

Negociaciones de paz 2019. Análisis de tendencias y escenarios



Negociaciones de paz 2019.
Análisis de tendencias y escenarios

Negociaciones de paz 2019. Análisis de tendencias y escenarios

Elaborado por

Iván Navarro Milián

Josep Maria Royo Aspa

Jordi Urgell García

Pamela Urrutia Arestizábal

Ana Villellas Ariño

María Villellas Ariño

Este libro ha sido impreso en papel libre de cloro

Informe finalizado en febrero de 2019.

Imprenta: Ulzama

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

Diseño: Lucas Wainer Mattosso

ISBN: 978-84-9888-907-9

Depósito legal: B 18441-2018

El presente informe ha sido elaborado por:

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

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

Para citar este informe:

Escola de Cultura de Pau. *Negociaciones de paz 2019.*

Análisis de tendencias y escenarios.

Barcelona: Icaria, 2019.

Escola de Cultura de Pau

Parc de Recerca, Edifici MRA,

Plaça del Coneixement,

Universitat Autònoma de Barcelona,

08193 Bellaterra (España)

Tel: +34 93 586 88 48

Email: pr.conflictes.escolapau@uab.cat

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

Índice

Sumario ejecutivo	7
Introducción	13
1. Negociaciones en 2018: panorámica global y principales tendencias	15
2. Negociaciones de paz en África	29
2.1. Negociaciones en 2018: tendencias regionales	30
2.2. Análisis de casos	34
África Austral	34
África Occidental	35
Cuerno de África	37
Grandes Lagos y África Central	43
Magreb - Norte de África	54
3. Negociaciones de paz en América	59
3.1. Negociaciones en 2018: tendencias regionales	59
3.2. Análisis de casos	61
4. Negociaciones de paz en Asia	67
4.1. Negociaciones en 2018: tendencias regionales	68
4.2. Análisis de casos	71
Asia Meridional	71
Asia Oriental	74
Sudeste Asiático y Oceanía	78
5. Negociaciones de paz en Europa	85
5.1. Negociaciones en 2018: tendencias regionales	85
5.2. Análisis de casos	88
Europa Occidental	88
Europa Oriental	90
Rusia y Cáucaso	93
Sudeste de Europa	97
6. Negociaciones de paz en Oriente Medio	101
6.1. Negociaciones en 2018: tendencias regionales	101
6.2. Análisis de casos	104
Golfo	104
Mashreq	108
Anexo 1: Resumen de los conflictos armados en 2018	109
Anexo 2: Resumen de las tensiones en 2018	113
Escola de Cultura de Pau	119

Relación de tablas, cuadros, gráficos y mapas

Tabla 1.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en 2018_____	15
Gráfico 1.1.	Distribución geográfica de las negociaciones de paz_____	18
Mapa 1.1.	Negociaciones de paz en 2018_____	19
Tabla 1.2.	Procesos de paz y negociaciones internas e interestatales, con o sin terceras partes en 2018_____	21
Tabla 1.3.	Organizaciones intergubernamentales en calidad de terceras partes en procesos de paz en 2018_____	23
Tabla 1.4.	Principales acuerdos de 2018_____	27
Tabla 2.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en África en 2018_____	29
Mapa 2.1.	Negociaciones de paz en 2018 en África_____	31
Tabla 3.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2018_____	59
Mapa 3.1.	Negociaciones de paz en 2018 en América_____	60
Tabla 4.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Asia en 2018_____	67
Mapa 4.1.	Negociaciones de paz en 2018 en Asia_____	68
Tabla 5.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2018_____	85
Mapa 5.1.	Negociaciones de paz en 2018 en Europa_____	86
Tabla 6.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio en 2018_____	101
Mapa 6.1.	Negociaciones de paz en 2018 en Oriente Medio_____	102

Sumario ejecutivo

Negociaciones de paz 2019. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2018. 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 49 procesos y negociaciones que tuvieron lugar en 2018, 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 2018.

