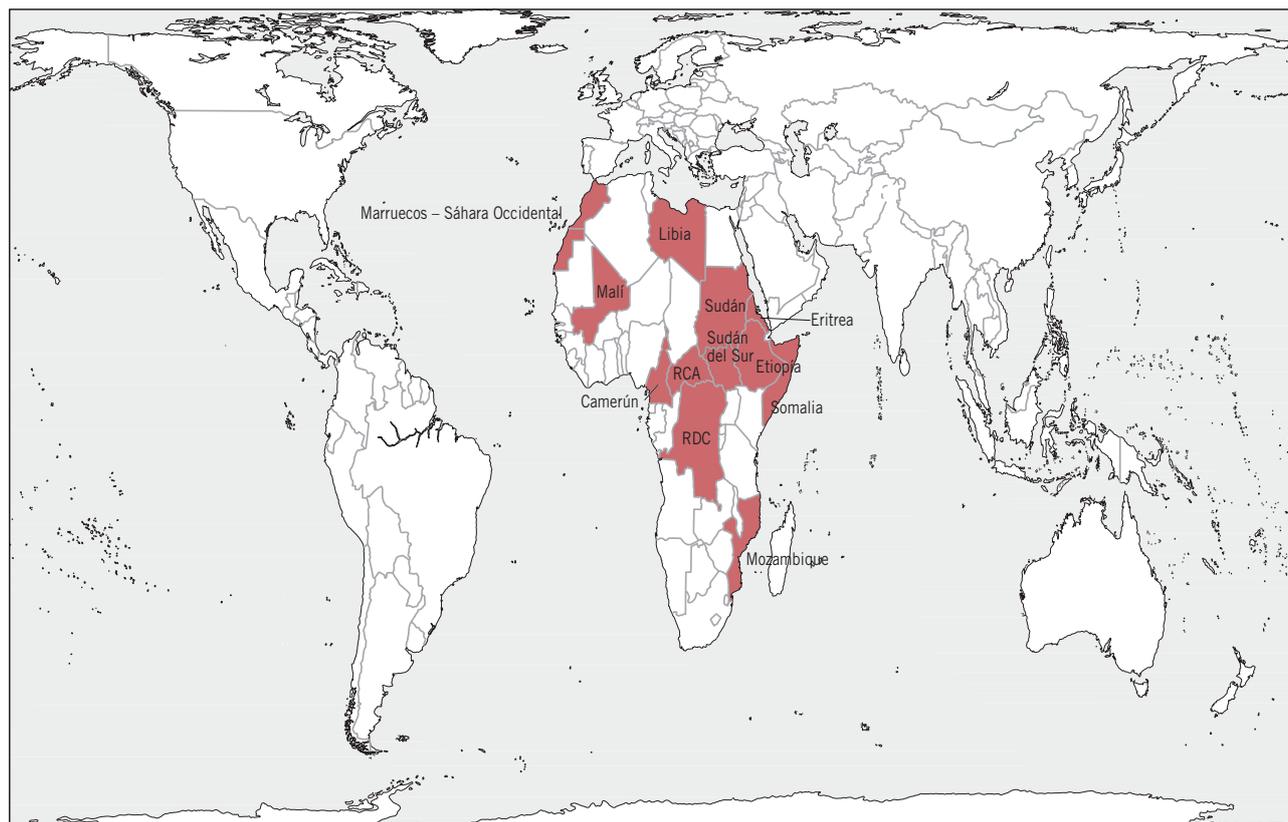
a los años noventa del siglo XX –como los casos de RDC y Somalia– por lo que las iniciativas y negociaciones de paz vinculadas a estos conflictos han evolucionado profundamente desde su origen en lo concerniente a los actores implicados y las causas de las disputas. El proceso de paz analizado más longevo del continente y que padece una parálisis estructural es el que enfrenta a Marruecos y el Sáhara Occidental, iniciado a partir del acuerdo de cese el fuego de 1991. En el caso de Mozambique, el último ciclo de violencia se inició en 2013, aunque se remonta a una aplicación limitada del Acuerdo de Paz de 1992 que puso fin al conflicto entre RENAMO y FRELIMO iniciado en 1974. En este sentido, la

propia Naciones Unidas señalaba recientemente en un informe¹ que, entre las diferentes causas y factores de inestabilidad y violencia en África, de naturaleza compleja y carácter multidimensional, una de las cuestiones a tener en cuenta era la **falta de claridad e inclusividad en los acuerdos de paz y su aplicación**

Naciones Unidas destacó que la falta de claridad e inclusividad en los acuerdos de paz en África y su aplicación inadecuada, las escisiones de las partes signatarias y la transformación inconclusa de las economías ligadas a los conflictos, tendían a perpetuarlos y reactivarlos

1. Secretario general de la ONU, *Promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*, A/75/917-S/2021/562, 11 de junio de 2021.

Mapa 2.1. Negociaciones de paz en 2021 en África



Países con procesos y las negociaciones de paz en África en 2021

inadecuada, las escisiones de las partes signatarias y la transformación inconclusa de las economías ligadas a los conflictos, que tendían a perpetuarlos y reactivarlos. Así mismo, añadía que la participación de la juventud y las mujeres era fundamental para la aplicación de los acuerdos de paz, sobre todo mediante las agendas sobre la juventud, paz y seguridad y mujeres y paz y seguridad.

Los conflictos armados y las situaciones de tensión sociopolítica² tuvieron graves consecuencias en la población civil, y la labor de las misiones de mantenimiento de la paz y de la respuesta humanitaria continuó viéndose afectada por la pandemia de la COVID-19, según diversos análisis. Aunque el continente africano no se vio tan afectado por la pandemia como inicialmente se temía, la pandemia tuvo consecuencias muy graves en términos económicos, políticos y sociales. Además, esta pandemia emergió en un contexto internacional previo de fragilidad e inestabilidad vinculado, entre otros factores, a los conflictos armados y las crisis sociopolíticas que afectaban el continente, que en los últimos años se han ido agravando. **Muchos de estos escenarios han padecido un deterioro en la situación de seguridad en los últimos años, situación agravada en diversos casos por la respuesta a la pandemia de la COVID-19 (establecimiento de estados de alarma y excepción que en muchos casos contribuyeron a vulnerar los derechos**

humanos y diversos Estados instrumentalizaron estos estados de alarma con el objetivo de perpetuarse en el poder) y los retos y déficits de gobernabilidad previos,³ cuestiones todas ellas que han afectado a la evolución de las diferentes negociaciones e iniciativas de paz en marcha. Según el Africa Centre for Disease Control and Prevention de la Unión Africana (UA) (Africa CDC), en el continente se contabilizaron más de 10 millones de casos a finales de 2021, de los cuales han muerto más de 235.000 personas. Africa CDC también estimaba que menos del 10% de la población africana habría recibido la pauta completa de la vacuna a finales de 2021, prácticamente dos años después del inicio de la pandemia.⁴

En relación con los actores participantes en las negociaciones, en el año 2021 **solo dos casos involucraron exclusivamente a gobiernos de los respectivos países y grupos armados o movimientos político-militares en las negociaciones.** Fueron los contextos de Mozambique –entre el Gobierno y el grupo opositor RENAMO– y RCA –entre el Gobierno y los diferentes integrantes de la antigua coalición Séléka y las milicias anti balaka. **En paralelo, siete de los otros 12 procesos de paz se caracterizaron por un mapa de actores más complejo, con Gobiernos, grupos armados y actores opositores políticos y sociales.** Se constató así en procesos como Camerún (Ambazonia/Noroeste y Suroeste) –donde los contactos han implicado a actores políticos vinculados

2. Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022, Informe de conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.

3. Josep Maria Royo, *Conflictos, África y COVID-19, Apunts ECP de Conflictos i Pau*, N°14, noviembre de 2021.

4. Datos actualizados a 10 de enero de 2022. Africa CDC COVID-19 Dashboard [en línea]. Última visita el 10/01/22.

a insurgencias–, 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–, 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–, Sudán del Sur –entre el Gobierno, el grupo armado SPLM/A-IO y otros grupos menores, tanto de la oposición política como armados– y RDC –donde las negociaciones involucraron, por un lado, al Gobierno y los partidos y coaliciones de partidos opositoras y, por otro, al Gobierno y diferentes grupos armados del este del país. 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 –bloqueado en los últimos años– involucra al Gobierno marroquí y al Frente POLISARIO, que proclamó la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) en 1976, y es considerada como una disputa internacional por tratarse de un territorio considerado por la ONU como pendiente de descolonizar.

En relación con las terceras partes implicadas en los procesos de paz en África, **todos los procesos y negociaciones analizados contaban con el apoyo de terceras partes, ya sean organizaciones internacionales, organizaciones regionales, Estados y organizaciones religiosas o especializadas en mediación y facilitación.** 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 había más de un actor desempeñando tareas de mediación y facilitación, entre los que destaca el papel predominante de la ONU, involucrada en nueve de los 12 casos en el continente: Libia, Malí, Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique, RCA, RDC, Somalia, Sudán y Sudán del Sur. Otro actor destacado fue la UA, que participa en nueve casos: los procesos de Libia, Malí, Mozambique, RCA, RDC, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Sudán-Sudán del Sur.

Asu vez, **organizaciones intergubernamentales regionales africanas participaron como terceras partes,** como 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

Todos los procesos y negociaciones analizados contaban con el apoyo de terceras partes, ya sean organizaciones internacionales, organizaciones regionales, Estados y organizaciones religiosas o especializadas en mediación y facilitación

En todos los procesos de paz analizados hubo la participación de Estados liderando o apoyando iniciativas de diálogo y negociación

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, 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 Libia, Malí, Mozambique, RCA, RDC, Sudán del Sur y entre Sudán-Sudán del Sur–, o la Organización Internacional de la Francofonía (OIF) –en RCA.

Los Estados también continuaron teniendo un papel destacado como terceras partes en los procesos de paz y negociaciones en África. En todos los procesos de paz analizados hubo la participación de Estados liderando o apoyando iniciativas de diálogo y negociación. A su vez, cabe destacar

el papel como tercera parte de actores religiosos, de carácter local o internacional, en especial la Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano) en Mozambique, RCA y Sudán del Sur; la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) en RCA; instituciones religiosas locales en Mozambique, en RDC y Sudán del Sur; formatos ecuménicos como la Conferencia General Anglófona (AGC, por sus siglas en inglés), formada por los líderes católicos, protestantes y musulmanes en Camerún, o el Consejo de Iglesias de Sudán del Sur (SSCC, por sus siglas en inglés). También destaca el papel desempeñado por organizaciones especializadas en mediación y facilitación, en especial el Centro para el Diálogo Humanitario, presente en contextos como Camerún, Libia, Malí o RCA; el Carter Center, presente en Malí; o la Coalition for Dialogue and Negotiation (CDN), presente en Camerún, entre otros.

En el marco de esa proliferación de actores mediadores, **siguió siendo frecuente, como en los últimos años, 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; el Grupo de Apoyo Internacional (que incluye a la ONU y la UE) y la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (que incluye la UA, CEEAC, con apoyo de la ONU, la CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad) en el caso de RCA; el Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA y UE) en el caso de Libia; los Estados de la llamada Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega) y la African Union High Level on Sudan (AUHIP) en el caso de Sudán; la 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, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia). A la vez, se siguió constatando la competencia entre actores foráneos, como ejemplifica el caso de Libia, donde países como Rusia y Egipto, por un lado, y Turquía, por otro, apoyan a actores enfrentados, o el caso de la RCA con la intervención de Rusia en paralelo a las iniciativas multilaterales promovidas por la UA y la CEEAC.

Respecto a los temas de las negociaciones, el ámbito de la **reforma del sector de la seguridad**, y en especial los procesos de desarme, la desmovilización y la reintegración de combatientes (DDR) y la reforma o creación de nuevos cuerpos de seguridad post acuerdos de paz –con tipologías y nombres diversos como unidades mixtas, fuerzas conjuntas o ejércitos nacionales unificados– estuvo presente en la mayoría de contextos analizados, como Mozambique, Malí, RCA, RDC, Sudán, Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur y Libia. Cuestiones vinculadas a la **gobernanza** también estuvieron presentes en las negociaciones en marcha en diversos contextos, como Malí, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Libia. Temas relativos al **grado de autogobierno y al grado de descentralización administrativa, incluyendo la independencia** de los territorios estuvieron presentes en Camerún, Malí, Sudán del Sur y Marruecos-Sáhara Occidental. Las demarcaciones fronterizas inconclusas, como en los contenciosos entre Eritrea y Etiopía y entre Sudán y Sudán del Sur fue otro de los ámbitos de negociación presentes en el continente africano.

En lo concerniente a la **agenda de género, paz y seguridad, cabe constatar la práctica ausencia de mujeres en los procesos de negociación en marcha en el continente africano**. Pese a ello, es destacable que en la mayoría de contextos, diversos movimientos y organizaciones de mujeres exigieron una participación activa en los procesos de paz y se pusieron en marcha numerosas iniciativas locales de construcción de paz lideradas por la sociedad civil, en especial por organizaciones de mujeres. En el caso de **Malí**, se informó de avances en la integración de mujeres en el Comité de Seguimiento del Acuerdo (CSA) y sus subcomisiones. El informe del Carter Center señaló que desde noviembre de 2020, nueve mujeres pasaron a integrar el CSA, en lo que se consideró un importante paso en la implementación del compromiso de la mediación y de construcción de un proceso más inclusivo. En la reunión del CSA realizada en febrero en Kidal, las partes reiteraron su compromiso de incluir plenamente a las mujeres en sus deliberaciones, así como incorporar tres mujeres más al CSA, junto con otras 12 que se incluirán en los subcomités. En el caso de **Libia**, a lo largo de 2021 continuaron evidenciándose los retos para una presencia más sustantiva de mujeres libias en los espacios de decisión y la discriminación en los espacios de poder. Grupos de mujeres, activistas y órganos de Naciones Unidas denunciaron el incumplimiento de compromisos

respecto a la inclusión de mujeres en el nuevo gobierno de unidad, exigieron una mayor presencia de mujeres en las negociaciones sobre temas económicos y sobre temas de seguridad, incluyendo en los mecanismos de seguimiento del cese el fuego.

Cabe destacar el caso de **Camerún**, en lo que se considera la principal iniciativa celebrada hasta el momento entre sociedad civil, movimientos político-militares y organizaciones independentistas. Entre el 29 de octubre y el 1 de noviembre representantes de la sociedad civil, autoridades tradicionales, líderes religiosos, grupos de mujeres y jóvenes y movimientos político-militares separatistas se reunieron en Toronto (Canadá), con el objetivo de aproximar posiciones y limar las diferencias entre ellos de cara a poder preparar un eventual diálogo con el Gobierno. Además, se celebró por primera vez la Convención Nacional de Mujeres por la Paz entre el 28 y el 31 de julio, en la que un millar de mujeres procedentes de todo el país se reunieron para reflexionar en torno a la violencia y los caminos para construir la paz en el país. En **RCA**, las mujeres tuvieron una escasa presencia en los espacios de decisión y de las iniciativas y procesos de negociación política; no obstante, en el comité organizador del diálogo nacional, tres de sus 29 integrantes eran mujeres. En el caso de **Somalia**, en el marco del proceso electoral en marcha, organizaciones de mujeres del país siguieron exigiendo el cumplimiento de la cuota mínima del 30% adoptada en los acuerdos de 17 de septiembre de 2020 y del 27 de mayo de 2021. En el caso de **Sudán**, UNITAMS informó del trabajo desarrollado con mujeres pertenecientes al SPLN-N, facción al-Hilu, con el objetivo de incorporar sus demandas y opiniones sobre el proceso político de las conversaciones de paz con el Gobierno. En el caso de **Sudán del Sur**, se informó de la puesta en marcha del Foro de Mujeres Líderes de Sudán del Sur, organizado bajo los auspicios de la vicepresidenta de Sudán del Sur, Rebecca Nyandeng de Mabior, y con el apoyo de la UNMISS. El Foro reunió a un grupo diverso de mujeres procedentes del sector de la seguridad, las organizaciones religiosas, la sociedad civil, las instituciones académicas, el mundo de la política y el sector privado, con el objetivo de reforzar la representación de las mujeres en la política y crear una cartera de mujeres cualificadas a nivel nacional y subnacional.

Respecto a la evolución de las negociaciones de paz, durante 2021 no se constataron nuevos acuerdos de paz en ninguno de los contextos analizados. Cabe destacar el acuerdo electoral adoptado en Somalia el 27 de mayo, que puso en marcha las elecciones parlamentarias y presidenciales indirectas en la segunda parte del año. **A pesar de avances concretos en algunos contextos, en la mayoría no se produjeron avances y los procesos se vieron afectados por numerosas dificultades, estancamiento y crisis.** Se continuó asistiendo a algunos **desarrollos positivos en**

Mozambique, Sudán del Sur y entre Sudán y Sudán del Sur, como en los últimos años. En **Mozambique**, a pesar de que la pandemia de la COVID-19 incidió notablemente en la implementación de las cláusulas del acuerdo de paz de Maputo de 2019 entre el Gobierno mozambiqueño y la RENAMO, en 2021 se avanzó en el programa de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR) y en el desmantelamiento de las bases militares de la exguerrilla. También se mantuvieron contactos y negociaciones con la Junta Militar de la RENAMO, sector disidente del acuerdo de paz. En el caso de **Sudán del Sur**, el Gobierno de Transición Revitalizado de Unidad Nacional (RTGoNU) siguió avanzando lentamente en la implementación de algunas de las cláusulas establecidas en el Acuerdo de Paz de Sudán del Sur de 2018 (R-ARCSS), mientras se mantuvieron las negociaciones de paz en Roma con los grupos no signatarios del acuerdo de paz, en medio de una intensificación de la violencia en varios estados. Con relación al contencioso entre **Sudán y Sudán del Sur**, durante el año se volvió a mantener la dinámica de acercamiento iniciada en 2019 entre ambos Gobiernos, profundizando y fortaleciendo sus relaciones diplomáticas. En el caso de **Camerún**, aunque los contactos entre el Gobierno y los grupos político-militares para promover una solución negociada al conflicto que padecen las dos regiones del oeste del país continuaron estancados y persistió el grave clima de violencia, se produjeron numerosas iniciativas locales por parte de los actores de la sociedad civil y por parte de los grupos político-militares para relanzar el proceso de diálogo con el Gobierno, y cabe destacar que **al finalizar el año se hizo público que la organización suiza HD y el Gobierno suizo estuvieron intentando relanzar las iniciativas de mediación impulsadas en 2019**. En el caso de **RCA**, aunque la ruptura del proceso de paz en diciembre de 2020 y el reinicio de las hostilidades desencadenaron un grave deterioro de la situación, en lo concerniente al **proceso de diálogo nacional** propuesto por el presidente Touadéra en marzo para revertir la situación se produjeron diversos avances que hicieron entrever su puesta en marcha de cara a 2022.

En la mayoría de los procesos se produjeron pocos avances y, por el contrario, se constataron numerosos obstáculos y dificultades. En **Malí**, durante el año se produjeron muy pocos avances en la implementación del Acuerdo de Paz de Argel de 2015, aunque se lograron algunos acuerdos en la región central del país que, sin embargo, no lograron frenar la violencia. En **Somalia**, los retrasos del Gobierno Federal para la celebración de las elecciones antes de febrero de 2021 forzaron el retraso de la cita electoral más allá del límite constitucional del gobierno actual, lo que generó un grave clima de tensión entre sectores en el mismo seno del Gobierno y los estados federados y sectores opositores. Esto conllevó nuevas negociaciones entre los diferentes actores clave, que confluyeron en la firma del **acuerdo del 27 de mayo para relanzar el proceso electoral**, aunque los retrasos fueron constantes y el año acabó con una nueva disputa entre el presidente

Farmajo y el primer ministro Roble que culminó con la destitución de este último, abriendo una nueva crisis. En **RDC**, a las dificultades en torno a la formación del nuevo Gobierno a nivel nacional y su posterior puesta en marcha se le sumó, en el ámbito militar, **el estancamiento de la implementación del proceso de DDR** derivado del acuerdo de 2020 entre el Gobierno y el grupo armado FRPI. En **Sudán**, a los lentos avances en la implementación del acuerdo de paz de octubre de 2020 se le sumó **el golpe de Estado de octubre de 2021**, generando un nuevo clima de inestabilidad y afectando a los procesos de construcción de paz en marcha. Finalmente, en **Libia**, tras el acuerdo de cese el fuego suscrito en octubre de 2020 entre las principales coaliciones militares rivales –las fuerzas del Gobierno internacionalmente reconocido (GAN), con base en Trípoli y las fuerzas afiliadas al ex general Khalifa Haftar (LAN o ALAF), dominantes en el este del país–, **durante el año se mantuvo el cese de hostilidades y se redujeron significativamente las víctimas mortales** a causa de enfrentamientos en comparación a años previos. No obstante, algunos aspectos clave del acuerdo no se implementaron y al finalizar el año el futuro político del país estaba en entredicho, en medio de un clima de creciente tensión que se agudizó ante la imposibilidad de celebrar las elecciones previstas.

También **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**, tres años después de la firma del histórico acuerdo de paz entre ambos Estados, el proceso de implementación del acuerdo siguió estancado como consecuencia de la escalada de la tensión y el inicio del conflicto armado entre el Gobierno etíope y el estado regional de Tigré, disputa en la que Eritrea dio apoyo al Gobierno federal etíope. En lo concerniente al conflicto en torno al **Sáhara Occidental**, continuó caracterizándose por un crónico bloqueo y parálisis de la vía diplomática para abordar y resolver la disputa, situación agravada como consecuencia de la escalada de la tensión y conflicto en 2020. La designación de un nuevo enviado personal del secretario general de la ONU a fines de 2021 alentaba tímidas expectativas de reanudar el diálogo en el futuro.

2.2 Análisis de casos

África Austral

Mozambique	
Actores negociadores	Gobierno, RENAMO
Terceras partes	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
Acuerdos relevantes	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 Zimbabue) 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'Egídio, 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, llegando a la firma de un nuevo acuerdo de paz en agosto de 2019, aunque han persistido los enfrentamientos esporádicos con la fracción disidente de la RENAMO autodenominada Junta Militar de la RENAMO.

Después de un año marcado por las restricciones sanitarias generadas por la COVID-19 que incidió notablemente en la implementación de las cláusulas del acuerdo de paz de Maputo de 2019 entre el Gobierno mozambiqueño y la RENAMO, en 2021 se avanzó en el programa de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR) y en el desmantelamiento de las bases militares de la exguerrilla. También se mantuvieron contactos y negociaciones con la Junta Militar de la RENAMO, sector disidente del acuerdo de paz. Si bien el proceso de DDR previsto en el acuerdo de paz comenzó en julio de 2019 – prevé desmovilizar a 5.221 exguerrilleros de la RENAMO y cerrar las 17 bases militares en la región central del país–, el impacto de la pandemia y la falta de fondos retrasaron sus objetivos. Durante el 2020, únicamente se había logrado la desmovilización de aproximadamente un 10% de los ex combatientes, y solo se había cerrado una base militar. La imposibilidad de facilitar las actividades previstas en el DDR debido a las restricciones

Durante el año se lograron avances significativos en la implementación del acuerdo de paz de 2019 en la región central de Mozambique

impuestas durante la pandemia no solo generó una extensión del calendario previsto, sino que también aumentó los costes logísticos del programa, ya que los excombatientes de la RENAMO tuvieron que pasar más tiempo en las bases de acantonamiento. Esta situación generó que en el primer semestre de 2021 el presidente mozambiqueño, Filipe Nyusi, anunciara que el proceso de desmovilización y reintegración no concluiría en agosto, como estaba previsto, debido a la falta de fondos. En junio, el líder de la RENAMO, Ossufo Momade, denunció que los excombatientes de la RENAMO desmovilizados en las provincias de Sofala, Manica e Inhambane llevaban tres meses sin recibir los subsidios previstos en el acuerdo. Aun con estos inconvenientes, a mediados de agosto, el enviado especial de la ONU para Mozambique y presidente del Grupo de Contacto para las conversaciones de paz de Mozambique, Mirko Manzoni, informó de avances significativos durante el 2021. Destacó que se había logrado la desmovilización de alrededor del 52% de los excombatientes 2.708 (156 mujeres, 2.552 hombres) de los 5.221 previstos y que se había procedido al cierre de 10 de las 17 bases de la ex insurgencia. A principios de diciembre Manzoni anunció que el proceso de desmovilización continuaría en el distrito de Murrupula, en el norte de la provincia de Nampula, esperando para el cierre del año la desmovilización aproximada del 63% de los excombatientes.

Por otro lado, como parte de las medidas de desarrollo previstas en el Acuerdo de Paz, en julio se puso en marcha el **Programa de consolidación de desarrollo local para la paz, conocido como DELPAZ**, que cuenta con un presupuesto de 26 millones de euros y se ejecutará durante un período de cuatro años. DELPAZ tiene como objetivo mejorar las oportunidades económicas en las comunidades afectadas por el conflicto en las provincias de Sofala, Manica y Tete, en la región central del país, con un enfoque especial centrado en las mujeres, los jóvenes y otros grupos desfavorecidos, incluidos los excombatientes y sus familias.

En lo relativo a los **avances en el proceso de diálogo generado durante el año con la Junta Militar de RENAMO (JMR)** dirigida por Mariano Nhongo –sector disidente de la RENAMO que se negó a reconocer el acuerdo de paz de agosto de 2019– durante el primer semestre del año el líder de la RENAMO, Ossufo Momade, anunció que no había establecido contactos con la disidencia para sumarla a las negociaciones de paz. Si bien Nhongo había anunciado el 23 de diciembre de 2020 un alto el fuego unilateral de la JMR para facilitar negociaciones con el Gobierno mozambiqueño, en enero la tregua fue rota cuando una facción de la JMR atacó un convoy de camiones en la provincia de Sofala. El Gobierno siguió ofreciendo la amnistía

a los miembros de la JMR que se desmovilizaran. Sin embargo, Mariano Nhongo descartó la amnistía como primer paso hacia las negociaciones con el Gobierno, y amenazó al Ejecutivo con hacer imposible la gobernanza en las provincias del norte y centro si seguía ignorando las demandas de la JMR. De forma paralela, miembros destacados de la JMR desertaron durante diferentes momentos del año y se desmovilizaron, poniendo de manifiesto las tensiones existentes dentro de la facción disidente de la RENAMO. El 11 de octubre, en un enfrentamiento militar producido entre el Ejército y la JMR en el distrito de Cheringoma, en la provincia oriental de Sofala, Nhongo resultó muerto. La muerte del líder de la JMR hizo que la RENAMO volviera a invitar a todos los miembros de la disidencia a dejar las armas y volver al partido, abriendo nuevos horizontes para la desmovilización de los miembros de la JMR. A finales de año, Mirko Manzoni anunció que más de 85 miembros de la JMR habían desertado durante el año sumándose al proceso de DDR previsto en el Acuerdo de Maputo de 2019, calificándolo como un avance significativo en la construcción de la paz en la región central.

Finalmente, en relación al conflicto armado que padece el país en la **provincia de Cabo Delgado**, al norte del país, si bien no se conocen negociaciones entre el Gobierno y los rebeldes, el **presidente Nyusi ofreció en varios momentos del año la amnistía a los insurgentes yihadistas, prometiendo que no habría represalias contra quienes depongan las armas.**

Género, paz y seguridad

Del 24 al 26 de mayo la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, estuvo en Mozambique en visita oficial para promover el liderazgo de las mujeres en la agenda Mujeres, Paz y Seguridad. Durante su visita, Mlambo-Ngcuka se reunió con la Ministra de Género, Infancia y Acciones Sociales de Mozambique, Nyelete Mondlane Brooke, así como con diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil para analizar los desafíos que enfrentan las mujeres en la implementación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en el país, así como su participación en el proceso de consolidación de la paz en curso en la región central, y en la respuesta a la crisis humanitaria en el norte. Mlambo-Ngcuka también participó en un espacio de diálogo de alto nivel sobre la agenda 1325 y la acción humanitaria en Mozambique, en donde se reclamó un mayor liderazgo político de las mujeres, así como acciones para garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres y las niñas en alto riesgo en la provincia de Cabo Delgado.

África Occidental

Camerún (Ambazonia/Noroeste y Suroeste)	
Actores negociadores	Gobierno, movimiento secesionista político-militar en el que destacan la coalición Ambazonia Coalition Team (ACT, incluyendo IG Sako) y la coalición Ambazonia Governing Council (AGovC, incluyendo el IG Sisiku)
Terceras partes	Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, Suiza, Centre for Humanitarian Dialogue, Coalition for Dialogue and Negotiation (CDN), Vaticano
Acuerdos relevantes	Declaración de Buea (1993, AAC1), Declaración de la AAC2 (1994), 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, Noroeste y Suroeste. El conflicto, iniciado por cuestiones sectoriales en 2016, se agravó a finales de 2017, con la proclamación de la independencia unilateral el 1 de octubre de ese año. 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. Ninguna de las iniciativas hasta la fecha –la conferencia general anglófona AAC3 pendiente de celebrar desde 2018, la vía suiza con facilitación de HD iniciada en 2019, el Diálogo Nacional promovido por el Gobierno de Paul Biya en 2019– ha conseguido avances sustantivos.

Aunque los contactos entre el Gobierno y los grupos político-militares para promover una solución negociada al conflicto que padecen las dos regiones del oeste del país continuaron estancados,⁵ se produjeron numerosas iniciativas locales por parte de los actores de la sociedad civil y por parte de los grupos político-militares para relanzar el proceso

5. Bone, R. Maxwell, "Cameroon's elusive peace: Rivals, rifts, and secret talks", *The New Humanitarian*, 29 de marzo de 2021.

de diálogo con el Gobierno. Organizaciones como la Coalition for Dialogue and Negotiation (CDN), Southwest/Northwest Women's Task Force, la Cameroon Women's Peace Movement (CAWOPEM), la Iglesia Católica Camerunesa o la Justice and Peace Service (JPS) por citar algunos ejemplos, fueron muy activas en la promoción de iniciativas de construcción de paz a nivel local, pese al riesgo de ser arrestados y detenidos por los cuerpos de seguridad, o secuestrados y torturados por los actores separatistas. Según diversos análisis, los esfuerzos liderados internacionalmente por Suiza y el think tank suizo HD se veían obstaculizados por las profundas divisiones dentro del movimiento separatista y por la negativa del Gobierno, que argumenta que el conflicto es un asunto interno. Esto ha dificultado la intervención de mediadores externos, por lo que no ha sido posible dar continuidad a las vías de diálogo abiertas en 2020.⁶ En este sentido, el Vaticano, a través del secretario de Estado y cardenal Pietro Parolin, realizó a finales de enero la primera visita de una autoridad extranjera a las regiones anglófonas desde el inicio de la crisis en 2016, según destacó su anfitrión, el arzobispo Andrew Nkea Fuanya en la catedral de Bamenda (región Noroeste), desde donde lanzó un llamamiento al diálogo entre las partes enfrentadas para poner fin al conflicto.⁷

En enero el Senado de EEUU acordó una resolución en la que exigía a las partes el fin de la violencia, el respeto por los derechos humanos, el establecimiento de sanciones, la búsqueda de un diálogo político, así como que Washington elevara la cuestión a la ONU, decisión no tomada a finales de 2021. A esta resolución se sumó en marzo un subcomité parlamentario canadiense que instó a su Gobierno a promover iniciativas multilaterales para alcanzar un cese de hostilidades, a la vez que anunció que proporcionaría financiación a la iniciativa del Gobierno de Suiza con apoyo del HD estancada desde el año 2020.⁸ El nuevo secretario de Estado norteamericano, Anthony Blinken, en la toma de posesión del cargo, señaló su preocupación por la situación de violencia en Camerún. En mayo, durante la cumbre del G7 en Londres, Blinken se reunió con su homólogo francés Jean-Yves Le Drian para discutir sobre la cuestión. El 7 de junio, Blinken anunció el establecimiento de restricción de visados a los individuos responsables de socavar una resolución pacífica del conflicto.

Se produjeron iniciativas locales por parte de la sociedad civil, entre ellas organizaciones de mujeres y por parte de los grupos político-militares para relanzar el proceso de diálogo con el Gobierno de Camerún

Previamente, en abril, el secretario general de la ONU destacó que la violencia sexual había sido utilizada como arma de guerra en el conflicto, citando el caso de las 24 mujeres violadas durante una operación militar en febrero de 2020. Sin embargo, Francia, aunque manifestó su malestar ante la situación del país, no dio ningún paso oficialmente, y la UA siguió en silencio ante la cuestión, cediendo el protagonismo a la CEMAC, organización regional que incluye a otros miembros como la RCA, Guinea Ecuatorial, Chad y República del Congo, que han abordado militarmente sus propios problemas internos.

En lo que se considera la principal iniciativa celebrada hasta el momento entre sociedad civil y organizaciones independentistas, entre el 29 de octubre y el 1 de noviembre representantes de la sociedad civil, autoridades tradicionales, líderes religiosos, grupos de mujeres y jóvenes y movimientos político-militares separatistas se reunieron en Toronto (Canadá),⁹ con el objetivo de aproximar posiciones y limar las diferencias entre ellos de cara a poder preparar un eventual diálogo con el Gobierno. Las partes acordaron colaborar, en el marco del respeto de los derechos humanos, el libre acceso a la educación y a la ayuda humanitaria. El debate transcurrió según las normas de Chatham House, por lo que no trascendió públicamente quiénes

asistieron y qué dijeron los diferentes actores presentes. Los líderes presentes en la reunión, organizada por la CDN,¹⁰ reiteraron su firme determinación de garantizar el cumplimiento de las aspiraciones de la población de las regiones anglófonas del sur de Camerún a través del diálogo y negociaciones con mediación internacional para hacer frente a las causas profundas de la crisis en las regiones anglófonas. El encuentro incluyó a destacados profesionales de la paz y la resolución de conflictos de instituciones de renombre en Irlanda, universidades canadienses y estadounidenses. Meses antes, en marzo, en una entrevista con Jeune Afrique, el líder encarcelado Sisiku Julius Ayuk Tabe, de la facción IG Sisiku, destacó las condiciones para relanzar el proceso de paz, que debían incluir el acuartelamiento de tropas, amnistía para los miembros de los movimientos separatistas y un diálogo con mediación internacional y celebrado en un lugar neutral.

Por otra parte, el 21 de septiembre, Día Internacional por la Paz, miles de personas se manifestaron en las

6. Craig, Jess, "Caught in the middle: Peace activists in Cameroon try to end a brutal war", *The New Humanitarian*, 1 de junio de 2021.

7. Vatican News, "Cardinal Parolin in Cameroon: 'Faith is greater than intimidation'", *Vatican News*, 2 de febrero de 2021.

8. Véase Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2021.

9. Esono Nwenfor, Boris, "Cameroon: Southern Cameroonians Want Swiss-Led Mediation Process To Be Multilateral After Toronto Retreat", *Panafrican Visions*, noviembre 2021

10. La *Coalition for Dialogue and Negotiation (CDN)* es una organización no gubernamental internacional con el objetivo de facilitar el diálogo y la negociación para poner fin a la guerra en el sur de Camerún anglófono. La CDN está formada por más de 20 organizaciones asociadas en todo el mundo que abogan por el fin de la guerra.

principales ciudades de las provincias anglófonas y también en otras partes del país, como la capital, Yaoundé, exigiendo la paz y el establecimiento de un alto el fuego entre el Gobierno y los grupos armados.¹¹ La movilización en Yaoundé fue organizada por la directora de la ONG Reach Out Cameroon, Esther Njomo Omam, que a su vez integra la red internacional Women Alliance for Security Leadership (WASL), Therese Abena Ondo, que hizo un llamamiento a la paz, o la activista de la sociedad civil Rose Mary Etakah. Finalmente, cabe destacar que en noviembre se hizo público que la organización suiza HD y el Gobierno suizo estuvieron intentando relanzar las iniciativas de mediación impulsadas en 2019.¹²

Género, paz y seguridad

Ante el estancamiento de las conversaciones de paz entre el Gobierno y los grupos armados y la persistencia de la violencia, se pusieron en marcha numerosas iniciativas locales de construcción de paz, no solo en las dos regiones anglófonas de Camerún sino también en otras zonas del país, lideradas por la sociedad civil, organizaciones locales de derechos humanos y la Iglesia, entre otras, iniciativas en su mayoría lideradas por mujeres. Ejemplo de ello fue la Convención Nacional de Mujeres por la Paz que tuvo lugar en el Palacio de Congresos de Yaoundé entre el 28 y el 31 de julio.¹³ Durante tres días un millar de mujeres procedentes de todo el país se reunieron por primera vez para reflexionar en torno a la violencia que padece el país y los caminos para construir la paz. Un comité de 38 organizaciones de la sociedad civil camerunesa que trabajan por la paz y los derechos humanos en Camerún fue el responsable de la convención. Detrás de la Convención se encuentran organizaciones como la Cameroon Women's Peace Movement (CAWOPEM), con presencia en las 10 regiones del país y presidida por Yvonne Muma. Expertas internacionales como la colombiana Rosa Emilia Salamanca (CIASE) y altos cargos políticos como la ministra de Mujeres y Familia, Marie Abena Ondo, participaron en la convención. De la convención surgió el comunicado *Women's Call for Peace*,¹⁴ en el que exigieron a los actores clave que pusieran fin a las hostilidades en línea con la iniciativa de la UA Silencing of Guns, que promovieran el diálogo y que garantizaran la igual participación de las mujeres en el proceso de paz en cumplimiento de la resolución 1325, entre otros aspectos.

Malí (norte)	
Actores negociadores	Gobierno, Coordinadora de Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA–
Terceras partes	Argelia, Francia, ECOWAS, UA, ONU, UE, Centre for Humanitarian Dialogue, Carter Center, organizaciones de la sociedad civil, Mauritania
Acuerdos relevantes	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 produjeron muy pocos avances en la implementación del Acuerdo de Paz de Argel de 2015, aunque se lograron algunos acuerdos en la región central del país que, sin embargo, no lograron frenar la violencia.

En lo concerniente a los **avances en la implementación del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí de 2015**, el Carter Center, en su rol de observador independiente de la implementación del Acuerdo, en su primer informe de seguimiento del año –que cubría el período entre enero y julio de 2021– destacó que tras seis años de su firma los esfuerzos de las partes signatarias para relanzarlo en el primer semestre de 2021 produjeron pocos avances tangibles.¹⁵ En la misma línea se pronunciaron los informes del secretario general de la ONU sobre la situación en Malí producidos durante el 2021.¹⁶ Entre los eventos que

11. Kindzeka, Moki Edwin, "Cameroonians Call for Cease-Fire in Conflict Zones on Peace Day", VOA, 21 de septiembre de 2021.

12. Africa Intelligence, "CAMEROON : Swiss mediators relaunch stalled peace talks with anglophone separatists", *Africa Intelligence*, 8 de noviembre de 2021.

13. ICAN Peace Network, "Cameroon's First Women's National Peace Convention: "We Build Peace, Piece by Piece", *ICAN Peace Network*, 12 de agosto de 2021.

14. Eswono Nenfor, Boris, "Cameroon: Women Want Greater Role in the Peace Process", *Panafrican Visions*, agosto 2021.

15. The Carter Center, *Report of the Independent Observer. Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Resulting from the Algiers Process*, agosto de 2021.

16. Secretario general de la ONU, *La situación en Malí*, S/2021/844, 1 de octubre de 2021; Secretario general de la ONU, *La situación en Malí*, S/2021/1117, 4 de enero de 2022.

condicionaron la implementación del acuerdo durante el año, destacaron, por un lado, el asesinato el 13 de abril de Sidi Brahim Ould Sidat, presidente de la Coordinación de Movimientos de Azawad (CMA) y un actor clave del proceso de paz desde 2015; y por otro, el golpe de Estado del 24 de mayo, que derrocó al primer gobierno de transición presidido por Bah N'Daw y liderado por el primer ministro Moctar Ouane, sustituyéndolos por el coronel Assimi Goïta –hasta entonces vicepresidente de transición y líder del golpe de Estado de agosto de 2020– quien se autoproclamó nuevo presidente del país, nombrando a Choguel Kokalla Maïga primer ministro. A la incertidumbre de estos eventos se le sumó los desacuerdos que mantenían las partes sobre aspectos claves, entre los que destacan: la reorganización de las fuerzas de seguridad y defensa reconstituidas, incluyendo el desacuerdo sobre las cuotas y rangos de excombatientes de los movimientos para ser integrados en las fuerzas nacionales; los próximos pasos del proceso de desmovilización, desarme y reintegración (DDR); la forma que tomará la descentralización y la mayor representación de la población del norte en las instituciones nacionales; y la implementación de los primeros proyectos de desarrollo (dividendos de paz concretos del acuerdo) en el norte y otras regiones de Malí.