Procesos y negociaciones de paz en 2018

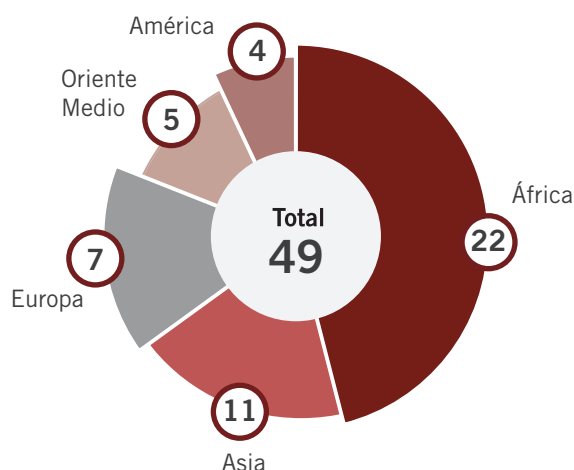
ÁFRICA (22)	ASIA (11)	EUROPA (7)
Burundi Djibouti – Eritrea Eritrea – Etiopía Etiopía (Ogadén) Etiopía (Oromiya) Libia Malí (norte) Marruecos – Sáhara Occidental Mozambique Nigeria (Delta del Níger) RCA RDC Región Lago Chad (Boko Haram) Rep. del Congo Senegal (Casamance) Somalia Sudán Sudán (Darfur) Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) Sudán del Sur Sudán - Sudán del Sur Togo	Afganistán China (Tíbet) Corea, RPD – Corea, Rep de Corea, RPD – EEUU Filipinas (MILF) Filipinas (MNLF) Filipinas (NDF) India (Assam) India (Nagalandia) Myanmar Tailandia (sur)	Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) Chipre España (País Vasco) Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) Moldova (Transnistria) Serbia – Kosovo Ucrania (este)
	AMÉRICA (4)	ORIENTE MEDIO (5)
	Colombia (FARC) Colombia (ELN) Nicaragua Venezuela	Irán (programa nuclear) Israel – Palestina Palestina Siria Yemen

Negociaciones en 2018: panorámica global y principales tendencias

Durante el año 2018 se identificaron un total de 49 procesos y negociaciones de paz a nivel mundial: 22 en África (45% del total), 11 en Asia (23%), siete en Europa (14%), cinco en Oriente Medio (10%) y cuatro en América (8%). En términos comparativos con el año anterior se identificó un aumento en el número de procesos y negociaciones de paz a nivel mundial, ya que

en 2017 se contabilizaron 43 casos. El incremento de procesos en 2018 respondió al mayor número de casos en África, Asia y América, mientras que en Europa y Oriente Medio se mantuvo el mismo número de procesos y negociaciones que el año anterior. Los nuevos casos de negociaciones de paz en 2018 correspondieron a los procesos entre Etiopía y Eritrea y entre Djibouti

Distribución geográfica de las negociaciones de paz en 2018



y Eritrea, y al que involucró al Gobierno etíope con el movimiento político-militar OLF en Oromiya, en África; a la reanudación del diálogo entre el Gobierno chino y representantes tibetanos, a los contactos de alto nivel entre Corea del Norte y del Sur y entre Corea del Norte y EEUU, en Asia; y al caso de Nicaragua, en América, donde se inició un diálogo en el contexto de grave crisis política y de derechos humanos que atravesó el país.

En cuanto a los actores implicados en los procesos de negociación, en la práctica totalidad de los casos analizados los gobiernos de los respectivos países fueron una de las partes protagonistas de las negociaciones. Estos gobiernos mantuvieron interlocución –directa o indirecta– con actores de diversa índole según las peculiaridades de cada contexto pero que en términos generales incluyeron a grupos armados no gubernamentales –a nivel individual o en agrupación–; a una combinación más compleja de actores armados y políticos de la oposición; a grupos o plataformas opositoras eminentemente políticas; a los gobiernos de otros Estados –en el caso de disputas interestatales–; y a representantes de entidades que buscan la secesión o un reconocimiento como territorios independientes, entre otros casos.

En cuanto a las terceras partes involucradas en procesos de paz y negociación, en la gran mayoría de casos –39 de 49 casos, que corresponden a un 80%– se constató la participación de una tercera parte en tareas de facilitación o mediación. Además, en la práctica totalidad de procesos con actores mediadores, había más de un actor desempeñando este tipo de tareas (en 35 de los 39 casos). Destaca el papel de la ONU, involucrada en 19 de los 49 procesos en 2018, y en prácticamente la mitad de los casos que contaron con terceras partes (en un 49%). En contraste, las negociaciones sin terceras partes fueron un rasgo distintivo de los casos en el continente asiático, región en la que casi dos tercios de los casos analizados no contaban con apoyo externo. No obstante, cabe señalar que si bien en muchos casos es posible identificar con claridad a los actores involucrados en actividades de

mediación, facilitación y acompañamiento, en otras ocasiones estas tareas se realizan de forma discreta o no pública.

Respecto a las **agendas negociadoras** en 2018, uno de los asuntos que estuvo presente en negociaciones en todos los continentes fue el de la búsqueda de treguas, altos el fuego y cese de hostilidades, con formatos diversos. Fue el caso, entre otros, de Etiopía (en relación a los conflictos en las regiones de Ogadén y de Oromiya), Sudán (tanto en relación al conflicto en Darfur como en Kordofán y Nilo Azul), Sudán del Sur, Colombia (ELN), Filipinas (en relación al conflicto con el NPA), Afganistán, Tailandia, Yemen, Siria, Israel-Palestina y Ucrania. Otro tema presente en diversas negociaciones de paz fue el del desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes, presente en casos como Mozambique, Etiopía (Oromiya), República del Congo, Malí y Sudán (Darfur). Diversos procesos abordaron cuestiones relativas al reparto del poder político, como el de Mozambique, Malí, Libia, Burundi, RCA, RDC, Sudán del Sur, Venezuela, Nicaragua o Palestina. Otros procesos abordaron cuestiones de estatus de un territorio y/o de reconocimiento y derechos de minorías, como en Filipinas (MILF), China-Tíbet, Myanmar, India (Assam y Nagalandia), entre muchos otros. La cuestión de la desnuclearización fue un tema clave de la agenda en procesos como el de Irán y Corea del Norte-EEUU.

Respecto a la **evolución de los procesos**, el análisis de los diferentes casos en 2018 muestra una diversidad de dinámicas. En clave positiva, hubo contextos en los que se consiguieron avances significativos, acuerdos históricos o se reactivaron las negociaciones después de años sin diálogo. En una parte importante de casos, sin embargo, se identificaron dificultades, obstáculos y retrocesos, o persistió un bloqueo en las negociaciones que, entre otras cosas, impidió abordar los temas sustantivos de las disputas. Algunos de los casos que evolucionaron más positivamente tuvieron lugar en África, en especial en la región del Cuerno de África, donde se alcanzaron acuerdos históricos entre el Gobierno etíope y los grupos armados ONLF y OLF, que operan en las regiones de Ogadén y Oromiya, respectivamente; y entre Etiopía y Eritrea, cuyo acercamiento facilitó a su vez la normalización de relaciones entre Eritrea y Djibouti y la mejora de relaciones entre Eritrea y Somalia. En algunos casos la evolución positiva se plasmó en la reactivación del diálogo tras un largo período de estancamiento, como entre Marruecos y el Frente POLISARIO en torno al contencioso por el Sáhara Occidental, o entre el Gobierno de China y representantes tibetanos. A su vez, se inició y avanzó en el diálogo entre Corea del Norte y del Sur y entre Corea del Norte y EEUU. En Afganistán, pese a la ausencia de un proceso formal de negociaciones, se avanzó durante el año, incluyendo con el primer alto el fuego entre fuerzas de seguridad afganas e insurgencia talibán desde 2001. La implementación de acuerdos de paz fue otro ámbito en que hubo algunos avances en 2018, de la mano de casos como Filipinas (MILF), con la aprobación de la Ley Orgánica de Bangsamoro. No