Por otro lado, si bien los desacuerdos y el clima de inestabilidad condicionaron el desarrollo de la implementación del acuerdo de paz, también se dieron **algunos progresos durante el año**. Las partes lograron avances en varias medidas provisionales, incluido el nombramiento de las autoridades provisionales a nivel comunal en las regiones de Taoudeni y Menaka. También se finalizó la fase prevista del programa de DDR con la integración de 422 excombatientes, sumando un total de casi 1.750, lo que significa que la meta de 1.800 excombatientes integrados, establecida en noviembre de 2018, prácticamente se ha cumplido. Asimismo, en junio se completó la creación del Batallón de Fuerzas Armadas Reconstituidas (BATFAR) en Kidal. Con ello, los BATFAR ya pasaron a operar en las regiones de Kidal, Gao, Tombuctú y Ménaka. Las partes también avanzaron en la implementación de la Estrategia Especial de Desarrollo para las Regiones del Norte de Malí (SSD-RN), que se financiará a través del Fondo de Desarrollo Sostenible (FDD). Durante el mes de abril, el comité directivo del FDD se reunió por segunda vez desde su creación en 2018, aprobando 16 proyectos de desarrollo con un presupuesto de unos 69 millones de dólares. Nueve de estos proyectos se desarrollarán en las regiones del norte, cuatro en el centro y tres en el sur. El 21 de octubre, el Ministro de Economía y Finanzas presidió una ceremonia de firma para su puesta en marcha, lo que supuso un importante avance en la aplicación del capítulo IV del Acuerdo, relativo al desarrollo socioeconómico y cultural. Asimismo, otros aspectos a destacar durante el año fueron la reactivación

del Comité de Supervisión del Acuerdo (CSA), que llevaba inoperativo desde 2015; o la creación, en junio, de un grupo de trabajo sobre el acuerdo, denominado “G-5”, que reúne, bajo el auspicio del ministro de Reconciliación Nacional, Paz y Cohesión Social, a los cuatro ministros de los movimientos armados signatarios.

Por otro lado, **en la región central del país se pusieron en marcha diferentes medidas para tratar de mitigar la violencia** –acuerdos de alto el fuego intercomunitarios en Mopti y Ségou– **y generar espacios de diálogo**. En marzo, el entonces ministro de Reconciliación Nacional, Ismaël Wagué, se reunió con Youssouf Toloba, líder del grupo de autodefensa dogon Dana Ambassagou, con el fin de reducir las tensiones y enfrentamientos intercomunitarios. También el 15 de marzo, las milicias comunitarias donso, vinculadas a la organización armada Katiba Macina, y milicias bambara, afiliadas a JNIM, alcanzaron un acuerdo de alto el fuego en Ségou, que se rompió el 3 de julio. De forma paralela, a mediados de junio la MINUSMA informó de la implementación de un plan de la ONU en la región central, que comprendía iniciativas de buenos oficios, la rehabilitación de infraestructuras, la reconciliación entre comunidades y el fomento de la confianza en las instituciones del Estado para contribuir a la estabilización de la región. Posteriormente, el 6 de agosto, después de varias iniciativas de paz que recibieron el apoyo de la MINUSMA, representantes de las comunidades fulani y dogón acordaron establecer mecanismos locales para resolver los conflictos de forma amistosa. También, en octubre, las comunidades de Ogosagu Peulh y Ogosagu Dogon —donde se registraron dos grandes ataques en 2019 y 2020 en los que murieron 192 civiles— y otras 10 comunidades peulh y dogón de los municipios de Bankas y Dimbal, firmaron un acuerdo de reconciliación local. Sin embargo, las diferentes medidas adoptadas durante el año, si bien lograron reducir la violencia en algunos momentos y contextos, fueron insuficientes y la violencia continuó en la región central durante todo el periodo.

El proceso de paz hacía frente a importantes desafíos, entre los que destacaban el aumento de la inestabilidad en la región central; el golpe de Estado producido en el país en mayo; las sanciones tras el incumplimiento del periodo transicional —tanto la UA como la ECOWAS suspendieron a Malí de sus organismos, y la ECOWAS impuso sanciones—; así como la incertidumbre sobre el mantenimiento de las operaciones antiterroristas después de que Francia anunciara el fin de la operación Barkhane, así como la suspensión de las operaciones militares conjuntas con las fuerzas malienses tras el golpe de Estado, y la llegada de militares rusos —supuestamente paramilitares del Grupo Wagner, aunque el Gobierno de Malí lo desmintió.¹⁷

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

Género, paz y seguridad

En materia de género, paz y seguridad, se informó de avances en la integración de mujeres en el Comité de Seguimiento del Acuerdo (CSA) y sus subcomisiones. El informe del Carter Center señaló que desde noviembre de 2020, nueve mujeres pasaron a integrar el CSA, en lo que se consideró un importante paso en la implementación del compromiso de la mediación y de construcción de un proceso más inclusivo. En la reunión del CSA realizada en febrero en Kidal, las partes reiteraron su compromiso de incluir plenamente a las mujeres en sus deliberaciones, así como incorporar tres mujeres más al CSA, junto con otras 12 que se incluirán en los subcomités. Sin embargo, el informe del Consejo de Seguridad sobre la situación de Malí resaltó que estas 15 nuevas nominaciones aún no se habían producido debido a las disputas que mantenían las dos facciones de la Plataforma. Del mismo modo, el informe resaltó que se seguía trabajando en la creación de un observatorio independiente de la mujer para poder hacer un seguimiento de su participación en los procesos políticos y de paz y evaluar las repercusiones de la aplicación del Acuerdo en las poblaciones vulnerables, el cual, al cerrar el año seguía sin haberse establecido. El 28 de octubre se pusieron en marcha las denominadas “salas de situación de la mujer”, con la participación de 200 mujeres de organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos. Este mecanismo busca contribuir a consolidar la paz, proporcionando un espacio físico y un marco para trabajar con las comunidades, especialmente con las mujeres y la población joven, para fomentar el acceso equitativo y la participación de las mujeres en los procesos políticos y electorales durante el período de transición. Al finalizar el año se habían creado ocho salas, una en Bamako y otras en siete regiones de Malí.

Cuerno de África

Somalia	
Actores negociadores	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
Terceras partes	ONU, IGAD, Turquía, UA
Acuerdos relevantes	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 consiguió celebrar las elecciones de 2016 y 2017, aunque cuestionado por su ineficacia y corrupción. En paralelo, el nuevo Gobierno consiguió negociar con los diferentes estados federados el proceso electoral de 2020-2021, aunque el fin del mandato presidencial en febrero de 2021 sin que se hubieran celebrado las elecciones abrió una grave crisis entre el Gobierno, los estados federados y sectores opositores.

Durante el año persistieron las acciones del grupo armado al-Shabaab así como las operaciones de AMISOM y no trascendieron contactos entre el Gobierno Federal y al-Shabaab.¹⁸ El principal foco de tensión se centró en el fin del mandato presidencial en febrero de 2021 sin que se hubieran celebrado las nuevas elecciones, lo que abrió una profunda crisis. En este sentido, los retrasos del Gobierno Federal en la implementación del calendario electoral para la celebración de las elecciones parlamentarias y presidenciales entre diciembre de 2020 y febrero de 2021 forzaron el retraso de la cita electoral más allá del límite constitucional del gobierno actual, lo que generó un grave clima de tensión entre sectores en el mismo seno del Gobierno y los estados federados y sectores opositores. La preparación de los comicios pospuestos y la crisis generada supusieron numerosas negociaciones entre los diferentes actores clave.

En febrero expiraba el mandato del presidente Mohamed Abdullahi “Farmajo”, lo que generó una crisis constitucional al incumplir el acuerdo alcanzado el 17 de septiembre de 2020 entre el Gobierno Federal y los estados federados. El grupo de la oposición Consejo de la Unión de Candidatos Presidenciales, que agrupaban a

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

a 15 candidatos presidenciales, así como otros sectores de la sociedad civil exigieron la formación de un Consejo de Transición Nacional que condujera a la celebración de elecciones, mientras que el presidente y el Gobierno consideraban que el Gobierno Federal debía mantenerse en el poder hasta los comicios. Las diferentes rondas negociadoras entre el primer ministro Mohamed Hussein Roble y el bloque opositor, celebradas en febrero y marzo para atajar la situación, fracasaron debido a la negativa a incluir al bloque opositor en las conversaciones del consejo consultivo nacional (NCC) sobre las elecciones, espacio en el que está presente el Gobierno Federal y los estados federados. Esta situación derivó en una escalada de la violencia en febrero y marzo y enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y opositores a la continuidad de Farmajo y su Gobierno, e incluso entre facciones de los cuerpos de seguridad federales, con enfrentamientos en abril entre las fuerzas leales a Farmajo y fuerzas leales a la oposición, causando decenas de víctimas mortales. A finales de abril el Consejo de Seguridad de la ONU instó a todas las partes a rechazar la violencia y reanudar el diálogo político. La UNSOM y otros socios internacionales condenaron la violencia y alertaron de que la fragmentación de los cuerpos de seguridad según divisiones entre clanes podía desviarles de su principal objetivo, la lucha contra al-Shabaab. Finalmente la comunidad internacional rechazó la extensión del mandato presidencial por dos años lo que forzó a Farmajo a que el 28 de abril solicitara al Parlamento la anulación de la extensión del mandato presidencial y la reapertura del diálogo con los estados miembros federales para fijar un nuevo calendario electoral, que fue aceptada de forma unánime por el Parlamento, lo que redujo la tensión (con el acantonamiento de las tropas federales pro-opositoras) y facilitó la reanudación del diálogo en el marco del NCC el 22 de mayo, alcanzando un acuerdo el 27 de mayo según el cual las elecciones parlamentarias indirectas tendrían inicio en un periodo de 60 días.

La UA nombró al ex presidente de Ghana John Mahama como su Alto Representante para Somalia para mediar en la crisis electoral, aunque días después dimitió después de que Mogadiscio expresara sus reservas debido a sus vínculos con Kenia, país con el que Somalia mantiene diversos contenciosos. Posteriormente, el 29 de junio el Gobierno federal y los estados federados acordaron un calendario electoral en el que las elecciones para la Cámara Alta tendrían lugar a partir del 25 de julio y para la Cámara Baja entre el 10 de agosto y el 10 de septiembre, tras lo cual ambas cámaras nombrarían al nuevo presidente el 10 de octubre. A partir de entonces, las disputas y los retrasos se trasladaron a la composición de los comités electorales federales y de los estados federados, con múltiples retrasos. El bloque opositor de los 15 candidatos presidenciales el 18 de julio expresó

Los retrasos del Gobierno de Somalia en la implementación del calendario electoral forzaron el retraso de la cita electoral más allá del límite constitucional del gobierno actual, lo que generó un grave clima de tensión y violencia

su preocupación ante las pocas garantías de un proceso transparente y la lentitud del proceso. En este sentido, los avances en materia de aplicación del acuerdo del 27 de mayo de 2021 sobre las elecciones fueron lentos. Las elecciones a la Cámara Alta comenzaron el 29 de julio en todos los estados miembros federados, y se eligieron 52 de los 54 escaños, 14 de los cuales correspondieron a mujeres. Ello supone una representación femenina del 26%, inferior por ende a la cuota mínima del 30% para las mujeres. El Consejo Consultivo Nacional, compuesto por el Primer Ministro, dirigentes de los estados miembros federados, el alcalde de Mogadiscio y el gobernador de la administración regional de Banaadir, prosiguió sus actividades regulares y se reunió en Mogadiscio los días 21 y 22 de agosto. Tras la reunión, se emitió un comunicado de siete puntos en el que se aclaraban los procedimientos de administración financiera, la selección de delegados electorales y la seguridad electoral, entre otras cuestiones. El 23 de agosto, el grupo de la oposición Consejo de la Unión de Candidatos Presidenciales dejó constancia de su preocupación por el papel de los estados miembros federados en el proceso

de identificación de los ancianos encargados de seleccionar a los delegados electorales. Finalmente, las elecciones a la Cámara Baja se iniciaron el 1 de noviembre. Sin embargo, algunos preparativos para las elecciones a la Cámara Baja en algunos estados siguieron bloqueados.¹⁹ Dichos comicios debían finalizar el 24 de diciembre, pero uno de los nuevos parlamentarios escogidos señaló el 27 de diciembre que solo 24 de los 275 diputados habían sido seleccionados, por lo que también se pospuso la elección indirecta del nuevo presidente del país.

En paralelo, se abrió una nueva disputa entre el presidente Farmajo y el primer ministro Roble en septiembre en torno a la desaparición de una de las agentes de la Agencia Nacional de Inteligencia y Seguridad (NISA), Ikran Farah Tahlil, por no haber entregado un informe sobre su desaparición, lo que llevó a que Roble destituyera el 6 de septiembre al director de la NISA. El 16 de septiembre, el presidente anunció la suspensión de las atribuciones de Roble, concretamente en lo relativo al nombramiento y cese de funcionarios. Altos funcionarios somalíes llevaron a cabo una labor de mediación, mientras que los asociados internacionales, incluido el representante especial del secretario general de la ONU, se pusieron en contacto con todas las partes para instarlas a que rebajaran las tensiones y resolvieran la controversia. Aunque en octubre la crisis entre el presidente Farmajo y el primer ministro Roble parecía resuelta, posteriormente se reabrieron las tensiones entre ellos y a finales de diciembre el presidente destituyó al primer ministro bajo acusaciones de corrupción. En respuesta, Roble denunció que la decisión era inconstitucional y tenía la voluntad de afectar los comicios en curso. EEUU hizo

19. Secretario general de la ONU, *Situación en Somalia*, S/2021/944, 11 de noviembre de 2021.

un llamamiento a la calma a ambos líderes y a tomar medidas para evitar una nueva escalada de tensión y violencia entre sus partidarios, y también consideró que la suspensión de Roble era un hecho “alarmante” y que apoyaba sus esfuerzos por celebrar elecciones creíbles.

Género, paz y seguridad

En el marco del proceso electoral, organizaciones de mujeres del país siguieron exigiendo el cumplimiento de la cuota mínima del 30% adoptada en los acuerdos de 17 de septiembre de 2020 y del 27 de mayo de 2021. La UNSOM, junto con el PNUD, ONU Mujeres y el Fondo de Población de las Naciones Unidas siguieron participando activamente en el apoyo a los esfuerzos por lograr esta cuota mínima. El Parlamento bicameral somalí formado por 329 representantes incluía un 24% de mujeres. En paralelo, la seguridad de las mujeres para garantizar su participación en el proceso, la persistencia de la violencia sexual y la cuestión de la desaparición de la experta en ciberseguridad Ikran Farah Tahlil –que provocó una crisis gubernamental– fueron otros motivos de preocupación.²⁰ La secretaria general adjunta Amina J. Mohammed visitó Somalia el 12 de septiembre, y el 28 de septiembre compareció ante el Consejo de Seguridad para informar sobre la situación en el país en relación a la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, discutiendo en torno a la participación de las mujeres en el proceso electoral, y de la necesidad de finalizar el plan de acción sobre mujeres, paz y seguridad.²¹ Además de reunirse con mujeres dirigentes, Amina J. Mohammed se entrevistó con líderes somalíes y ancianos de los clanes, recalando la urgencia de reforzar la representación y participación de las mujeres en la política. Además, entre agosto y septiembre, los embajadores de buena voluntad, establecidos para abogar por la aplicación de la cuota mínima, realizaron seis misiones a los estados miembros federados y hablaron con los líderes de estos, los ancianos de los clanes, la sociedad civil, las mujeres aspirantes a la política y los comités de gestión electoral para introducir un mecanismo para la aplicación de la cuota mínima de conformidad con los acuerdos.

Grandes Lagos y África Central

RCA	
Actores negociadores	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias antibalaka
Terceras partes	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

Acuerdos relevantes

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 (“antibalaka”), 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 y que contribuyó a alcanzar el Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación de febrero de 2019, en fase de implementación, a pesar de las dificultades.

El año 2021 se vio condicionado por los acontecimientos ocurridos a partir de diciembre de 2020, con la ruptura del proceso de paz y el reinicio de las hostilidades por una parte de los firmantes del acuerdo de paz de 2019. En diciembre de 2020, los representantes de seis de los grupos armados más poderosos del país, entre los cuales los principales firmantes del acuerdo de paz de 2019, incluyendo las facciones antibalaka lideradas por Mokom y Ngaïssona, 3R, una facción del FPRC, el MPC y la UPC, habían firmado una declaración conjunta en la que denunciaban el Acuerdo Político de 2019 y criticaban las deficiencias del Gobierno a la hora de hacer avanzar el proceso de paz. El 17 de diciembre de ese año habían anunciado la formación de

20. Secretario general de la ONU, *Situación en Somalia*, S/2021/944, 11 de noviembre de 2021.

21. Security Council Report, “Somalia: Briefing by the Deputy Secretary-General on Women’s Political Participation”, 28 de septiembre de 2021.

la Coalición de Patriotas por el Cambio (CPC). Algunos de estos grupos apoyaban la candidatura de François Bozizé a las elecciones presidenciales, quien fue acusado de orquestar un intento de golpe de Estado. A partir de entonces la CPC inició una ofensiva militar contra Bangui que fue rechazada entre enero y febrero de 2021 por la MINUSCA, los cuerpos de seguridad nacionales con el apoyo de Ruanda y Rusia. Ante esta situación, Angola intentó promover un diálogo entre el Gobierno y la coalición rebelde que fue rechazado por el Ejecutivo. Las elecciones presidenciales y legislativas se habían celebrado el 27 de diciembre de 2020, en un clima de inseguridad y violencia que provocó el cierre de numerosos distritos electorales, que tuvieron que posponer la celebración de la votación. Se declaró reelegido al Presidente Touadéra, quien, el 18 de enero de 2021, se dirigió a la nación y expresó su voluntad de dialogar y colaborar con todas las partes en el proceso de paz, a excepción de los grupos armados vinculados a la CPC. El Tribunal Constitucional proclamó el 1 de febrero los resultados de las elecciones legislativas afirmando que 22 de los 140 diputados fueron elegidos en primera ronda, mientras que 61 escaños requerían una segunda ronda y se debían celebrar elecciones para los restantes 57 escaños en distritos donde las elecciones no habían tenido lugar debido a las condiciones de seguridad. La principal coalición opositora, la Coalición Opositora Democrática (COD-2020), rechazó los resultados y anunció su retirada del proceso electoral, destacando las numerosas irregularidades y el clima de violencia reinante. El 23 de mayo se celebraron las elecciones legislativas en las circunscripciones donde no se habían celebrado los comicios. El Tribunal anunció los resultados definitivos el 30 de agosto: 18 de los escaños recayeron en mujeres, 12 más que en la legislatura anterior. El partido gobernante, Movimiento de los Corazones Unidos (MCU), obtuvo una mayoría relativa (41 escaños), seguido de los independientes (35), muchos de ellos aliados de MCU. El partido Kwa Na Kwa obtuvo 10 escaños, y otros 22 partidos obtuvieron 54.

El 30 de marzo, el presidente Touadéra tomó posesión de su cargo y reiteró su adhesión al Acuerdo Político de 2019, aunque los avances en la aplicación del acuerdo fueron escasos, según el informe del secretario general de la ONU sobre la situación en el país del 12 de octubre. A su vez, nombró al ministro de Finanzas Henri-Marie Dondra como nuevo primer ministro en sustitución de Firmin Ngrébada, quien había sido el principal arquitecto de la alianza con Rusia y el contratista paramilitar ruso Wagner Group. El 23 de junio Dondra formó un nuevo Gobierno, lo que generó un cierto impulso en el proceso orientado a la organización de un “diálogo republicano”. El 18 de marzo el presidente Touadéra anunció la puesta en marcha de un proceso de diálogo nacional para reconducir la situación con los partidos opositores y la sociedad civil, aunque el inicio de dicho proceso sufrió numerosos retrasos y el rechazo de la oposición,

El año 2021 se vio condicionado por los acontecimientos ocurridos a partir de diciembre de 2020, con la ruptura del proceso de paz y el reinicio de las hostilidades en RCA

principalmente de la coalición opositora COD-2020, que hizo un llamamiento a celebrar un proceso inclusivo que involucrase a los grupos armados, en especial a la CPC, así como a blindar el proceso ante los intentos del Gobierno de instrumentalizarlo en beneficio propio.

No fue hasta principios de septiembre que estuvo conformado el Comité Organizador del Diálogo Republicano, encargado de poner en marcha el diálogo político. La Comunidad de Sant’ Egidio llevó a cabo sus buenos oficios para facilitar la celebración de un encuentro que sentara las bases de un acuerdo para poner fin a las hostilidades e iniciar un proceso de reconciliación nacional. Tras el encuentro, que contó con la presencia del secretario general de la Comunidad de Sant Egidio, Paolo Impagliazzo, los participantes firmaron una declaración conjunta titulada “Hacia el Diálogo Republicano – por la paz y el futuro de la RCA”, en la que hicieron un llamamiento a todos los actores clave a preparar el camino del diálogo y adoptaron el 16 de septiembre una hoja de ruta para la paz en el país haciendo un llamamiento a la celebración de un diálogo inclusivo y al Gobierno a aceptar un alto el fuego con la CPC y revitalizar el acuerdo de paz de 2019, lo que daría pie a su participación en el proceso de diálogo. En cumplimiento con las recomendaciones de la comunidad internacional y con la voluntad de promover el proceso de diálogo, el 15 de octubre el presidente Touadéra declaró un alto el fuego unilateral en relación a los grupos armados. En respuesta, la CPC acordó respetar el alto el fuego si el Gobierno se comprometía a ello. Sin embargo, en las dos semanas siguientes las fuerzas de seguridad gubernamentales con el apoyo de Wagner y los grupos armados violaron reiteradamente el cese de hostilidades.

El proceso de diálogo siguió viéndose afectado por una situación de fragilidad, como puso de manifiesto el hecho de que la coalición opositora COD-2020 se retirara del proceso de diálogo el 31 de octubre, acusando al presidente Touadéra de violar la inmunidad parlamentaria. Ello, después de que el Gobierno levantara la inmunidad a tres parlamentarios acusados de colaborar con la ofensiva militar de diciembre de 2020 liderada por el ex presidente François Bozizé, entre los cuales se encontraba el candidato presidencial y ex primer ministro Anicet-Georges Dologuélé, quien había sido el principal rival de Touadéra en las elecciones presidenciales de 2015-2016. Los principales partidos de la oposición afirmaron el 11 de noviembre que su participación en el proceso de diálogo dependía de la retirada de los procedimientos contra los tres diputados. Finalmente, cabe destacar que el 2 de julio se puso en marcha la Comisión de la Verdad, Justicia, Reparación y Reconciliación con el nombramiento de los 11 comisionados. Este espacio de reconciliación formaba parte de las recomendaciones del Foro de Bangui de 2015 y del acuerdo de paz de Jartum de 2019.

Género, paz y seguridad

Las mujeres tuvieron una escasa presencia en los espacios de decisión y de las iniciativas y procesos de negociación política. En el comité organizador del diálogo nacional, tres de sus 29 integrantes eran mujeres. En el nuevo Gobierno había siete ministras, lo que representaba el 21,9%, una proporción de mujeres superior al 14,7% del Gobierno anterior, aunque todavía por debajo de la cuota del 35% establecida por la ley de paridad de género. Seis ministros procedían de grupos armados firmantes del Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación que habían renunciado a la violencia, dos procedían de la sociedad civil y dos eran antiguos candidatos presidenciales. Cabe destacar, no obstante, que la composición de la Comisión de la Verdad, la Justicia, la Reparación y la Reconciliación incluía un 45 % de mujeres, y se nombró a una mujer como presidenta de la Comisión. Los esfuerzos conjuntos de la ONU para apoyar la participación de las mujeres en todas las etapas de las elecciones, como votantes y candidatas, contribuyeron a aumentar la representación de las mujeres en el nuevo Parlamento, con 18 mujeres (12,8%) de los 140 escaños, 12 más que en la legislatura anterior. Sin embargo, tal y como destacó la ONU, el proceso electoral confirmó que seguían existiendo barreras socioculturales que obstaculizaban la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en la vida política, así como prejuicios de género, falta de voluntad política y el deterioro de la situación de la seguridad.

RDC	
Actores negociadores	Gobierno liderado por la coalición Union Sacrée (liderada por Félix Tshisekedi e integrada por diferentes actores políticos, incluidos disidentes de la coalición Front Commun pour le Congo del ex presidente Joseph Kabila), oposición política (entre otros, Front Commun pour le Congo y Lamuka) y social, grupos armados del este del país
Terceras partes	Conferencia Episcopal Congoleza (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
Acuerdos relevantes	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, referendada 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 paralelo, persistieron las acciones de diversos grupos armados en el este del país, algunos de los cuales negociaron el cese de sus actividades con las autoridades políticas y militares.

En RDC, persistió un difícil proceso de diálogo político en el seno del Gobierno de coalición surgido de las controvertidas elecciones de 2018 y liderado por Félix Tshisekedi, que se vio afectado por numerosas tensiones y obstáculos que le habían conducido a la ruptura a finales de 2020 y a la formación de una nueva coalición gubernamental que durante 2021 intentó reconducir el difícil clima político. En diciembre de 2020 Tshisekedi había anunciado la disolución de la coalición entre el Cap pour le Changement (CACH) y el Front Commun pour le Congo (FCC), y su voluntad de construir una nueva mayoría o convocar nuevas elecciones si no era posible. El Tribunal Constitucional permitió a los parlamentarios abandonar sus antiguos grupos políticos y unirse a nuevas alianzas. Esta decisión dio a los diputados la oportunidad de cambiar de alianza política sin el riesgo de ser despedidos por sus partidos originales y, en consecuencia, perder sus escaños. De esta manera, Tshisekedi convenció a numerosos diputados de la coalición de Kabila, el FCC, para que se unieran a la nueva mayoría, la Unión Sagrada (Union Sacrée), junto con los líderes de la oposición Moïse Katumbi y Jean-Pierre Bemba. Tshisekedi luego aseguró una serie de victorias adicionales sobre Kabila, cambiando el equilibrio de poder a su favor.

Entre diciembre de 2020 y enero de 2021, los diputados de la nueva mayoría de gobierno derrocaron por mociones sucesivas a los presidentes de la Asamblea Nacional y

del Senado, así como al primer ministro Ilunga y su Gobierno. El 15 de febrero, tras las negociaciones entre diferentes facciones de la Unión, Tshisekedi nombró a Jean-Michel Sama Lukonde nuevo primer ministro. Originario de Grand Katanga y ex director ejecutivo de la empresa minera más grande del país, Gécamines, Lukonde pertenecía a un pequeño partido político sin un solo escaño en la Asamblea Nacional, llamado Avenir du Congo. Lukonde no tenía ninguna influencia política real ni ambiciones para las elecciones de 2023, lo que le convertía en un aliado durante los dos últimos años de la presidencia de Tshisekedi, según analistas. Tras su nombramiento, Lukonde se comprometió a formar un sólido equipo de gobierno para abordar los problemas del país. Después de dos meses de disputas en torno a los puestos ministeriales dentro de la nueva mayoría, el gobierno de 57 miembros apenas se redujo con respecto al de su predecesor. Sin embargo, un 80% de sus ministros eran caras nuevas, a diferencia del gobierno anterior, donde algunos ministros ya habían servido bajo Kabila, bajo su padre y predecesor Laurent, e incluso durante la dictadura de Joseph Mobutu. Controlar las diversas fuerzas dentro de su nueva coalición se convirtió en el desafío inmediato de Tshisekedi. Las difíciles negociaciones para formar el gobierno de la Unión Sagrada pusieron de manifiesto la precariedad de una mayoría que se unió para desplazar a Kabila pero que carecía de una agenda política compartida. Las fisuras empezaron a aparecer en la coalición casi tan pronto como se proclamó el gobierno el 12 de abril. Casi 200 de los diputados que habían desertado del FCC de Kabila formaron una “coalición de diputados revolucionarios” para protestar por el desequilibrio en el nuevo gobierno. Algunas provincias tenían varios ministerios; otros no tenían ninguno. Acusaron a Lukonde de no haber recompensado su “cambio de lealtad” con un cargo en el gobierno. Este grupo amenazó con bloquear la investidura del gobierno de Lukonde. El 26 de abril, después de que el primer ministro y Tshisekedi se reunieran con los diputados, la Asamblea Nacional expresó su confianza en el nuevo gobierno y aprobó su programa con una mayoría decisiva. A pesar de los cambios y tímidos avances en el ámbito político en lo concerniente a la mejora de la gobernabilidad y el respeto por los derechos humanos, persistió la violencia y la inseguridad en el este.

Por otra parte, continuaron los intentos de las autoridades políticas y militares, con el apoyo de la MONUSCO, de poner fin a las actividades de los grupos armados, ya sea a través de la presión militar o el diálogo y la negociación. Entre las diferentes iniciativas, cabe destacar el proceso político iniciado en 2018 que confluyó en un acuerdo de paz entre el Gobierno y el grupo armado Fuerza de Resistencia Patriótica de Ituri (FRPI) en febrero de 2020. Tras el optimismo inicial derivado de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno

y el FRPI, prácticamente dos años después de la firma del acuerdo, el proceso de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración continuaba estancado. La FRPI siguió exigiendo que se cumplieran los términos del acuerdo, especialmente en lo que respectaba a la amnistía, la integración en las Fuerzas Armadas y el pago de prestaciones.

Género, paz y seguridad

La MONUSCO siguió promoviendo la implementación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad mediante una colaboración específica con las autoridades nacionales, provinciales y locales, así como la promoción de un mayor espacio para la representación y la participación de las mujeres, sobre todo en los procesos de adopción de decisiones relacionados con la COVID-19.

A pesar de los cambios y tímidos avances en el ámbito político en lo concerniente a la mejora de la gobernabilidad y el respeto por los derechos humanos, persistió la violencia y la inseguridad en el este de RDC

En una reunión del Consejo de Seguridad de la ONU para discutir en torno a la situación del país celebrada en diciembre, Marie-Madeleine Kalala, activista por los derechos de las mujeres y miembro de la Red de Mujeres Líderes Africanas, dijo que el tema del nombramiento de la Comisión Electoral Nacional Independiente era motivo de preocupación, por incompleto, debido a la falta de consenso con la oposición. Afirmó que era fundamental que todas las partes acordaran el proceso para que pueda ser verdaderamente consensuado, transparente y pacífico. En dicha reunión la activista afirmó que la inseguridad continuaba prevaleciendo en este del país, y persistía el saqueo de los recursos naturales, la complicidad con las empresas multinacionales, las masacres de poblaciones y la violación de mujeres. Los derechos de las mujeres continúan siendo violados, dijo, y señaló que el informe del secretario general de 2021 recogía que tales violaciones habían aumentado un 131%. El número de desplazados en el país ha superado los 5,7 millones, de los cuales el 51% son mujeres. En lo concerniente a las discusiones en torno a la retirada de MONUSCO, las mujeres congoleñas, a través de la Red de Mujeres Líderes Africanas, se involucraron en el plan de transición, señalando que este proceso debe tener en cuenta la grave situación de seguridad y la persistencia de la violencia contra las mujeres.

Sudán

Actores negociadores

Gobierno de Sudán, 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) facciones Malik Agar y Abdelaziz al-Hilu

Terceras partes	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania, UA, Etiopía, Sudán del Sur, Uganda, IGAD, UNITAMS
Acuerdos relevantes	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), Acuerdo de Paz de Juba (2020)

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 fusionaron 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, logrando, en octubre de 2020, la firma del Acuerdo de Paz de Juba. Sin embargo, varios grupos armados, entre ellos el SPLM-N al-Hilu (Dos Áreas) y el SLM/A-AW (Darfur) se negaron a la firma del acuerdo de paz, manteniéndose las conversaciones de forma separada.

Durante el año se avanzó lentamente en la implementación de algunas de las cláusulas previstas en el Acuerdo de Paz de octubre de 2020, y se mantuvieron conversaciones de paz e iniciativas de diálogo en varios puntos del país, aunque el golpe de Estado de octubre de 2021 volvió a generar un clima de inestabilidad en el país afectando a los procesos de construcción de paz. El informe del Secretario general

de la ONU sobre la situación de Sudán, presentado en diciembre de 2021,²² manifestó claramente la preocupación por los lentos avances en relación a la aplicación de las cláusulas previstas en el Acuerdo de Paz de Juba, así como a las negociaciones entre el Gobierno y el SPLM-N dirigido por Abdelaziz al-Hilu. El informe también alertó de los retos para la consolidación de la paz que supuso el golpe de Estado del 25 de octubre, subrayando que las acciones de los golpistas (la parte militar del Gobierno Transicional) erosionaron la confianza de los grupos armados no signatarios del Acuerdo, con los cuales se mantenían conversaciones de paz, aumentando el riesgo de vuelta a la violencia armada.

Durante el año la aplicación de las **disposiciones relativas a la seguridad previstas en el Acuerdo de Paz de 2020** registraron avances moderados, por ejemplo, en el establecimiento del Comité Militar Superior Conjunto para las Disposiciones de Seguridad y del Comité del Alto el Fuego Permanente. Sin embargo, continuó pendiente la formación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Acuerdo de Paz a nivel nacional, así como la conformación de las nuevas Fuerzas Armadas unificadas. Sobre este aspecto, en junio aumentaron las tensiones en el Gobierno de Transición entre la parte civil y la militar, debido a la negativa del Ejército y las Fuerzas de Apoyo Rápido paramilitares (RSF) a integrar estas últimas en las fuerzas regulares. El primer ministro, Abdalla Hamdok, advirtió que la falta de reforma del sector de la seguridad podía conducir a una nueva guerra civil, solicitando a las partes respetar el acuerdo. Los grupos armados signatarios del acuerdo de paz también expresaron su frustración por la falta de progreso en la incorporación de sus fuerzas al Ejército.

En **materia de gobernanza**, a principios de año se produjo una reestructuración del gabinete de Gobierno tal y como estaba previsto en el Acuerdo de Paz, que preveía: la integración de los ex líderes rebeldes en el Consejo Soberano (tres puestos), el gabinete ministerial (cinco carteras, equivalente al 25% del Consejo de Ministros) y el Consejo Legislativo de Transición (un 25%, lo que equivale a 75 de los 300 escaños). El Consejo Soberano de Sudán integró el 4 de febrero a tres miembros de la coalición rebelde Frente Revolucionario Sudanés (SRF), y posteriormente, el 8 de febrero, Hamdok anunció un nuevo gabinete incorporando a siete ex jefes rebeldes de la SRF como ministros, entre ellos a Jibril Ibrahim, líder del Movimiento Justicia e Igualdad (JEM) de Darfur, que fue nombrado Ministro de Finanzas. Quedó pendiente el establecimiento del Parlamento de Transición previsto para el 25 de febrero de 2021, que no logró conformarse. Posteriormente, en el mes de mayo, el líder del SLM, Mini Minawi, fue nombrado gobernador de Darfur y un mes después Hamdok nombró a tres

22. Secretario general de la ONU, *Situación en el Sudán y actividades de la Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán*, S/2021/1008, 3 de diciembre de 2021.

nuevos gobernadores provenientes de los grupos rebeldes para los estados del norte y oeste de Darfur y el Nilo Azul, entre ellos a Nimir Mohamed Abdel Rahman –vicepresidente del SLM– (Darfur del Norte), Khamis Abdallah Abkar –líder de una facción del SLM– (Darfur Occidental) y Ahmed Alumda –exjefe de gabinete del SPLA-N Agar– (Nilo Azul).

A nivel regional, en **Darfur** se siguieron manteniendo durante el año iniciativas de mediación para solventar las tensiones intercomunitarias en la región, y también se avanzó en la aplicación del Plan Nacional para la Protección de los Civiles mediante el despliegue de una fuerza conjunta de mantenimiento de la seguridad y las disposiciones incluidas en el Acuerdo de Paz. La UNITAMS también informó durante el año que había desplegado sus buenos oficios para facilitar el diálogo intercomunitario en la región y con las autoridades de transición con miras a fortalecer la confianza y mitigar los enfrentamientos.²³ Por otro lado, en la región de **Kordofán Sur**, a principios de año el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés del Norte dirigido por Abdelaziz al-Hilu (SPLM-N al-Hilu), que se había negado a firmar el Acuerdo de Paz de 2020, prorrogó durante cinco meses el cese unilateral de hostilidades para seguir manteniendo negociaciones de paz con el Gobierno de Transición, estancadas por discrepancias de las partes en torno a la separación entre el Estado y la religión. El 28 de marzo, después de meses de conversaciones, las negociaciones entre las partes lograron la firma en Juba, capital de Sudán del Sur, de **la Declaración de Principios entre el Gobierno de Transición de Sudán y el SPLM-N al-Hilu**. El texto fue firmado por el jefe del Consejo Soberano de Transición, el general Abdel Fattah Al-Burhan y el líder del SPLM-N, Abdelaziz al-Hilu. En él se destaca el establecimiento de un Estado federal, civil y democrático en Sudán, en el que la libertad de religión, de creencias y prácticas religiosas y de culto estarán garantizadas a todo el pueblo sudanés al separar las identidades de cultura, región, etnia y religión del estado, principios que estarán consagrados en la Constitución. Tras la firma de la Declaración, el 26 de mayo se reanudaron las conversaciones entre las partes con miras a integrar al grupo rebelde al Gobierno de Transición. El general al-Burhan, el Primer Ministro Hamdok y el líder del SPLM-N al-Hilu asistieron a la reanudación de las conversaciones en Juba, mediadas por el presidente de Sudán del Sur, Salva Kiir. En ellas, el equipo mediador presentó un borrador de acuerdo marco a las partes, anunciando que las negociaciones se reanudarían el 31 de mayo para discutir el documento. Las conversaciones se suspendieron a mediados de junio debido a desacuerdos en aspectos relativos a la delegación de poderes entre el Gobierno central y las

El 28 de marzo el Gobierno de Sudán y el SPLM-N al-Hilu firmaron una Declaración de Principios que significó un nuevo paso para la consecución de la paz

regiones y al de la integración de los grupos armados del país en el Ejército sudanés.

También en lo relativo a la denominada **vía oriental del Acuerdo de Paz se siguieron impulsando iniciativas para facilitar un diálogo inclusivo a fin de alcanzar un consenso sobre las cuestiones políticas pendientes**, debido a las desafecciones en la zona (estados de Kassala y Mar Rojo) de la minoría beja de Sudán con el Acuerdo de Paz de octubre de 2020, al considerar que el acuerdo alcanzado con las organizaciones armadas de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul, marginaba a sus comunidades. Las tensiones en la región derivaron en el bloqueo de los puertos y diferentes oleoductos clave en Port Sudan, el principal puerto marítimo del Mar Rojo, en un intento por presionar al Gobierno a renegociar los términos del acuerdo de paz con la región, que exigía una mayor representación.

Finalmente, el **golpe de Estado del 25 de octubre** puso de manifiesto y aumentó las tensiones entre los componentes civiles y militares del Gobierno debido a discrepancias en la reforma del sector de seguridad y la unificación e integración de todos los actores armados en las Fuerzas Armadas. El golpe castrense supuso la detención del Primer Ministro y varios ministros, funcionarios y dirigentes políticos civiles, así como el decreto del estado de emergencia por el Presidente del Consejo Soberano Abdel Fattah Al-Burhan. También supuso la disolución efectiva del Consejo Soberano, el Consejo de Ministros y el Consejo Legislativo de Transición –que aún no se había formado–, la destitución de los gobernadores de los estados, la restauración de un Consejo Militar de Transición, entre otros. Por el contrario, los golpistas manifestaron su adhesión al Documento Constitucional y al Acuerdo de Paz de Juba. El golpe generó la condena de la comunidad internacional, que presionó para la vuelta al orden constitucional. También dos de los grupos no signatarios del Acuerdo de Paz, el Ejército de Liberación de Sudán-Abdul Wahid y el SPLM-N al-Hilu condenaron el golpe. Durante las semanas posteriores se puso en marcha un diálogo entre la Junta Militar, la parte civil derrocada del Gobierno, y otros actores políticos para buscar una solución pacífica y negociada a la crisis. El 11 de noviembre, Al-Burhan anunció la formación de un Consejo Soberano reconstituido en el que ocuparía la Presidencia y el Teniente General Mohamed Hamdan Dagalo, conocido como Hemedti, comandante de las RSF, ocuparía la Vicepresidencia. Además, se mantenían los mismos representantes de los militares y del SRF que había en el Consejo disuelto, aunque los miembros civiles fueron remplazados. Como resultado del golpe se produjo una importante fragmentación del componente civil del Gobierno de

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

transición, la llamada coalición de las Fuerzas por la Libertad y el Cambio (FFC), que firmó una nueva declaración política de unidad a la que se sumaron el Partido Nacional de la Umma y algunos miembros del SRF (el Ejército de Liberación de Sudán-Consejo de Transición, la Alianza de las Fuerzas de Liberación de Sudán y el SPLM-N facción Malik Agar). Sin embargo surgió otra facción paralela de las FFC compuesta por ocho signatarios del Acuerdo de Paz de Juba, entre ellos el JEM y el SLA-facción de Minni Minawi. Asimismo, en Sudán Oriental el Consejo Superior Beja apoyó a los golpistas y solicitaron la derogación de la vía oriental del Acuerdo de Paz. Como resultado, el 16 de diciembre el Gobierno anunció la suspensión de la vía de oriental durante dos semanas, abriendo un periodo de consultas y negociaciones para lograr un nuevo acuerdo con las partes interesadas del este de Sudán, que fue bien acogido por la comunidad nazires de Beja, que rechazaba la vía oriental.²⁴ Finalmente el 21 de noviembre se logró un acuerdo político en el país, que **restableció al derrocado primer ministro civil Hamdok, aunque consolidó el control militar sobre el Gobierno**. Sin embargo, varios partidos políticos sudaneses, organizaciones armadas y la sociedad civil, incluido el FFC, condenaron el intento de legitimar el golpe —y exigieron la salida de los golpistas del Gobierno— y 12 ministros del FFC dimitieron y se puso en marcha una campaña de desobediencia civil en el país.²⁵

Género, paz y seguridad

Si bien durante el año se logró el establecimiento del Comité Militar Superior Conjunto para las Disposiciones de Seguridad y del Comité del Alto el Fuego Permanente, **el informe del Secretario general de la ONU sobre la situación de Sudán** señaló que aún se necesitaban esfuerzos para asegurar la inclusión de programas con perspectiva de género y la participación significativa de las mujeres en todos los niveles, a la vez que se seguía trabajando con grupos de mujeres. En este sentido, UNITAMS informó del trabajo desarrollado con mujeres pertenecientes al SPLN-N, facción al-Hilu, con el objetivo de incorporar sus demandas y opiniones sobre el proceso político de las conversaciones de paz con el Gobierno. Esas consultas desembocaron en la planificación de un taller sobre la resolución 1325 y el liderazgo de las mujeres organizado conjuntamente por la UNITAMS, ONU-Mujeres y el PNUD. El taller, que se iba a celebrar en Juba entre el 30 y 31 de octubre, tuvo que ser aplazado debido al golpe de Estado.²⁶

Sudán del Sur

Actores negociadores	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO), una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros) y SSOMA facción dirigida por Paul Malong y Pagan Amum (que integra a SSUF/A y Real-SPLM) y facción encabezada por Thomas Cirillo (conformada por la coalición SSNDA, que integra a NAS, SSNMC, NDM/PF y UDRA).
Terceras partes	“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, Comunidad de Sant Egidio
Acuerdos relevantes	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

24. La denominada vía oriental en el Acuerdo de Paz de Juba de 2020 fue negociada con los miembros del Congreso de la Oposición de Beja y del Frente Popular Unificado por la Justicia, quienes también firmaron el Acuerdo de Paz. Sin embargo, el Alto Consejo de Beja no participó.
25. Véase el resumen sobre Sudán en el capítulo 2 (Tensiones) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022, Informe de conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.
26. Secretario general de la ONU, *Situación en el Sudán y actividades de la Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán*, S/2021/1008, 3 de diciembre de 2021.

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.

El Gobierno de Transición Revitalizado de Unidad Nacional (RTGoNU) siguió avanzando lentamente en la implementación de algunas de las cláusulas establecidas en el Acuerdo de Paz de Sudán del Sur de 2018 (R-ARCSS), mientras se mantuvieron las negociaciones de paz en Roma con los grupos no signatarios del acuerdo de paz, en medio de una intensificación de la violencia en varios estados. Tras la conformación del RTGoNU en febrero de 2020, el nuevo Ejecutivo sursudanés siguió avanzando en la implementación de las cláusulas previstas en el acuerdo de paz, en medio de un aumento de las voces críticas y manifestaciones a nivel nacional que exigieron durante el año la renuncia de los líderes políticos debido a su fracaso en la implementación del acuerdo de paz, el aumento de la violencia y el estancamiento político. A principios de año la ONU alertó de la escalada de violencia, principalmente en los estados de Ecuatoria Central, Warrap, Jonglei y el área administrativa del Gran Pibor, advirtiendo que suponía un serio riesgo para la vuelta a la guerra.²⁷

En lo relativo a la implementación de los **arreglos de seguridad de transición**, durante el año se lograron avances mínimos, volviéndose a incumplir el objetivo de crear un Ejército unificado. El organismo de supervisión de la unificación de los grupos armados denunció los pocos avances en la conformación del Ejército Nacional unificado, y alertó de que las malas condiciones de los lugares de acantonamiento y de entrenamiento debido a la falta de alimentos y medicinas estaba provocando el abandono de los mismos por parte de excombatientes. También la Comisión Conjunta Reconstituida de Monitoreo y Evaluación del acuerdo de paz advirtió el 23 de septiembre que la falta de progreso en la unificación del Ejército estaba agravando la inseguridad en todo el país, solicitando al Gobierno avanzar en la materia. En agosto, el primer ministro sudanés Abdallah Hamdok, como presidente de la IGAD, no logró negociar un acuerdo entre el presidente Salva Kiir y el líder del SPLA-IO Riek Machar sobre la participación de los grupos signatarios en el Ejército unificado, debido a desacuerdos en el reparto de efectivos entre las partes. El partido de Kiir proponía una división del 60-40%, mientras que el partido de Machar insistía en el acuerdo del 50-50%.

En **materia de gobernanza**, tras más de un año de retraso en lo referente a la reconstitución del Parlamento

–previsto para enero de 2020–, el 10 de mayo el presidente Kiir firmó el decreto de reconstitución de la Asamblea Legislativa Nacional de Transición (TNLA), que incluye a miembros de los grupos signatarios del acuerdo de paz. La nueva asamblea contará con 650 legisladores, frente a los 450 anteriores. Del mismo modo, el 25 de mayo se iniciaron los trabajos para redactar una nueva Constitución en una ceremonia en donde estuvieron presentes todas las partes que firmaron el acuerdo de paz 2018, junto con representantes de la Unión Africana, la Unión Europea y Naciones Unidas. Si bien la toma de posesión de la nueva Asamblea Legislativa estaba prevista para el 9 de julio finalmente se retrasó al 2 de agosto. 588 parlamentarios prestaron juramento en una ceremonia presidida por el presidente del Tribunal Supremo y a la que no asistió el Presidente Kiir. 62 diputados estuvieron ausentes debido a disputas con el Gobierno sobre el acuerdo de reparto del poder. Por otro lado, el 14 de abril el Gobierno anunció que las elecciones generales programadas para 2022 se pospondrían hasta junio de 2023 debido a retrasos en la implementación de la agenda de transición, lo que generó críticas de la oposición y la sociedad civil.

Los mayores avances durante el año se lograron en relación a los aspectos vinculados con la **división política y administrativa del país**. En enero de 2021 se acordó el reparto del poder para las áreas administrativas de Abyei, Gran Pibor y Ruweng, y se concluyó el proceso de nombramiento de los 10 vicegobernadores estatales iniciado en diciembre de 2020. Entre febrero y marzo se logró la conformación de los 10 gobiernos estatales, y también se nombraron los ministros de Estado, los comisionados del condado, los presidentes de las comisiones estatales y otros funcionarios. El 4 de julio el Gobierno emitió decretos en los que nombraba a los nuevos miembros del Consejo de los Estados, que estará integrado por 92 personas –25 son mujeres. En noviembre emitió decretos para la reconstitución de las legislaturas estatales en nueve de 10 estados, quedando pendiente la del estado de Western Bahr El Ghazal.

En otros aspectos relativos a la implementación del acuerdo de paz, el 22 de enero se aprobó el establecimiento del **Tribunal híbrido de crímenes de guerra**, y el 30 de junio se puso en marcha el proceso consultivo para el establecimiento de la **Comisión de la Verdad, la Reconciliación y la Regeneración**, conforme al capítulo V del R-ARCSS 2018.

Por otro lado, **durante el año se mantuvieron conversaciones de paz con los grupos no signatarios del R-ARCSS**, facilitadas por la Comunidad de Sant'Egidio bajo la mediación de la IGAD en Roma. Las conversaciones transcurrían de manera separada con cada una de las dos facciones de la Alianza de

27. Véase el resumen sobre Sudán del Sur en el capítulo 1 (Conflictos armados) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022, Informe de conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, 2022.

Movimientos de Oposición de Sudán del Sur (SSOMA), la dirigida por Paul Malong y Pagan Amum (que integra a SSUF/A y Real-SPLM) y la encabezada por Thomas Cirillo (conformada por la coalición SSNDA, que integra a NAS, SSNMC, NDM/PF y UDRA). Tras tres rondas mantenidas en 2020, no fue hasta julio que se inició la cuarta ronda en Roma, debido a que el Gobierno suspendió en febrero las conversaciones previstas a causa de la pandemia de la COVID-19. Posteriormente, el 11 de marzo, el Gobierno y la facción del SSOMA liderada por Malong y Amum firmaron, tras cuatro días de negociaciones en Naivasha (Kenya), la Declaración de Principios, sobre la cual se construyó la base del diálogo político en Roma. De forma paralela, en lo alusivo a las conversaciones con la facción liderada por Thomas Cirillo, el 6 de mayo el NAS suspendió su participación en la ronda de conversaciones programada para el 8 y 12 de mayo, acusando al gobierno de estar involucrado en el presunto asesinato del general Abraham Wana Yoane (líder del SSNMC/A y aliado del NAS) en Kampala (Uganda), el 20 de abril. Posteriormente, la ronda de negociaciones prevista para el 28 de julio en Roma fue suspendida, condicionando Cirillo la reanudación de las conversaciones a garantías de seguridad para sus delegados. Sin embargo, se produjo una nueva ronda de conversaciones en Roma con la facción dirigida por Malong y Amum, entre el 15 al 18 de julio, en donde se renovó el compromiso de integrarse en el Mecanismo de Vigilancia y Verificación del Alto el Fuego y los Arreglos Transitorios de Seguridad. Asimismo se acordó una hoja de ruta de las tres rondas de conversaciones de septiembre a noviembre. Los intentos de reiniciar las conversaciones con la facción liderada por Cirillo permanecieron estancados. Posteriormente, debido a unos ataques perpetrados en la carretera de Juba a Numule el 17 de agosto, el Gobierno suspendió las conversaciones de paz hasta que se detuvieran las hostilidades.

En agosto también se produjo una fragmentación dentro del movimiento del SPLA-IO dirigido por Riek Machar que sumó una nueva crisis al país. Miembros del SPLA-IO anunciaron la destitución de Machar como líder del movimiento y nombraron en su lugar a Simon Gatwech Dual como líder interino, lo cual abrió un periodo de luchas y enfrentamientos armados en el estado de Alto Nilo entre las fuerzas leales a Machar y la disidencia comanda por Dual, autodenominada facción “Kitgwang”. La IGAD solicitó al SPLM-IO el cese de las hostilidades dentro de su grupo y la apertura de un dialogo político. El presidente Kiir inició el 2 de octubre en Jartum, Sudán, conversaciones con la facción “Kitgwang”, lo cual aumentó las tensiones dentro del Gobierno de Transición, debido al desacuerdo de Riek Machar. La disidencia, encabezada por Simon Gatwech Dual y el general Johnson Olony, exigió todos los escaños gubernamentales actualmente asignados al partido de Machar y trató de negociar su integración en el Ejército nacional, demandas que rechazó Machar,

acusando a Kiir de fomentar la división en las filas del SPLM/A-IO. El golpe militar en Sudán a finales de octubre detuvo las conversaciones en Jartum, y la facción “Kitgwang” se negó a continuarlas en Juba. El golpe también debilitó aún más la capacidad de la IGAD como garante del acuerdo de paz de Sudán del Sur, ya que en ese momento el organismo regional estaba presidido por Sudán.

Género, paz y seguridad

En el informe del Secretario general de la ONU sobre la situación en Sudán del Sur se informó de la puesta en marcha del **Foro de Mujeres Líderes de Sudán del Sur**, organizado bajo los auspicios de la Vicepresidenta de Sudán del Sur, Rebecca Nyandeng de Mabior, y con el apoyo de la UNMISS. El Foro reunió a un grupo diverso de mujeres procedentes del sector de la seguridad, las organizaciones religiosas, la sociedad civil, las instituciones académicas, el mundo de la política y el sector privado, con el objetivo de reforzar la representación de las mujeres en la política y crear una cartera de mujeres cualificadas a nivel nacional y subnacional.²⁸

Sudán - Sudán del Sur	
Actores negociadores	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur
Terceras partes	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Egipto, Libia, EEUU, UE, UNISFA
Acuerdos relevantes	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.

28. Secretario general de la ONU, *La situación en Sudán del Sur*, S/2021/784, 9 de septiembre de 2021.

Durante el año se volvió a mantener la dinámica de acercamiento iniciada en 2019 entre los Gobiernos de Sudán del Sur y Sudán, profundizando y fortaleciendo sus relaciones diplomáticas. Del 19 al 21 de agosto tuvo lugar una **cumbre entre el primer ministro del Sudán, Abdalla Hamdok, y el presidente de Sudán del Sur, Salva Kiir Mayardit**, en donde las partes acordaron la reapertura temporal de los corredores fronterizos el 1 de octubre de 2021 –cerrados desde hacía 11 años–, el establecimiento de zonas de libre comercio en la frontera y la reapertura del transporte fluvial. Posteriormente, el **Mecanismo Político y de Seguridad Conjunto (JPSM)** –organismo empleado por Sudán y Sudán del Sur para discutir asuntos de seguridad de interés mutuo– se volvió a reunir en Juba, entre el 8 y 9 de septiembre. La reunión, que estuvo copresidida por los Ministros de Defensa de Sudán y de Sudán del Sur, fue la primera celebrada por el Mecanismo desde octubre de 2020, y en ella el Mecanismo solicitó a Sudán del Sur que abordara urgentemente las restricciones a la libertad de circulación del personal del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras impuestas por las comunidades locales del condado de Aweil norte. Asimismo se instó a las partes a reanudar las reuniones del Comité Conjunto de Supervisión de Abyei, que no se reunía desde finales de 2017.²⁹ El Mecanismo Conjunto se volvió a reunir el 21 de octubre para avanzar en aspectos de seguridad mutua.

En relación a la **situación de Abyei**, durante el año se relanzó el proceso político sobre su estatus definitivo, aunque sin lograr acuerdos sustantivos. En lo relativo a la **Fuerza de Seguridad Provisional en Abyei (UNISFA)**, el 11 de mayo el Consejo de Seguridad de la ONU extendió su mandato hasta noviembre, y posteriormente lo volvió a prorrogar hasta el 15 de mayo de 2022. También extendió el apoyo de la UNISFA al Mecanismo Conjunto de Verificación y Monitoreo de Fronteras (JBVMM). Paralelamente, el Consejo también solicitó al Secretario General de la ONU, António Guterres, la necesidad de establecer una estrategia de salida viable y ordenó que Abyei permanezca desmilitarizado de cualquier fuerza, incluidos elementos armados de las comunidades locales. Durante el año, el Gobierno de Sudán solicitó en reiteradas ocasiones a la ONU la sustitución del contingente etíope de la UNISFA –mayoritario en la misión, compuesto por 3.158 soldados y siete policías de un total de 4.190 efectivos de la UNISFA– debido al aumento de las tensiones en la frontera zona de Al-Fashaga entre Sudán y Etiopía, que ha dado lugar a enfrentamientos esporádicos.³⁰ Finalmente, tras una reunión mantenida el 23 de agosto entre la ministra de Relaciones Exteriores sudanesa y el enviado especial de la ONU para el Cuerno de África, se acordó retirar el contingente etíope en un plazo de tres meses y sustituirlo por fuerzas de otros países.

En este sentido, el Consejo de Seguridad planteó una próxima reconfiguración de la UNISFA, reduciendo el máximo de tropas autorizado de 3.500 a 3.250 hasta el 15 de mayo de 2022 y manteniendo el límite máximo autorizado de policía en 640 unidades.

Por otro lado, entre otros asuntos destacados del año, volvió a resaltar el **papel de mediador desarrollado por las autoridades de Sudán del Sur en el proceso de negociación de paz de Sudán** que mantenía el Gobierno sudanés con el movimiento armado SPLM-N facción al-Hilu en la capital de Sudán del Sur, Juba. El Gobierno de Sudán del Sur ya había facilitado la mediación y el espacio en su territorio para la histórica firma del acuerdo de paz de octubre de 2020 entre el Gobierno de transición de Sudán y los grupos armados sudaneses, Frente Revolucionario Sudanés (SRF) y el Ejército de Liberación de Sudán dirigido por Minni Minnawi (SLA-MM). Del mismo modo, **el Gobierno de Sudán se ofreció como sede para mediar en las negociaciones previstas entre el Gobierno de Salva Kiir y la facción “Kitgwang” del Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés / Ejército en la Oposición (SPLM/A-IO)**, que se había separado del liderazgo de Riek Machar. Sin embargo, el golpe de Estado de finales de octubre en Sudán detuvo el inicio de las conversaciones.³¹

En **relación a la situación de seguridad en las zonas fronterizas**, durante el año se siguieron registrando algunos incidentes armados de carácter intercomunitario, concentrados principalmente en la zona de Abyei, aunque, en general, la zona se mantuvo estable. En mayo se registró el peor incidente del año en Abyei, cuando un enfrentamiento intercomunitario en Dunguob, dejó 12 civiles muertos. Estos episodios se enmarcan dentro de las históricas tensiones que mantienen miembros de las comunidades ngok dinka de Sudán del Sur y pastores misseriya nómadas sudaneses que atraviesan la zona en busca de pasto. Desde hace tiempo la UNISFA impulsa conversaciones de paz entre los dos grupos, aunque los incidentes se mantienen. El ataque de mayo provocó que el Gobierno sursudanés conformase un comité para iniciar un diálogo con Sudán sobre el estado final de la disputada región de Abyei. El comité sursudanés está encabezado por el asesor presidencial en asuntos de seguridad, Tut Gatluak, y por el ministro de Asuntos de África Oriental, Deng Alor. Anteriormente, en febrero se había celebrado una conferencia de paz de representantes de las comunidades misseriya y ngok dinka en Aweil que no logró un acuerdo. La UNISFA ayudó a organizar conversaciones separadas con miembros de comunidades misseriya y ngok dinka durante octubre, con el fin de retomar el diálogo entre ambas comunidades. Por otro lado, el 11 de agosto manifestantes se reunieron y asaltaron la sede del Sector 1 en Gok Machar, exigiendo la retirada de las tropas de

29. Secretario general de la ONU, *La situación en Abyei*, S/2021/881, 15 de octubre de 2021.

30. Véase el resumen sobre Sudán-Etiopía en el capítulo 2 (Tensiones) en Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2022, Informe de conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.

31. Véase el resumen sobre Sudán del Sur.

la UNISFA. Dos días después se volvieron a registrar protestas similares frente a la base de operaciones de War Abar, lo que obligó a la UNISFA a trasladarse.

Género, paz y seguridad

La UNISFA informó de avances durante el año en lo relativo a la promoción de los derechos de las mujeres a participar en igualdad en los procesos de toma de decisiones, realizando actividades de sensibilización en materia de igualdad de género y participación ante la administración local en las comunidades misseriya y ngok dinka. Asimismo, UNISFA también trabajó para reforzar la colaboración con grupos de mujeres de la sociedad civil y sus redes, así como con las organizaciones no gubernamentales locales que trabajan en pro de los derechos de las mujeres.

Magreb - Norte de África

Libia	
Actores negociadores	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN), LNA o ALAF
Terceras partes	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Alemania, Francia, Italia, Rusia, Turquía, Egipto, Marruecos, Túnez, Centro para el Diálogo Humanitario
Acuerdos relevantes	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. En el marco del denominado Proceso de Berlín -iniciado en 2019 y en el que participan una docena de países, además de la ONU, Liga Árabe, la UE y la UA-, en 2020 se pusieron en marcha negociaciones intra-libias en torno a tres componentes: de

seguridad (a cargo de la Comisión Militar Conjunta 5+5), político (en manos del Libyan Political Dialogue Forum o LPDF) y económico; y se activó un Comité Internacional de Seguimiento. A finales de 2020, se oficializó un acuerdo de cese el fuego permanente y se anunció una hoja de ruta que preveía la celebración de elecciones en diciembre de 2021.

A lo largo de 2021 continuaron las negociaciones en el marco del proceso de paz promovido por Naciones Unidas y con acompañamiento de diversos actores externos para abordar el conflicto armado en Libia, escenario de una disputa crecientemente internacionalizada y que registró una importante escalada de la violencia en los años 2019 y 2020. **Tras el acuerdo de cese el fuego suscrito en octubre de 2020 entre las principales coaliciones militares rivales –las fuerzas del gobierno internacionalmente reconocido (GAN), con base en Trípoli y las fuerzas afiliadas al ex general Khalifa Haftar (LAN o ALAF), dominantes en el este del país–, durante el año se mantuvo el cese de hostilidades y se redujeron significativamente las víctimas mortales a causa de enfrentamientos en comparación a años previos**, aunque persistían otras múltiples formas de violencia en el país.³² Paralelamente, prosiguieron las negociaciones intra-libias articuladas en tres ámbitos: seguridad, política y economía, que enfrentaron variados obstáculos y bloqueos. A partir del segundo trimestre comenzaron a intensificarse las tensiones y divisiones en el país, y las incertidumbres relacionadas con las elecciones presidenciales, previstas para el 24 de diciembre, que finalmente fueron postergadas. Junto a las negociaciones intra-libias, facilitadas por la misión de la ONU en Libia (UNSMIL, por sus siglas en inglés), durante todo el año se mantuvo activo el Comité de Seguimiento Internacional, también en el marco del proceso auspiciado por la ONU y en el que participaban los miembros del Cuarteto de Libia (ONU, Liga Árabe, UA y UE) junto a más de una decena de países. El comité organizó su acción en cuatro grupos de trabajo: seguridad, economía, política, y derechos humanos y derecho internacional humanitario.³³ Tras asumir su cargo como enviado especial de la ONU en febrero, el exministro de Exteriores de Eslovaquia Jan Kubis también mantuvo numerosas reuniones con todos los actores libios e internacionales con intereses en la contienda.

En lo que respecta a la evolución de las negociaciones e implementación de los acuerdos en materia de seguridad alcanzados en octubre de 2020, cabe destacar que, pese al cumplimiento general del cese de hostilidades y de los avances limitados y con obstáculos de otras medidas –como la reapertura de una estratégica carretera costera–, **otros aspectos clave del acuerdo de cese el fuego no se pusieron en práctica. Uno de los más relevantes: la salida de mercenarios y fuerzas**

32. Para más información, véase el resumen sobre Libia en el capítulo 1 (Conflictos armados) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022, Informe de conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.

33. El grupo de trabajo en seguridad está liderado por Francia, Italia, Turquía, Reino Unido y UA; el económico por Egipto, EEUU y la UE; el político por Argelia, Alemania y la Liga Árabe; y el de derechos humanos y DIH por Holanda y Suiza.

extranjeras del país norteafricano. Según lo pactado, estas fuerzas debían abandonar Libia –tanto su espacio aéreo, como terrestre y marítimo– en un plazo de tres meses desde la suscripción del pacto, es decir, en enero de 2021. Sin embargo, este repliegue no se concretó pese a los reiterados llamamientos de Naciones Unidas, que destacó que la salida de las tropas foráneas del país constituía un paso indispensable para la paz y seguridad en Libia. En esta línea, cabe destacar que también se cuestionó el incumplimiento del embargo de armas impuesto desde 2011, considerado como “totalmente inefectivo” por un informe de expertos de la ONU publicado en marzo. No fue hasta octubre de 2021 que la Comisión Militar Conjunta 5+5 –responsable de las negociaciones intra-libias en materia de seguridad y con participación de representantes del GAN y ALAF– acordó un “plan de acción” para un repliegue “en fases, balanceado y sincronizado” de las fuerzas extranjeras. No obstante, no trascendieron detalles del cronograma del pacto y la propuesta estaba pendiente de consideración de los actores internacionales involucrados en Libia.³⁴

Al finalizar el año, continuaba la presencia en Libia de miles de combatientes extranjeros, incluyendo tropas turcas y mercenarios principalmente de Rusia, Siria, Chad y Sudán. En este ámbito, cabe destacar también que la ONU aprobó en abril el despliegue de un equipo de 60 observadores para supervisar el cese el fuego, especialmente en Sirte –los primeros llegaron a Libia en octubre–, y que durante el año insistió en la necesidad de priorizar un proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes, de reforma al sector de seguridad (RSS) y de unificación de las fuerzas militares en Libia. En este ámbito, y también en el marco de las medidas tendientes a una reconciliación nacional en Libia, durante 2021 también se realizaron liberaciones de centenares de personas prisioneras (combatientes y detenidos políticos) –en marzo, mayo, septiembre– en distintas localidades del país.

En cuanto a las negociaciones políticas, y pese a las dificultades observadas en los meses previos, **a principios de 2021 el Foro de Diálogo Político de Libia (LPDF, por sus siglas en inglés) logró acordar un mecanismo para escoger al nuevo gobierno de unidad nacional, encargado de dirigir el país hasta la celebración de elecciones nacionales el 24 de diciembre de 2021,** según la hoja de ruta definida por el propio LPDF a finales de 2020. En febrero el LPDF designó a Mohamed Younes Menfi como presidente del Consejo Presidencial y a Abdul Hamid Mohamed Dbeibah como primer ministro. El nuevo gobierno de unidad –el primero en siete años, después de la coexistencia de dos administraciones en el este y oeste del país– asumió sus funciones en marzo, tras ser aprobado por la Cámara de Representantes. El gabinete de 35 ministros incluyó

La suspensión de las elecciones previstas para el 24 de diciembre agudizó el clima de incertidumbre sobre el futuro político de Libia

a cinco mujeres (17%), pese a las promesas de Dbeibah de que representarían un 30%. A partir del segundo trimestre, sin embargo, comenzaron a hacerse patentes las tensiones entre diversos actores, sobre todo en lo que respecta a la hoja de ruta para los comicios. Las deliberaciones en el seno del LPDF revelaron profundas diferencias en torno a si la elección del presidente debía ser por voto directo o indirectamente a través del nuevo Parlamento electo; si se debía realizar un referéndum sobre el borrador de Constitución antes o después de los comicios; si debía celebrarse primero la elección presidencial y luego la legislativa o viceversa; y sobre los criterios de elegibilidad de los candidatos, en especial los aspirantes a la presidencia, entre otros temas. En este contexto, el 23 de junio se celebró la segunda edición de la Conferencia de Berlín sobre Libia –la primera había tenido lugar en enero de 2020–, con presencia del nuevo gobierno libio y donde los actores internacionales implicados en el proceso reiteraron la importancia de celebrar las elecciones presidenciales y parlamentarias en diciembre de 2021, como estaba previsto

en la hoja de ruta. Pese a celebrar reuniones en junio (Suiza) y en agosto, el LPDF no consiguió consensuar un marco normativo para los comicios. **En lo que respecta a las discusiones en el plano económico, las negociaciones se mantuvieron bloqueadas durante buena parte del año, en especial en lo referente a la unificación de las dos ramas del Banco Central y al presupuesto.** Uno de los principales temas que bloquearon los debates fue el financiamiento de las fuerzas afiliadas a Haftar.

Desde septiembre las tensiones se intensificaron. Por un lado, las diferencias entre el Gobierno de unidad y la Cámara de Representantes desembocaron en una moción de censura contra el Ejecutivo libio, por problemas derivados de la gestión presupuestaria. Por otra parte, entre septiembre y octubre la Cámara de Representantes (con base en Tobruk, este) aprobó de manera unilateral las normativas para regular los comicios presidenciales y legislativos. Este marco –que fue ratificado por el líder de la Cámara, Aghila Saleh, aliado de Haftar, sin consultar con fuerzas rivales– fue inmediatamente cuestionado por las autoridades y fuerzas políticas con sede en Trípoli (oeste), en particular el Alto Consejo Presidencial. Las voces críticas subrayaron que la medida atentaba contra el cronograma previsto en la hoja de ruta al establecer que las elecciones presidenciales se celebrarían antes de las legislativas. Adicionalmente, durante el último trimestre del año se evidenciaron las tensiones y fracturas en el Gobierno de unidad, en particular entre el primer ministro Dbeibah y ministros del este del país, que le acusaron de marginarles. En noviembre, el registro de candidaturas a la presidencia añadió nuevos elementos de tensión y controversia, tras la inscripción

34. UNSMIL, *United Nations welcomes the JMC's signing of Action Plan for the withdrawal of mercenaries, foreign fighters and foreign forces*, 8 de octubre de 2021.

de figuras polémicas y divisivas, entre ellas Saif al-Islam Gaddafi, uno de los hijos de Muammar Gaddafi, recientemente excarcelado; el ex general Haftar, que hace un año declaraba públicamente que Libia no estaba preparada para la democracia; o el propio primer ministro Dbeibah, pese a sus promesas previas de no presentar su candidatura a estas elecciones. La presentación de recursos judiciales contra las diversas candidaturas derivó en que una semana antes de los comicios aún no se conocía la lista definitiva de candidatos, en un contexto de acusaciones cruzadas sobre intimidaciones y sobornos. En paralelo, diversos actores—entre ellos alcaldes, parlamentarios y miembros de la coalición militar contraria a Haftar— presentaron alegaciones contra las normas electorales aprobadas por la Cámara de Representantes. Observadores y analistas ofrecieron lecturas dispares sobre la conveniencia o no de celebrar los comicios. Algunas voces subrayaron que la votación podía tener efectos desestabilizadores y reactivar la guerra en el país al considerar que las divisiones internas eran demasiado profundas como para que se aceptasen sus resultados. Otros análisis subrayaron que la postergación de los comicios también comportaba riesgos, ya que una extensión de facto del mandato del gobierno de unidad liderado por Dbeidah podía alentar la formación de una nueva administración en el este del país.

En este contexto de incertidumbre sobre el proceso libio también se hicieron más patentes las divisiones entre los actores internacionales involucrados. En noviembre, Francia promovió la celebración de un nuevo encuentro sobre Libia, donde algunos países —como Reino Unido o Italia— subrayaron la necesidad de contar con un marco normativo de consenso para las elecciones; mientras que otros, como la propia Francia o Egipto, se mostraron conformes con el marco en marcha tras las normas aprobadas por la Cámara de Representantes. Las fracturas también se observaron entre el personal diplomático de Naciones Unidas. El secretario general de la ONU instó a los representantes libios a definir una legislación de consenso para los comicios y —tan solo un mes antes de las cruciales elecciones libias— aceptó la dimisión del enviado especial, Jan Kubis, quien había recibido críticas por validar las leyes electorales ratificadas por el Parlamento libio. Moscú vetó entonces la designación de Stephanie Williams como nueva enviada especial de la ONU, pero la diplomática estadounidense fue nombrada por António Guterres como su asesora especial. Asimismo, trascendieron dificultades para renovar el mandato de la UNSMIL, sobre todo por las reticencias de Rusia sobre el lenguaje utilizado en la resolución para referirse a la retirada de los mercenarios y combatientes extranjeros. **Finalmente, tan solo dos días antes de los comicios, las autoridades libias confirmaron la postergación de las elecciones, en un contexto de creciente incerteza política y tensión en el país** agravado por el despliegue de vehículos y

hombres armados de diferentes fuerzas en Trípoli. El organismo encargado de organizar la votación, la Alta Comisión Nacional Electoral no consiguió publicar la lista final de candidatos en medio de las diversas disputas y recomendó a la Cámara de Representantes aplazar un mes la votación. Al finalizar el año, sin embargo, no se había llegado a acuerdo sobre cómo resolver la crisis derivada de la postergación de las elecciones, ni sobre la nueva fecha de los comicios. Otro de los temas de controversia era la continuidad del mandato del gobierno de unidad, que caducaba el 24 de diciembre, coincidiendo con las elecciones. En este contexto, Stephanie Williams multiplicaba los contactos con los diferentes actores libios en busca de consensos para delinear una hoja de ruta que permitiera reconducir la situación.

Género, paz y seguridad

Tras visibilizar ampliamente sus demandas para una mayor participación en las negociaciones sobre el futuro de Libia en 2020,³⁵ a lo largo de 2021 continuaron evidenciándose los retos para una presencia más sustantiva de mujeres libias en los espacios de decisión y la discriminación en los espacios de poder. Así, por ejemplo, aunque se había exigido una participación mínima de 30% en la nueva autoridad ejecutiva, el gobierno de unidad nacional nombrado en marzo contó con la participación de tan solo cinco mujeres en el gabinete de 35 ministros (14%). Las negociaciones políticas en el marco del LPDF siguieron contando con un 23% de mujeres. En declaraciones públicas, las mujeres integrantes de este organismo recordaron al gobierno sus compromisos no cumplidos. Ante la inquietud expresada por grupos de mujeres libias, se aumentó —aunque aún de manera limitada— la presencia de mujeres en las negociaciones sobre el componente económico, pasando de cuatro a siete representantes de un total de 34 miembros. En abril, en una reunión con el Grupo Informal de Expertas sobre Mujeres, Paz y Seguridad, el enviado especial de la ONU para Libia subrayó la necesidad de incluir a mujeres en las negociaciones sobre seguridad en el marco de la Comisión Militar Conjunta 5+5, que siguió integrada exclusivamente por hombres. En este contexto, se insistió también en la necesidad de contar con una participación relevante de mujeres en los mecanismos de seguimiento del cese del fuego. En el marco de la preparación para los comicios, la comisión electoral recibió 98 candidaturas a la presidencia, incluyendo la de dos mujeres, aunque la lista definitiva de aspirantes no llegó a conocerse. Se hicieron llamamientos al Consejo de Seguridad de la ONU para que favoreciera la participación de mujeres y jóvenes en la vida política y el establecimiento de medidas para evitar represalias, intimidaciones y coerciones a votantes y aspirantes en los comicios. Asimismo, se insistió en la importancia de

35. Véase el resumen sobre Libia en Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2021.

introducir la perspectiva de género en los procesos de reforma al sector de seguridad. Durante 2021 también se informó de que tanto la UNSMIL como ONU Mujeres continuaron apoyando al Ministerio de Asuntos de la Mujeres en el desarrollo de un plan de acción nacional para la implementación de la resolución 1325 en Libia.

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

Durante el año las negociaciones para abordar el conflicto en torno al Sáhara Occidental continuaron bloqueadas, en un contexto de creciente tensión tras el fin del cese el fuego a finales de 2020 y la intensificación de las hostilidades en 2021. Pese al deterioro de la situación –con hechos de violencia que causaron la muerte de una treintena de personas en 2021, un incremento de la represión marroquí en el Sáhara ocupado y una escalada bilateral entre Marruecos y Argelia, entre otras dinámicas–,³⁶ el nombramiento de un nuevo enviado personal del secretario general de la ONU al finalizar el año alentaba algunas tímidas expectativas sobre la posibilidad de reactivar el diálogo político, paralizado desde mayo de 2019 tras la dimisión del anterior enviado para el Sáhara Occidental.

Después de casi dos años y medio vacante, y tras el rechazo de Marruecos y el Frente POLISARIO a trece

candidatos, el cargo de enviado personal del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental recayó en el veterano diplomático sueco-italiano Staffan de Mistura, con 40 años de trayectoria y experiencia en contextos como Siria, Iraq y Afganistán. El Frente POLISARIO dio su visto bueno en mayo, pero no fue hasta septiembre que Rabat dio luz verde a la designación de De Mistura. Las reticencias iniciales de Marruecos respecto a De Mistura fueron atribuidas a la experiencia del diplomático en guerras de alta intensidad –Rabat ha intentado bajar el perfil de la escalada de hostilidades en lo referente al Sáhara Occidental–, aunque otras versiones aseguraron que Rabat solo buscaba retrasar la nominación. El nuevo enviado personal asumió el encargo de desplegar sus buenos oficios y trabajar con todos los interlocutores relevantes, incluyendo las partes en conflicto, países vecinos y otros actores. En este contexto, a finales de octubre el Consejo de Seguridad de la ONU también aprobó la renovación por un año del mandato de la misión de la ONU para el Sáhara Occidental (MINURSO), expresando su inquietud por la ruptura del alto el fuego e instando a una reanudación de las negociaciones auspiciadas por la ONU. La resolución 2602, aprobada con las abstenciones de Rusia y Túnez, llamó a las partes a reanudar el diálogo “sin precondiciones y de buena fe” y constató la necesidad de alcanzar una “solución política realista, practicable, duradera y mutuamente aceptable”.³⁷

El texto invitaba a recuperar el formato de “mesa redonda” desplegado por el anterior enviado especial de la ONU, Horst Köhler, que con esta aproximación consiguió concretar dos encuentros en diciembre de 2018 y marzo de 2019. En estas reuniones, además de Marruecos y el Frente POLISARIO, participaron Argelia y Mauritania como observadores. Sin embargo, el formato de posibles futuras negociaciones se anticipaba como uno de los puntos de desacuerdo. Según trascendió, sectores del Frente POLISARIO preferían un retorno a las negociaciones bilaterales para subrayar así el hecho de que se trata de una lucha de liberación nacional.³⁸

En un contexto de intensa tensión entre Marruecos y Argelia –que se manifestó en diversos episodios a lo largo de 2021 y desembocó en una ruptura de relaciones diplomáticas en agosto–, Argel también se posicionó en contra de recuperar el esquema de Köhler y a mediados de octubre declaró públicamente su rechazo “formal e irreversible” al formato de mesa redonda.³⁹ Rabat, en tanto, deseaba mantener este esquema para reforzar la idea de que la postura del Frente POLISARIO requiere la validación argelina. Otro punto de desencuentro estuvo relacionado con el papel de la Unión Africana (UA) en los esfuerzos de mediación. Algunos sectores del Frente POLISARIO desearían un mayor protagonismo de la organización regional, mientras que Marruecos rechaza

36. Véase el resumen sobre Marruecos- Sáhara Occidental en el capítulo 2 (Tensiones) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022, Informe de conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.

37. Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolution 2602*, S/RES/2602 (2021), 29 de octubre de 2021.

38. International Crisis Group, *Relaunching Negotiations over Western Sahara*, Middle East and North Africa Report no.227, ICG, 14 de octubre de 2021.

39. Security Council Report, “Western Sahara: MINURSO Mandate Renewal”, 29 de octubre de 2021.

su intermediación porque considera que la entidad es favorable a la causa saharauí y se ha negado a mantener reuniones con el alto representante de la UA para el Sáhara Occidental.⁴⁰ A este respecto, cabe destacar que tras acordar en 2018 que limitaría su acción a respaldar las iniciativas de la ONU, a finales de 2020 la UA decidió revitalizar su papel en el contencioso saharauí y en marzo de 2021 el Consejo de Paz y Seguridad de la entidad acordó impulsar algunas medidas concretas, incluyendo la reapertura de la oficina de la UA en El Aaiún, organizar una visita a terreno y solicitar una opinión legal a la ONU sobre la apertura de diversos consulados de países africanos en el Sáhara ocupado por Marruecos. El tema del Sáhara Occidental, sin embargo, continuó motivando posiciones encontradas en el seno de la UA y, de hecho, a lo largo del año nuevos países africanos (Senegal, Sierra Leona y Malawi) inauguraron sedes diplomáticas en territorio saharauí bajo control marroquí, en el marco de una política de Rabat por reafirmar su reivindicación sobre la zona.