Procesos de paz y negociaciones internas e interestatales, con y sin terceras partes en 2018

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (8)	Negociaciones con terceras partes (28)	Diálogos nacionales sin terceras partes (0)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (8)
ÁFRICA							
Burundi		x					
Djibuti-Eritrea							x
Etiopía (Ogadén)		x					
Etiopía (Ortomiya)		x					
Eritrea-Etiopía							x
Libia		x					
Malí		x					
Marruecos – Sáhara Occidental							x
Mozambique		x					
Nigeria (Delta del Níger)	x						
RCA		x					
RDC		x					
Región Lago Chad (Boko Haram)	x						
Rep. del Congo	x						
Senegal (Casamance)		x					
Somalia		x					
Sudán				x			
Sudán (Darfur)		x					
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)		x					
Sudán del Sur		x					
Sudán - Sudán del Sur							x
Togo		x					
AMÉRICA							
Colombia (FARC)		x					
Colombia (ELN)		x					
Nicaragua		x					
Venezuela		x					
ASIA							
Afganistán					x		
China (Tíbet)	x						
Corea, RPD–Corea, Rep. de						x	
Corea, RPD–EEUU						x	
Filipinas (MILF)		x					
Filipinas (MNLF)	x						
Filipinas (NDF)		x					
India (Assam)	x						
India (Nagalandia)	x						
Myanmar	x						
Tailandia (sur)		x					

- En el caso de Afganistán no se han iniciado negociaciones con carácter oficial, sino que se han producido diversas iniciativas con carácter exploratorio.

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (8)	Negociaciones con terceras partes (28)	Diálogos nacionales sin terceras partes (0)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (8)
EUROPA							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) ²		x					
Moldova (Transdniestria)		x					
Serbia – Kosovo ³							x
Ucrania (este) ⁴		x					
ORIENTE MEDIO							
Irán (programa nuclear)							x
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria ⁵		x					
Yemen		x					

obstante, durante 2018 numerosos procesos estaban en situación de estancamiento o afrontaban obstáculos significativos, como Burundi, Malí, Libia, Filipinas (NDF), Colombia (ELN), Ucrania, Israel-Palestina y Siria, entre otros.

Finalmente, en cuanto a la **agenda de género, paz y seguridad**, el análisis de los diferentes procesos en 2018 confirma las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en procesos formales y para la incorporación de la perspectiva de género en la arquitectura y agenda de las negociaciones. Así lo denunciaron organizaciones de mujeres que durante el año se movilizaron para alertar sobre los impactos de los conflictos en las mujeres y para reclamar su participación en las negociaciones, en casos como Malí, Libia, Myanmar, Tailandia, Israel-Palestina, Siria, Yemen, entre muchos otros. Al mismo tiempo, se produjeron algunos avances en 2018, como la creación de un grupo mujeres con mandato de asesorar al enviado especial de la ONU en Yemen (Yemeni Women's Technical Advisory Group), la creación de la Red de Mujeres Mediadoras del Sur del Cáucaso, y el incremento del número de mujeres en algunos espacios de diálogo, como la Conferencia Panglong 21 en el proceso de paz en Myanmar y la inclusión de una mujer en cada una de las delegaciones de Marruecos y el Frente POLISARIO.