En lo que respecta a la posición de otros actores externos, y en particular de EEUU, cabe destacar que tras la decisión del gobierno de Donald Trump de reconocer la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental en diciembre de 2020 –a cambio del establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel–, el nuevo gobierno de Joe Biden mantuvo una postura ambigua. Aunque en un principio se anticiparon una serie de cambios en la política exterior estadounidense que incluirían la cuestión saharauí, en la práctica Washington no revirtió la decisión de Trump y centró su actividad diplomática en la designación del nuevo enviado personal del secretario general de la ONU. Según trascendió, Washington tuvo un papel determinante para que Rabat aceptara a De Mistura. En cuanto a la UE, la organización mantuvo su posición de apoyo a las acciones de la ONU, sin iniciativas propias. **A lo largo de 2021, sin embargo, quedaron patentes los efectos del conflicto en las relaciones europeo-marroquíes. Rabat protagonizó tensiones diplomáticas con Alemania por la decisión de Berlín de promover una reunión sobre la cuestión saharauí en el Consejo de Seguridad de la ONU a finales de 2020, y también con España, tras el ingreso al país del líder del Frente POLISARIO Brahim Ghali para ser tratado por la COVID-19.** En represalia por la entrada del dirigente saharauí a territorio español, Marruecos utilizó la inmigración como un instrumento de presión y, en mayo, permitió la entrada de más de 9.000 personas migrantes y refugiadas en Ceuta. La crisis motivó que el Parlamento Europeo aprobara una moción contra esta política de Rabat. Más tarde, en septiembre, la Corte Europea de Justicia volvió a rechazar –por quinta vez– el acuerdo agrícola y pesquero de la UE con Marruecos

por incluir territorios del Sáhara Occidental. Pese a la decisión, los jefes de la diplomacia europea y marroquí se apresuraron en señalar que continuarían buscando fórmulas para estrechar la cooperación bilateral. Ante estos hechos, algunos análisis resaltaron que la UE ha subordinado su política sobre la cuestión del Sáhara Occidental al deseo de mantener buenas relaciones con Marruecos por su papel en el control de flujos migratorios, antiterrorismo y en la provisión de hidrocarburos desde el norte de África. La decisión de la Corte Europea de Justicia, no obstante, se interpretó como un espaldarazo a las reivindicaciones saharauí, en especial tras la declaración del gobierno de Trump sobre la soberanía marroquí en el Sáhara Occidental.⁴¹

En este contexto, diversos análisis identificaron retos y recomendaciones para la mediación de la ONU que encabezará De Mistura. Entre los desafíos se señaló la actitud más desafiante de Marruecos tras el apoyo del gobierno de Trump o la desilusión de amplios sectores saharauí con la vía diplomática tras décadas de bloqueo y su adhesión a la vía armada como alternativa para desafiar el statu quo –así, por ejemplo, fuentes del Frente POLISARIO descartaban volver a un cese el fuego como precondition para las negociaciones.⁴² En su informe anual sobre el Sáhara Occidental, publicado en octubre, el secretario general de la ONU también alertó sobre la crisis de confianza entre las partes, exacerbada por acciones unilaterales y simbólicas.⁴³ Entre las sugerencias para abordar la disputa, cabe mencionar la necesidad de favorecer una desescalada, la adopción de medidas de confianza con la intención de propiciar un relanzamiento de las conversaciones de paz y la consideración de medidas para evitar que las tensiones entre Marruecos y Argelia condicionen un posible diálogo. **Varios análisis coincidieron en los riesgos de ignorar el conflicto y sus potenciales efectos desestabilizadores y en la importancia de que actores externos se comprometan y apoyen los esfuerzos de mediación de Naciones Unidas.** Algunas voces subrayaron que una nueva aproximación requeriría que actores como Francia o EEUU desistan de su cobertura diplomática a Marruecos, en la UE y en la ONU.⁴⁴

Género, paz y seguridad

A nivel general, se mantuvo el compromiso retórico con la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad en las declaraciones de la ONU sobre el Sáhara Occidental. En lo que respecta a la MINURSO, en 2021 se destacó que la misión contaba con 196 efectivos de los cuales 43 eran mujeres. Esta cifra representaba un 24% y supuso un incremento respecto al 5% de mujeres en la MINURSO un lustro atrás.

40. ICG (2021), op.cit.

41. Hugh Lovatt, *Western Sahara, Morocco, and the EU: How good law make good politics*, European Council on Foreign Relations, 30 de septiembre de 2021.

42. ICG (2021), op.cit.

43. Secretario general de la ONU, *Report of the secretary-general – Situation concerning Western Sahara*, S/2021/843, 1 de octubre de 2021.

44. Hugh Lovatt y Jacob Mundy, *Free to choose: A new plan for peace in Western Sahara*, 26 de mayo de 2021.

3. Negociaciones de paz en América

- En América tuvieron lugar tres procesos de diálogo, dos en Colombia y uno en Venezuela, que representan el 8% de las negociaciones que se desarrollaron durante 2021.
- Todos los procesos de negociación en el continente americano contaron con apoyo de terceras partes.
- En Venezuela, el Gobierno y la oposición reanudaron las negociaciones en México bajo la facilitación del diálogo por parte de Noruega.
- El Gobierno colombiano anunció que había llevado a cabo contactos indirectos con el ELN a través de la iglesia católica y Naciones Unidas, pero descartó la reanudación del diálogo directo con la guerrilla.
- Se cumplieron cinco años de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC con un balance desigual de su implementación.
- A pesar de las dificultades y retrasos, continuó la implementación del enfoque de género incluido en el acuerdo de paz en Colombia, si bien a un ritmo mucho menor que la aplicación del conjunto del acuerdo.

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en América durante 2021, 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 2021.

Tabla 3.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2021

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	Iglesia Católica, Naciones Unidas, OEA
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Noruega, Rusia, Países Bajos, Grupo Internacional de Contacto

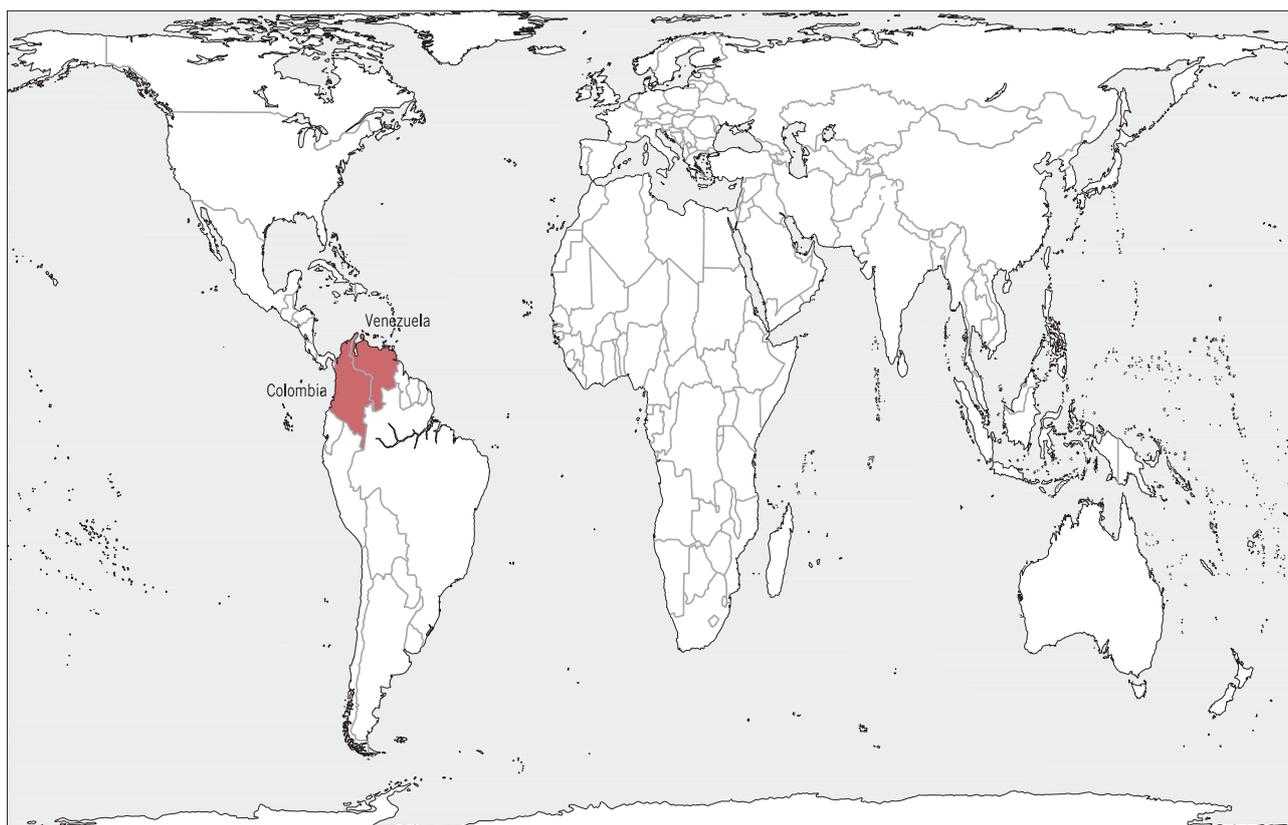
3.1 Negociaciones en 2021: tendencias regionales

En 2021 América fue escenario de tres procesos de diálogo, uno menos que en 2020 y dos menos que en 2019. De los tres procesos analizados, dos transcurrieron en Colombia y uno en Venezuela, mientras que el proceso en Haití se dio por roto. Se cumplió el quinto aniversario de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC y el balance de cinco años de implementación incluyó la constatación de avances, así como la continuidad de varias de las instituciones establecidas por el acuerdo de paz, como la Comisión de la Verdad o la Jurisdicción Especial para la Paz, aunque persistieron numerosos obstáculos en un año marcado en el país por las protestas sociales. En el caso del proceso entre el Gobierno colombiano y la guerrilla del ELN, aunque no se reanudó de forma oficial, el Gobierno desveló que se habían llevado a cabo contactos en Cuba con el grupo armado a través de Naciones Unidas, la Iglesia Católica y la OEA. En

el caso de Venezuela se reanudó el diálogo entre el Gobierno y la oposición, con el objetivo de solucionar la crisis socio-política.

En cuanto a los actores protagonistas de los diferentes procesos de diálogo, en todos ellos cabe destacar la participación de los respectivos gobiernos, si bien en el caso de Colombia, el Gobierno no negoció directamente con el ELN, ya que mantuvo su postura de rechazo a un proceso formal de negociaciones mientras la guerrilla no aceptase las condiciones planteadas por el Ejecutivo colombiano. La guerrilla del ELN fue el único grupo armado en activo del continente en demandar un proceso de diálogo para la resolución del conflicto. En el caso del proceso de implementación del acuerdo con las FARC, además del Gobierno, el principal actor fue el partido político surgido del proceso de desmovilización de la guerrilla FARC-EP fruto del acuerdo de paz. En

Mapa 3.1. Negociaciones de paz en 2021 en América



■ Países con procesos y negociaciones de paz en América en el año 2021

Venezuela lo más destacable fue la reanudación de las conversaciones entre el Gobierno y gran parte de la oposición en México, en un proceso que contó con la mediación de Noruega y el acompañamiento de Rusia y Países Bajos.

Los tres procesos de diálogo activos en el continente americano contaron con la mediación o facilitación de **terceras partes**, que acompañaron con diferentes formatos las conversaciones entre las partes. En el caso del proceso de implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC, se mantuvo el formato de acompañamiento establecido en el acuerdo. Así, los actores internacionales involucrados en el proceso de verificación de la implementación del acuerdo fueron por un lado la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, encabezada por Carlos Ruiz Massieu como Representante Especial del secretario general y jefe de la Misión, y por otro, 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 el caso de la misión, de acuerdo con su mandato, se encargó de la verificación de los puntos del acuerdo relativos a la reincorporación económica, social y política de las FARC a la vida civil y a las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales. Por su parte, el

Los tres procesos de diálogo en América contaron con la mediación o facilitación de terceras partes, que acompañaron las conversaciones con diferentes formatos

Instituto Kroc y los Notables presentaron sus informes de seguimiento a la implementación del acuerdo.

En el proceso entre el Gobierno de Colombia y el ELN, tras la ruptura del esquema de facilitación anterior en el que habían jugado diferentes papeles de facilitación como garantes Brasil, Noruega, Cuba y Chile y como acompañantes Alemania, Suiza, Suecia, Países Bajos e Italia, se reveló durante el año que el Gobierno había demandado apoyo para retomar el diálogo al Nuncio Apostólico, Monseñor Montemayor, al representante especial del secretario general de la ONU en el país, Carlos Ruiz Massieu, y al jefe de la misión de verificación de la OEA, Roberto Menéndez. Así, se habrían llevado a cabo varias reuniones en la sede de la nunciatura apostólica, y además, varios viajes y reuniones en La Habana por parte del padre Darío Echeverri, como representante del Vaticano, el abogado

Carlos Ruiz, que había sido anteriormente asesor jurídico en las negociaciones de paz que tuvieron lugar entre el ELN y el Gobierno de Juan Manuel Santos iniciadas oficialmente en 2017, y el representante del secretario general de la ONU. Aunque posteriormente se anunció que el proceso había fracasado nuevamente, el ELN reconoció que se mantenían contactos indirectos a través del Vaticano y Naciones Unidas. En el caso de Venezuela, cabe destacar que también que se inició un nuevo proceso de diálogo con un nuevo formato de

acompañamiento por terceras partes. El proceso de negociaciones tuvo lugar en México como país anfitrión, donde se celebraron varias rondas, y contó con la facilitación de Noruega y el acompañamiento de Rusia y Países Bajos. Así pues, todos los procesos activos contaron con apoyo externo de carácter internacional, tanto por parte de organizaciones intergubernamentales como la ONU y la OEA y de Gobiernos, como Noruega, Rusia y Países Bajos, y otros actores como la Iglesia Católica. Cabe destacar también la diversidad de tareas y roles desempeñados, que incluyeron la facilitación de contactos de carácter indirecto y exploratorio –como en el caso del Gobierno de Colombia y el ELN–, la facilitación del diálogo directo entre las partes –en Venezuela–, y la verificación de acuerdos ya firmados –Gobierno de Colombia y FARC–.

Respecto a las **agendas de negociación**, estas reflejaron las particularidades de cada contexto y proceso, aunque como sucediera en años anteriores, todas estaban vinculadas de una y otra forma a la gobernabilidad de los respectivos países y las transformaciones políticas, económicas y sociales subyacentes a los diferentes conflictos. En el caso de Colombia las discusiones se centraron en aspectos relativos a la implementación de los diferentes puntos del acuerdo de paz y al funcionamiento de las instituciones establecidas en el acuerdo, nuevamente en un contexto de gran inseguridad y amenazas para antiguos combatientes de las FARC, así como para líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos. En el caso de los contactos exploratorios con el ELN, si bien no trascendió el contenido concreto de las conversaciones, el Gobierno manifestó una vez más que se mantenía en sus exigencias como condición para el inicio del diálogo de forma oficial: cese del secuestro y entrega de las personas secuestradas; y cese de otros actos criminales como reclutamiento de menores, instalación de minas antipersona, secuestro y atentados contra infraestructuras energéticas. Otro de los temas que trascendió fue la construcción de una arquitectura para un eventual diálogo. El ELN se mantuvo en su postura de que las conversaciones debían iniciarse sin precondiciones. Respecto a los contactos entre el Gobierno de Venezuela y la oposición, en el memorando de entendimiento que dio paso al inicio del diálogo formal se estableció una agenda con los siguientes puntos: a) Derechos políticos para todos; b) Garantías electorales para todos. Cronograma electoral para elecciones observables; c) Levantamiento de las sanciones. Restauración de derecho a activos; d) Respeto al Estado Constitucional de Derecho; Convivencia política y social. Renuncia a la violencia. Reparación de las víctimas de la violencia; e) Protección de la economía nacional y medidas de protección social al pueblo venezolano; y f) Garantías de implementación, seguimiento y verificación de lo acordado.

La **evolución** de los procesos de diálogo en el continente americano fue más positiva que en años anteriores, ya que se exploraron nuevas vías de diálogo en algunos de los contextos en los que las conversaciones se habían estancado en etapas anteriores. No obstante, todos los procesos atravesaron múltiples obstáculos, incluyendo la desconfianza entre las partes y la falta de acuerdo en aspectos centrales de la agenda. En el caso del ELN, el anuncio de contactos exploratorios indirectos rompió el bloqueo en el que se había instalado el proceso desde su suspensión en 2019. No obstante, al finalizar el año los actores protagonistas se pronunciaron públicamente en sentidos opuestos con respecto a la continuidad del diálogo y el Gobierno desmentía que los contactos siguieran activos. En Venezuela, el diálogo se reanudó con un nuevo formato y escenario, pero también se interrumpió en octubre y no quedaba clara su continuidad de cara a 2022.

En cuanto a la **agenda sobre género, paz y seguridad**, con excepción del proceso de implementación del acuerdo de paz entre las FARC y el Gobierno de Colombia, no estuvo presente en los diferentes diálogos. Cabe destacar que, a pesar de las dificultades y retrasos, continuó la implementación del enfoque de género incluido en el acuerdo de paz en Colombia, si bien a un ritmo mucho menor que la aplicación del conjunto del acuerdo. Las organizaciones de mujeres de la sociedad civil colombiana prosiguieron en su labor de supervisión de la implementación del enfoque de género. En el caso del diálogo en Venezuela, si bien la agenda sobre género, paz y seguridad no impregnó el contenido del diálogo, si se constató la participación de varias mujeres en las delegaciones negociadoras, tanto del Gobierno como de la oposición venezolana.¹

3.2 Análisis de casos

América del Sur

Colombia (FARC)	
Actores negociadores	Gobierno, FARC
Terceras partes	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)
Acuerdos relevantes	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

1. Véase el listado de personas firmantes del *Acuerdo para la ratificación y defensa de la soberanía de Venezuela sobre la Guayana Esequiba*. 6 de septiembre de 2021.

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.

Continuó la implementación del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC en el año 2016, aunque persistieron las dificultades para lograr el pleno cumplimiento de lo acordado. En el quinto aniversario de los acuerdos de paz, se hicieron múltiples balances de los avances en la aplicación del acuerdo y de los retos pendientes. El instituto Kroc, que cuenta con el mandato de verificar el estado de implementación del acuerdo de paz, señaló que cinco años después de la firma, se había implementado completamente el 30% de las 578 disposiciones contenidas en el acuerdo y se había logrado un nivel intermedio de implementación para el 18% de estas disposiciones. Además, el 37% habían sido implementadas en un nivel mínimo y no se había iniciado la aplicación del 15% de disposiciones del acuerdo. El instituto Kroc también analizó la situación de los enfoques étnico y de género, constatando que respecto al enfoque étnico se había implementado de forma completa el 13% de las disposiciones e igual número de forma intermedia, mientras que respecto a las disposiciones con enfoque de género, la implementación era completa en el 12% de las disposiciones e intermedia en el 15%. En lo que respecta a los puntos del acuerdo, los que habían logrado un mayor grado de implementación eran los relativos al fin del conflicto y a los mecanismos de implementación, verificación y refrendación, mientras que los puntos relativos a la solución al problema de las drogas ilícitas y a las víctimas del conflicto se hallaban en un estadio intermedio de implementación. Kroc destacó que la implementación de los puntos sobre la reforma rural integral y participación política apenas habían sido implementados ya que la aplicación de la mayoría de las disposiciones no se había iniciado o se hallaba en un estado mínimo de implementación. Entre los avances específicos del año 2021, cabe destacar especialmente la aprobación final de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, creadas por el acuerdo de paz con el objetivo de que las zonas más afectadas por el conflicto armado pudieran tener una mayor representación política. Estas circunscripciones permitirán la elección como representantes en la Cámara durante dos periodos electorales de personas reconocidas por el Registro Único de Víctimas de 170 municipios en candidaturas que solo podrán ser registradas por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas y organizaciones sociales.

Prosiguió también el trabajo de las diferentes

En el marco del trabajo de la Jurisdicción Especial para la Paz, 21 militares colombianos reconocieron sus responsabilidades en el asesinato de civiles en los casos conocidos como falsos positivos

instituciones de justicia transicional. Cabe destacar que se prorrogó el mandato de la Comisión de la Verdad por nueve meses ya que aunque estaba previsto que su mandato concluyera en noviembre, no se había terminado el informe final. La Jurisdicción Especial para la Paz continuó su trabajo, especialmente centrado en siete macrocasos: Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad cometidas por las FARC-EP; Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbaçoas (Nariño); Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado; Situación territorial de la región de Urabá; Situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca; Victimización de miembros de la Unión Patriótica; y Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado. Se registraron avances importantes en el macrocaso relativo a los falsos positivos, ya que 21 militares admitieron sus responsabilidades en los asesinatos de civiles, muertos a manos de las fuerzas de seguridad y acusados de formar parte de las guerrillas.

Se trató de un reconocimiento en el marco del macrocaso que investiga estos asesinatos, específicamente el asesinato y desaparición forzada de 120 personas en El Catatumbo y 127 en la Costa Caribe. El militar de mayor rango que reconoció su participación en el caso de los falsos positivos fue el general Paulino Coronado. La JEP había señalado previamente que en el marco del conflicto al menos 6.400 civiles presentados como “bajas en combate” murieron entre 2002 y 2008, durante el mandato del presidente Álvaro Uribe, como consecuencia de la acción de

las fuerzas militares. Otros militares de alto rango como los coroneles Publio Hernán Mejía y Juan Carlos Figueroa negaron sus responsabilidades en lo sucedido, por lo que podrían enfrentar penas de cárcel de hasta 20 años en el caso de ser condenados y fueron remitidos a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP. Quienes sí reconocieron sus responsabilidades participarán en un proceso restaurativo que incluirá una audiencia de reconocimiento de verdad y de responsabilidad. También cabe destacar que la JEP ordenó al Gobierno la adopción de medidas cautelares para proteger a los excombatientes y sus familias frente a la violencia, fruto de los homicidios, amenazas y desplazamientos sufridos desde la firma del acuerdo de paz. Además, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional anunció el cierre de la investigación sobre los crímenes cometidos en el marco del conflicto armado en el país, delegando esta tarea en los tribunales nacionales, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz. No obstante, las autoridades judiciales colombianas deberán informar a la CPI sobre los avances en materia de justicia transicional en el país.

Género, paz y seguridad

Continuó la implementación de las medidas específicas de género contenidas en el acuerdo, así como el trabajo

de los mecanismos establecidos para dar seguimiento al enfoque de género, como el de Instancia Especial de Mujeres para Contribuir a garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final de Paz, que presentó su informe de seguimiento de los cuatro primeros años de implementación. Además, varias organizaciones de mujeres de la sociedad civil analizaron el estado de implementación de las medidas específicas con enfoque de género en el acuerdo. Las organizaciones de mujeres destacaron que, manteniendo la tendencia desde la firma del acuerdo de paz, la implementación del enfoque de género se estaba llevando a cabo a un ritmo menor que el conjunto del acuerdo, dada la falta de compromiso del Gobierno colombiano no solo con el acuerdo en general, sino de forma específica con este enfoque. El grupo de trabajo GPAZ, que aglutinaba a varias organizaciones de mujeres presentó su informe de seguimiento a la implementación en el que destacó que de 109 medidas analizadas, el 26% no habían avanzado o lo habían hecho mínimamente, especialmente las relativas a la reforma rural integral y la participación política, consolidándose la tendencia de desaceleración en la implementación que se constata desde el año 2018. El 54% de las medidas analizadas habían experimentado avances parciales y el 20% habían avanzado adecuadamente en su implementación. Así, por ejemplo, GPAZ destacó que en lo relativo a la reforma rural integral, no se estaban produciendo cambios encaminados a reducir la desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la propiedad de la tierra, como establece el acuerdo de paz. Por otra parte, organizaciones de víctimas continuaron exigiendo a la JEP la apertura de un macrocaso específico sobre la violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado.

Colombia (ELN)	
Actores negociadores	Gobierno, ELN
Terceras partes	Iglesia Católica, Naciones Unidas, OEA
Acuerdos relevantes	Acuerdo “Puerta del Cielo” (1988)

Síntesis:

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, que se rompieron en 2019 tras un grave atentado perpetrado en Bogotá por el ELN.

Con respecto al diálogo entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla del ELN, suspendido desde el año 2019, cabe señalar el anuncio efectuado por el Gobierno en mayo, reconociendo contactos indirectos con la guerrilla.

El Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos, señaló en un comunicado el 9 de mayo que se había establecido un espacio “indirecto de aproximación y exploración con el ELN”. Ceballos señaló que se contaba con el apoyo tanto de la Santa Sede como de Naciones Unidas, aunque afirmó que los encuentros indirectos no conllevaban que se hubiera iniciado un diálogo directo entre la guerrilla y el Gobierno. Ceballos reconoció que en los últimos 17 meses se habían llevado a cabo 28 reuniones y 4 desplazamientos a Cuba. 22 de las reuniones habían tenido lugar en la Nunciatura Apostólica en Bogotá, y seis en el Palacio de Nariño, sede de la presidencia del Gobierno colombiano, y a ellas había asistido el presidente. Ceballos señaló que el Gobierno había solicitado el apoyo al Nuncio Apostólico, Monseñor Montemayor, al representante especial del secretario general de la ONU en el país, Carlos Ruiz Massieu y al jefe de la misión de verificación de la OEA, Roberto Menéndez. Los viajes y reuniones en La Habana fueron llevados a cabo por el padre Darío Echeverri, en representación del Vaticano, el abogado Carlos Ruiz, asesor jurídico en las negociaciones de paz que tuvieron lugar entre el ELN y el Gobierno de Juan Manuel Santos, y el representante del secretario general de la ONU. El Gobierno mantenía sus condiciones para el inicio del diálogo directo: cese del secuestro y entrega de las personas secuestradas; y cese de actos criminales como reclutamiento de menores, instalación de minas antipersona, secuestro y atentados contra infraestructuras energéticas. Además, señaló que se había explorado la construcción de una arquitectura para un eventual diálogo en el caso de que se aceptaran las condiciones. No obstante, en el comunicado señalaba que hasta esa fecha el ELN no había dado respuesta. Posteriormente, el Gobierno designó a Tulio Gilberto Astudillo Victoria, alias “Cuéllar” como gestor de paz para facilitar el diálogo con el ELN. Cuéllar, integrante de la dirección nacional del ELN, ya había desempeñado la tarea de gestor de paz en varias ocasiones anteriores. En respuesta al comunicado del Alto Comisionado, el ELN señaló que el grupo está dispuesto al diálogo, pero que no aceptaba ni condiciones ni imposiciones. No obstante, a finales de mayo Miguel Ceballos presentó su dimisión como Alto Comisionado para la Paz y señaló que entre los motivos para su renuncia estaba el hecho de que el expresidente Álvaro Uribe hubiera llevado a cabo contactos con el ELN en La Habana sin haberle informado ni consultado. En junio tomó posesión el nuevo Alto Comisionado, Juan Camilo Restrepo Gómez. Pablo Beltrán, integrante de la dirección nacional del ELN y portavoz del grupo armado, señaló en noviembre que los contactos indirectos con el Gobierno a través de la Iglesia Católica y la ONU persistían. Coincidiendo con el aniversario de la firma de los acuerdos de paz con las FARC, el expresidente Juan Manuel Santos señaló que tenía entendido que el Gobierno de Iván Duque estaba explorando caminos para reanudar el diálogo con el ELN.

y mostró su apoyo a unas eventuales conversaciones. Sin embargo, el presidente del Gobierno colombiano desmintió estas informaciones. En diciembre Restrepo señaló que constataban que el ELN no tenía intención de dialogar y que el Gobierno no daría su brazo a torcer.

Venezuela	
Actores negociadores	Gobierno, oposición política y social
Terceras partes	Noruega, Rusia, Países Bajos, Grupo Internacional de Contacto
Acuerdos relevantes	--

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.

El Gobierno y buena parte de la oposición iniciaron en el mes de agosto un nuevo proceso de negociación en México, con la mediación de Noruega y el acompañamiento de Rusia y Países Bajos. A pesar de la finalización de las negociaciones que tuvieron lugar en Barbados y Oslo en 2019, desde principios de año el Gobierno de Nicolás Maduro declaró en varias ocasiones su disposición a reanudar el diálogo, mientras que en los

meses de febrero y marzo, una delegación del Gobierno noruego viajó a Venezuela para explorar la disposición de ambas partes a entablar una negociación. Finalmente, las negociaciones se establecieron formalmente el 13 de agosto en el Museo Nacional de Antropología de Ciudad de México, poco después de que ambas partes firmaran ante la presencia del ministro de Exteriores de México un acuerdo sobre los principios rectores y la agenda sustantiva de la negociación, de siete puntos: derechos políticos, cronograma electoral con garantías, respeto al Estado de derecho, levantamiento de sanciones, renuncia a la violencia, medidas de protección social y garantías de implementación de lo acordado. El jefe del equipo de facilitación del diálogo de Noruega, Dag Nylander, también señaló que los resultados de la negociación serían irreversibles, mientras que el Gobierno señaló que el diálogo en México sería soberano, con apoyo internacional, pero sin presiones ni extorsiones de ningún tipo. La delegación gubernamental estaba encabezada por el presidente de la Asamblea Nacional, Jorge Rodríguez, e integrada entre otras personas por el hijo del presidente Maduro, mientras que Gerardo Blyde lideraba la de la Plataforma Unitaria de Venezuela, entidad que representa a los distintos sectores de la oposición y que incluye a personas cercanas a Juan Guaidó (reconocido como presidente encargado de Venezuela por decenas de países) y a Henrique Capriles, candidato presidencial en varias ocasiones. A principios de septiembre, el Grupo Internacional de Contacto, compuesto por Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Francia, Italia, Alemania, Países Bajos, Panamá, Portugal, España, Suecia, Uruguay y la UE, celebraron y apoyaron la reanudación del diálogo y agradecieron a Noruega su rol de facilitación en las negociaciones.

Durante las tres rondas de negociación que se llevaron a cabo durante el año (13-15 de agosto; 3-6 de septiembre y 25-27 de septiembre) se lograron varios acuerdos, como la reivindicación y defensa de la soberanía venezolana sobre la región de Esequiba – un territorio en disputa con Guyana desde hace 180 años–; o la necesidad de rescatar y recuperar los activos bloqueados en el exterior, ajenos al control del Gobierno desde 2019, con el objetivo de dedicarlos a la recuperación económica del país y a la lucha contra la pandemia (dotación y rehabilitación de hospitales, compra de vacunas contra la COVID-19, etc.). Respecto de este último punto, se acordó la creación de una Mesa de Atención Social conformada paritariamente por Gobierno y oposición para, entre otras cuestiones, poner en marcha programas de nutrición infantil, trasplantes o vacunación. El inicio de la tercera ronda de negociación se pospuso durante un día tras las críticas a la situación de los derechos humanos en Venezuela por parte de la ministra de Exteriores de Noruega en la Asamblea General de la ONU, aunque finalmente el Gobierno decidió retomar las negociaciones tras aceptar las explicaciones públicas al respecto del Gobierno noruego, así como su compromiso con la neutralidad en la facilitación el diálogo.

Sin embargo, **el día antes del inicio de la cuarta ronda de negociación, prevista para mediados de octubre, el Gobierno de Venezuela se retiró de las negociaciones tras la extradición a EEUU de Alex Saab, un empresario colombiano cercano colaborador del Gobierno, al que algunas voces señalan como figura clave para eludir las sanciones económicas de EEUU y para abastecer a Venezuela con productos de primera necesidad** en periodos de escasez, y al que algunos medios acusan de ser un testaferro del presidente Maduro. Saab fue detenido en junio de 2020 en Cabo Verde y a mediados de octubre de 2021 fue extraditado a EEUU para ser juzgado por blanqueo de capitales. Dos días antes de su extradición, el Gobierno venezolano propuso que Saab se integrara a la delegación del Gobierno en México, pero la oposición se opuso a ello de forma tajante. A pesar de ello, a principios de noviembre el ministro de Exteriores de Venezuela, Félix Plasencia, declaró que las negociaciones no estaban rotas y que en algún momento se reanudarían, pero al cabo de pocas semanas, el propio presidente Maduro señaló que no se daban las condiciones para la reanudación del diálogo y volvió a criticar la extradición de Saab y a defender su derecho a que formara parte de las

negociaciones en México. Por su parte, a finales de noviembre el líder opositor Juan Guaidó mostró la disposición de la Plataforma Unitaria a reanudar las conversaciones e instó a incluir en la agenda de negociación la nulidad del triunfo del candidato opositor en el estado de Barinas por parte del Tribunal Supremo de Justicia en las elecciones regionales y locales celebradas el 21 de noviembre. Por otra parte, cabe destacar que durante la primera mitad del año se produjeron negociaciones entre el Gobierno y parte de la oposición liderada por Henrique Capriles para conformar un Consejo Electoral Nacional más inclusivo. Finalmente, la Asamblea Nacional nombró a un nuevo consejo de cinco miembros (cuatro hombres y una mujer), de los cuales dos eran cercanos a la oposición. Aunque tal nombramiento fue descalificado por los sectores de la oposición vinculados a Juan Guaidó, fue un paso decisivo para que buena parte de la oposición decidiera participar en un proceso electoral por primera vez desde 2017. Las elecciones regionales y locales, en las que oficialismo obtuvo una abultada mayoría, tuvieron una baja participación (41,8%) y algunas irregularidades, según la jefa de la misión electoral de la UE y el Gobierno de EEUU.

4. Negociaciones de paz en Asia

- En Asia se registraron 10 procesos de negociación en 2021, lo que representa aproximadamente una cuarta parte del total de casos acontecidos a escala internacional.
- En términos comparativos, Asia fue una de las regiones en las que se produjeron más negociaciones directas sin la facilitación de terceras partes.
- En aproximadamente la mitad de los casos analizados en Asia se registró una cierta parálisis e incluso involución de las negociaciones.
- En Afganistán, la retirada de las tropas estadounidenses y el avance militar talibán llevaron al fracaso de las negociaciones de paz, provocando un cambio de régimen y la caída del Gobierno de Ashraf Ghani.
- En Mindanao (sur de Filipinas) se prolongó en tres años el periodo del gobierno de transición de la nueva región de Bangsamoro (liderado por el MILF) y se inició con retrasos significativos la tercera fase de la reintegración de los 40.000 excombatientes del MILF.
- El Gobierno de Filipinas declaró como organización terrorista al NDF, que en las últimas décadas ha negociado con el Estado en nombre del Partido Comunista de Filipinas y su brazo armado (el NPA).
- El Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el gobierno autónomo de Bougainville iniciaron formalmente el proceso de negociaciones sobre el estatus político de Bougainville.
- El presidente de Corea del Sur propuso la firma de una declaración que ponga fin a la Guerra de Corea y permita el desbloqueo de las negociaciones sobre la desnuclearización de la península coreana.
- El golpe militar en Myanmar llevó a la paralización del proceso Panglong 21 de diálogo con la insurgencia.

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Asia durante 2021, 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 2021.

Tabla 4.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Asia en 2021

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Afganistán	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, EEUU, ONU
Corea, RPD – Corea, Rep. de	Corea del Norte, Corea del Sur	--
Corea, RPD – EEUU	Corea del Norte, EEUU	--
Filipinas (MILF)	Gobierno, MILF, Gobierno interino de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán	Malasia, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team, Independent Decommissioning Body
Filipinas (NDF)	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, ULFA-I	--
India (Nagalandia)	Gobierno indio, NSCN-IM, NNPG: GPRN/NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord) y NNC/GDRN/NA, ZUF	--
Myanmar	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, ASEAN
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)	Gobierno, Gobierno Autónomo de Bougainville	ONU, Bertie Ahern
Tailandia (sur)	Gobierno, BRN	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.

4.1 Negociaciones en 2021: tendencias regionales

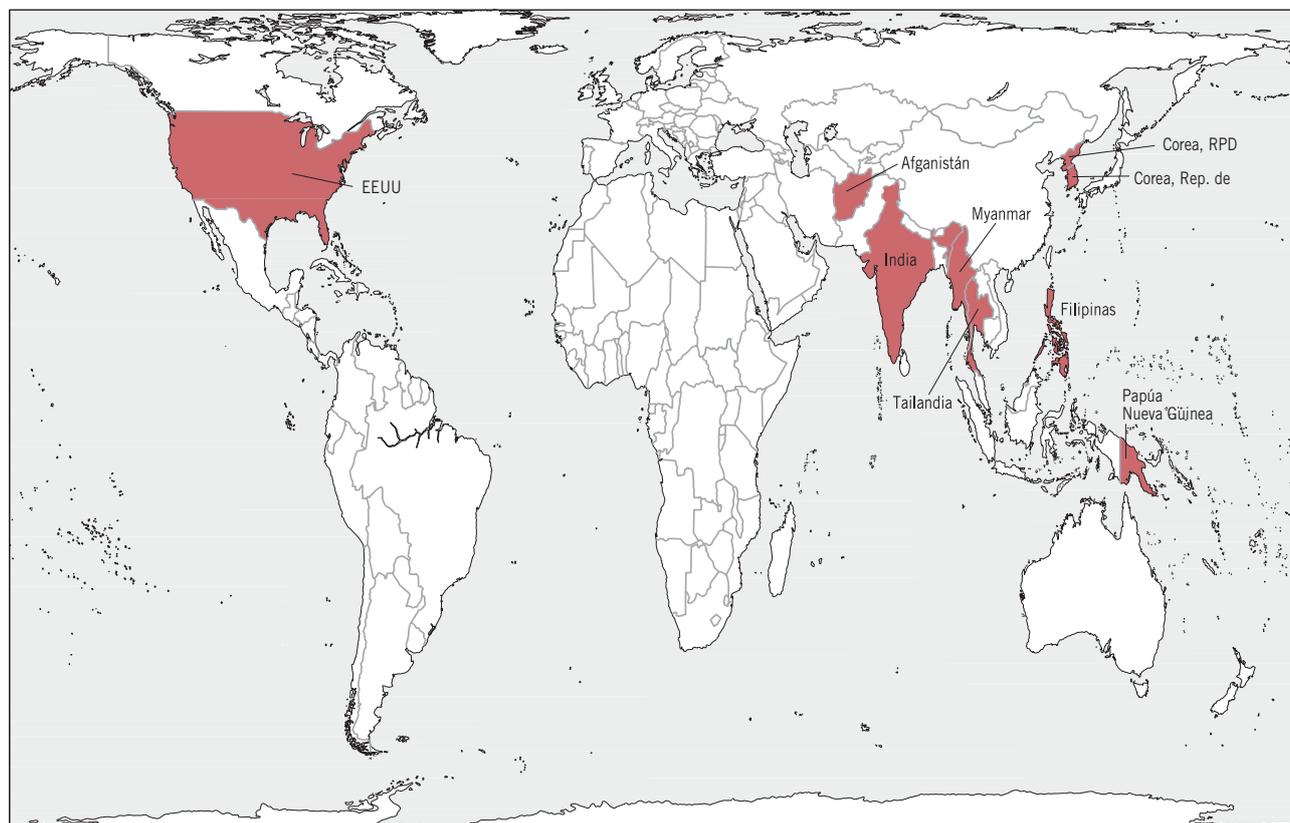
En 2021 se registraron **10 procesos de negociación** en **Asia**, **cuatro** en el Sudeste Asiático –Filipinas (MILF y NDF), Myanmar y Tailandia (sur)–, tres en Asia Meridional –Afganistán, India (Assam) y India (Nagalandia)–, dos en Asia Oriental –Corea del Norte-EEUU y Corea del Norte-Corea del Sur– y otro en el Pacífico –Papúa Nueva Guinea (Bougainville). La mitad de dichas negociaciones estaban vinculadas a conflictos armados activos –Afganistán, Filipinas (NDF), Filipinas (MILF), Myanmar y Tailandia (sur)–, mientras que casi la otra mitad estaba enmarcada en contextos de tensión sociopolítica –Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, India (Assam) e India (Nagalandia).

La naturaleza de dichos conflictos y, por tanto, del núcleo de las negociaciones de paz, pivotaba en la mitad de casos sobre cuestiones de autodeterminación, independencia, autonomía, encaje territorial y constitucional o reconocimiento identitario de diversas minorías nacionales, como en los casos de Filipinas (MILF), India (Assam y Nagalandia), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur). Otros dos casos estuvieron centrados principalmente en la desnuclearización y la distensión política de la península coreana, mientras que tanto en Filipinas (NDF) como en Afganistán, países en los que las partes contendientes en el conflicto armado tenían modelos de Estado contrapuestos, se abordaron cuestiones

estructurales y sistémicas en el ámbito económico y político (especialmente en Filipinas) y religioso y militar (sobre todo en Afganistán). Además de la resolución de los aspectos de fondo del conflicto, en varias negociaciones tuvo una importancia destacada tanto la gestión de la pandemia como la firma de acuerdos de alto el fuego o de medidas de reducción y limitación de la violencia. En este sentido, cabe recordar que en 2020 se habían decretado altos el fuego o medidas similares en respuesta al llamamiento de alto el fuego global por parte del secretario de Naciones Unidas en marzo de 2020 en algunos países de la región como Afganistán, Filipinas o Tailandia. Finalmente, cabe señalar que en dos contextos –Afganistán y Filipinas (NDF)– parte de la negociación entre las partes estuvo relacionada con la implementación de acuerdos alcanzados en años anteriores: el acuerdo de paz global de 2014 en el caso de Filipinas y el acuerdo de paz entre EEUU y los talibanes, firmado en Doha en febrero de 2020. No obstante, en Afganistán, la toma militar del poder político por los talibanes desbordó las negociaciones anteriores.

La gran mayoría de las negociaciones fueron de naturaleza interna y se desarrollaron principalmente dentro del país en el que acontecía el conflicto, pero a la vez algunas de ellas tuvieron una dimensión internacional muy clara, ya sea por la participación de terceras

Mapa 4.1. Negociaciones de paz en 2021 en Asia



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Asia en el año 2021

partes foráneas en tareas de facilitación o mediación – Afganistán, Filipinas (MILF), Filipinas (NDF), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur); por la celebración de negociaciones fuera del país en cuestión (Afganistán, Tailandia); por la residencia en el extranjero de determinados líderes de grupos armados en negociaciones con el Estado (Afganistán, Myanmar, India, o Tailandia) o por la influencia de terceros países en la dinámica de las negociaciones (China en Myanmar o la península coreana, Pakistán en Afganistán o Malasia en el sur de Tailandia). En dos casos (Corea del Norte y EEUU y Corea del Norte y Corea del Sur), las negociaciones fueron interestatales.

En cuanto a los **actores participantes en las negociaciones**, más de la mitad estuvieron protagonizadas por Gobiernos y grupos armados o sus representantes políticos: Afganistán, India (Assam y Nagalandia), Filipinas (NDF) y Tailandia (sur). En los otros cuatro casos, las negociaciones fueron principalmente entre Gobiernos. Las dos negociaciones que acontecieron en la península coreana fueron interestatales (Corea del Norte y Corea del Sur; y EEUU y Corea del Norte); mientras que en los otros dos casos –Filipinas (MILF) y Papúa Nueva Guinea (Bougainville)–, el núcleo principal de las negociaciones fue dirimido por los Gobiernos de Filipinas y Papúa Nueva Guinea y por los Gobiernos regionales de Bougainville y de la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán. Cabe destacar que en ambos casos los gobiernos autónomos estaban encabezados por dirigentes de antiguas organizaciones armadas, como el Ejército Revolucionario de Bougainville (en el que Ishmael Toroama fue un destacado líder) o el MILF (liderado en las últimas décadas por Ebrahim Murad, que actualmente es el máximo mandatario del gobierno transicional que operará en la RABMM hasta 2025). Además de los casos del sur de Filipinas y Bougainville, en las negociaciones en Nagalandia los gobiernos regionales de Assam y Nagalandia también desempeñaron un rol importante. A modo de ejemplo, el líder negociador del grupo armado NSCN-IM se reunió con los ministros jefes de Assam y Nagalandia, que a su vez mantenían un estrecho contacto con el Gobierno central en Delhi. De igual forma, las principales fuerzas parlamentarias del Estado de Nagalandia alcanzaron un acuerdo para conformar un gobierno de unidad sin oposición, con el objetivo de facilitar la firma de un acuerdo que ponga fin al conflicto que se vive en la región desde hace décadas.

En cuanto a los **grupos armados**, varios de ellos negociaron con el Gobierno de manera directa –como la insurgencia talibán en Afganistán, el NSCN-IM en India, el RCSS/SSA-South o el SSPP en Myanmar, o el BRN en el sur de Tailandia–, pero en algunos casos lo hicieron a través de organizaciones políticas que los representaban –como el caso de Filipinas, en el que

Manila negociaba con el National Democratic Front (NDF) en representación del Partido Comunista de Filipinas y su brazo armado, el NPA– o bien a través de coaliciones que agrupaban y representaban a varios grupos armados, como en Nagalandia (los llamados Grupos Políticos Nacionales Naga –NNPG–, que agrupan a siete organizaciones insurgentes), o en Myanmar, donde diversos grupos armados interlocutaban con el Estado birmano a través de organizaciones paraguas como el Comité Consultivo para la Negociación Política Federal.

Respecto de las **terceras partes**, el 40% de las negociaciones analizadas en Asia no contaron con ningún tipo de facilitación o mediación externa, 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 contextos la facilitación del diálogo recayó principalmente en un solo actor, como Noruega en Filipinas (NDF), Malasia en el sur de Tailandia o Naciones Unidas y Bertie Ahern en el caso de Papúa Nueva Guinea y el Gobierno Autónomo de Bougainville, mientras que en otros casos el espacio de mediación del diálogo fue más amplio. Cabe destacar el alto grado de internacionalización de los procesos de paz en Filipinas (Mindanao) y en Afganistán (previo a la toma militar talibán del control del país). En el caso de Filipinas (MILF), además de la mediación oficial que ejerció el Gobierno de Malasia durante las negociaciones que condujeron a la firma

del acuerdo del año 2104, el proceso de paz contaba con otras estructuras de apoyo de carácter internacional: el International Monitoring Team –en el que participaba la UE, junto con países como Malasia, Libia, Brunei Darussalam, Japón y 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 que supervisaba la desmovilización de 40.000 ex combatientes del MILF– y, finalmente, aunque con un menor protagonismo en la fase de implementación del acuerdo de paz, 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). En el caso de Afganistán, numerosos actores internacionales apoyaron de alguna manera las denominadas negociaciones de paz intraafghanas. A modo de ejemplo, Turquía acogió una reunión entre ambas partes, y Rusia organizó una conferencia de paz poco antes que finalizara la fecha

El 40% de las negociaciones en Asia no contaron con ningún tipo de facilitación o mediación externa, siendo así el continente con un mayor porcentaje de negociaciones directas y bilaterales entre las partes

límite del 1 de mayo para la retirada completa de tropas estadounidenses. También cabe destacar el rol de Qatar, que durante el año organizó encuentros entre los talibanes y el Gobierno afgano y que anteriormente ya había acogido las negociaciones entre los talibanes y el Gobierno de EEUU, que condujeron a la firma del acuerdo de febrero de 2020. En la misma línea, en otros contextos hubo algunos actores que de manera informal (sin mandato explícito) trataron de facilitar el diálogo entre las partes. En Myanmar, por ejemplo, el Gobierno pidió apoyo a China para llevar a cabo las negociaciones con los grupos armados étnicos con base en el norte del país, mientras que el presidente de Corea del Sur, Moon Jae-in, en los últimos años ha llevado a cabo numerosos esfuerzos diplomáticos para desbloquear las negociaciones entre EEUU y Corea del Sur sobre la desnuclearización de Pyongyang.

En cuanto al rol desempeñado por los **organismos internacionales** en la facilitación de negociaciones de paz y el apoyo de procesos de diálogo, cabe mencionar la participación de Naciones Unidas en los contextos de Afganistán, Filipinas (MILF) o Papúa Nueva Guinea (Bougainville). En Afganistán, la enviada de Naciones Unidas y jefa de la UNAMA destacó en numerosas ocasiones a lo largo del año la implicación de la misión de Naciones Unidas en las negociaciones intraafganas. A modo de ejemplo, en 2021 Naciones Unidas organizó una conferencia de paz a la que asistieron países como Rusia, Pakistán, China, Irán, India y EEUU. En Filipinas, Naciones Unidas implementó programas de desarrollo y fortalecimiento institucional de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán y también de apoyo a la desmovilización y reinserción de ex combatientes del MILF, en este último caso a través del PNUD. En el caso de las negociaciones entre Papúa Nueva Guinea y Bougainville, en los últimos años Naciones Unidas ha apoyado la implementación del acuerdo de paz (2001) y en 2021 firmó un acuerdo con el Gobierno de Papúa Nueva Guinea para brindar apoyo político y económico al proceso de diálogo entre los dos gobiernos para determinar el estatus político de Bougainville tras el apoyo masivo a la independencia en el referéndum de autodeterminación celebrado en 2019.

Respecto de otras organizaciones intergubernamentales, cabe destacar el papel de ASEAN en la crisis desatada en Myanmar tras el golpe de Estado del mes de febrero; el rol de la UE en la región filipina de Mindanao a través del International Monitoring Team, que supervisa el alto el fuego entre el Gobierno y el MILF, o bien el protagonismo creciente en Mindanao del Banco Mundial, que gestionará el Fondo Fiduciario de Normalización de Bangsamoro, cuyo objetivo es centralizar las aportaciones de la cooperación internacional (organizaciones internacionales, gobiernos y otros donantes) destinadas a la implementación del acuerdo de paz. En términos comparativos con otras regiones, sin embargo, los organismos intergubernamentales tuvieron

poco protagonismo en tareas de mediación y facilitación del diálogo en Asia. También hubo varios **Estados** que participaron activamente en algunos procesos de paz, como el caso de Noruega en Filipinas –que facilita desde hace años las negociaciones entre el Gobierno filipino y el NDF y participa en el International Decommissioning Body y en el International Monitoring Team en Mindanao– o el de Qatar en Afganistán, que brindó su apoyo tanto al llamado diálogo intraafgano como, anteriormente, a las negociaciones entre EEUU y los talibanes. También cabe destacar el rol de mediador de Malasia –que facilitaba las negociaciones entre el Gobierno filipino y el MILF y entre el Gobierno tailandés y la insurgencia que opera en el sur del país y también participaba en el International Monitoring Team de Mindanao.

En cuanto a la **evolución de los procesos de paz**, en aproximadamente la mitad de los casos analizados se registró una cierta parálisis e incluso involución de las negociaciones. En Afganistán, aún si se registraron algunas reuniones significativas entre el Gobierno y los talibanes, la toma del poder por parte de estos últimos en el mes de agosto conllevó el fin abrupto de cualquier proceso de diálogo. En Filipinas, las negociaciones llevaban un tiempo inactivas, pero la designación del NDF como organización terrorista a mediados de 2021 cortó de raíz cualquier posibilidad de reanudación de las negociaciones bajo la actual Administración de Rodrigo Duterte. En Myanmar, el golpe de Estado que perpetraron las Fuerzas Armadas en el mes de febrero provocó el bloqueo del llamado Proceso de Panglong 21, la suspensión temporal del Acuerdo Nacional de Alto el Fuego y la finalización de las negociaciones entre el Gobierno y los grupos armados firmantes de tal acuerdo. En otros contextos no se produjeron retrocesos tan evidentes, pero las negociaciones permanecieron estancadas. En la península coreana, por ejemplo, no se registraron reuniones de alto nivel ni avances significativos tanto en las conversaciones intercoreanas como en las que mantienen Corea del Norte y EEUU sobre el programa nuclear de Pyongyang. De igual forma, en Tailandia el Gobierno y el BRN no se reunieron presencialmente en todo el año. En clave positiva, cabe destacar el inicio de las negociaciones sobre el estatus político de Bougainville entre el gobierno autónomo de dicha isla y el Ejecutivo de Papúa Nueva Guinea, así como la consolidación institucional de la nueva región autónoma creada en el sur de Filipinas a raíz del acuerdo de paz de 2014 (la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán) y el inicio de la tercera fase del proceso de desarme, desmovilización y reinserción de unos 40.000 combatientes del MILF.

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, esta fue relativamente escasa. Sin embargo, cabe destacar la inclusión de cuatro mujeres en la delegación negociadora del Gobierno de

Afganistán en las negociaciones con los talibanes en Qatar –aunque la posterior toma del poder por parte de los talibanes puso fin a cualquier avance en la agenda –, el hecho de que una mujer (Juliet de Lima) presida el panel negociador del NDF en sus negociaciones con el Gobierno filipino o bien que otra mujer, Laisa Alamia, fuera designada la máxima responsable del organismo que supervisará la desmovilización de ex combatientes del MILF en Mindanao (sur de Filipinas). También cabe destacar el alto porcentaje de mujeres que participaron en las consultas a la sociedad civil por parte del Gobierno de Bougainville acerca de las negociaciones con el Gobierno de Papúa Nueva Guinea sobre el estatus político de la isla o las movilizaciones de organizaciones de mujeres en Myanmar en favor de la recuperación de la democracia. Por otra parte, sin embargo, se registró un importante retroceso de los derechos de las mujeres en Afganistán tras la toma del poder por parte de los talibanes y se constató que seguía habiendo una muy baja participación de mujeres en el parlamento de la nueva Región Autónoma Bangsamoro del Mindanao Musulmán.

4.2 Análisis de casos

Asia Meridional

Afganistán	
Actores negociadores	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU
Terceras partes	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, EEUU, ONU
Acuerdos relevantes	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 se rompió con el retorno del régimen talibán al poder en el país después de la retirada de las tropas estadounidenses e internacionales y la toma del control militar del país que desembocó en la caída del Gobierno encabezado

por Ashraf Ghani. Hasta su ruptura, las negociaciones estuvieron condicionadas por el acuerdo previo respecto a esta retirada, alcanzado por el Gobierno de EEUU bajo la administración Trump y los talibanes y en el que no participó el Gobierno afgano. Así, los dos procesos transcurrieron en paralelo y en continua interconexión durante todo el año: las negociaciones intraafghanas entre talibanes y Gobierno y la revisión e implementación del acuerdo entre EEUU y los talibanes. El año había comenzado con una nueva ronda de encuentros en Doha que concluyeron a finales de enero en las conocidas como negociaciones intraafghanas, iniciadas en septiembre de 2020 y que habían quedado interrumpidas por acuerdo de las partes en diciembre para llevar a cabo un paréntesis de tres semanas en el que mantener consultas internas y externas. Coincidiendo con el reinicio de las conversaciones, el enviado de EEUU, Zalmay Khalilzad, se desplazó también a Qatar para reunirse con los talibanes y posteriormente viajó a Kabul, aunque el presidente afgano rechazó un encuentro con él al haber trascendido la propuesta de Khalilzad sobre un gobierno interino que incluiría a la oposición política. En febrero Gobierno y talibanes volvieron a reunirse con el objetivo de acordar una agenda, pero sin lograr avances sustanciales. A su vez, tras la toma de posesión de Joe Biden como presidente de EEUU, el nuevo Ejecutivo anunció que debía revisar el acuerdo alcanzado en febrero de 2020 con respecto a la retirada militar estadounidense del país. Un comité bipartito del Congreso de EEUU recomendó que la retirada de tropas estuviese condicionada a un acuerdo de paz, pero los talibanes exigieron que se respetase el acuerdo sobre la retirada de tropas, señalando que de no producirse habría consecuencias.

En marzo Ghani y Khalilzad se reunieron para tratar de desbloquear la situación, y Ghani declaró que cualquier cambio de Gobierno en el país debía pasar por unas elecciones, en respuesta a la propuesta estadounidense de un Gobierno interino con participación talibán. Además, según reveló el medio TOLONews, el secretario de Estado estadounidense, Anthony Blinken, también se dirigió por carta al presidente afgano con un plan para desbloquear el proceso de paz, mediante la convocatoria de una conferencia facilitada por Naciones Unidas, con la participación de Rusia, Pakistán, China, Irán, India y EEUU, así como una reunión de alto nivel de ambas partes en Turquía. Blinken señalaba que se estaba preparando una propuesta para un alto el fuego de 90 días, con el objetivo de impedir una ofensiva talibán en primavera y allanar el terreno para un acuerdo de paz. La carta concluía señalando que EEUU no había descartado ninguna opción con respecto a Afganistán, incluyendo una retirada completa de tropas antes del 1 de mayo. En la conferencia de Moscú, que se celebró seis semanas antes de la fecha límite establecida para la retirada estadounidense, todos los actores internacionales hicieron un llamamiento a las partes para que acordaran un alto el fuego. Abdullah Abdullah,

negociador jefe gubernamental señaló que el Gobierno estaba dispuesto a negociar cualquier tema. En respuesta al plan de Blinken, Ghani señaló que estaría dispuesto a encabezar un Gobierno interino hasta que se pudieran celebrar elecciones, señalando que **para el Ejecutivo afgano la transferencia de poder mediante un proceso electoral era una línea roja**. Por su parte, el dirigente talibán Mullah Abdul Ghani Baradar reiteró que EEUU no había cumplido con el acuerdo de 2020 y reiteró su negativa a participar en conferencias internacionales hasta que no se produjese la retirada de tropas, lo que conllevó que se pospusiese la conferencia en Turquía que debía celebrarse a principios de abril.

Finalmente, el 14 de abril Biden anunció la retirada completa de las tropas estadounidenses, estableciendo la fecha límite del 11 de septiembre, posponiendo

cuatro meses lo acordado en febrero de 2020 con los talibanes. Tras el anuncio se alzaron numerosas voces señalando que una retirada sin un acuerdo de paz entre el Gobierno afgano y los talibanes podría llevar al colapso del Gobierno. En mayo, con motivo de la festividad musulmana de Eid al-Fitr, los talibanes propusieron un alto el fuego de tres días, a lo que accedió el presidente Ghani, después de semanas en las que se había intensificado la violencia. Coincidiendo con el alto el fuego ambas partes volvieron a reunirse en Doha y acordaron mantener activas las conversaciones. Los talibanes, presionados por Pakistán, presentaron varias condiciones para que la reunión de Estambul pudiera tener lugar: debía ser corta, no más de tres días (inicialmente se había propuesto que durase 10 días); la agenda no debía incluir la toma de decisiones respecto a cuestiones centrales; y la delegación talibán sería de bajo perfil. Trascendió que el líder del equipo negociador talibán había llevado a cabo consultas en Pakistán con el líder talibán, Sheikh Hibatullah Akhundzada, en reuniones que se habían extendido durante un mes. En junio, el presidente afgano se reunió en Washington con Joe Biden, que aseguró el apoyo financiero al Gobierno y las fuerzas de seguridad afganas, así como un plan para evacuar del país a los ciudadanos afganos que hubiesen colaborado con las tropas y el Gobierno de EEUU. No obstante, según reveló el medio The New Yorker posteriormente, el compromiso de Biden fue vago y condicionado a un plan militar por parte del Gobierno afgano en respuesta a los avances militares talibanes. En julio los talibanes señalaron que en el plazo de un mes presentarían un plan de paz y el portavoz Zabihullah Mujahid señaló que se esperaba que las negociaciones de paz entraran en una fase importante. Mujahid afirmó que, a pesar de su situación de ventaja militar, los talibanes mantenían la seriedad con respecto a las conversaciones de paz. Estas declaraciones se producían en un momento en el que miles de miembros de las fuerzas de seguridad habían abandonado sus puestos ante los avances

talibanes y la toma de control de amplias zonas del país. Además, diversos diplomáticos internacionales involucrados en las negociaciones habían intensificado las presiones sobre Pakistán para tratar de que el país vecino ejerciera una mayor influencia sobre los talibanes para alcanzar un acuerdo, advirtiendo que

el tiempo se estaba agotando. Aunque en julio se llevaron a cabo reuniones entre los talibanes y el Gobierno en Qatar e Irán, no se lograron avances. En los últimos días previos a la victoria militar talibán y la toma de Kabul, el secretario de Estado de EEUU propuso a Ghani la liberación por ambas partes de 3.000 prisioneros a cambio de un alto el fuego de un mes, propuesta que fue rechazada por el presidente. De acuerdo con The New Yorker, Khalilzad pidió a Ghani que una delegación encabezada por Abdullah Abdullah y Hamid Karzai se desplazara

a Doha para negociar una transición ordenada a lo que Ghani señaló que estaba dispuesto a abandonar el poder únicamente si se celebraban elecciones para designar a su sucesor, lo que fue descartado por EEUU por no considerarlo realista. Según este medio, el 14 de agosto, ante las informaciones de que los talibanes ya habían entrado en Kabul, Ghani se habría mostrado dispuesto a aceptar cualquier propuesta. Aunque una delegación de alto nivel viajó a Doha para lograr un acuerdo in extremis, finalmente el 15 de agosto, Ashraf Ghani abandonó Afganistán, dando paso al control talibán del Gobierno.

Género, paz y seguridad

Las organizaciones de mujeres advirtieron durante el transcurso de las negociaciones del grave riesgo que corrían sus derechos si el proceso de paz no lograba un acuerdo que garantizase sus derechos. A pesar de que la delegación gubernamental negociadora en Qatar incluía a cuatro mujeres –Fawzia Koofi, Habiba Sarabi, Fatema Gailani y Sharifa Zarmati Wardak–, algunas reuniones de gran trascendencia para el proceso negociador, como la que tuvo lugar en Moscú, continuaron siendo excluyentes. Solo Habiba Sarabi formó parte de la delegación que participó en el encuentro de Moscú y en el que ella expresó el descontento de las mujeres por la exclusión en esta reunión y otros espacios de las negociaciones. Tras la caída del Gobierno de Ghani en agosto la situación se deterioró enormemente para las mujeres, ya que el nuevo Gobierno talibán impuso estrictas restricciones a su participación en la vida pública, política, laboral y cultural del país, impidiendo su participación en las nuevas instituciones gubernamentales. Numerosas mujeres activistas y políticas, incluyendo aquellas que se habían involucrado en las negociaciones y en diferentes iniciativas de construcción de paz, tuvieron que abandonar el país.

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

El proceso de paz en Nagalandia vivió avances y retrocesos en diferentes momentos del año, sin que se lograra alcanzar ningún acuerdo sustantivo.

En enero trascendía que el grupo NSCN-K había anunciado en los últimos días de diciembre de 2020 que retomaba el acuerdo de alto el fuego, que había suspendido unilateralmente en 2015, para unirse a las negociaciones de paz. Por otra parte, después de varios meses sin avances, en septiembre el Gobierno indio destituyó al hasta entonces interlocutor gubernamental y gobernador del estado RN Ravi, después de que el año anterior se quebrara la confianza entre él y el NSCN-IM, lo que había condicionado cualquier avance en el proceso y había llevado al grupo armado a endurecer su postura con respecto a cuestiones centrales vinculadas a la soberanía naga. En su lugar el Gobierno designó a AK Mishra, hasta entonces director de inteligencia. Mishra se reunió con el líder negociador y secretario general del NSCN-IM, Thuingaleng Muivah, en la ciudad de Dimapur en Nagalandia. Fuentes del grupo armado destacaron que las negociaciones debían partir del acuerdo marco que se firmó entre el Gobierno indio y la insurgencia en 2015. En paralelo, el ministro jefe de Assam, Himanta Biswa Sarma, también se reunió en Dimapur con Muivah, en una reunión en la que también participó el ministro jefe de Nagalandia, Neiphiu Rio. La reunión se produjo después de que el ministro indio de Interior y Sarma se hubieran encontrado en Delhi. Tras la reunión con el líder insurgente, el ministro jefe

de Assam se reunió con el interlocutor gubernamental y otros miembros del Gobierno de Assam, sin que trascendiera el contenido de las diferentes reuniones. Posteriormente, en octubre se produjo una nueva reunión en Delhi entre Mishra y el NSCN-IM, que estuvo centrada en torno a las cuestiones de la bandera y la constitución naga y en la que no se logró romper el bloqueo en torno a estos dos temas, que han sido los centrales en las discusiones en los últimos años, sin que se haya logrado ningún avance al respecto. El NSCN-IM habría rechazado la propuesta de que la bandera naga fuera considerada un “símbolo cultural” así como dejar la solución de estas cuestiones para después de la firma de un posible acuerdo. En paralelo, la agrupación NNPG –que agrupa a siete organizaciones insurgentes naga–, que se había mostrado favorable a que RN Ravi se mantuviera como interlocutor gubernamental, se mostró partidaria de que la cuestión de la bandera y la constitución no interfiriese en un posible acuerdo con el Gobierno. La NNPG también mantuvo reuniones con AK Mishra, tanto en Dimapur como en Delhi. Por su parte, **las fuerzas políticas con representación parlamentaria en el estado alcanzaron un acuerdo para la formación de un gobierno de unidad sin oposición**, denominado Alianza Democrática Unida (UDA, por sus siglas en inglés), con el objetivo de facilitar la consecución de un acuerdo sobre la cuestión naga. El ministro jefe Neiphiu Rio se reunió en varias ocasiones con miembros del Gobierno central acompañado del ministro jefe de Assam.

No obstante, en diciembre el proceso de paz entró en crisis después de que 14 personas murieran a manos de las fuerzas de seguridad. Seis trabajadores de una mina de carbón murieron durante una operación militar en el distrito de Mon al ser confundidos con un grupo de insurgentes según fuentes oficiales. Como consecuencia de las protestas que se produjeron después y la violenta represión de estas, otros siete civiles y un soldado murieron en los días posteriores, en la peor escalada de violencia en el estado en varios años. Los asesinatos de civiles reabrieron nuevamente el cuestionamiento de la legislación antiterrorista vigente en la región del noreste de la India, que otorga amplios poderes a las fuerzas de seguridad y que ha sido denunciada en múltiples ocasiones por las organizaciones de derechos humanos, dada la impunidad que permite. Tras los incidentes, los grupos armados anunciaron la suspensión de las negociaciones de paz y la Asamblea legislativa del estado aprobó por unanimidad una declaración pidiendo la derogación de esta legislación. Posteriormente a las protestas, el Gobierno indio trató de retomar el contacto con los grupos insurgentes para reanudar las negociaciones.

Género, paz y seguridad

Una delegación de 29 mujeres representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil entregó

una petición al gobernador del estado, exigiendo justicia para los 14 trabajadores asesinados por las fuerzas de seguridad, así como la revocación de la legislación antiterrorista y denunciando la militarización del estado y las consecuencias de esta situación para la población civil naga. Entre las organizaciones que presentaron la petición se hallaban la Naga Mothers' Association –que ha desempeñado un papel crucial en la facilitación del diálogo con los grupos armados– y otras organizaciones de mujeres y de las diferentes tribus nagas como Angami Women Organization, Watsu Mungdang, Sumi Totimi Hoho, Lotha Eloeh Hoho, Zeliang Women Organization, Pochury Mothers Association, Chakhesang Mothers Association, Chakhesang Women Society, Rengma Mothers Association, Tenyimi Women Organization, Kuki Mothers Association y Global Naga Forum.

Asia Oriental

Corea, RPD-Corea, Rep. de	
Actores negociadores	Corea del Norte, Corea del Sur
Terceras partes	--
Acuerdos relevantes	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.

A pesar de que hubo menor tensión política y militar entre ambos países y de que en alguna ocasión ambos mandatarios expresaron su voluntad de impulsar el diálogo intercoreano y mejorar las relaciones entre ambos países, durante el año no se registraron reuniones de alto nivel ni avances significativos en las conversaciones entre Corea del Norte y Corea del Sur.

A principios de año, el presidente surcoreano Moon Jae-in reafirmó nuevamente, como ya hiciera en varias ocasiones en 2020, su deseo de mejorar las relaciones con Corea del Norte e instó a la nueva administración estadounidense a reanudar el diálogo con Pyongyang sobre la base de los avances que se registraron durante el anterior gobierno de Donald Trump. En la misma línea, Moon Jae-in propuso a finales de febrero que la celebración de los Juegos Olímpicos en Tokio podrían ser una buena ocasión para impulsar el diálogo entre los principales actores regionales. Sin embargo, **el aspecto que tuvo mayor relevancia política y mediática fue la intervención de Moon Jae-in en la Asamblea General de la ONU en el mes de septiembre, en la que propuso la firma de una declaración política que ponga fin a la Guerra de Corea (1950-53),** que no finalizó a través de un acuerdo de paz, sino de un armisticio firmado por Corea del Norte, EEUU (en representación del Comando de Naciones Unidas) y el Ejército Popular de Voluntarios de China (aunque el Gobierno de China no reconocía ninguna vinculación orgánica con el mismo). Según el Gobierno surcoreano, tal declaración pondría fin a una situación anómala (los dos países siguen técnicamente en guerra) y podría abrir la puerta a la firma de un acuerdo de paz y al establecimiento de un régimen de paz en la península. Además, según Seúl, tal propuesta sería una aproximación muy pragmática a la resolución del conflicto, pues permitiría a ambos países y a EEUU construir confianza e iniciar un diálogo sobre la desnuclearización de la península sin tener que llevar a cambios de corte militar, político o institucional a corto plazo. Según Seúl, tal hoja de ruta también debilitaría las justificaciones y motivaciones para la generación de tensiones militares entre Corea del Norte y Corea del Sur, incluyendo el desarrollo de armas nucleares.

Durante el acercamiento diplomático entre Corea del Norte y EEUU en los años 2018 y 2019, tanto Pyongyang como Seúl se habían mostrado favorables a poner fin a la guerra e incluso a firmar un acuerdo de paz, y el Gobierno de Trump también había expresado su conformidad con tales medidas. Sin embargo, el fin del proceso de diálogo entre ambos países durante 2019 hizo que tal propuesta fuera abandonada. Previamente, Pyongyang había propuesto en algunas ocasiones la firma de un acuerdo de paz con EEUU, puesto que, según algunos análisis, ello permitiría a Pyongyang exigir la retirada de los aproximadamente 28.500 soldados estadounidenses estacionados permanentemente en Corea del Sur y pedir una relajación del régimen de sanciones. Algunos analistas sostienen que el Gobierno de EEUU da apoyo a tal declaración de finalización de la guerra porque demostraría su determinación en poner fin a lo que Corea del Norte denomina política hostil,

pero también señalan que por el momento Washington no apoya incondicionalmente la firma de un acuerdo de paz que alterara los términos del armisticio de 1953, pues afectaría, entre otras cuestiones, al contingente de Naciones Unidas desplegado en la región y al diseño y funcionamiento de la Zona Desmilitarizada, alrededor de la cual se estima que hay destacados aproximadamente un millón de soldados. Poco después de las declaraciones de Moon Jae-in en la Asamblea General, el representante de Corea del Norte ante Naciones Unidas señaló que tal declaración podría suponer una cortina de humo que legitimara la actitud hostil por parte de EEUU, pero a los pocos días **Kim Yo-jong, hermana de Kim Jong-un y principal responsable de las relaciones con Corea del Sur, abrió la puerta al diálogo si Seúl cesaba en sus provocaciones, medidas de doble rasero y en su política hostil.** Kim Yo-jong también se mostró abierta a discutir la mencionada declaración de finalización de la guerra, la celebración de una cumbre intercoreana y el restablecimiento de la oficina de enlace en la frontera que ambos países crearon en el marco de las cumbres celebradas en 2018, y que Pyongyang detonó en junio de 2020 una vez se abortó el proceso de diálogo intercoreano y las negociaciones entre EEUU y Corea del Norte sobre el programa nuclear surcoreano. En esta línea, pocos días más tarde de estas importantes declaraciones de Kim Yo-jong, Kim Jong-un pidió el restablecimiento de las comunicaciones con Corea del Sur, que habían sido interrumpidas por Pyongyang en el mes de agosto como protesta por los ejercicios militares conjuntos entre EEUU y Corea del Sur. Según algunos analistas, el acercamiento de posiciones entre ambos países es de conveniencia mutua. Moon Jae-in, cuyo mandato estaba llegando a su fin, quería legar una nueva etapa en las relaciones intercoreanas. Por su parte, el Gobierno de Corea del Norte sospecharía que tal vez la siguiente administración no sea tan proclive al diálogo y la conciliación como la actual y quisiera utilizar la reanudación del diálogo intercoreano para obtener contrapartidas económicas por parte de Seúl y para que este interceda ante EEUU en la relajación de las sanciones a Corea del Norte.

Corea, RPD-EEUU	
Actores negociadores	Corea del Norte, EEUU
Terceras partes	--
Acuerdos relevantes	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 ambos Gobiernos se mostraron abiertos al diálogo y de que el presidente surcoreano, Moon Jae-in, instó en varias ocasiones a reanudar el proceso de negociación de los años 2018 y 2019, durante el año no se produjeron cumbres presidenciales ni reuniones técnicas de trabajo entre los Gobiernos de Corea del Norte y EEUU. **En varios momentos del año, el nuevo presidente Joe Biden ofreció a Pyongyang un diálogo sincero, sostenido y sustancial sobre la desnuclearización de la península coreana y recalzó que su Gobierno no tiene una política hostil hacia Corea del Norte.** Sin embargo, Biden también advirtió a Corea del Norte sobre cualquier escalada bélica de la situación, instó a Pyongyang a poner fin a los ensayos balísticos o nucleares que atenten contra el derecho internacional e instó a la comunidad internacional y en especial a sus aliados más cercanos en la región (Japón y Corea del Sur) a implementar plenamente las sanciones de Naciones Unidas contra Corea del Norte. Además, en abril hizo un discurso ante el Congreso en el que calificó el programa nuclear de Corea del Norte como una amenaza, lo que provocó severas críticas por parte de Pyongyang. El Gobierno chino también manifestó su deseo de que la revisión de la política exterior de EEUU

hacia la península coreana que está llevando a cabo el Gobierno de Biden se centre más en la reanudación del diálogo que en la confrontación y las provocaciones.

A mediados de junio, Kim Jong-un declaró que su país debería estar preparado tanto para el diálogo como para la confrontación con EEUU, en unas declaraciones que altos representantes del Gobierno estadounidense valoraron muy positivamente. Sin embargo, tanto el ministro de Exteriores como Kim Yo-jong (hermana de Kim Jong-un y, según algunos medios, responsable de las relaciones con EEUU y Corea del Sur) instaron a no malinterpretar las palabras del máximo mandatario coreano y a no generar expectativas equivocadas sobre una reanudación cercana de las negociaciones. Pocas semanas antes, el Gobierno de EEUU había nombrado como nuevo enviado especial de EEUU a la península coreana a Sung Kim –encargado de diseñar la agenda de las reuniones de trabajo previas a las cumbres entre Kim Jong-un y el expresidente Donald Trump–, decisión bien recibida en Corea del Norte según varios medios de comunicación. Según algunos análisis, Pyongyang espera mayores incentivos, gestos y garantías por parte de EEUU antes de reanudar las conversaciones al más alto nivel, pero a la vez se especula con que la grave situación económica y humanitaria del país (que algunos medios consideran la peor de la historia reciente del país) fuerce a Corea del Norte a llevar a cabo algunos pasos respecto de su programa armamentístico para lograr una cierta flexibilización de las sanciones al país. Estos mismos análisis consideran que el Gobierno de EEUU está diseñando una política pragmática e incrementalista de intentar lograr acuerdos en determinadas áreas y que el ofrecimiento de diálogo sin condiciones a Pyongyang no implica la disposición a hacer concesiones importantes en los aspectos en los que Corea del Norte ha insistido más en los últimos años. Entre estos, cabe destacar el levantamiento (total o progresivo) de sanciones, la retirada de los más de 28.000 soldados estadounidenses estacionados de manera permanente en Corea del Sur o la cancelación de los ejercicios militares que cada año llevan a cabo conjuntamente.

Sudeste asiático y Oceanía

Filipinas (MILF)	
Actores negociadores	Gobierno, MILF, Gobierno interino de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán
Terceras partes	Malasia, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team, Independent Decommissioning Body
Acuerdos relevantes	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.

Tanto el Gobierno como el MILF reconocieron que la pandemia de la COVID-19 estaba teniendo un impacto significativo en la implementación del acuerdo de paz de 2014, pero a la vez expresaron su compromiso con dicho proceso y lograron **acuerdos importantes en materia de desarrollo y consolidación institucional de la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (RABMM) y de reintegración de combatientes.** En cuanto al primer aspecto, en octubre el presidente **Rodrigo Duterte firmó la enmienda a la Ley Orgánica de Bangsamoro que pospone la celebración de las primeras elecciones en la mencionada RABMM, previstas para mayo de 2022, hasta mayo de 2025, prolongando así en tres años el mandato de la Autoridad de Transición de Bangsamoro (ATB).** La ATB, compuesta por 80 representantes designados de manera paritaria por el Gobierno y por el MILF pero encabezada por el líder del MILF, Murad Ebrahim, fue establecida en 2019 tras la celebración de un referéndum en la región y tras la disolución de la antigua Región Autónoma del Mindanao Musulmán. Ya desde principios de año, tanto el MILF como varias voces en la sociedad civil en Mindanao e incluso en el Gobierno advirtieron de que la expansión de la pandemia estaba dificultando la implementación de aspectos clave del acuerdo de paz, de modo que no se daban las condiciones necesarias para la celebración de las mencionadas elecciones en mayo de 2022. Así las cosas, el Third Party Monitoring Team supervisó tanto las conversaciones entre el MILF y el Gobierno como las deliberaciones que durante buena parte del año se dieron en el Congreso para enmendar la Ley Orgánica de Bangsamoro. Durante las negociaciones que condujeron al acuerdo de paz de 2014, el MILF ya había defendido un período de transición más largo, señalando que en

otros casos en los que se firmó un acuerdo de paz los períodos de transición suelen ser más largos.

El segundo aspecto más relevante en términos de desarrollo del acuerdo de paz y de negociación entre los paneles de implementación de la paz del Gobierno y el MILF fue la reanudación del proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los 40.000 combatientes del MILF que reconoce el acuerdo de paz de 2014. El International Decommissioning Body (IDB) certificó que hasta el momento se habían completado satisfactoriamente las dos primeras fases de dicho proceso (concluidas en junio de 2015 y en marzo de 2020 respectivamente), con un total de 12.145 combatientes. También anunció que **entre noviembre de 2021 y enero de 2022 se completará la tercera fase, con 14.000 combatientes, y que más adelante se iniciará la cuarta y última fase, con otros 14.000 combatientes.** El IDB atribuyó a las restricciones de la COVID-19 el retraso en el inicio de la tercera fase. Por otra parte, en noviembre el jefe del panel de implementación de paz del MILF y antiguo jefe negociador del grupo, Mohagher Iqbal, lamentó que hasta el momento solamente entre 300 y 400 ex combatientes del MILF se habían integrado al denominado Equipo Conjunto de Paz y Seguridad, un cuerpo que según el acuerdo de paz debería estar conformado por 6.000 efectivos (3.000 excombatientes, 1.600 policías y 1.400 soldados) y debería garantizar el mantenimiento de la paz en la región. Finalmente, cabe destacar que en el mes de mayo se estableció el Fondo Fiduciario de Normalización de Bangsamoro, que centralizará las aportaciones de la cooperación internacional (organizaciones internacionales, gobiernos y otros donantes) destinadas a la implementación del acuerdo de paz, y que será gestionado por el Banco Mundial. El objetivo principal de dicho fondo será la reconstrucción y desarrollo de determinadas comunidades y la transformación de seis campamentos del MILF reconocidos en el acuerdo de paz en zonas económicas productivas en las que se pueda materializar la reintegración de decenas de miles de combatientes.

Género, paz y seguridad

La líder de la minoría en el Parlamento de Bangsamoro, Laisa Alamia, fue nombrada directora del Grupo de Trabajo Conjunto para Combatientes Desmovilizados y sus Comunidades (TFDCC), cuyo principal objetivo es ayudar al panel de implementación de la paz a identificar e implementar prioridades socioeconómicas y proyectos de desarrollo para los ex combatientes del MILF en proceso de reintegración y para sus comunidades. En este sentido, en octubre la organización Oxfam publicó un informe en el que, a partir del testimonio de mujeres moro de la sociedad civil y de la Brigada Auxiliar de Mujeres Islámicas de Bangsamoro –una unidad exclusivamente femenina que brindó apoyo al brazo armado del MILF durante décadas–, concluyó que persisten claramente desigualdades y sesgos de género

en el proceso de desarme y desmovilización de ex combatientes e instó a promover una mayor participación de las mujeres en todos los ámbitos de decisión y en el proceso de normalización de la región. En este sentido, la organización Catholic Relief Services (CRS) declaró que, en el marco de la recientemente creada Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, solamente 221 mujeres ejercen cargos de liderazgo en el ámbito municipal y provincial y solamente 13 de los 80 escaños del Parlamento están ocupados por mujeres (un 16,2%). Además, CRS también anunció el inicio de un proceso de formación en liderazgo y participación con 300 mujeres líderes y con 18 organizaciones de mujeres.

Filipinas (NDF)	
Actores negociadores	Gobierno, NDF (organización paraguas de distintas organizaciones comunistas, entre ellas el Partido Comunista de Filipinas, que es el brazo político del NPA)
Terceras partes	Noruega
Acuerdos relevantes	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:

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.

En consonancia con la situación en 2020, **en 2021 siguieron produciéndose numerosos enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y el grupo armado de oposición NPA, y tampoco se registraron reuniones presenciales entre los paneles negociadores del Gobierno y del NDF**, que representa al Partido Comunista de Filipinas y a su brazo armado, el NPA. A pesar de que el propio presidente dio por terminadas las negociaciones y declaró organizaciones terroristas al NPA y al Partido Comunista de Filipinas a finales de 2017, a principios de año el antiguo jefe del panel negociador del Gobierno, Silvestre Bello, declaró durante una conferencia de organizaciones religiosas en favor de la paz que seguían activos tanto los contactos exploratorios como el diálogo informal y confidencial entre las partes. Según Bello, tanto él como el antiguo ministro de Reforma Agraria,

Hernani Braganza, deberían haberse desplazado a Utrech (Países Bajos, país en el que residen desde los años 80 los miembros del panel negociador del NDF) para acercar posiciones y explorar la disposición al diálogo de ambas partes, aunque finalmente este viaje no pudo llevarse a cabo por restricciones vinculadas a la pandemia de la COVID-19. En este sentido, Bello declaró que el presidente Duterte estaba dispuesto a reanudar las conversaciones de paz. La presidenta interina del panel negociador del NDF, Juliet de Lima, también confirmó la existencia de las conversaciones exploratorias entre ambas partes e incluso señaló que el objetivo de las mismas era trabajar en un acuerdo de paz interino, que incluyera la declaración de un alto el fuego limitado y la delimitación de los territorios en los que ninguna de las dos partes podría operar, para así evitar enfrentamientos directos.

Sin embargo, **en varias ocasiones durante el año el presidente Duterte y altos cargos del Gobierno señalaron que las negociaciones de paz habían terminado definitivamente y descartaron cualquier posibilidad de reanudación del diálogo.** De hecho, la Oficina Presidencial del Proceso de Paz (OPAPP) emitió un comunicado público en el mes de junio para criticar y rebatir los llamamientos a la reanudación del diálogo por parte de grupos religiosos y de la sociedad civil, denunciando la actitud y la falta de sinceridad y voluntad política del NDF durante todas las negociaciones y poniendo en valor los esfuerzos de la administración de Duterte desde el año 2016 para lograr un acuerdo. Además, a mediados de julio, **el Gobierno declaró al NDF como una organización terrorista.** Previamente, en el mes de mayo, ya había declarado como terroristas a 19 líderes del Partido Comunista de Filipinas, incluyendo a varias personas que en los últimos años han actuado como consultores del NDF en las negociaciones de paz. Según algunas organizaciones de la sociedad civil, esta decisión podría afectar a una posible reanudación de las negociaciones en el futuro. En esta línea, **durante el año el Ejecutivo declaró que activará diversos mecanismos de presión internacional para que el Gobierno de Países Bajos deporte a Filipinas al líder y fundador del Partido Comunista de Filipinas y el NPA, Jose María Sison,** que reside en Holanda desde mediados de los años 80 y que según Manila es responsable de numerosas violaciones del derecho internacional humanitario. Tal exigencia al Gobierno holandés fue secundada a través de varias acciones de protesta e incidencia política por algunas organizaciones filipinas, como la League of Parents of the Philippines (LPP) o la Liga Independencia Pilipinas (LIPI). A finales de año, la actual vicepresidenta y aspirante presidencial en los comicios de 2022, Leni Robredo, manifestó su disposición a reanudar el diálogo con el NDF, pero en el marco de las denominadas negociaciones de paz locales que ya habían sido impulsadas por la actual administración.