Tendencias regionales

África

- A lo largo del año 2018 se identificaron 22 procesos y negociaciones de paz en el continente africano, lo que supone 45% de los 49 procesos de paz a nivel mundial en 2018.
- En todos los procesos de negociación en África había involucradas terceras partes en tareas de mediación y facilitación, excepto en cuatro casos: Etiopía (Oromiya) Nigeria (Delta del Níger), Región Lago Chad (Boko-Haram) y Rep. del Congo.
- En 2018 se incrementó el número de procesos de negociación interestatales, con los casos de Eritrea-Etiopía y Djibouti-Eritrea.
- El Cuerno de África fue escenario en 2018 de acuerdos históricos, como los alcanzados entre Etiopía y las insurgencias de las regiones de Ogadén y Oromiya así como entre Etiopía y Eritrea en torno a su disputa fronteriza, que desencadenó avances en otros procesos de la región.
- A finales de 2018 hubo tensión respecto de los resultados de elecciones legislativas y presidenciales en RDC, a las que no concurrió el presidente Joseph Kabila.

2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. En el caso de Siria, existen dos procesos de negociación paralelos (Astaná y Ginebra) y en ambos casos hay terceras partes involucradas, aunque algunas de ellas proyectan directamente sus intereses en la negociación.

Principales acuerdos de 2018

Proceso de paz	Acuerdos
Afganistán	Acuerdo de alto el fuego (junio) iniciado unilateralmente por el Gobierno coincidiendo con la festividad musulmana de Eid al-Fitr y seguido posteriormente por los talibanes.
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Acuerdo entre las autoridades de Armenia y Azerbaiyán para la creación de un canal de comunicación directo entre los ministerios de Defensa para la prevención de incidentes. El acuerdo fue alcanzado en septiembre en una reunión informal durante una cumbre de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y comenzó a implementarse en octubre.
Corea, RPD- Corea, Rep. de	Declaración de Panmunjom para la Paz, Prosperidad y Unificación de la Península Coreana, firmada por los líderes de Corea del Norte y Corea del Sur el 27 de abril en la Casa de la Paz de la denominada Zona de Seguridad Conjunta, dentro de la Zona Desmilitarizada. Ambos Gobiernos se comprometen a iniciar una nueva etapa de paz y estabilidad en la península, a poner fin a la Guerra de Corea (que finalizó con un armisticio y no un tratado de paz) y a desnuclearizar la península coreana. Líderes de ambos países volvieron a reunirse en mayo y en septiembre, finalizando este último encuentro con la llamada Declaración Conjunta de Pyongyang.
Corea, RPD- EEUU	Declaración conjunta de los líderes de EEUU y Corea del Norte, tras la cumbre que se celebró en Singapur el 12 de junio, en la que ambos se comprometen a establecer unas nuevas relaciones y a garantizar la paz en la península coreana, ofreciendo EEUU garantías de seguridad a Corea del Norte y afirmando ésta su voluntad de llevar a cabo una completa desnuclearización.
Eritrea-Etiopía	Declaración Conjunta de Paz y Amistad, del 9 de julio, por la que ambos países ponen fin a 20 años de guerra, y que incluye el acuerdo sobre la implementación de la decisión fronteriza y el restablecimiento de acuerdos diplomáticos, económicos y de comunicaciones, entre otras cuestiones. Acuerdo sobre la Paz, la Amistad y la Cooperación Integral, alcanzado el 16 de septiembre en Jeddah y facilitado por Arabia Saudita. Este acuerdo añadía a la Declaración conjunta del 9 de julio la creación de proyectos de inversión, que incluyen el establecimiento de Zonas Económicas Especiales Conjuntas y la colaboración en la lucha contra el terrorismo y el tráfico de personas, drogas y armas, así como un comité y subcomités de seguimiento de la implementación del acuerdo.
Etiopía (Ogadén)	Acuerdo marco entre el ONLF y el Gobierno etíope firmado en Asmara (Eritrea) el 21 de octubre, que incluye el establecimiento de un comité conjunto que prevé continuar trabajando para abordar las causas profundas del conflicto.
Etiopía (Oromiya)	Acuerdo de Reconciliación, alcanzado el 7 de agosto entre el Gobierno etíope y el OLF en Asmara, la capital de Eritrea
Filipinas (MILF)	Ley Orgánica para la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, aprobada por el Congreso y ratificada por el presidente en julio, que principalmente establece la creación de una nueva región autónoma que sustituye a la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán.
Libia	Hoja de ruta modificada del plan de la ONU para implementar el Acuerdo Político de Libia (2015), que establece un nuevo cronograma para la celebración de elecciones y de una conferencia de diálogo, presentada ante el Consejo de Seguridad de la ONU en noviembre.
Malí	Pacto para la Paz, suscrito en octubre por las partes firmantes del acuerdo de paz de 2015 como una manera de reafirmar la voluntad para una pronta implementación de los compromisos. Tras renovar su mandato en las elecciones presidenciales, el nuevo Gobierno de Ibrahim Boubakar Keita firmó este compromiso con el jefe de la MINUSMA, mientras que la CMA y la Plataforma se comprometieron por separado.
Moldova (Transnistria)	Protocolo de Roma, firmado en mayo por Moldova, Transnistria, la OSCE, la Federación de Rusia y Ucrania, por el que las partes en conflicto se comprometen a alcanzar un acuerdo sobre las cuestiones pendientes del Protocolo de Viena (2017), como el ámbito de las telecomunicaciones. Las partes también plantean avanzar en la implementación de los acuerdos alcanzados.
Mozambique	Memorandum de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) sobre aspectos de seguridad, alcanzado el 6 de agosto, que establece los pasos para proceder al desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes en los cuerpos de seguridad y en la sociedad, y la creación de cuatro grupos de trabajo para implementar el MoU –Comisión de Asuntos Militares y tres Grupos Técnicos Conjuntos.
Sudán del Sur	Acuerdo para Reactivar la Resolución del Conflicto en Sudán del Sur (R-ARCSS, por sus siglas en inglés) del 12 de septiembre, firmado en Addis Abeba entre el presidente Salva Kiir, y el líder rebelde y exvicepresidente, Riek Machar, que dirige el SPLM/A-IO, así como por el resto de actores contendientes.
Yemen	Acuerdo de Estocolmo, alcanzado el 13 de diciembre entre el Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi y los al-houthistas/Ansarallah a instancias de la ONU. El pacto aborda tres temas clave: un cese el fuego inmediato en la ciudad-puerto de Hodeida y en los puertos de Salif y Ras Issa, la creación de un mecanismo para el intercambio de prisioneros y un acuerdo de entendimiento sobre la ciudad de Taiz. Las partes se comprometen, además, a evitar cualquier acción, escalada o decisiones que puedan afectar las perspectivas de implementación del acuerdo.