Myanmar	
Actores negociadores	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
Terceras partes	China, ASEAN
Acuerdos relevantes	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.

El proceso de negociaciones entre el Gobierno de Myanmar y los grupos armados étnicos se vio afectado por el golpe de Estado que tuvo lugar en el país en el mes de febrero y que protagonizaron las Fuerzas Armadas, tomando el poder e impidiendo la conformación del Parlamento resultante de las elecciones de noviembre de 2020.¹ **Aunque el proceso de diálogo con parte de la insurgencia conocido como Panglong 21 quedó suspendido como consecuencia del golpe de Estado, en diferentes momentos del año se produjeron encuentros entre el nuevo Gobierno militar y diferentes grupos armados de oposición.** Tras el golpe militar los grupos armados adoptaron posiciones diversas con respecto al nuevo Gobierno instaurado por las Fuerzas Armadas y la situación de represión y detención de gran parte de la oposición política. Algunos grupos se posicionaron junto a la oposición política, y se registraron enfrentamientos en zonas controladas por el KIA, MNDAA y TNLA y otros se mostraron más ambiguos. Así, trascendió que en abril un equipo negociador de la junta militar

1. Véase el resumen sobre el conflicto armado en Myanmar en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022, Informe de conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.

se habría reunido con los grupos armados UWSP y NDAA, ninguno de ellos adheridos al alto el fuego, para pedirles que no se involucraran en la resistencia contra el régimen militar. En julio, el organismo coordinador de los grupos armados firmantes del Acuerdo Nacional de Alto el Fuego (NCA, por sus siglas en inglés), el Equipo Impulsor del Proceso de Paz (PPST por sus siglas en inglés), declaró formalmente el fin de las negociaciones de paz con el Gobierno y la suspensión temporal del acuerdo de alto el fuego. Según señaló un portavoz, las negociaciones con el conjunto de los grupos armados se suspendían, pero cada grupo podría decidir si mantener negociaciones de carácter bilateral con el Gobierno. En diciembre representantes del Gobierno se reunieron con la mayoría de los miembros del Comité Consultivo para la Negociación Política Federal (FPNCC, por sus siglas en inglés), comité que reúne a los grupos armados UWSA, AA, TNLA, KIA, MNDAA, NDAA y SSPP/SSA, ninguno de ellos firmantes del acuerdo de alto el fuego. Ni el KIA ni el TNLA participaron en la reunión. El encuentro se produjo a instancias de China, que desde el golpe de Estado había instado al Gobierno a mantener negociaciones con los grupos armados, y contó con la participación de un representante chino. **Durante la visita al país del enviado especial chino para Asuntos Asiáticos, Sun Guoxiang, el general Min Aung Hlaing solicitó el apoyo chino para llevar a cabo negociaciones con los grupos armados étnicos con base en el norte del país.** Según señaló el medio de comunicación The Irrawaddy, la junta militar tendría la intención de reanudar negociaciones con los integrantes del FPNCC, interrumpidas tras el golpe de Estado y que se habían visto obstaculizadas en 2020, cuando estos grupos se negaron a participar en la conferencia de Panglong 21. Por otra parte, destacaron los **esfuerzos diplomáticos de la organización regional ASEAN para tratar de resolver la crisis generada tras el golpe de Estado** en el país. Los actores internacionales delegaron en ASEAN los esfuerzos diplomáticos de acercamiento al régimen militar. La UE, EEUU y el Reino Unido impusieron sanciones sobre el régimen. En abril, ASEAN convocó una cumbre regional en Yakarta a la que asistió el general Min Aung Hlaing y en la que se llegó a un consenso de cinco puntos para hacer frente a la situación de Myanmar, entre los que destacaba la decisión de nombrar un enviado especial que debía visitar Myanmar y entablar contactos con el nuevo Gobierno y la oposición. Además, se solicitó autorización al Gobierno para distribuir ayuda humanitaria. Sin embargo, tras la cumbre Min Aung Hlaing se desdijo de sus compromisos. El enviado para Myanmar, el ministro de Exteriores de Brunei Erywan Yusof, no tomó posesión de su cargo hasta el mes de agosto y ante la negativa del régimen a que pudiera reunirse con la consejera de Estado despuesta por el golpe, Aung San Suu Kyi, no pudo visitar el país, ya que esta era una precondición para hacerlo. Tampoco la enviada especial de la ONU, Christine Burgener, pudo visitar el país y en octubre el secretario general de la ONU nombró a Noeleen Heyzer como su nueva enviada

especial. Finalmente ASEAN decidió excluir a Min Aung Hlaing de las cumbres regionales, lo que llevó a que no pudiera participar en la que tuvo lugar en octubre. En diciembre el ministro de Exteriores de Camboya, Prak Sokhonn, fue nombrado enviado para Myanmar de la organización y se esperaba que a principios de enero pudiera visitar el país. Además, el primer ministro de Camboya y presidente rotativo de ASEAN para 2022, Hun Sen reiteró, no obstante, que la situación de Myanmar debía resolverse internamente, aunque ASEAN podría prestar su apoyo. Hun Sen se reunió en diciembre con el ministro de Exteriores de Myanmar en Phnom Penh, en una reunión centrada en “buscar caminos para restaurar la cooperación y la solidaridad en ASEAN” y anunció también que esperaba viajar a Myanmar para reunirse con Min Aung Hlaing en enero para iniciar una “diplomacia silenciosa”. Hun Sen se mostró contrario a la exclusión de los líderes de Myanmar de las cumbres de la organización. La oposición interna de Camboya cuestionó que un gobierno dictatorial como el camboyano pudiera contribuir a resolver la crisis política en Myanmar. Hun Sen señaló también que había conversado sobre la situación en Myanmar y su posible viaje al país con el primer ministro de Japón, Kishida Fumio.

Género, paz y seguridad

Las organizaciones de mujeres Alliance for Gender Inclusion in the Peace Process, CEDAW Action Myanmar, Gender Equality Network, Triangle Women Organization y Women's Organizations Network (Myanmar) con motivo del 8 marzo hicieron un llamamiento a ASEAN, Naciones Unidas y la comunidad internacional, solicitando ayuda para resolver la crisis política en el país, en un comunicado con el lema “Choose to Challenge Dictatorship” (“Elige desafiar la dictadura”). También se dirigieron específicamente a ASEAN para pedirle que exigiera al Gobierno de Myanmar la aceptación de los resultados electorales de 2020, así como la puesta en libertad de las personas detenidas y el respeto a los derechos humanos en el país. Además, diversas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres, hicieron llegar a ASEAN su exigencia de que la organización regional excluyera al Gobierno de Myanmar de la cumbre celebrada en octubre, para presionar al régimen militar para el retorno de la democracia al país, destacando la falta de voluntad de diálogo del Gobierno.

Papúa Nueva Guinea (Bougainville)	
Actores negociadores	Gobierno de Papúa Nueva Guinea, Gobierno de la Región Autónoma de Bougainville
Terceras partes	Naciones Unidas, Bertie Ahern
Acuerdos relevantes	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 varios retrasos en 2020, finalmente se iniciaron las negociaciones entre el Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el Gobierno autónomo de Bougainville acerca del estatus político de la isla, después de que a finales de 2019 casi el 98% de la población votara a favor de la independencia de Bougainville. Tal referéndum estaba previsto en el acuerdo de paz de 2001 que puso fin al conflicto armado que asoló la isla entre 1988 y 1998 y que provocó la muerte de unas 20.000 personas, el 10% de la población. Sin embargo, también según el mencionado acuerdo de paz, los resultados del referéndum no eran vinculantes, de modo que ambos Gobiernos deben iniciar un proceso de negociación y de consultas a la población para elaborar una propuesta política sobre el estatus político de Bougainville que deberá ratificar el Parlamento nacional de Papúa Nueva Guinea. Aunque el primer encuentro del Joint Consultative Body (principal órgano de coordinación entre los dos Gobiernos) se llevó a cabo en marzo de 2020, el inicio del proceso de negociación se retrasó por la expansión de la pandemia, por la crisis política que se vivió en Papúa Nueva Guinea a finales de 2020 y también por la situación política en Bougainville, que celebró elecciones (en las que resultó electo el ex combatiente Ishmael Toroama) después de que la Corte Suprema rechazara la intención del anterior presidente de Bougainville, John Momis, de aspirar a un tercer mandato. En enero, Toroama y el primer ministro de Papúa Nueva Guinea se reunieron y emitieron un comunicado conjunto en el que reconocían la validez y legitimidad de los resultados del mencionado referéndum, en el que declaraban haber acordado el significado de la palabra independencia antes de la celebración del referéndum (separación de Papúa Nueva Guinea) y en el que se comprometían a iniciar de manera inmediata el proceso de consultas y

negociación. **Durante el año se celebraron tres rondas de negociación –en mayo, julio y diciembre– entre los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y Bougainville –liderados respectivamente por James Marape y Ishmael Toroama–** en el marco del Joint Consultative Body y de las llamadas Consultas intergubernamentales sobre los resultados del referéndum de Bougainville. Además, a lo largo del año Marape y Toroama mantuvieron otras reuniones de carácter informal, mientras que los equipos de trabajo de ambos gobiernos se reunieron de manera más regular.

En dichas reuniones se acordó que **el proceso de negociación estará presidido por Naciones Unidas y que el ex primer ministro irlandés Bertie Ahern ejercerá las tareas de moderación del diálogo**. Aún si Toroama había sugerido una hoja de ruta que culminara con la declaración de independencia de Bougainville para septiembre de 2025, finalmente el compromiso ratificado por ambas partes se limita a haber finalizado un acuerdo político no antes de 2025 y no más tarde de 2027. El Gobierno de Papúa Nueva Guinea señaló que durante el año 2025 el Parlamento Nacional se pronunciaría sobre la propuesta que emerge del proceso de negociación y consultas y que, sea cual sea el sentido del voto del Parlamento nacional, la implementación de dicha propuesta se alargaría hasta el año 2027. Previamente, a finales de 2022 debería haberse establecido una asamblea constituyente en Bougainville y debería haber concluido el proceso de transferencias de competencias pendientes de Papúa Nueva Guinea a Bougainville. Aún sí el Gobierno autónomo de Bougainville ha exigido que éstas incluyan aspectos como las relaciones internacionales o el control de fronteras, Marape ha señalado que esto no puede hacerse si previamente no se modifica la Constitución. A finales de 2024 la asamblea constituyente de Bougainville debería haberse pronunciado sobre el borrador de la nueva Constitución de Bougainville. En varias ocasiones durante el 2021 el primer ministro Marape señaló que, a pesar de la claridad del resultado del referéndum de 2019, la independencia de Bougainville es solamente una de las posibles expresiones del proceso de negociación y consultas, poniendo en tela de juicio la viabilidad económica de Bougainville como país independiente y advirtiendo que la plena independencia de la isla podría desestabilizar y fragmentar el país, alimentando aspiraciones autonomistas en un país compuesto por numerosas islas y en el que se hablan más de 800 lenguas. En este sentido, Marape anunció su intención de iniciar un proceso de consultas a la población a nivel nacional, hecho que fue duramente criticado por parte del Gobierno Autónomo de Bougainville. En la misma línea, a principios de año el Gobierno de Bougainville convocó el Foro de Consultas de Líderes de Bougainville, que agrupa a los miembros de la Cámara de Representantes de Bougainville y a varios sectores de la sociedad civil con el objetivo de identificar los principales retos de la región y de alimentar la posición negociadora del Gobierno.

Género, paz y seguridad

El PNUD declaró a finales de año que el proyecto Diálogos de Transición en Bougainville había contado con casi 30.000 participantes desde su inicio en 2019, el 50% de las cuales eran mujeres y el 30% jóvenes. Dicho proyecto, que cuenta con la financiación del Fondo de Construcción de Paz de Naciones Unidas, tiene el objetivo de dar a conocer a la sociedad civil los contenidos de las negociaciones que están manteniendo los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y Bougainville, aportar a ambos equipos negociadores las demandas y expectativas de la sociedad civil en Bougainville, sensibilizar sobre los beneficios de la paz en la región e identificar los retos y las oportunidades de un proceso de transición como el que vive actualmente la isla.

Tailandia (sur)	
Actores negociadores	Gobierno, BRN
Terceras partes	Malasia
Acuerdos relevantes	--

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.

Siguieron reduciéndose los niveles de violencia en las tres provincias meridionales de mayoría musulmana, pero no se registraron reuniones presenciales ni avances significativos en el proceso de diálogo entre el Gobierno y el grupo armado de oposición BRN. Dicho proceso se inició oficialmente a principios de 2020,

tras varias conversaciones informales llevadas a cabo en Indonesia y Alemania a finales de 2019. En enero y marzo de 2020 se celebraron dos rondas de negociación en Kuala Lumpur en las que se acercaron posiciones y se sentaron las bases procedimentales del proceso de negociación, pero la expansión de la pandemia de la COVID-19 hizo que se desconvocara la tercera ronda de negociación prevista para el mes de noviembre de 2020 en el estado malasio de Kedah. **En febrero de 2021 ambas partes reconocieron públicamente haber llevado a cabo una reunión virtual de carácter técnico para reanudar las conversaciones.** Según algunas fuentes, en tal reunión el Gobierno habría propuesto la declaración de un alto el fuego durante el mes de Ramadán (que en 2021 fue entre mediados de abril y mediados de mayo), pero el BRN habría rechazado tal propuesta y habría expresado su preferencia por abordar tal cuestión durante la reunión presencial que ambas partes acordaron celebrar en mayo en Malasia, cuyo Gobierno ejerce las tareas de facilitación del diálogo. En este sentido, el Gobierno de Tailandia acusó al BRN de centrarse solamente en cuestiones de protocolo, procedimiento y logística para intentar ganar tiempo. A principios de mayo el jefe del panel negociador del BRN, Anas Abdulrahman (también conocido como Hipni Mareh) declaró públicamente que en la ronda de negociación prevista para el mes de mayo ambas partes deberían abordar por primera vez las cuestiones sustantivas de la negociación, como las soluciones políticas al conflicto o un alto el fuego. Anas insistió en dotar al proceso de una mayor inclusividad, iniciando un proceso de consultas a la población local, y destacó que la población del sur de Tailandia quiere tener un mayor control sobre su lengua, cultura, economía y política.

En esta línea, pocos meses antes, **los Comités Islámicos Provinciales habían presentado una propuesta para dinamizar la negociación entre el Estado tailandés y el BRN, y que incluía cuestiones como una policía comunitaria, tribunales locales para abordar temas familiares, el uso de la lengua local en todas las dependencias gubernamentales y en las señalizaciones públicas o las consultas a los mencionados comités islámicos sobre la designación de los gobernadores provinciales o de los funcionarios judiciales.** Según algunos analistas, centrarse en tales cuestiones, políticamente menos sensibles que la autodeterminación del pueblo patani y el estatus político de las provincias de Yala, Pattani y Narathiwat, podría ser un buen punto de partida para la reanudación del diálogo. A pesar de que ambas partes habían anunciado a los medios de comunicación la mencionada reunión para el mes de mayo, no existe constancia pública que esta reunión (ni ninguna otra a lo largo del año) se llevara a cabo. Algunos análisis sostienen que todavía no existe confianza suficiente ni voluntad política entre las partes, por lo que ambos paneles negociadores tendrían el mandato de dialogar, pero no de hacer concesiones significativas. Además,

existen sectores tanto dentro del Estado como del BRN que son claramente hostiles a las conversaciones de paz. Según otras voces, además de las consecuencias negativas de la COVID-19 sobre las negociaciones, la inestabilidad política que atraviesan tanto Tailandia

como Malasia también es un factor explicativo de la falta de avances en el proceso de paz. Sin embargo, otros análisis sostienen que la negociación seguirá activa mientras el BRN mantenga su disposición a explorar vías no violentas para lograr sus objetivos políticos.

5. Negociaciones de paz en Europa

- Un 19% de los procesos de paz en el mundo en 2021 (siete de los 37 casos) tuvieron lugar en Europa.
- Todos los procesos de diálogo en el continente europeo involucraban a terceros actores en funciones de apoyo.
- En el 10º aniversario del cese definitivo de la actividad armada de ETA se produjeron nuevos avances en los ámbitos de convivencia y de la situación de las personas presas en el País Vasco.
- Las negociaciones en torno a Ucrania afrontaron graves obstáculos, ante el retraso en la implementación de los acuerdos de Minsk, el despliegue masivo de tropas rusas junto a la frontera y exigencias de Rusia a la OTAN y EEUU de una nueva arquitectura de seguridad en el continente.
- Armenia y Azerbaiyán abordaron con mediación rusa cuestiones relativas a la apertura de vínculos de transporte y económicos, la delimitación de la frontera, el intercambio de prisioneros y desminado, con dificultades en un contexto de antagonismo tras la guerra de 2020.
- Los contactos informales durante el año en Chipre no lograron reanudar las negociaciones oficiales y las posturas de las partes siguieron distanciadas.
- Organizaciones de mujeres de la sociedad civil de Kosovo, Georgia y Chipre, entre otros contextos, reclamaron participación efectiva en los procesos de diálogo, con propuestas concretas.

El presente capítulo analiza los principales procesos y negociaciones de paz en Europa durante 2021. 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 2021

Tabla 5.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2021

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Armenia, Azerbaiyán	Rusia, 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), Turquía, ¹ UE
Chipre	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre	ONU, UE; Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
España (País Vasco)	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
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ²	OSCE, UE y ONU; EEUU, Rusia ³
Moldova (Transnistria)	Moldova, autoproclamada República de Transnistria	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
Serbia – Kosovo	Serbia, Kosovo	UE, ONU, EEUU
Ucrania (este)	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia ⁴	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ⁵), Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ⁶), EEUU

1. El estatus de Turquía como tercera parte puede estar sujeto a disputa. Se incluye en esta tabla por el establecimiento por parte de Rusia y Turquía de un centro de mantenimiento de la paz para la supervisión del alto el fuego. La creación del centro fue ratificado en un Memorandum entre Rusia y Turquía.

2. 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.

3. Ibid.

4. 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.

5. Ibid.

6. Ibid.

5.1. Negociaciones en 2021: tendencias regionales

En el continente europeo se identificaron en 2021 siete procesos de paz, la misma cifra que en 2020. Representan un 19% con respecto al total de procesos de paz en el panorama global en 2021 (37 procesos en todo el mundo). De los dos conflictos armados activos en el continente, solo uno –el caso de Ucrania– era objeto de negociaciones, mientras que la guerra entre Turquía y el PKK –activa desde 1984– continuó sin diálogo. Otros cinco procesos abarcaban situaciones de tensión de diversa intensidad (Armenia y Azerbaiyán, en torno a Nagorno-Karabaj; Georgia, en relación a Abjasia y Osetia del Sur y Rusia; Moldova, en relación a Transnistria; Chipre; y Serbia y Kosovo), incluyendo el caso de Armenia-Azerbaiyán, que fue escenario de una guerra en 2020 y que en 2021 aún afrontaba una tensión militarizada. Un caso, el del País Vasco, transcurría en un escenario sin consideración de crisis.

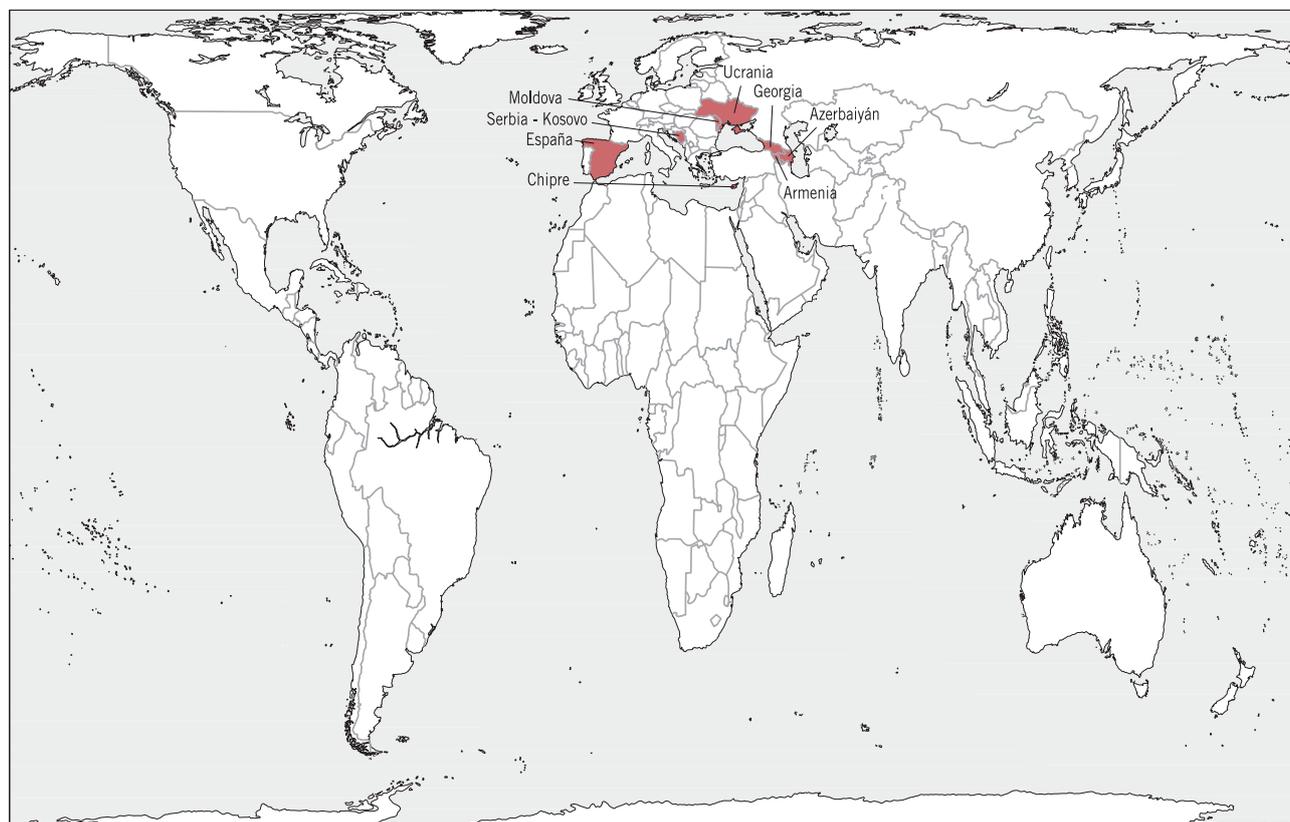
En relación a los **actores**, por una parte, se mantuvo el rasgo distintivo del continente de elevada presencia de actores representantes de entidades autoproclamadas como Estados (Transnistria, Abjasia, Osetia del Sur, República Turca del Norte de Chipre, República Popular de Donetsk, República Popular de Lugansk),

Los procesos de paz en Europa en 2021 representaron un 19% de casos a nivel mundial

participes en formatos diversos bajo la influencia decisiva de países que ejercen ascendencia política, económica y militar sobre ellos. Por otra parte, en 2021 se tendió a una mayor internacionalización de actores, principalmente en relación a Ucrania. La escalada de la tensión militar en torno a Ucrania –con despliegue masivo de tropas rusas cerca de la frontera ucraniana y escenario de riesgos de ofensiva militar– supuso un pulso geoestratégico de Rusia a actores euroatlánticos, con exigencias a EEUU y la OTAN relativas a Ucrania y al conjunto de la arquitectura de seguridad en el continente. Con ello, el proceso de negociaciones en torno a Ucrania –estancado en su formato de Normandía– se vio ampliado al diálogo directo entre Rusia y EEUU. Estaba previsto que éste continuase a principios de 2022 con más reuniones entre Rusia y EEUU –interrelacionadas también con el llamado Diálogo de Estabilidad Estratégica entre EEUU y Rusia–, así como entre la OTAN y Rusia y en el marco de la OSCE.

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,

Mapa 5.1. Negociaciones de paz en 2021 en Europa



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Europa en el año 2021.

incluyendo tareas de facilitación. La mayor parte de los actores mediadores o facilitadores continuaron siendo organizaciones intergubernamentales, aunque se incrementó el papel de los Estados. La OSCE fue actor mediador o co-mediador en cuatro de los siete procesos de paz en el continente –Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj), Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), Moldova (Transnistria) y Ucrania (este). Por otra parte, 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. Además, se involucró durante el año más activamente en el proceso negociador entre Armenia y Azerbaiyán. La ONU era 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. En 2021 se incrementó el papel de diversos Estados, como Rusia en el caso del diálogo entre Armenia y Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj, siguiendo la tendencia del año anterior, en que Moscú medió el acuerdo que puso fin a la guerra de seis semanas. El papel de Moscú seguía siendo controvertido en el continente –y también en otras regiones⁷, como actor parte en conflicto y a su vez autoconsiderado como tercera parte en casos como Georgia y Ucrania.

En relación a las misiones y mecanismos de mantenimiento de la paz y observación de altos el fuego, en 2021 destacó en el continente europeo la presencia de las tropas rusas de mantenimiento de la paz en Nagorno-Karabaj y en el corredor de Lachin, que conecta el enclave con Armenia, desplegadas a finales de 2020 fruto del acuerdo que puso fin a la guerra de ese año. Durante el año se pusieron de manifiesto sus limitaciones, sin un mandato claro y con presencia en áreas alejadas de las nuevas líneas del frente resultantes del conflicto de 2020. Otro elemento destacado en 2021 fue el veto de Rusia a la prolongación de la Misión de Observadores de la OSCE en los puestos de Gukovo y Donetsk (OM, por sus siglas en inglés) –misión que supervisaba estos dos puestos de control en el lado ruso de la frontera y diferente a la Misión de Especial de Observación de la OSCE (SMM) en Ucrania.

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. En 2021 siguieron presentes en varios de los contextos aspectos de ámbito militar y político-militar. 2021 fue el año de despliegue masivo de tropas rusas junto a la frontera con Ucrania, acompañado de un pulso geoestratégico de Rusia a la OTAN y EEUU que situó cuestiones político-militares como la arquitectura de seguridad del continente europeo en el punto de mira. Rusia exigió garantías de no expansión de la membresía de la OTAN hacia el este, incluyendo

a Ucrania, y de prohibición de despliegues de fuerzas militares y armamento fuera de las fronteras de 1997 de la OTAN, entre otros elementos. A su vez, EEUU amenazó con medidas económicas y de otro tipo en caso de escalada militar de Rusia sobre Ucrania. Por otra parte, Ucrania y las autoproclamadas autoridades de Donetsk y Lugansk alcanzaron en diciembre en el marco del Grupo Trilateral de Contacto un nuevo **alto el fuego**, adhiriéndose de nuevo al alcanzado en 2020, si bien continuaron produciéndose violaciones del alto el fuego. Por otra parte, en un año con incidentes armados y violaciones del cese de hostilidades que puso fin a la guerra de 2020, Armenia y Azerbaiyán acordaron con apoyo de la UE el establecimiento de un canal de comunicación directa entre sus ministros de Defensa, a modo de mecanismo de prevención de incidentes. Las tropas rusas de mantenimiento de la paz también se involucraron en funciones de coordinación y cooperación con los Ejércitos de ambos países para la resolución de incidentes.

Por otra parte, la cuestión del **estatus de los diversos territorios en disputa** –causa de fondo en numerosos conflictos en Europa– continuó siendo un tema ausente o con bloqueos en los espacios de diálogo. Entre otros, en Ucrania, continuaron los desacuerdos en torno a la implementación de los acuerdos de Minsk y la secuencia de sus elementos, que incluye el estatus de Donetsk y Lugansk, elecciones y control de frontera. Sus términos desfavorables para Ucrania –en tanto que dejan para el final la recuperación de Ucrania del control de su frontera– dificultaban avanzar en su cumplimiento. En Chipre, con el proceso de alto nivel político estancado y solo contactos informales, continuó aumentando la distancia entre las partes y el liderazgo de la República Turca del Norte de Chipre reafirmó su defensa de una solución de dos Estados. En Kosovo, el primer ministro kosovar lanzó una propuesta que incluía relaciones bilaterales con reconocimiento mutuo, rechazada por Serbia, que reclamó la creación de una asociación de municipios serbios de Kosovo en cumplimiento de acuerdos anteriores.

Respecto a la **evolución**, el continente afrontó profundos obstáculos y/o estancamiento en la mayoría de los procesos negociadores y grandes interrogantes. En el caso de Ucrania, se asistió a un grave deterioro, de la mano de la divergencia profunda sobre los acuerdos de Minsk, el despliegue masivo de tropas rusas junto a la frontera con Ucrania y el pulso de Rusia a EEUU y la OTAN. En relación a Serbia-Kosovo, aun si se reinició durante el año el diálogo al más alto nivel, persistían divergencias de peso y un contexto de tensión, como se evidenció con los incidentes más graves desde 2011 entre ambos territorios. Armenia y Azerbaiyán se comprometieron a trabajar para la delimitación y demarcación fronteriza, así como para el restablecimiento de conexiones de

7. Véase el capítulo 6 (Negociaciones de paz en Oriente Medio).

transporte y económicas, si bien la dilación durante el año en torno a estas materias puso de manifiesto el antagonismo entre las partes tras la guerra de 2020. Los procesos de Moldova (Transnistria) y Chipre continuaron bloqueados en sus formatos de alto nivel político, pese a los llamamientos de la OSCE a su reanudación en Moldova y pese a las gestiones de buenos oficios de la ONU para explorar posibilidades de reinicio en Chipre. Aunque los países garantes Grecia y Turquía reanudaron su diálogo exploratorio, la mayor distancia entre posiciones turcochipriota (y turca) y grecochipriota y la continuación de la tensión en el Mediterráneo oriental generaron preocupación. Una excepción fue en España el proceso del País Vasco, con avances durante el año en ámbitos como el acercamiento de presos y presas a cárceles del País Vasco y Navarra y a comunidades autónomas más cercanas a éstas, así como avances en convivencia.

Frente al estancamiento y obstáculos en los procesos de negociación formal en el continente, se produjeron iniciativas de la sociedad civil en defensa del diálogo y de mayor participación, en un continente con formatos de procesos de paz mayormente focalizados en el alto nivel político, con pocos mecanismos de participación de la sociedad civil y con escasos nexos con las iniciativas impulsadas desde la base. Entre otros desarrollos, en 2021 medio centenar de organizaciones de la sociedad civil de Serbia y Kosovo instaron a los líderes de ambos territorios a reanudar el diálogo y abstenerse de retórica incendiaria contra las respectivas minorías. A su vez, en Chipre se intensificó la actividad y llamamientos a favor del diálogo de la sociedad civil previo a la celebración de la cumbre informal de abril.

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. Pese a ello, y en el marco de la presidencia de turno de Suecia de la OSCE se incrementaron los esfuerzos de la organización durante el año para una mayor participación de mujeres en los procesos de diálogo. Este impulso se materializó en forma de algunos llamamientos, consultas y formación. También Naciones Unidas instó a reforzar la dimensión de género en los procesos. Entre otros, el secretario general de la ONU llamó a las partes en Chipre a garantizar un mínimo de 30% de mujeres en sus delegaciones. A su vez, organizaciones de mujeres y mujeres activistas en el continente reclamaron participación en los procesos de paz e integración en ellos de la perspectiva de género. Mujeres de Georgia plantearon demandas específicas en las reuniones con representantes del Gobierno participantes del proceso de paz y, entre otros elementos, propusieron la

creación de un espacio de diálogo directo entre mujeres georgianas y osetias. En Chipre, la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo reclamó la integración de la perspectiva de género y participación de mujeres en el proceso negociador, ofreciéndose a la identificación de posibles participantes de ambas comunidades. La Red de Mujeres de Kosovo reclamó al Gobierno kosovar la participación sustantiva de mujeres en las negociaciones, incluyendo en el equipo negociador y en formatos de consultas.

Finalmente, aun si quedan fuera de la cobertura de este anuario al no ser considerados como procesos de paz, otras situaciones de tensión en el continente fueron escenario de diálogo político o de llamamientos al diálogo. Fue el caso de las negociaciones entre los gobiernos de Kirguistán y Tayikistán y entre Kirguistán y Uzbekistán en torno a la delimitación de sus fronteras, en un contexto de incidentes de seguridad, de especial gravedad en 2021 entre Kirguistán y Tayikistán. Kirguistán y Uzbekistán alcanzaron acuerdos destacados en 2021 para la demarcación fronteriza. Por otra parte, en relación a Bosnia y Herzegovina se multiplicaron las llamadas internacionales de alerta y apelaciones al diálogo político en un año de grave deterioro de la situación política, en que la República Srpska dio luz verde a su retirada de instituciones federales clave (Ejército, sistemas tributario y judicial) y abrió la puerta al desarrollo de las suyas propias. Diversos actores internacionales alertaron de los riesgos para el marco legal establecido por los acuerdos de paz de Dayton (1995).

En relación a la tensión en torno al estatus de Cataluña, en junio el Gobierno estatal aprobó medidas de indulto para los nueve líderes políticos y sociales independentistas sentenciados a penas de prisión de entre 9 y 13 años en 2019 acusados de delitos de desobediencia y sedición. La medida les exonera de la pena de prisión pero no de la inhabilitación absoluta. Por otra parte, en septiembre se dio inicio a la mesa de diálogo con una reunión entre una delegación del Gobierno de España y otra del Gobierno de Cataluña –sin presencia del partido Junts per Catalunya, integrante del gobierno de coalición, con explicaciones diferentes entre los socios, pero quedando abierta la puerta a su participación futura. Estuvo precedida en el marco de la misma jornada por un encuentro entre el presidente estatal y el presidente del Gobierno catalán. Pese al clima cordial, se puso de manifiesto la distancia entre las posiciones de partida de las partes. En el caso del Gobierno español, la defensa de su llamada “Agenda para el reencuentro” de 44 puntos,⁸ o cierta actualización de esta, y en el caso del Gobierno de Cataluña la defensa de un referéndum sobre la independencia y amnistía para las personas afectadas por procesos judiciales vinculados al conflicto. Ambos

Organizaciones de la sociedad civil llevaron a cabo iniciativas y llamamientos en defensa del diálogo y de mayor participación en los procesos de paz, como fue el caso en relación a los procesos de Serbia-Kosovo y de Chipre

7. Gobierno de España, *Agenda para el reencuentro*, 6 de febrero de 2020.

Líderes acordaron dialogar sin plazos concretos, así como celebrar reuniones periódicas y también reuniones discretas. En lo que restó de año no se produjeron nuevas reuniones públicas de la mesa de diálogo.

5.2 Análisis de casos

Europa Occidental

España (País Vasco)	
Actores negociadores	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)
Terceras partes	Foro Social Permanente, Bake Bidea
Acuerdos relevantes	--

Síntesis:

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.

En el 10º aniversario del cese definitivo de la actividad armada de ETA, se dieron pasos significativos en el proceso de construcción de paz en el País Vasco, incluyendo en ámbitos como convivencia y personas presas. Se conmemoró el 10º aniversario de la Conferencia Internacional de Aiete, que reunió en octubre de 2010 a actores políticos, sociales y sindicales del País Vasco y actores internacionales y que resultó en la Declaración de Aiete, que fue respondida días después con el anuncio de ETA de cese definitivo de su actividad armada. La consecución de los 10 años del fin de la acción armada fue celebrado por actores institucionales, políticos y sociales del País Vasco, que en su conjunto valoraron la situación actual como mejor que la de hace una década. Se celebraron actos institucionales y sociales por el aniversario del fin de la acción armada y de Aiete. **Uno de los hitos lo constituyó la declaración trasladada por las formaciones políticas EH Bildu y Sortu en nombre de la izquierda independentista vasca, que incluyó referencia específica a las víctimas de la violencia de ETA. En ella les trasladaban “pesar y dolor por el sufrimiento padecido”, afirmaban que este “nunca debió haberse producido”** y que debían “haber logrado llegar antes a Aiete”, reconocían que no era posible deshacer el daño y se comprometían a tratar de mitigarlo. La declaración fue celebrada por gran parte de actores políticos y sociales, que lo consideraron como un paso muy relevante para avanzar en la convivencia, incluyendo actores como el Colectivo de Víctimas del Terrorismo (Covite), si bien este último así como otros actores como el presidente del Gobierno vasco reclamaron más pasos y autocrítica.

El Gobierno vasco presentó en septiembre el plan de Plan de Convivencia, Derechos Humanos y Diversidad (Udaberri 2024), tras meses de contrastes y modificaciones en el marco de consultas con partidos políticos, asociaciones de víctimas y diversos colectivos desde la presentación del borrador en mayo. Entre otros aspectos, **el plan reconoce la apertura de un nuevo tiempo y un nuevo reto tras el fin de ETA, calificado como de convivencia en la pluralidad y la diversidad, y reclama una autocrítica sincera a quienes ejercieron, justificaron o contextualizaron la violencia y pide un reconocimiento de que fue injusto.** También en el ámbito de convivencia, uno de los hechos relevantes durante el año fue **el anuncio de noviembre del colectivo de presos de ETA (EPPK) de voluntad de que los recibimientos a los presos que salen de prisión (ongi etorris) se realicen de forma “privada” y “discreta”.** El anuncio daba respuesta a una cuestión generadora de tensión política y social –y que en los últimos años había dado paso a una reducción significativa del

número de celebraciones públicas. El EPPK afirmó no querer alimentar polémicas en un contexto en que consideran que algunos actores y partidos buscan la confrontación y, por otra parte, reconocía que los recibimientos causan dolor a las víctimas. El anuncio fue celebrado ampliamente por actores políticos y sociales, incluyendo el Gobierno estatal, si bien algunos actores señalaron su tardanza y necesidad de más pasos. También en el ámbito de convivencia, el Foro Social Permanente presentó en noviembre las conclusiones y recomendaciones de su trabajo del último año en torno al eje de la convivencia democrática. El Foro Social señaló que había llegado el momento de pasar de la confrontación en torno a la “batalla del relato” a un marco de debate constructivo, así como de consolidar el nuevo escenario con aportaciones críticas del pasado por los diferentes actores. Por otra parte, continuaron produciéndose avances en el ámbito de las políticas municipales de promoción de convivencia, con mesas de diálogo de políticos locales así como mesas y foros ciudadanos, con acompañamiento externo y apoyo institucional.

Por otra parte, **en relación a otra de las cuestiones clave, la situación de las personas presas de ETA, se produjeron avances relevantes.** Se llevaron a cabo nuevos acercamientos de presos y a finales de año el Gobierno español anunció el fin de la política de dispersión y que **todos los presos estaban a menos de 200 kilómetros de sus casas y ninguno en situación de primer grado.** Asimismo, los Gobiernos central y vasco firmaron en mayo el acuerdo para la transferencia de competencias penitenciarias al País Vasco, que entró en vigor en octubre. **El Foro Social valoró a mediados de año que culminaba lo que consideran primera fase del cambio de política penitenciaria,** uno de los principales ejes en el proceso de construcción de paz y señalaron el paso a una segunda fase para la que planteaban objetivos como el cumplimiento de penas de todos los presos en cárceles del País Vasco y Navarra; el paso a tercer grado del algo más de un centenar de presos que ya han cumplido la mitad de la condena y reúnen los requisitos para ello; el acceso a permisos ordinarios de salida para la treintena que ya han cumplido al menos una cuarta parte de condena y reúnen los requisitos; un plan de reintegración desde las instituciones públicas y consensuado con diferentes actores; el abordaje de la cuestión relativa a la acumulación de penas cumplidas en Francia, entre otros. Según el Foro Social, el cambio de situación había sido posible por la voluntad de los Gobiernos español y vasco y del colectivo de presos, así como impulsado y acompañado por actores institucionales, políticos, sindicales y sociales. 125 ayuntamientos vascos habían firmado en mayo la llamada Declaración del Euskalduna, favorable al acercamiento de presos y el fin de la política penitenciaria de excepción, impulsada a finales del año anterior con adhesión de todos los sindicatos del País Vasco y diversas

En el 10º aniversario de la Conferencia de Aiete y del cese definitivo de la actividad armada de ETA se produjeron nuevos avances para la convivencia y en relación a la situación de las personas presas

fuerzas políticas. La organización Sare –red ciudadana de defensa de los derechos de las personas presas, huidas y deportadas de ETA– celebró los traslados, que calificó de gran alivio para muchas familias de presos y señaló que se iniciaba un proceso de fin de la política de alejamiento. Sare y la asociación de familiares de presos Etxerat hicieron llamamiento al fin del bloqueo a las progresiones de grado, entre otras demandas.

Género, paz y seguridad

Mujeres del País Vasco continuaron participando en múltiples ámbitos de construcción de paz, incluyendo en el ámbito de las políticas locales de promoción de convivencia, en espacios diversos de apoyo y defensa de los derechos de las víctimas de las violencias, en la promoción del diálogo y construcción de consensos en el ámbito político y social, entre muchos otros. Mujeres supervivientes de violencias de distinto signo compartieron testimonio en espacios conjuntos públicos en el marco de iniciativas de convivencia.

Europa Oriental

Moldova (Transnistria)	
Actores negociadores	Moldova, autoproclamada República de Transnistria
Terceras partes	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
Acuerdos relevantes	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 Transnistria (Acuerdo de Moscú) (1997)

Síntesis:

Transnistria, un territorio de 4.000 km² 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 Transnistria sobre una posible unificación entre una Moldova independiente y Rumanía –ambas con vínculos históricos y culturales–. Transnistria 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 Transnistria. Otros ejes de disputa en la negociación incluyen la dimensión cultural

y socioeconómica y la presencia militar rusa en Transnistria. 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.

Continuó el proceso negociador en varios de sus niveles y se avanzó hacia una reanudación del formato 5+2 – que agrupa a las partes en conflicto y a los mediadores (OSCE, Rusia, Ucrania) y observadores (EEUU, UE)–, si bien finalmente tuvo que ser pospuesto. Durante el año se celebraron reuniones en el nivel de representantes políticos, así como de grupos de trabajo conjuntos de expertos. Los negociadores jefe de Moldova y de la autoproclamada Transnistria, Vladislav Kulminski y Vitaly Ignatiev, se reunieron en formato 1+1 en varias ocasiones, con facilitación de la misión de la OSCE. Representantes de la OSCE destacaron en diversos momentos el clima constructivo de las negociaciones, la disposición de las partes a participar en el formato 5+2, la coordinación entre las partes en el abordaje de retos vinculados con la pandemia de la COVID-19, así como la adopción de pasos para el restablecimiento de la libertad de movimiento entre Moldova y el territorio controlado por Transnistria. No obstante, en conjunto, continuaron las dificultades para avanzar en la implementación del paquete de medidas conocido como Berlín Plus. La OSCE instó a las partes a preparar propuestas conjuntas de medidas de construcción de confianza relativas al paquete de medidas.

Las partes en conflicto avanzaron hacia la reanudación del formato 5+2, bajo impulso de la presidencia de turno sueca de la OSCE, y llegó a fijarse los días 2-3 de noviembre como fechas para la celebración de una ronda 5+2. No obstante, finalmente fue cancelada a iniciativa de Moldova. Transnistria calificó la cancelación de alarmante y señaló que imposibilitaba abordar numerosos temas. La delegación de la región autoproclamada tenía previsto llevar a la ronda, entre otras cuestiones, la prohibición desde septiembre de entrada a Ucrania de vehículos de Transnistria. Las autoridades de Transnistria también acusaron a Moldova de falta de implementación de los acuerdos previos, incluyendo las medidas de los paquetes de Berlín y Berlín Plus y de los protocolos de 2017 y 2018. **El Gobierno moldavo expresó su voluntad de celebrar la ronda 5+2 en un futuro pero señaló que primero debían designar a un nuevo negociador jefe, tras la renuncia de Kulminski** en los primeros días de noviembre alegando motivos personales. Algunos analistas señalaron que la cuestión de Transnistria no era prioridad para el nuevo Gobierno – más volcado en la agenda anticorrupción y la integración europea– y que la dimensión internacionalizada del conflicto dificultada su abordaje al nivel interno. Otros señalaron que la resolución del conflicto requería antes reformas internas en el Estado moldavo. Pese a la cancelación de la ronda, las autoridades moldavas

incluyendo la presidenta, señalaron que el proceso negociador continuaba, que seguía el diálogo con los participantes del formato 5+2 y que la única opción era una solución política al conflicto.

Por otra parte, el proceso negociador transcurrió en un año de cambios políticos relevantes en Moldova, con impacto en las relaciones geopolíticas que se proyectan sobre el conflicto y las negociaciones. Tras la elección de Maria Sandu como nueva presidenta a finales de 2020 –desplazando al presidente en funciones pro-ruso Igor Dodon–, las elecciones anticipadas parlamentarias de julio de 2021 dieron la victoria al partido de Sandu, de orientación europeísta, aunque favorable a mantener relaciones con Rusia. Tras la elección del nuevo gobierno, el jefe adjunto de la administración presidencial de Rusia, Dimitri Kozak, se reunió con Sandu en la capital moldava, reunión calificada como muy constructiva y de buena voluntad por Kozak. Sandu señaló en agosto que las relaciones con Rusia estarían basadas en el pragmatismo y que uno de sus objetivos era no permitir la desestabilización del conflicto. No obstante, las relaciones entre Moldova y Rusia se deterioraron en el último cuatrimestre, de la mano de una grave crisis en torno al gas tras la expiración del contrato entre Moldova y la compañía rusa Gazprom sin acuerdo de precios y términos para un nuevo pacto de largo plazo. La UE acusó a Rusia de convertir el gas en arma contra Moldova y algunos análisis calificaron la crisis de represalias de Rusia al país por el giro electoral proeuropeo. Las partes llegaron a un acuerdo a finales de octubre pero en noviembre se incrementó de nuevo la tensión con amenazas de cierre del gas si Moldova no pagaba suministros recientes. Finalmente, Moldova aprobó enmiendas a su presupuesto para aprobar los pagos requeridos y prevenir una crisis energética mayor. En este contexto convulso, el proceso negociador se mantuvo en un segundo plano y a principios de diciembre aún no se había nombrado al nuevo jefe negociador en sustitución de Kulminski. El líder Transnistria, Vadim Krasnoselski –reelegido en comicios presidenciales en diciembre no reconocidos por Moldova ni la comunidad internacional y que contaron solo con otro candidato– instó a Moldova a nombrar un nuevo negociador jefe y a reanudar el formato 5+2.

Género, paz y seguridad

Se incrementaron las referencias a la agenda de mujeres, paz y seguridad en las reuniones en diferentes niveles del proceso negociador, bajo el impulso de la presidencia de turno sueca de la OSCE y la nueva secretaría general del organismo. Entre otros pronunciamientos, el representante especial de la presidencia de turno de la OSCE instó a las partes en conflicto a fortalecer el papel de las mujeres en el proceso de resolución del conflicto, incluyendo mediante la designación de más mujeres para el co-liderazgo de los grupos de trabajo conjuntos de expertos, entre otros puestos. A finales de año la misión de la OSCE en Moldova coorganizó

con ONU Mujeres y con la presidencia de turno de la OSCE un curso intensivo de formación para las mujeres miembros de los grupos de trabajo conjuntos, con el objetivo de fortalecer sus capacidades en mediación, negociación, análisis de conflicto y comunicación, con perspectiva de género.

Ucrania (este)	
Actores negociadores	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia ⁹
Terceras partes	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ¹⁰); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ¹¹), EEUU
Acuerdos relevantes	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 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 en el este de Ucrania continuó afrontando dificultades en sus diversos niveles (formato de Normandía, Grupo trilateral de contacto, mecanismos de supervisión, entre otros),

en un contexto de negociación enquistada y en un año de escalada de la tensión internacional que rodea al conflicto –con alertas ucranianas y estadounidenses de riesgos de invasión de Rusia. En términos globales no hubo avances en el proceso negociador. El formato de Normandía continuó sin reunirse en su más alto nivel (líderes de Ucrania, Rusia, Alemania y Francia). Sí se produjeron reuniones en el nivel de sus asesores políticos en que abordaron cuestiones como las violaciones del alto el fuego, la implementación de los acuerdos de Minsk o el intercambio de prisioneros, así como reuniones trilaterales entre Alemania, Francia y Ucrania. A su vez, la cuestión ucraniana estuvo en la agenda del diálogo entre los presidentes de EEUU y Rusia, incluyendo su reunión en Ginebra de junio y por videoconferencia en diciembre.

El Grupo Trilateral de Contacto (OSCE, Ucrania, Rusia y en diálogo con los representantes de Donetsk y Lugansk) mantuvo reuniones durante todo el año, no presenciales a causa de la pandemia de la COVID-19. **Persistieron los desacuerdos en torno a cuestiones sustantivas, tanto en el marco del grupo de trabajo sobre seguridad, como en el político y en el humanitario. En relación a la agenda política, las divergencias en el grupo de trabajo político impidieron el desarrollo de un plan de acción para la implementación de los acuerdos de Minsk.** En marzo se filtró una propuesta germano-francesa de resolución, que incluía una propuesta concreta de secuencia en torno a los temas en discusión. Algunos análisis atribuyeron la filtración a Rusia, como estrategia para poner de manifiesto la falta de apoyo de Ucrania al proceso y debilitar su posición. A finales de octubre el representante especial de la OSCE Mikko Kinnunen – que asumió el cargo en agosto, tomando el relevo de Heidi Grau– calificaba de “divergencias continuas” y “profundas” la distancia entre las posiciones. Las partes seguían difiriendo de la secuencia de los elementos sustantivos de los acuerdos de Minsk (estatus especial de Donetsk y Lugansk, elecciones en esas áreas, control de frontera de Ucrania-Rusia, entre otros). Asimismo, Rusia continuó dando más peso al acuerdo de Minsk II, mientras Ucrania defendió la unidad de los diversos acuerdos (Minsk I y Minsk II). A principios de año la representante de la OSCE también había enfatizado la unidad de los acuerdos de Minsk. En noviembre Rusia publicó cartas diplomáticas confidenciales enviadas entre Francia, Alemania y Rusia –lo que le valió acusaciones de romper el protocolo diplomático y que puso en evidencia la distancia entre las partes–, en un intento por desmentir las afirmaciones de Francia y Alemania de que Rusia no quería convocar el formato de Normandía. Los Gobiernos francés y alemán señalaron que su publicación mostraba los intentos de obstrucción de Rusia con precondiciones no aceptables e instaron a Moscú a volver al diálogo de Normandía.

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.*

La escalada de militarización en noviembre –con información de inteligencia de EEUU y Ucrania sobre despliegue masivo de tropas rusas en torno a la frontera con Ucrania y alertas sobre una posible invasión y acusaciones rusas de militarización de Ucrania con apoyo occidental y de provocaciones– derivó en una crisis y en un incremento de la actividad diplomática.

Los presidentes ruso y estadounidense abordaron la crisis en una reunión por videoconferencia a principios de diciembre y de nuevo a finales de mes. Rusia reclamó garantías jurídicas de no ampliación de la OTAN hacia el Este de Europa –incluyendo Ucrania– y prohibición de establecimiento de tropas y armamento fuera de las fronteras de la OTAN de 1997, entre otras demandas. Además, señaló a Ucrania como responsable de la no implementación de los acuerdos de Minsk. Joe Biden advirtió con una respuesta económica y de otro tipo en caso de escalada militar sobre Ucrania. Ambos presidentes acordaron que sus equipos seguirían reuniéndose con el fin de desescalar la crisis y estaban previstas negociaciones entre EEUU y Rusia, OTAN y Rusia y OSCE y Rusia a comienzos de enero. Rusia plasmó sus demandas en dos tratados, dirigidos a la OTAN y a EEUU, que reclamó fueran aceptados por estos, y que equivalían a un cambio profundo de la arquitectura de seguridad de Europa.

La falta de acuerdos durante el año para revitalizar el alto el fuego de 2020, las escaladas periódicas de violaciones del alto el fuego, la presencia de armamento en zonas de exclusión y las restricciones a la misión de observación de la OSCE pusieron de manifiesto la fragilidad crónica de la situación de seguridad y del propio proceso negociador. Durante el año **tampoco se avanzó en la designación de nuevas áreas desmilitarizadas** y la situación se deterioró en torno a una de las tres áreas, Petrivske. Por otra parte, Rusia vetó la renovación del mandato de la misión de observadores de la OSCE en los puestos de control rusos de Gukovo y Donetsk (OM, por sus siglas en inglés), que expiraba el 30 de septiembre, lo que supuso el desmantelamiento del mecanismo de supervisión de la situación sobre el terreno y de los desplazamientos a través de la frontera. En el plano humanitario, **las negociaciones del grupo de trabajo sobre cuestiones humanitarias no resultaron en nuevas aperturas de puntos de cruce durante el año**, de forma que durante 2021 solo dos pasos estuvieron abiertos. Asimismo, siguió el diálogo en torno al intercambio de prisioneros.

Género, paz y seguridad

El proceso negociador continuó mayoritariamente excluyendo la participación de mujeres. Como señaló

En Ucrania continuaron los desacuerdos sobre la implementación de los acuerdos de Minsk, en un año de escalada de la militarización y de alertas sobre una posible ofensiva rusa en el país

un informe temático de género de la Misión Especial de Observación de la OSCE (SMM) –y que cubría el periodo entre noviembre de 2018 y junio de 2021–, las voces de las mujeres continuaban en buena parte sin ser escuchadas en el ámbito político.¹² La SMM destacó el papel de mujeres de la sociedad en iniciativas de

construcción de paz, incluyendo provisión de asistencia humanitaria y apoyo psicosocial, acceso a la salud, en defensa de los derechos de la población desplazada interna y de veteranos, incluyendo en áreas a lo largo de la Línea de Contacto, en iniciativas de familiares de personas desaparecidas, así como en iniciativas de promoción de diálogo de naturaleza diversa. Durante el periodo analizado en el informe continuaron los esfuerzos de diálogo promovidos por mujeres de la sociedad civil, tanto públicos como no públicos. La misión de la OSCE señaló obstáculos y retos que afrontaban

mujeres activistas y organizaciones de mujeres en sus iniciativas de construcción de paz, incluyendo riesgos de seguridad, resistencias y desconfianza social, dificultades para reunirse por los cierres de los puntos de cruce y las restricciones de la pandemia y limitaciones de los formatos online para la construcción de confianza, falta de acceso al proceso de paz, desinterés y falta de apoyo de los actores políticos en las iniciativas de paz de mujeres así como por parte de algunos donantes, dificultades de acceso a financiación estable y de largo plazo, deterioro de sus condiciones socioeconómicas (incluyendo por la pandemia de la COVID-19), dificultades para promover la apropiación local y prioridades locales ante los donantes.

Rusia y Cáucaso

Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	
Actores negociadores	Gobierno de Armenia, Gobierno de Azerbaiyán
Terceras partes	Rusia, 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), Rusia, Turquía
Acuerdos relevantes	Protocolo de Bishkek (1994), Acuerdo de alto el fuego (1994), Comunicado del presidente de la República de Azerbaiyán, del primer ministro de la República de Armenia y del presidente de la Federación de Rusia (2020)

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

12. Misión Especial de Observación de la OSCE, *Gender dimensions of SMM monitoring: women's perceptions of security and their contributions to peace and security. 1 November 2018 – 15 June 2021*. OSCE, septiembre de 2021.

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 incrementaron las llamadas de alerta, en un contexto de carrera armamentística y retórica beligerante y en un escenario regional de disputas geoestratégicas. La guerra se reabrió en septiembre de 2020 y en noviembre las partes alcanzaron un acuerdo que supuso un cambio total del statu quo (control por Azerbaiyán de los distritos adyacentes a Nagorno-Karabaj, así como de una parte de Nagorno-Karabaj y despliegue de fuerzas rusas de mantenimiento de la paz), pero que dejaba irresuelto el estatus político de Nagorno-Karabaj.

Tras la guerra de seis semanas en 2020 entre Azerbaiyán y Armenia en torno a Nagorno-Karabaj que concluyó con un acuerdo trilateral de alto el fuego, durante 2021 la situación fue de **profundo antagonismo entre las partes, divergencias y dificultades en la implementación de los elementos del acuerdo, fragilidad del alto el fuego e incertidumbre sobre la resolución futura del estatus**. En cuanto a la estructura del diálogo, se pasó a un marco negociador ad hoc, con predominancia de Rusia como principal mediador –anfitriona de dos reuniones al máximo nivel político, en enero y diciembre–, frente a cierto desplazamiento del Grupo de Minsk de la OSCE –que mantuvo algunas reuniones separadas con las partes, así como una conjunta en paralelo a la celebración de la Asamblea General de la ONU y otra en noviembre y que apoyó las iniciativas rusas–. A su vez, la UE se involucró –además de como donante– en funciones de facilitación del diálogo entre las partes.

Se abordaron durante el año con muchas dificultades diversos puntos del acuerdo de 2020. En cambio, la cuestión del estatus político de Nagorno-Karabaj –excluida del acuerdo de 2020– quedó fuera del diálogo ad hoc mantenido durante el año. En la cumbre de enero entre el presidente azerbaiyano, Ilham Aliyev, y el primer ministro armenio, Nikol Pashinyan, mediada por el presidente ruso, Vladimir Putin, **se anunció la creación de un grupo de trabajo trilateral para abordar la apertura de conexiones de transporte y relaciones económicas**, que comenzó a reunirse ese mismo mes. **No obstante, quedó paralizado durante varios meses del año**. Como parte de los obstáculos a la reapertura de conexiones, el régimen de alto el fuego se mostró frágil y volátil y se incrementó la tensión en torno a incidentes armados, con escaladas en mayo y noviembre –esta última

desembocando en una nueva tregua–. En ese contexto, Rusia propuso en mayo **la creación de una comisión conjunta para la delimitación y demarcación de la frontera entre ambos países**. La propuesta fue aceptada por las partes en la reunión trilateral de noviembre, en la que también se comprometieron a intensificar los esfuerzos para el establecimiento de las conexiones de transporte y relaciones económicas. En diciembre, en una reunión de los líderes azerbaiyano y armenio en Bruselas con mediación del presidente del Consejo de la UE, Charles Michel, las partes reafirmaron sus compromisos anteriores y **acordaron proceder con el restablecimiento de líneas ferroviarias**, sobre la base del principio de reciprocidad y mediante acuerdos para los controles de frontera y aduanas, y, adicionalmente, la UE ofreció apoyo técnico en forma de misión experta o grupo de consulta para la delimitación fronteriza. Por otra parte, en diciembre se inició en Moscú un nuevo formato de diálogo regional, que reunió a Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Rusia, Irán y Turquía, a propuesta de Bakú y Ankara, con el fin de promover la cooperación. Además, Turquía y Armenia anunciaron ese mes la designación de representantes especiales para la normalización de sus relaciones.

En relación al **alto el fuego**, Rusia mantuvo desplegadas sus tropas de la misión de mantenimiento de la paz en el corredor de Lachin que conecta Nagorno-Karabaj con Armenia así como dentro de Nagorno-Karabaj. Las tropas estaban situadas en las principales carreteras de Nagorno-Karabaj pero lejos de las líneas del frente y sin patrullar estas ni asentamientos cercanos. A mediados de año aun no tenían un mandato claro, debido a las divergencias entre Armenia y Azerbaiyán, lo que añadía incertidumbre. En la práctica, las tropas rusas se involucraron en múltiples funciones, incluyendo de apoyo a la reconstrucción y acompañamiento a civiles en desplazamientos, entre otras, así como de coordinación y cooperación con los respectivos estados mayor de Armenia y Azerbaiyán para actividades diarias y resolución de incidentes.¹³ Por otra parte, en enero inició sus operaciones el centro de observación conjunto turco-ruso, con base en el distrito de Aghdam –bajo control de Bakú desde la guerra de 2020– y que desde allí supervisa la situación en las líneas de frente mediante drones. En conjunto, la escasa distancia física entre las tropas de Armenia y Azerbaiyán y su mayor proximidad a asentamientos civiles debido a las líneas de frente tras la guerra de 2020 y las limitaciones de los mecanismos de observación pusieron de manifiesto **la fragilidad de la situación y del régimen de alto el fuego**. Como avance, en diálogo con la UE, las partes **acordaron en noviembre el establecimiento de un canal de comunicación directa entre sus ministros de Defensa**, a modo de mecanismo de prevención de incidentes.

La cuestión de los **prisioneros de guerra** continuó enfrentando a las partes. Pese a que ambos Gobiernos alegaron haber cumplido con el punto del acuerdo trilateral de 2020 que comprometía al intercambio de

13. International Crisis Group, *Post-war Prospects for Nagorno-Karabakh*, ICG Report núm 264, 9 de junio de 2021.

los presos de guerra, actores internacionales (Consejo de Europa, UE, entre otros) mostraron preocupación por la no liberación de todos los prisioneros armenios por Azerbaiyán. Entre las dificultades, por una parte Bakú consideraba terroristas y no prisioneros de guerra a decenas de armenios detenidos con posterioridad al acuerdo de noviembre de 2020 y, por otra, alegaba desconocer el paradero de otras varias decenas de detenidos durante la guerra, lo que generó preocupación por los riesgos de tratarse de desapariciones forzadas. Pese a ello sí se lograron durante el año varios acuerdos de alcance limitado de intercambio mutuo de prisioneros (enero, febrero, septiembre), así como de liberación de prisioneros armenios por Azerbaiyán y entrega de mapas con localización de minas por Armenia (junio, julio, diciembre). Nagorno-Karabaj y sus distritos adyacentes continuaban siendo una de las regiones con más minas del mundo.

En relación a otras **consecuencias humanitarias** del conflicto contempladas en el acuerdo de 2020, en lo referente al retorno de población desplazada con apoyo de ACNUR, las partes no alcanzaron acuerdo relativo al acceso internacional a la región, divergencia vinculada al antagonismo en torno a la cuestión del estatus de Nagorno-Karabaj. Cada parte exigía que el acceso a Nagorno-Karabaj se produjese solo desde su territorio, lo que bloqueó el potencial apoyo de ACNUR en los movimientos de retorno que se produjeron en los meses posteriores al fin de la guerra. Por otra parte, en el ámbito político y social predominaron las narrativas vinculadas al patriotismo y el militarismo. Se produjeron algunas iniciativas de construcción de paz de sociedad civil local, de alcance limitado y en un contexto regional de obstáculos y estigmatización de la sociedad civil involucrada en el análisis crítico de la guerra y la promoción de la construcción de paz.

Género, paz y seguridad

El nuevo esquema negociador transcurrió sin participación de mujeres de la sociedad civil ni dimensión de género, lo que marcó una continuidad con la exclusión previa a la guerra de 2020. En este sentido, una resolución del Parlamento Europeo de mayo sobre prisioneros de guerra en el periodo posterior al reciente conflicto armado entre Armenia y Azerbaiyán incluía un llamamiento a los Gobiernos de ambos países, así como a los mediadores, a incluir de manera sistemática a las mujeres en el proceso de paz así como a consultar con defensoras de derechos humanos.

Por otra parte, mujeres defensoras de derechos humanos de las mujeres y mujeres activistas de Armenia y Azerbaiyán señalaron el elevado grado de militarización entre mujeres y hombres de ambos países, incluyendo a través del papel que tuvieron ciudadanas de ambos países en la promoción y exaltación de la movilización

militar en 2020, en un contexto de arraigada propaganda militar y patriotismo en múltiples ámbitos y estructuras (político, educativo, social). Activistas también señalaron el incremento de discursos sobre los vínculos entre maternidad, defensa de la nación y militarismo, así como los obstáculos para llevar a cabo trabajo de construcción de paz en el escenario actual, incluyendo a causa de su estigmatización.

Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)

Actores negociadores	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ¹⁴
Terceras partes	OSCE, UE y ONU, EEUU, Rusia ¹⁵
Acuerdos relevantes	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.

14. 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.

15. *Ibid.*

El proceso negociador que involucra a Georgia, las regiones de Abjasia y Osetia del Sur y a Rusia continuó activo, con obstáculos crónicos. En el ámbito negociador de más alto nivel, se llevaron a cabo cuatro nuevas rondas presenciales de las Discusiones Internacionales de Ginebra (GID, por sus siglas en inglés), en marzo, junio, octubre y diciembre, bajo la co-mediación de la OSCE, UE y ONU. Tras el *impasse* de 2020 –año en que a causa de la pandemia solo se había celebrado una ronda in situ (diciembre) y una serie de consultas previas por videoconferencias y viajes a la región por los co-mediadores–, la recuperación normalizada de las rondas de las GID fue señalada como un indicio de progreso por actores mediadores como la UE, frente a los desafíos de la pandemia al proceso negociador. No obstante, a lo largo del año **se pusieron de manifiesto en las GID los obstáculos y enorme distancia entre las partes en torno a cuestiones de fondo.**

En el marco del grupo de trabajo de seguridad de las GID, continuó estancada la cuestión clave del no uso de la fuerza. Abjasia, Osetia del Sur y Rusia siguieron reclamando acuerdos bilaterales entre Georgia y cada una de las regiones de compromiso de no uso de la fuerza, mientras Georgia mantuvo su posición de que el acuerdo en esta materia debía ser entre Rusia y Georgia, rechazado por Rusia por no considerarse parte en conflicto. Georgia también expresó en las GID preocupación por el plan de acción para la creación de un espacio socioeconómico común adoptado por Abjasia y Rusia a finales de 2020, que contempla medidas de “armonización” en ámbitos como doble nacionalidad, doble tributación, aduanas y que regula la actividad de ONG y “agentes extranjeros”, entre muchos otros aspectos. Georgia también denunció las prácticas de hechos consumados de Abjasia, Osetia del Sur y Rusia de extender la frontera administrativa, ampliando el territorio bajo su control. Por su parte, las regiones independientes de facto denunciaron lo que consideran militarización de Georgia en el marco de las relaciones de Tbilisi con la OTAN y sus Estados miembros –modernización de sus fuerzas, ejercicios militares conjuntos, entre otros. A su vez, defendieron delimitar la frontera entre las regiones y Georgia.

Otras cuestiones abordadas en los grupos de trabajo de las GID de seguridad y ámbito humanitario incluyeron la detención de personas que cruzan la línea de frontera administrativa, restricciones de movimiento, las personas desaparecidas por el conflicto, el abordaje de la pandemia de la COVID-19, derechos lingüísticos de la minoría georgiana de Abjasia, entre otros. El grupo de trabajo humanitario continuó con dificultades, con el abandono de algunas sesiones por los representantes de Abjasia y Osetia del Sur como en años anteriores. En clave positiva, las rondas de 2021 incluyeron espacios de discusión sobre “seguridad humana” y retos comunes que afrontan las poblaciones de la zona de conflicto, y se abordaron al nivel de las GID algunos aspectos relativos a la agenda de mujeres, paz y seguridad. **Actores internacionales celebraron cierto grado de**

cooperación entre las partes en conflicto en el abordaje de la pandemia. Aun así, la mayor parte del año los puntos de cruce de las líneas de frontera administrativa permanecieron cerrados. Su cierre agravó la situación humanitaria y socioeconómica de la población de la zona de conflicto.

Se mantuvo activo el espacio de diálogo vinculado al Mecanismo de Prevención y Respuesta de Incidentes (IPRM) de Ergneti, relativo a Osetia del Sur, co-facilitado por la UE y la OSCE. En cambio, **el IPRM de Gali continuó cancelado, sin que se lograra su reactivación durante el año, si bien en la última ronda de las GID del año, en diciembre, ambas partes expresaron su disposición a reanudarlo.** También los co-mediadores destacaron señales positivas sobre su posible reinicio. En el IPRM de Ergneti se abordaron cuestiones como el cierre prolongado de los puntos de cruce y su impacto en la población, entre otros. En clave positiva, se valoró positivamente medidas en cooperación en materia de uso de agua durante el verano. Los co-facilitadores destacaron el clima constructivo del IPRM de Ergneti a lo largo del año.

Género, paz y seguridad

Durante el año se dio impulso a la agenda de mujeres, paz y seguridad en el país en diversos niveles, si bien organizaciones de la sociedad civil siguieron señalando que era necesaria una mayor implementación. Por una parte, **siguieron produciéndose reuniones entre representantes gubernamentales de Georgia partícipes de las GID y del IPRM y organizaciones de mujeres,** organizadas por las instituciones georgianas con apoyo de ONU Mujeres, con participación también de otros actores como la UE. En esos espacios se abordaron retos y dinámicas del proceso negociador, iniciativas para fortalecer la participación de mujeres y prioridades y propuestas de las mujeres. En la reunión de abril **la ministra de Estado para la Reconciliación y la Igualdad Cívica, Tea Akhvlediani, anunció el establecimiento de un grupo de trabajo sobre mujeres, paz y seguridad con participación de organizaciones de mujeres para facilitar el intercambio y consultas** en torno a las políticas de reconciliación y construcción de paz y fortalecer la participación estructurada de mujeres desplazadas y afectadas por el conflicto en el proceso de paz. En la reunión de noviembre, organizaciones de mujeres plantearon la necesidad de abordar cuestiones como formatos de participación, específicamente para mujeres desplazadas y mujeres afectadas por el conflicto; sensibilización y acceso a las vacunas contra la COVID-19; derechos de propiedad de nuevas generaciones de población desplazada y acceso a la educación en georgiano. Por otra parte, en el marco del encuentro en mayo entre participantes georgianos del IPRM de Ergneti y organizaciones de mujeres, **estas propusieron la creación de un espacio de diálogo directo entre mujeres georgianas y osetias** en el que abordar y negociar sobre problemas comunes, según destacó ONU Mujeres.

En la sesión informativa de los tres co-mediadores ante el Consejo Permanente de la OSCE, la co-mediadora Ayşe Cihan Sultanoğlu, representante de la ONU, señaló que seguían abogando por medidas para la participación de mujeres y que de la mano del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz (DAPCP) de la ONU se estaba trabajando en un análisis de género del conflicto encaminado a fortalecer la construcción de paz inclusiva en el marco de las GID. A su vez, Annika Soder –representante especial para el Sur del Cáucaso de la presidencia de turno de la OSCE y con cuyo nombramiento se incrementó la proporción de mujeres en el máximo nivel de la co-mediación– destacó una mayor comprensión sobre los efectos diferenciados de género del conflicto en las GID, base sobre la que se esperaba avanzar en próximas rondas.

Se inició en julio el proceso de elaboración del borrador del cuarto plan de acción nacional sobre mujeres, paz y seguridad de Georgia. Se produjeron diversos encuentros participativos con organizaciones de mujeres de la sociedad civil, así como representantes de municipios, entre otros actores, con el fin de identificar prioridades y acciones para el nuevo plan. Entre las necesidades identificadas en la reunión con 15 municipios se incluyeron necesidades diarias de la población desplazada y afectada por el conflicto, específicamente mujeres y niñas, como el acceso a atención médica y otros servicios esenciales, infraestructura, transporte, educación, entre otros, según señaló ONU Mujeres, que coorganizaba los encuentros participativos para el nuevo plan.

Sudeste de Europa

Chipre	
Actores negociadores	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre
Terceras partes	ONU, UE (observadora en la Conferencia internacional de Ginebra), Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
Acuerdos relevantes	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 Cristofias-Talat (2008-2012), en 2014 se inició una nueva etapa de negociación que ha generado elevadas expectativas.

El proceso de paz continuó estancado, sin que se lograsen reanudar las negociaciones formales.

Precedida de reuniones preparatorias, se celebró en abril una cumbre informal en Ginebra en el formato 5+1, convocada por el secretario general de la ONU y que reunió a los líderes grecochipriota y turcochipriota, los tres países garantes (Grecia, Turquía y Reino Unido) y la ONU. El encuentro, de tres días y que incluyó sesiones del secretario general bilaterales y multilaterales, tenía el objetivo de valorar la existencia de condiciones para la reanudación de negociaciones formales para una solución al conflicto. En la cumbre se puso de manifiesto la creciente distancia entre la visión de las partes, ante la posición turcochipriota –ya manifestada en 2020 tras la elección del nuevo líder turcochipriota, Ersin Tatar– de defensa de una solución de dos Estados, defendida también por Turquía y que rompía con el consenso de un horizonte de solución de federación bizonal y bicomunal con igualdad política promovida por la ONU y respaldada hasta entonces por las partes. El liderazgo turcochipriota alegaba el agotamiento de esa fórmula. La parte grecochipriota siguió defendiendo una solución de federación bizonal bicomunal. Pese a la distancia, las partes acordaron continuar con el diálogo. El secretario general de la ONU enfatizó en su informe de mediados de año que el Consejo de Seguridad de la ONU había dejado claro en resoluciones desde hace medio siglo que solo hay un Estado soberano en la isla, al tiempo que señaló que tomaba nota de la situación de la isla y de la importancia transmitida por las partes de lograr un marco para que la igualdad política se manifieste en forma de participación compartida y efectiva.¹⁶

En septiembre el secretario general acogió reuniones por separado y una nueva reunión informal conjunta con los líderes de ambas comunidades de la isla, en los márgenes de la Asamblea General de la ONU. **El liderazgo turcochipriota ahondó en su posición de defensa de una solución de dos Estados. Por su parte, trascendió la propuesta grecochipriota de solución de una federación descentralizada en un Estado reunificado, a la que llegar a través de una hoja de ruta con varios pasos, incluyendo la firma de un acuerdo estratégico, el retorno a la Constitución de 1960** –alegando que ello no suponía un paso a un Estado unitario sino a uno en

16. Secretario general de la ONU, *Misión de buenos oficios en Chipre. Informe del Secretario General*, S/2021/634, 9 de julio de 2021.

que la parte turcochipriota pudiera tomar las posiciones a que tenía derecho– y al inicio de negociaciones para el establecimiento de la federación descentralizada, incluyendo ajustes territoriales. Cada parte rechazó la posición de la otra sobre la solución al conflicto. También la alta funcionaria de la ONU, en representación del secretario general, Jane Holl Lute, alta funcionaria de las Naciones Unidas –que finalizó su cargo en otoño de 2021– mantuvo reuniones con los dirigentes de ambas comunidades y sus representantes y con los países garantes. En su informe de diciembre, el secretario general de la ONU reiteró que las posiciones de las partes continuaban muy alejadas.¹⁷

Los contactos informales durante el año en Chipre lograron reanudar las negociaciones oficiales y las posturas de las partes siguieron distanciadas

Durante el año, a la complejidad de conciliar posiciones tan distantes se añadieron los obstáculos vinculados al contexto de tensión regional interrelacionada con Chipre, con la continuación de la disputa entre los poderes garantes Turquía y Grecia y sus respectivos aliados en torno a la delimitación de fronteras marítimas y zonas económicas exclusivas, al acceso a hidrocarburos y la soberanía de algunas islas. En 2021 Grecia y Turquía reanudaron el diálogo exploratorio después de cinco años y mantuvieron varias rondas, sin resultados tangibles, y mantuvieron activo el canal de comunicación militar bajo el paraguas de la OTAN, si bien continuó la tensión militarizada en las aguas en torno a Chipre y el conjunto de la región, aunque a un nivel más reducido que en 2020, año en que escaló, incluyendo con la colisión de dos barcos de guerra. La desconfianza entre las partes siguió alimentada también por la tensión en torno a Varosha –ciudad de la isla tomada por las fuerzas de Turquía en su invasión de 1974, de la que huyó su población grecochipriota, abandonada y cerrada y parcialmente reabierta en 2020–, y la decisión turcochipriota en 2021 de continuar reabriendo la localidad de Varosha, incluyendo con la transferencia del control militar al control civil de una parte de Varosha. La medida generó críticas grecochipriotas y llamamientos de actores internacionales como el Consejo de Seguridad a revertir la reapertura.

En paralelo a las reuniones informales con el máximo representante de la ONU y con Lutte, se llevaron a cabo reuniones entre la representante especial del secretario general de la ONU, Elizabeth Spehar –cuyo mandato finalizó en noviembre y que fue sucedida por Colin Stewart– y representantes de los líderes de ambas comunidades, con el fin de promover la confianza entre las partes y abordar diversas cuestiones, con escasos avances. En diciembre los dos líderes se encontraron informalmente en el marco de una recepción de la misión de la ONU, en lo que fue su primer encuentro en la isla en el año. A su vez, y respecto a los comités técnicos conjuntos, estos siguieron afrontando obstáculos y la mayoría solo se reunieron esporádicamente. Aun así, destacó, entre otros el trabajo del comité técnico de

salud, con intercambios frecuentes y armonización de medidas entre las partes para el abordaje de la pandemia.

Por otra parte, continuaron activos otros ámbitos de diálogo, como la llamada Vía Religiosa, apoyada por Suecia, que agrupa a líderes religiosos de ambas comunidades –y que durante el año realizaron reuniones y llamamientos favorables al diálogo y a una solución al conflicto y visitas recíprocas–, así como el diálogo al nivel de representantes de partidos políticos promovido por Eslovaquia. También organizaciones de la sociedad civil se implicaron en actividades intercomunitarias de promoción de una solución al conflicto, incluyendo acciones previas a la celebración de la cumbre informal de junio. En conjunto, la ONU identificó una tendencia de incremento de actividad intercomunitaria favorable a una solución.

Género, paz y seguridad

Organizaciones de mujeres de la sociedad civil continuaron reclamando mayor participación en el proceso de paz así como la integración de la perspectiva de género en el proceso. Así lo reclamaron a las partes y a la comunidad internacional en reuniones y acciones previas a la celebración de la cumbre informal 5+1 de junio. En esa línea, el secretario general de la ONU instó a las partes en conflicto a elaborar un plan de acción para promover y garantizar la participación de mujeres y la integración de la perspectiva de género en el proceso y a impulsar los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de ese plan. En relación a la cumbre 5+1, el secretario general lamentó la escasa participación de mujeres y llamó a que en futuras delegaciones se alcance al menos el umbral del 30% de mujeres. Por otra parte, en el marco del nivel de los grupos técnicos conjuntos del proceso de paz, el comité de género se mantuvo parcialmente activo durante el año, con cambios en la composición de sus integrantes turcochipriotas –las elecciones turcochipriotas y el cambio de liderazgo en 2020 llevaron a cambios en los equipos turcochipriotas de los comités técnicos–.

Serbia – Kosovo	
Actores negociadores	Serbia, Kosovo
Terceras partes	UE, ONU, EEUU
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)

17. Secretario general de la ONU, *Misión de buenos oficios en Chipre. Informe del Secretario General*, S/2021/1109, 31 de diciembre de 2021.

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. Siguieron 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 negociador afrontó obstáculos durante el año y se puso de manifiesto la gran distancia entre las partes. Actores internacionales se involucraron en llamamientos a la reanudación del diálogo, incluyendo la UE, EEUU, Alemania y Francia. Tras las elecciones anticipadas parlamentarias de Kosovo en febrero, en las que resultó ganador el partido Vetëvendosje –con el 48% de los votos y una mayoría parlamentaria de 58 de los 120 escaños– y que llevaron al cargo de primer ministro a Albin Kurti, se produjeron diversas reuniones de representantes de la UE con los líderes de Serbia y Kosovo por separado, tanto en ambos territorios como en Bruselas. EEUU –a través de su enviado especial para los Balcanes occidentales, Matthew Palmer– participó también en reuniones en la región.

Se reanudó el diálogo político de alto nivel a mediados de junio en Bruselas, facilitado por la UE, seguida de una nueva reunión en ese formato en julio. No se lograron avances y se evidenciaron desacuerdos sustantivos. **Serbia acusó a Kosovo de incumplimiento del acuerdo de establecimiento de una asociación de municipios serbios de Kosovo y de insistir en cambio en el reconocimiento de Kosovo.** Por su parte, **Kosovo acusó a Serbia de otros incumplimientos y criticó a Belgrado por la falta de apertura hacia una propuesta kosovar de varios puntos** (creación de un área de libre comercio en el sudeste europeo en condiciones de igualdad; compromiso de no atacarse; relaciones bilaterales con reconocimiento mutuo, incluyendo cuestiones relativas a sus respectivas minorías, con la propuesta de creación de un consejo nacional para la

población serbia de Kosovo; y sustitución del presidente de la comisión sobre personas desaparecidas de Serbia). Por otra parte, tras la reunión de julio, Serbia expresó su acuerdo con tres puntos propuestos por la UE (incremento de esfuerzos conjuntos en materia de personas desaparecidas, abstención de acciones que puedan desestabilizar la situación sobre el terreno, y reuniones mensuales al nivel de negociadores jefes) y acusó a Kosovo de no aceptar el segundo punto. Por su parte, Kosovo ahondó en los puntos de su propuesta de junio con una nueva propuesta de declaración, mientras continuó acusando a Serbia de no abrirse a sus propuestas. **El representante especial de la UE, Miroslav Lajčák, constató la distancia entre las partes y el trabajo pendiente. La reunión prevista entre Vucik y Kurti en septiembre no llegó a producirse, ante la falta de avances suficientes en el nivel de reuniones técnicas.**

El proceso negociador se vio afectado en septiembre también por la crisis política y de seguridad en torno a la frontera entre Serbia y Kosovo generada tras la decisión de Kosovo de no renovar un pacto temporal anterior sobre matriculación y en su lugar pasar a requerir un registro de matrícula temporal kosovar para entrar en su territorio, en reciprocidad de las medidas que Serbia mantiene. La medida llevó a protestas y barricadas de población serbia en el norte de Kosovo, bloqueando puntos de cruce claves, y al despliegue de fuerzas especiales armadas de la Policía de Kosovo. Serbia a su vez elevó el nivel de alerta de su Ejército en la zona fronteriza y aviones de combate sobrevolaron la zona, en lo que fue considerado como **la peor crisis desde los incidentes fronterizos de 2011.** Tras llamadas internacionales a la desescalada, **Serbia y Kosovo llegaron a un acuerdo de solución provisional a finales de septiembre,** facilitado por la UE, que incluía retirada de fuerzas policiales y de barricadas, despliegue de la OTAN en los puntos de cruce durante dos semanas y ocultamiento de los distintivos de cada territorio con etiquetas blancas, así como acuerdo para la creación de un grupo de trabajo conjunto para alcanzar una solución permanente a la cuestión de las matrículas.