América

- El Gobierno de Sudán del Sur y el SPLM/A-IO alcanzaron un nuevo acuerdo de paz, que contempla un gobierno de coalición con todos los actores enfrentados, si bien el pacto fue acompañado de escepticismo por el historial de incumplimiento de iniciativas de paz anteriores.
- Se reactivaron las conversaciones entre Marruecos y el Frente POLISARIO bajo el impulso de un nuevo enviado especial de la ONU tras el bloqueo del diálogo desde 2012.
- En América tuvieron lugar cuatro procesos de diálogo, dos en Colombia, uno en Venezuela y uno en Nicaragua, que representan el 8% de negociaciones que se desarrollaron durante 2018.
- Las negociaciones entre el ELN y el Gobierno colombiano atravesaron enormes dificultades y fueron canceladas y reiniciadas en varios momentos del año, aunque tras la toma de posesión del Presidente Iván Duque quedaron en suspenso de forma indefinida.

- El proceso de implementación del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC avanzó con múltiples dificultades y condicionado por los procesos electorales en el país.
- La facilitación del diálogo entre el Gobierno de Nicaragua y la oposición por parte de la Conferencia Episcopal no consiguió solventar ni reconducir la crisis sociopolítica que vivió el país, la más grave de las últimas décadas.
- Ante el bloqueo en las negociaciones entre el Gobierno venezolano y la oposición, algunos países europeos y latinoamericanos mostraron su disposición a conformar un grupo internacional de contacto para facilitar el diálogo.

Asia

- En Asia en 2018 se registraron 11 procesos de negociación, lo que representa el 23% del total de casos acontecidos a escala internacional.
- Asia fue el continente con un mayor porcentaje de casos en los que se produjo una negociación directa, sin la participación de terceras partes.
- En Afganistán se produjeron avances significativos en el proceso y el año concluía con la designación por parte del Gobierno de un equipo negociador, después de que se hubieran producido varios encuentros directos entre el Gobierno de EEUU y representantes talibanes en Qatar.
- En el estado indio de Nagalandia, el grupo armado NSCN-IM se reincorporó al acuerdo de alto el fuego, abriendo la puerta a integrarse también en las negociaciones de paz.
- En Filipinas, la aprobación de la Ley Orgánica de Bangsamoro abrió la puerta a la plena implementación del acuerdo de paz de 2014 y a la desmovilización de decenas de miles de combatientes del MILF.
- En Myanmar, dos grupos armados de oposición se unieron al acuerdo de alto el fuego de 2015, que siguió sin contar con la adhesión de los principales grupos armados.
- La península coreana vivió una reducción sustancial de la tensión tras las cumbres históricas que Kim Jong-un mantuvo, por separado, con los presidentes de EEUU y Corea del Sur.
- El Gobierno tibetano en el exilio declaró que se habían producido conversaciones exploratorias con el Gobierno chino para reanudar el diálogo, interrumpido desde 2010.

Europa

- Un 14% de los procesos de paz en el mundo en 2018 (siete de los 49 casos) tuvieron lugar en Europa.
- Se produjeron algunos avances durante el año

2018, como los acuerdos sobre medidas de confianza en Moldova, el establecimiento de una línea de comunicación directa entre Armenia y Azerbaiyán y la disolución unilateral y definitiva del grupo vasco ETA.

- El proceso de paz en Georgia asistió a nuevas dificultades, con la salida de las autoridades de Abjasia y Osetia del Sur de los mecanismos de prevención de incidentes.
- Las negociaciones en Ucrania continuaron estancadas, mientras las relaciones entre Ucrania y Rusia se deterioraron por la escalada de tensión militar en el mar Azov.
- Se estableció formalmente la Red de Mujeres Mediadoras de Sur del Cáucaso, con el objetivo de promover la participación de mujeres en los procesos de paz de la región.
- Georgia y Moldova aprobaron planes de acción de la Resolución 1325, el tercer plan de Georgia y el primero de Moldova, éste último mayoritariamente centrado en defensa y seguridad.

Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de cinco procesos de negociación que representaron un 10% del total de casos analizados en 2018.
- La dimensión regional e internacional de los conflictos y tensiones que fueron objeto de negociación y la influencia de actores externos en varias de las disputas fueron elementos clave que condicionaron la marcha de los procesos.
- Naciones Unidas tuvo un papel destacado como tercera parte en la mayoría de las negociaciones en la región, sobre todo a través de sus enviados especiales.
- El proceso de implementación del acuerdo sobre el programa nuclear iraní se vio afectado por la decisión de EEUU de retirarse del pacto alcanzado en 2015.
- Después de meses de estancamiento en los contactos, las partes contendientes en Yemen celebraron una ronda de consultas en diciembre y alcanzaron un acuerdo sobre varios temas clave.
- Las negociaciones entre israelíes y palestinos permanecieron estancadas y los contactos entre las partes se limitaron a intentar establecer un cese el fuego ante la escalada de violencia registrada durante el año.
- El proceso de reconciliación intra-palestino se mantuvo bloqueado, en un contexto de intensificación de las tensiones entre Hamas y Fatah.
- En Siria hubo varios esquemas de negociación que involucraron a diversos actores locales, regionales e internacionales, aunque con limitado impacto en las dinámicas de violencia.

Introducción

Negociaciones de paz 2019. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2018. 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 2018, 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 2018: panorámica global y principales