El proceso negociador se mantuvo estancado en los últimos meses del año. Medio centenar de organizaciones de la sociedad civil de Serbia y de Kosovo instaron a los líderes de ambos territorios a reanudar el diálogo de forma sostenible y a abstenerse de retórica incendiaria contra las respectivas poblaciones minoritarias. A finales de año, Kurti insistía en la necesidad de un nuevo enfoque, con el reconocimiento mutuo en el centro.

Género, paz y seguridad

La Red de Mujeres de Kosovo (KWN, por sus siglas en inglés), plataforma que agrupa a más de 150 organizaciones de mujeres de la sociedad civil de Kosovo, continuó reclamando la participación de mujeres en el proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo, así como la inclusión en la agenda de cuestiones prioritarias para

las mujeres. **Durante el año, la KWN denunció que el nivel de grupos de expertos del proceso negociador no incluía ninguna mujer. Como demanda concreta, reclamó al Gobierno kosovar participación sustantiva de mujeres en los procesos de decisión relativos al diálogo, incluyendo en el equipo negociador formal así como en consultas públicas.** En ese sentido, la KWN reiteró su disposición a proporcionar sugerencias de mujeres calificadas para el proceso negociador, así como a dar

apoyo a la celebración de consultas para avanzar hacia un proceso inclusivo y transparente.

Asimismo, representantes de KWN se reunieron en junio con la presidenta de Kosovo, Vjosa Osmani-Sadriu – elegida en abril como nueva dirigente por el Parlamento kosovar–. Entre los objetivos de la KWN para la reunión se incluía el impulsar la participación de mujeres en el diálogo entre Serbia y Kosovo.

6. Negociaciones de paz en Oriente Medio

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

En el presente capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio durante 2021. En primer lugar, se presentan las principales características y tendencias generales de los procesos negociadores en la región. En segundo lugar, se analiza la evolución de los contextos a lo largo del año, incluyendo referencias a la perspectiva de género y a la implementación de la agenda de género, paz y seguridad. Al principio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países de Oriente Medio que fueron escenario de negociaciones durante 2021.

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

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

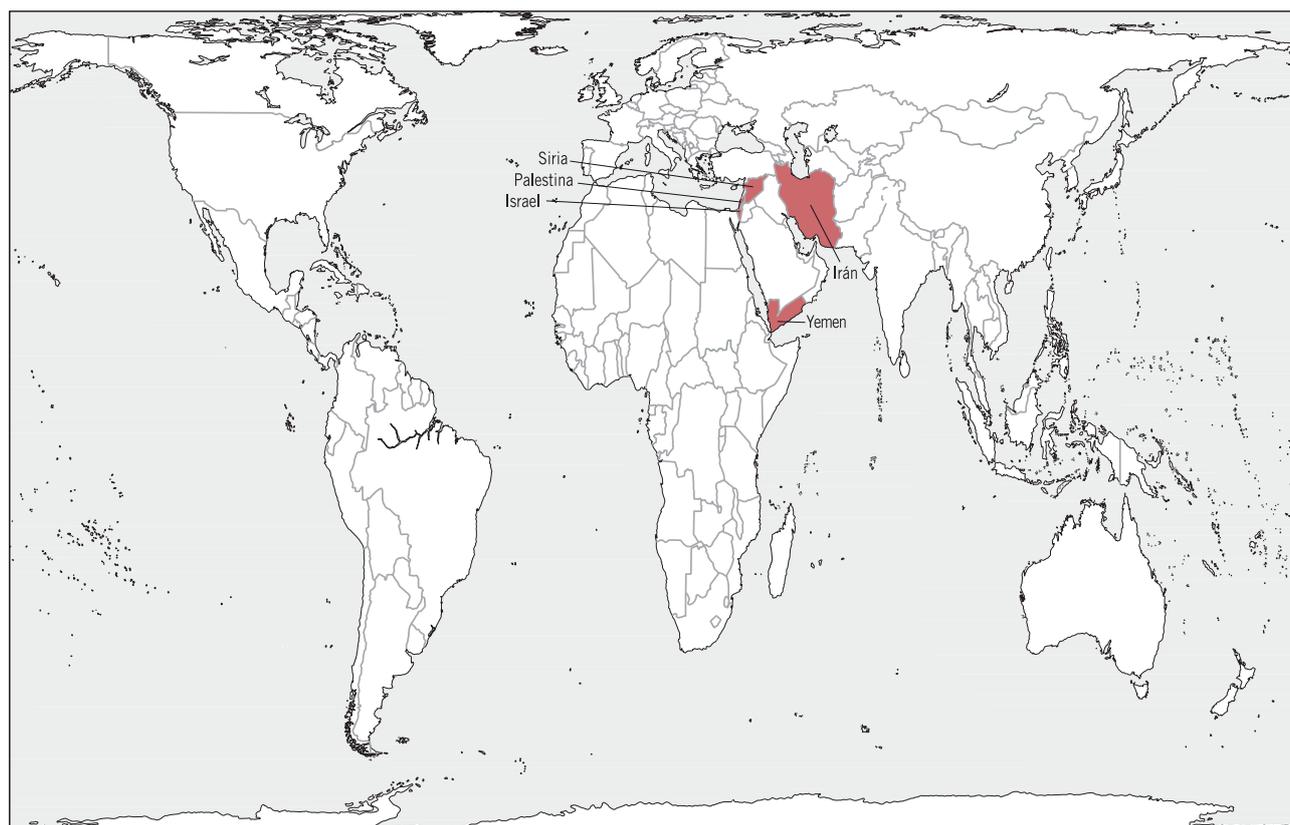
6.1 Negociaciones en 2021: tendencias regionales

En este capítulo se analizan cinco casos de negociación, diálogo y contactos exploratorios que tuvieron lugar durante 2021 en Oriente Medio, el mismo número de contextos que el año anterior y que representan un 14% del total de procesos de paz identificados a nivel mundial. Tres de estas negociaciones estaban vinculadas a casos de conflicto armado: Israel-Palestina, Siria y Yemen. Los otros dos procesos

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

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

Mapa 6.1. Negociaciones de paz en Oriente Medio en 2021



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Análisis de casos

Golfo

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

Síntesis:

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

en EEUU, en un contexto marcado por desconfianzas históricas, cuestiones de soberanía y orgullo nacional, dispares intereses geopolíticos y estratégicos y pugnas regionales, entre otros factores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Síntesis:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Género, paz y seguridad

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

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

Mashreq

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

Síntesis:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. José Abu Tarbush (2021), op.cit.

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

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

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

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

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

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

Palestina	
Actores negociadores	Hamas, Fatah
Terceras partes	Egipto, Qatar, Argelia
Acuerdos relevantes	Acuerdo de la Meca (2007), Acuerdo de El Cairo (2011), Acuerdo de Doha (2012), Acuerdo de Beach Refugee Camp (2014)

Síntesis:

Desde el inicio de la confrontación entre Hamas y Fatah, que a partir de 2007 se ha materializado en una separación de facto entre Gaza y Cisjordania, diversas iniciativas de mediación han intentado reducir la tensión y promover una aproximación entre las dos formaciones palestinas. No fue hasta mayo de 2011 que la confluencia de múltiples factores –entre ellos el estancamiento en las negociaciones con Israel, los cambios en la región como consecuencia de las revueltas árabes y la presión de la opinión pública palestina– facilitó la firma de un acuerdo de reconciliación entre las partes. Sin embargo, las divergencias entre Hamas y Fatah

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

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

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

19. Véase el resumen sobre Palestina en este capítulo.

en temas clave dificultaron la implementación del acuerdo, que pretendía la formación de un gobierno de unidad, la celebración de elecciones legislativas y presidenciales, y una reforma de las fuerzas de seguridad. Desde entonces se han anunciado sucesivos acuerdos entre las partes que no han llegado a implementarse.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Siria	
Actores negociadores	Gobierno, sectores de la oposición política y armada
Terceras partes	ONU, Rusia, Turquía, Irán, además de Jordania, Líbano e Iraq (observadores en proceso de Astaná)
Acuerdos relevantes	Comunicado de Ginebra del Grupo de Acción por Siria (2012); Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU en apoyo a una Hoja de Ruta para un Proceso de Paz en Siria del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG) tras las Conversaciones de paz de Viena (2015) ³³

Síntesis:

Ante las graves consecuencias del conflicto armado en Siria y en un contexto de preocupación por las repercusiones regionales de la crisis, diversos actores regionales e

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Género, paz y seguridad

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

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

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

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

Anexo 1: Resumen de los conflictos armados en 2021¹

Conflicto ² -inicio-	Tipología ³	Actores principales ⁴	Intensidad ⁵
			Evolución ⁶
ÁFRICA			
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/ Noroeste y Suroeste) -2018-	Interno internacionalizado	Gobierno de Camerún, Gobierno de Nigeria, movimiento secesionista político-militar en el que destacan la coalición opositora Ambazonia Coalition Team (ACT, incluyendo IG Sako, del que forman parte los grupos armados Lebialem Red Dragons y SOCADEF) y Ambazonia Governing Council (AGovC, incluyendo el IG Sisiku, cuyo brazo armado es el Ambazonia Defence Forces, ADF), múltiples milicias y grupos armados menores	3
	Autogobierno, Identidad		↑
Etiopía (Tigré) -2020-	Interno internacionalizado	Gobierno de Etiopía, Gobierno de Eritrea, cuerpos de seguridad y milicias del Frente de Liberación Popular de Tigré (TPLF), cuerpos de seguridad de las regiones de Amhara y de Afar, milicia amhárica Fano	3
	Gobierno, 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) -también denominado Fuerzas Armadas Árabes de Libia (ALAF)-, 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	2
	Gobierno, Recursos, Sistema		↓
Malí -2012-	Interno internacionalizado	Gobierno, CMA (MNLA, 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 la Provincia de África Occidental (ISWAP) –también conocido como Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS)-, Katiba Macina, MINUSMA, Francia (operación Barkhane), Fuerza Conjunta Sahel G5 (Mauritania, Chad, Malí, Níger y Burkina Faso), EEUU, Takouba Task Force (Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Malí, Holanda, Níger, Noruega, Portugal, Suecia y Reino Unido), Rusia	3
	Sistema, Autogobierno, Identidad		=

1. Tabla extraída de Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2022.
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 2021 con la del 2020, apareciendo el símbolo de escalada de la violencia (↑) si la situación general del conflicto durante 2021 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
ÁFRICA			
Mozambique (Norte) -2019-	Interno internacionalizado	Gobierno, Estado Islámico Provincia de África Central (ISCAP) -anteriormente autodenominado Ahlu Sunnah Wa-Jama (ASWJ)-, al-Qaeda, empresa de seguridad privada sudafricana DAG (Dyck Advisory Group), Tanzania, Ruanda, Sudáfrica, Misión en Mozambique de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SAMIM).	3
	Sistema, Identidad		↓
Región Lago Chad (Boko Haram) - 2011-	Interno internacionalizado	Gobierno de Nigeria, milicia progubernamental Civilian Joint Task Force, facciones de Boko Haram (ISWAP, JAS-Abubakar Shekau, Ansaru, Bakura), milicias civiles, fuerza conjunta MNJTF (Benín, Nigeria, Camerún, Chad, Níger)	3
	Sistema		=
Región Sahel Occidental -2018-	Internacional	Burkina Faso, Malí, Níger, Costa de Marfil, 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, Takouba Task Force (Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Mali, Holanda, Níger, Noruega, Portugal, Suecia y Reino Unido), Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (JNIM o GSIM), Estado Islámico Provincia de África Occidental (ISWAP) –también conocido como Estado Islámico en el Gran Sahara (ISGS)–, Macina Liberation Front (FML), Ansarul Islam, otros grupos yihadistas y milicias comunitarias, Rusia	3
	Sistema, Identidad, Recursos		↑
RCA -2006-	Interno internacionalizado	Gobierno, grupos armados integrantes de la Coalición de Patriotas por el Cambio (CPC, compuesta por facciones antibalaka lideradas por Mokom y Ngaïssona, 3R, FPRC, MPC y UPC), otros grupos armados locales y extranjeros, Francia, MINUSCA, Ruanda, Rusia (Wagner Group)	3
	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	3
	Gobierno, Identidad, Recursos		=
RDC (este – ADF) -2014-	Interno internacionalizado	RDC, Uganda, milicias Mai-Mai, grupo armado de oposición ADF, MONUSCO	3
	Sistema, Recursos		↑
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, ISIS	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, UNITAMS	3
	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), Alianza de Movimientos de Oposición de Sudán del Sur (SSOMA) –que incluye a las organizaciones rebeldes NAS, SSUF/A, Real-SPLM, NDM-PF, UDRM/A, NDM-PF, SSNMC), Sudán, Uganda, UNMISS	3
	Gobierno, Recursos, Identidad		=
AMÉRICA			
Colombia -1964-	Interno internacionalizado	Gobierno, ELN, FARC (disidentes), EPL, grupos paramilitares	2
	Sistema		↑
ASIA			
Afganistán -2001-	Interno internacionalizado	Gobierno, coalición internacional (liderada por EEUU), OTAN, milicias talibán, señores de la guerra, ISIS (K), Frente Nacional de Resistencia (NRF)	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, Grupo Toraiife, facciones del MILF y el MNLF	1
	Autogobierno, Identidad, Sistema		↓

Conflicto -inicio-	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
ASIA			
India (Jammu y Cachemira) -1989-	Interno internacionalizado	Gobiernos, Lashkar-e-Toiba (LeT), Hizb-ul-Mujahideen, Jaish-e-Muhammad, United Jihad Council, Jammu Kashmir Liberation Front (JKLF), The Resistance Front (TRF)	1
	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); PDF	3
	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, BRN y otros grupos armados de oposición secesionistas	1
	Autogobierno, Identidad		=
EUROPA			
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		↑
ORIENTE MEDIO			
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	1
	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	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	2
	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 ⁷ -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 expresidente 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 (STC), AQPA, ISIS, coalición internacional liderada por Arabia Saudita, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Irán	3
	Sistema, Gobierno, Identidad		=

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

7. En ediciones anteriores del informe el conflicto armado protagonizado por los al-houthistas y el de AQPA se abordaban por separado. Este año se analizan conjuntamente por la convergencia en las dinámicas de conflictividad.

Anexo 2: Resumen de las tensiones en 2021¹

Tensión ²	Tipología ³	Actores principales	Intensidad ⁴
			Evolución ⁵
ÁFRICA			
África Central (LRA)	Internacional	Fuerzas Armadas de Sudán, Sudán del Sur, RDC, RCA y Uganda, milicias comunitarias y grupos armados de los países de la región	1
	Recursos		=
Argelia ⁶	Interno	Gobierno, poder militar, oposición política y social, movimiento Hirak, grupos armados AQMI (ex GSPC), Jund al-Khilafa (filial ISIS)	2
	Gobierno, Sistema		=
Benín	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		=
Burkina Faso	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, sectores del Ejército	2
	Gobierno		↑
Chad	Interna	Consejo Militar de Transición, oposición política y social (entre otros, coalición Wakit Tama, que incluye al partido Les Transformateurs), grupos armados chadianos (entre otros, FACT, CCMSR, UFR), grupo armado nigeriano Boko Haram, milicias comunitarias	3
	Gobierno		↑
Costa de Marfil	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno, Identidad, Recursos		=
Djibouti	Interna	Gobierno, oposición política, grupo armado FRUD-armé	2
	Gobierno		↑
Eritrea	Interna internacionalizada	Gobierno, coalición opositora político-militar EDA (EPDF, EFDM, EIPJD, ELF, EPC, DMLEK, RSADO, ENSF, EIC, Nahda), otros grupos	1
	Gobierno, Autogobierno, Identidad		=
Eritrea – Etiopía	Internacional	Eritrea, Etiopía	1
	Territorio		↓
Eswatini	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
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/OLA, IFLO	3
	Autogobierno, Identidad, Recursos		↑
Etiopía – Egipto – Sudán	Internacional	Etiopía, Egipto, Sudán	2
	Recursos		↑
Etiopía – Sudán	Internacional	Etiopía, Sudán	2
	Recursos		↑

1. Tabla extraída de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2022.
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 2021 con la del año 2020 apareciendo el símbolo (↑) si la situación general durante 2021 es más grave que la del año anterior, (↓) si es mejor y (=) si no ha experimentado cambios significativos.
6. A partir de la edición 2022 del informe *Alerta!* la tensión denominada "Argelia" incluye también las actividades de grupos yihadistas (en particular de AQMI) que en el pasado se analizaban por separado.

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
ÁFRICA			
Gambia	Interna	Gobierno, sectores del Ejército, oposición política	1
	Gobierno		=
Guinea	Interna	Gobierno, Fuerzas Armadas, partidos políticos de oposición, sindicatos	3
	Gobierno		↑
Guinea-Bissau	Interna internacionalizada	Gobierno de transición, Fuerzas Armadas, oposición política, redes internacionales de narcotráfico	2
	Gobierno		↓
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 Kenia, ISIS	3
	Gobierno, Sistema, Recursos, Identidad, Autogobierno		↑
Malí	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		↑
Marruecos – Sáhara Occidental	Internacional ⁷	Marruecos, República Árabe Saharaui Democrática (RASD), grupo armado Frente POLISARIO	3
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↑
Mozambique	Interna	Gobierno, RENAMO	1
	Gobierno, sistema		↓
Nigeria	Interna	Gobierno, oposición política, organizaciones de la sociedad civil, comunidades cristianas y musulmanas, ganaderas y agrícolas, milicias comunitarias, grupos criminales, IMN	3
	Gobierno, Identidad, Recursos		↑
Nigeria (Biafra)	Interna internacionalizada	Gobierno, IPOB, MASSOB, grupo armado ESN	3
	Identidad, Autogobierno		↑
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	1
	Identidad, Recursos		=
RDC	Interna	Gobierno liderado por Cap pour le Changement (coalición liderada por Félix Tshisekedi), en coalición con el Front Commun pour le Congo (coalición liderada por Joseph Kabila, sucesora de la Alianza por la Mayoría Presidencial), oposición política y social, grupos armados del este del país	2
	Gobierno		↑
RDC – Ruanda	Internacional	Gobierno de RDC, Gobierno de Ruanda, 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		=
Ruanda	Interna internacionalizada	Gobierno, grupo armado ruandés FDLR, oposición política, sectores disidentes del partido gubernamental RPF, diáspora ruandesa en otros países de África y en Occidente	2
	Gobierno, Identidad		=
Ruanda - Burundi	Internacional	Gobierno de Ruanda, Gobierno de Burundi, grupos armados	2
	Gobierno		↓
Ruanda - Uganda	Internacional	Gobierno de Ruanda, 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		=

7. 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
ÁFRICA			
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		=
Tanzania	Gobierno	Gobierno, oposición política y social	2
	Interna		↓
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	2
	Gobierno, Sistema		↑
Uganda	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		↑
Zimbabwe	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		=
AMÉRICA			
Bolivia	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↓
Chile	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↓
Colombia	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		↑
Cuba	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
El Salvador	Interna	Gobierno, oposición política y social, bandas organizadas (narcotráfico, pandillas)	1
	Gobierno		↓
Guatemala	Interna	Gobierno, oposición política y social, pandillas	1
	Gobierno		↓
Haití	Interna	Gobierno, oposición política y social, BINUH, bandas armadas	3
	Gobierno		↑
Honduras	Interna	Gobierno, oposición política y social, bandas organizadas (narcotráfico, pandillas)	1
	Gobierno		↓
México	Interna	Gobierno, oposición política y social, cárteles, grupos armados de oposición	3
	Gobierno, Recursos		=
Nicaragua	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		=
Perú	Interna	Gobierno, oposición armada (Militarizado Partido Comunista del Perú), política y social (organizaciones campesinas e indígenas)	2
	Gobierno, Recursos		=
Venezuela	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		↓
ASIA			
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)	1
	Gobierno		↑

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
ASIA			
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	1
	Autogobierno, Identidad, Sistema		=
China (Hong Kong)	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Autogobierno, Identidad, Sistema		↓
China – Japón	Internacional	China, Japón	1
	Territorio, Recursos		=
China – Taiwán	Internacional	China, Taiwán	1
	Territorio, Recursos		=
Corea, RPD –EEUU, Japón, Rep. de Corea ⁸	Internacional	RPD Corea, EEUU, Japón, Rep. de Corea, China, Rusia	2
	Gobierno		=
Corea, RPD – Rep. de Corea	Internacional	RPD Corea, Rep. de Corea	2
	Sistema		=
India	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Sistema, Gobierno		↓
India (Assam)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados ULFA, ULFA(I), NDFB, NDFB(ICS), ADF, RNLF, KPLT, NSLA, UPLA y KPLT	1
	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 – China	Internacional	India, China	3
	Territorio		↓
India – Pakistán	Internacional	India, Pakistán	3
	Identidad, Territorio		↓
Indonesia (Sulawesi)	Interna	Gobierno, grupo armado MIT	1
	Identidad, Sistema		=
Indonesia (Papúa Occidental)	Interna	Gobierno, grupo armado OPM, oposición política y social, grupos indígenas papús, empresa minera Freeport	2
	Autogobierno, Identidad, Recursos		↑
Kazajstán	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	2
	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		=

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

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
ASIA			
Pakistán	Interna	Gobierno, oposición política y social, oposición armada (milicias talibán, milicias de partidos políticos), Fuerzas Armadas, servicios secretos	2
	Gobierno, Sistema		=
Tailandia	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		↑
Tayikistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, antiguos señores de la guerra, grupos armados regionales, Uzbekistán, Kirguistán	2
	Gobierno, Sistema, Recursos, Territorio		↑
Uzbekistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición social y política, grupos armados regionales, Tayikistán, Kirguistán	1
	Gobierno, Sistema, territorio		↑
EUROPA			
Armenia-Azerbaián (Nagorno-Karabaj)	Internacional	Azerbaián, Armenia, autoproclamada República de Nagorno-Karabaj, Rusia, Turquía	3
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↓
Belarús	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición social y política, UE, Polonia, EEUU, Rusia	2
	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	2
	Autogobierno, Identidad, Gobierno		↑
Turquía - Grecia, Chipre	internacional	Turquía, Grecia, República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre, Egipto, Francia, Emiratos Árabes Unidos, Gobierno de Acuerdo Nacional de Libia	2
	Territorio, Recursos, Autogobierno, Identidad		↓
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 ⁹	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	1
	Autogobierno, Identidad, Gobierno		↑
Turquía	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, ISIS, organización de Fetullah Gülen	2
	Gobierno, Sistema		↑
ORIENTE MEDIO			
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	2
	Gobierno		=

9. 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
ORIENTE MEDIO			
Irán	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		=
Irán (noroeste)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados PJAK y PDKI, Gobierno Regional del Kurdistan (KRG)	1
	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	1
	Autogobierno, Identidad		=
Irán – EEUU, Israel ¹⁰	Internacional	Irán, EEUU, Israel	3
	Sistema, 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, EEUU	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 Ahl 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.

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

Glosario

- AA:** Ejército de Arakan
ABSDF: Frente Democrático Estudiantil de Toda Birmania
ABM: Ansar Beit al-Maqdis
ACCORD: Centro Africano para la Resolución Constructiva de Controversias
ADF: Fuerzas Democráticas Aliadas
AIEA: Agencia Internacional de la Energía Atómica
AKP: Adalet ve Kalkinma Partisi (Partido de la Justicia y el Desarrollo)
ALP: Partido de Liberación Arakan
AMISOM: Misión de la Unión Africana en Somalia
AP: Autoridad Palestina
APCLS: Alianza Patriótica por un Congo Libre y Soberano
AQMI: Al-Qaeda en el Magreb Islámico
AQPA: Al-Qaeda en la Península Arábiga
ARSA: Arakan Rohingya Salvation Army
ASEAN: Asociación de Naciones del Sureste Asiático
ASWJ: Ahlu Sunna Wal Jama'a
AUBP: Programa de Fronteras de la Unión Africana
BDB: Brigadas de Defensa de Bengasi
BIFF: Luchadores por la Libertad Islámica de Bangsamoro
BINUH: Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití
BLA: Ejército de Liberación Baluchi
BLF: Frente de Liberación Baluchi
BLT: Tigres de Liberación Baluchi
BRA: Ejército Republicano de Baluchistán
BRN: Barisan Revolusi Nasional
BRP: Partido Republicano Baluchi
CdR: Cámara de Representantes
CEEAC: Comunidad Económica de los Estados de África Central
CENCO: Conferencia Episcopal Congoleña
CENTCOM: Comando Central de EEUU
CGN: Congreso General Nacional
CIRGL: Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos
CMA: Coordinadora de Movimientos de Azawad
CMFPR: Coordinación de Movimientos y Frente Patriótico de Resistencia
CNDD-FDD: Congreso Nacional para la Defensa de la Democracia – Fuerzas para la Defensa de la Democracia
CNDP: Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo
CNF: Frente Nacional Chin
CNARED: Consejo Nacional para el Respeto del Acuerdo de Arusha para la paz y la Reconciliación en Burundi y el Restablecimiento del Estado de Derecho
CNL: Congreso Nacional por la Libertad
CNR: Consejo Nacional de los Republicanos
CPA: Acuerdo de Paz Global
CPE: Center for Peace Education
CPI: Corte Penal Internacional
CPI-M: Partido Comunista de la India-Maoísta
DDR: Desarme, Desmovilización y Reintegración
DIH: Derecho Internacional Humanitario
DKBA: Ejército Democrático Budista Karen
DMLEK: Movimiento Democrático para la Liberación del Pueblo Kunama de Eritrea
DPA: Acuerdo de Paz de Darfur
EAC: Comunidad de Estados de África del Este
EAU: Emiratos Árabes Unidos
ECOWAS: Comunidad Económica de Estados de África Occidental
EDA: Alianza Democrática Eritrea
EEUU: Estados Unidos de América
EFDM: Movimiento Democrático Federal Eritreo
EH Bildu: Euskal Herria Bildu
EIC: Congreso Islámico Eritreo
EIPJD: Partido Islámico Eritreo para la Justicia y el Desarrollo
ELF: Frente de Liberación Eritreo
ELK: Ejército de Liberación de Kosovo
ELN: Ejército de Liberación Nacional
ENSF: Frente de Salvación Nacional Eritreo
EPC: Congreso del Pueblo Eritreo
EPL: Ejército Popular de Liberación
EPDF: Frente Democrático del Pueblo Eritreo
EPPK: Colectivo de Presos Políticos Vascos
EPRDF: Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Eritreo
EPU: Examen Periódico Universal
ETA: Euskadi Ta Askatasuna (País Vasco y Libertad)
ETIM: Movimiento Islámico del Turquestán Oriental
ETLO: Organización para la Liberación del Turquestán Oriental
EUFOR: Fuerza de la Unión Europea
EULEX: Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo
EUNAVFOR Somalia: Fuerza Naval de la Unión Europea – Somalia, Operación Atalanta
FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FDLP: Frente Democrático de Liberación de Palestina
FDLR: Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda
FGN: Gobierno Federal de Nagaland
FLEC-FAC: Frente de Liberación del Enclave de Cabinda
FML: Frente de Liberación de Macina
FNL: Fuerzas Nacionales de Liberación
FPB: Fuerzas Populares de Burundi
FPLP: Frente Popular de Liberación de Palestina
FPR: Frente Popular por la Liberación
FPRC: Frente Patriótico por el Renacimiento de la República Centroafricana
GATIA: Grupo de Autodefensa Tuareg Imghad y Aliados

GFT: Gobierno Federal de Transición
GID: Conversaciones Internacionales de Ginebra
GNA: Gobierno de Acuerdo Nacional
GNWP: Red Mundial de Mujeres Constructoras de Paz
GPRN/NSCN: Gobierno de la República Popular de Nagaland / Consejo Nacional socialista de Nagaland
GSIM: Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes
GSPC: Grupo Salafista para la Predicación y el Combate
HCUA: Alto Consejo para la Unidad de Azawad
HTS: Hay'at Tahrir al-Sham
ICG: International Crisis Group
IFLO: Frente Islámico para la Liberación de Oromiya
IGAD: Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo
INSTEX: Instrumento de Apoyo a los Intercambios Comerciales
IPRM: Mecanismo de Prevención y Gestión de Incidentes
IRGC: Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica
ISGS: Estado Islámico en el Gran Sáhara
ISIS: Estado Islámico
IU: Izquierda Unida
ISWAP: Estado Islámico en la Provincia de África Occidental
IWF: Fuerza de Voluntarios de Iduwini
JCPOA: Plan Integral de Acción Conjunta
JEM: Movimiento para la Justicia y la Igualdad
JKLF: Frente de Liberación de Jammu y Cachemira
JMB: Asamblea de Muyahidines
JNIM: Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes
KANU: Unión Nacional Africana de Kenya
KCP: Partido Comunista Kangleipak
KDP: Partido Democrático de Kurdistán
KDPI: Partido Democrático del Kurdistán - Partido Democrático del Kurdistán iraní
KFOR: Misión de la OTAN en Kosovo
KIA: Ejército para la Independencia de Kachin
KNA: Ejército de Liberación Kuki
KNF: Frente Nacional Kuki
KNLAPC: Consejo de Paz del Ejército de Liberación Nacional de Karen
KNPP: Partido Progresista Nacional Karen
KNU: Unión Nacional Kayin
KNU/KNLA: Unión Nacional Karen/Ejército de Liberación Nacional Karen
KPLT: Tigres de Liberación del Pueblo Karbi
KRG: Gobierno Regional del Kurdistán
KWN: Red de Mujeres de Kosovo
KYKL: Organización para la Salvación del Movimiento Revolucionario en Manipur
LDU: Unión Democrática de Lahu
LeJ: Ejército de Jhangvi
LeT: Lashkar-e-Toiba
LGTTBI: Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersex
LNA: Ejército Nacional de Libia
LOB: Ley Orgánica de Bangsamoro
LRA: Ejército de Resistencia del Señor
M23: Movimiento 23 de Marzo
MAA: Movimiento Árabe de Azawad
MASSOB: Movimiento para la Actualización del Estado Soberano de Biafra
MEND: Movimiento para la Emancipación del Delta del Níger
MFDC: Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance
MILF: Frente Moro de Liberación Islámico
MINUSCA: Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de Naciones Unidas en República Centroafricana
MINUSMA: Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de Naciones Unidas en Malí
MINUSTAH: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MLCJ: Movimiento de Libertadores Centroafricanos para la Justicia
MNDAA: Ejército de la Alianza Democrática Nacional de Myanmar
MNJTF: Fuerza Regional de Tarea Conjunta
MNLA: Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad
MNLF: Frente Moro de Liberación Nacional
MONUSCO: Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de RD Congo
MOSOP: Movimiento para la Supervivencia del Pueblo Ogoni
MPC: Movimiento Patriótico por la República Centroafricana
MRC: Consejo Republicano de Mombasa
MUYAO: Movimiento Unido por la Yihad en África Occidental
MWMN: Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo
NCA: Acuerdo de alto el fuego a nivel nacional
NCP: Partido del Congreso Nacional
NDA: Vengadores del Delta del Níger
NDAA: Ejército de la Alianza Democrática Nacional
NDF: Frente Democrático Nacional
NDFB: Frente Democrático Nacional de Boroland
NDFB-P: Frente Nacional Democrático de Boroland - Progresista
NDFB-RD: Facción de Ranjan Daimary del Frente Democrático Nacional de Boroland
NDGJM: Mandato de Justicia de Greenland del Delta del Níger
NDPVF: Fuerza Voluntaria del Pueblo del Delta del Níger
NDV: Patrulla del Delta del Níger
NIDCA: Asamblea Consultiva del Delta del Níger
NMSP: Partido del Nuevo Estado Mon
NNC: Consejo Nacional Naga
NNC/GDRN/NA: Consejo Nacional Naga / Gobierno República Democrática de Nagaland / No Acuerdo
NNPG: Grupos Políticos Nacionales Naga
NOREF: Norwegian Centre for Conflict Resolution
NPA: Nuevo Ejército Popular
NPGN: Gobierno Nacional Popular de Nagaland
NSCN-IM: Consejo Nacional Socialista de Nagalandia-Isaac Muivah
NSCN-K: Consejo Nacional Socialista de Nagalandia-Khaplang
NSCN (K-K): Consejo Nacional Socialista de Nagalandia (Kole-Kitovi)
NSCN-R: Consejo Nacional Socialista de Nagalandia-Reforma
NSLA: Ejército Nacional Santhal
NTJ: National Towheed Jamaat

OCHA: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas

OCI: Organización para la Cooperación Islámica

OEA: Organización de los Estados Americanos

OFDM: Movimiento Democrático Federalista Oromo

OIF: Organización Internacional de la Francofonía

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OLF: Frente de Liberación Oromo

ONG: Organización No Gubernamental

ONLF: Frente de Liberación Nacional de Ogadén

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ONUCI: Operación de Naciones Unidas en Côte d'Ivoire

OPC: Etiopía Oromiya

OPM: Organización de la Papua Libre

OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

OTAN: Organización para el Tratado del Atlántico Norte

PANDEF: Pan-Niger Delta Forum

PDKI: Partido Democrático Kurdo

PJAK: Partido por la Vida Libre en Kurdistán

PKK: Partido de los Trabajadores del Kurdistán

PNDPC: Pan Niger Delta Peoples' Congress

PNLO: Organización de Liberación Nacional Pa-Oh

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNV: Partido Nacionalista Vasco

POLISARIO: Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro

PP: Partido Popular

PREPAK: Partido Nacional Revolucionario de Kangleipak

PREPAK (Pro): Partido Nacional Revolucionario de Kangleipak / Progresista

PS: Provincia de Sinaí

PSE-EE: Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

PYD: Partido Unión Democrática de kurdos en Siria

R-ARCSS: Acuerdo revitalizado sobre la resolución del conflicto en la República de Sudán del Sur

RABMM: Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán

RAMM: Región Autónoma del Mindanao Musulmán

RASD: República Árabe Saharaui Democrática

RCA: República Centroafricana

RCSS/SSA- South: Consejo de Restauración del Estado de Shan / Ejército del Estado de Shan - Sur

RDC: República Democrática del Congo

RECOM: 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

RED-Tabara: Resistencia por un Estado de Derecho en Burundi

RENAMO: Resistencia Nacional Mozambiqueña

REWL: Red Egbesu Water Lions

RPF: Frente Patriótico Rwandés

RPF: Frente Popular Revolucionario

RSADO: Organización Democrática Afar del Mar Rojo

RSF: Fuerzas de Apoyo Rápido

SADC: Comunidad de Desarrollo del África Austral

SCACUF: Frente Unido del Consorcio de Ambazonia del Sur de Camerún

SCDF: Fuerzas de Restauración del Sur de Camerún

SDC: Consejo Democrático de Siria

SDF: Fuerzas Democráticas de Siria

SDF: Frente Socialdemócrata de Camerún

SLA: Ejército de Liberación de Sudán

SLA-AW: Ejército de Liberación de Sudán – facción Abdul Wahid

SLA/M-MM: Ejército de Liberación de Sudán – facción Minni Minnawi

SLDF: Fuerzas de Defensa de la Tierra Sabao

SOCADDEF: Fuerzas de Defensa de Camerún del Sur

SPLA/M: Ejército/Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés (Fuerzas Armadas de Sudán del Sur)

SPLA-IO: Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés en Oposición

SPLM: Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés

SPLM-N: Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés - Norte

SRF: Fuerzas Revolucionarias de Sudán

SSA: Ejército del Estado de Shan

SSA-N: Ejército del Estado de Shan – Norte

SSDM/A: Movimiento/ Ejército Democrático de Sudán del Sur

SSLA: Ejército para la Liberación de Sudán del Sur

SSOMA: Alianza de Movimientos de Oposición de Sudán del Sur

SSPP: Partido del Progreso del Estado Shan

SSPP/SSA-N: Partido del Progreso del Estado Shan / Ejército del Estado de Shan – Norte

SSUF: Frente Unido de Sudán del Sur

START: Tratado de Reducción de las Armas Estratégicas

STC: Consejo de Transición del Sur

TAK: Los Halcones de la Libertad del Kurdistán

TCG: Grupo Trilateral de Contacto

TNLA: Ejército Nacional de Liberación Ta-ang

TNP: Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares

TPLF: Frente Popular de Liberación de Tigrayan

TTP: Tehrik-e-Taliban Pakistan

UA: Unión Africana

UE: Unión Europea

UFDD: Unión de las Fuerzas para la Democracia y el Desarrollo

UFR: Unión de las Fuerzas de Resistencia

ULFA: Frente Unido de Liberación de Assam

ULFA-I: Frente Unido de Liberación de Assam-Independiente

ULFA-PTF: Facción pro-conversaciones del Frente Unido de Liberación de Asom

UNAMA: Misión de asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán

UNAMI: Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Iraq

UNAMID: Operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

UNFICYP: Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre

UNLF: Frente Unido de Liberación Nacional

UNMIK: Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

UNISFA: Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei

UNMHA: Misión de Naciones Unidas de Apoyo al Acuerdo de Hodeida

UNMISS: Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur

UNRWA: Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Oriente Próximo

UNSMIL: Misión de Apoyo a Naciones Unidas en Libia

UNOCA: Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central

UPC: Unión por la Paz en la República Centroafricana

UPLA: Ejército de Liberación del Pueblo Unido

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

UWSA: Ejército del Estado Wa Unido

UWSP: Partido del Estado de Wa Unido

UPyD: Unión Progreso y Democracia

WILPF: Liga Internacional de las Mujeres para la Paz y la Libertad

YPG: Unidad de Protección del Pueblo

YPJ: Unidades de Protección de Mujeres

YWPL: Mujeres Jóvenes por la Paz y el Liderazgo

ZEE: Zona Económica Exclusiva

ZUF: Frente Unido Zeliangrong

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

Edifici B13, Carrer de la Vila Puig, Universitat Autònoma de Barcelona 08193 Bellaterra (España)

Tel: +34 93 581 14 14

Email: pr.conflict.escolapau@uab.cat / Web: <http://escolapau.uab.cat>



Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza los procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2021. 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 2021* 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.

Como en años anteriores, *Negociaciones de Paz. Análisis de tendencias y escenarios* constituye una vez más un recurso inestimable para cualquier persona que trate de comprender el complejo escenario contemporáneo del establecimiento de la paz. Esta publicación destaca los esfuerzos de paz llevados a cabo, a pesar de los muchos desafíos y retrocesos, por actores diversos, incluyendo gobiernos, grupos armados, terceras partes mediadoras, sociedad civil y grupos de mujeres. El anuario refleja una amplia variedad de procesos de paz en todo el mundo, identifica tendencias y patrones globales y regionales, así como también ofrece reseñas sintéticas aunque minuciosas de casos individuales. Esta combinación de visión de conjunto y de casos específicos hace de *Negociaciones de Paz* la publicación a la que acudir cualquier persona –constructores de paz, responsables políticos o personas académicas– interesada en el análisis actualizado de los procesos de paz.

Dra. Dana Landau
Investigadora Senior, Swisspeace
Profesora de ciencia política, Universidad de Basilea

Negociaciones de paz. Análisis de tendencias y escenarios es un informe anual imprescindible. Su mirada global y en perspectiva comparada constituyen una herramienta única. Su análisis riguroso y aplicado es de gran valor para quienes participan en las negociaciones, y ofrece una

contribución singular que aspira a sumar fuerzas para la resolución de conflictos y los procesos de paz. Su atención permanente a la agenda Mujeres, Paz y Seguridad es indispensable. Sin mujeres, no hay paz duradera ni sostenible.

María Solanas
Directora de Programas del Real Instituto Elcano e integrante de la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo

Negociaciones de paz. Análisis de tendencias y escenarios de la Escola de Cultura de Pau es una publicación muy valiosa para facilitadores, mediadores y cualquier otra persona involucrada en los esfuerzos de paz y reconciliación. *Negociaciones de paz* nos brinda una visión única de los procesos en curso en todo el mundo. El informe también tiene un énfasis particular en las perspectivas comparativas que es extremadamente útil para los profesionales. La mediación/facilitación es un oficio en desarrollo que tiene que adaptarse a la dinámica cambiante de los conflictos y las tendencias globales internacionales. *Negociaciones de paz* es una valiosa fuente de información acumulada sobre cómo promover con éxito el diálogo y la paz.

Kristina Lie Revheim
Representante especial para Filipinas, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega

Con la colaboración de:

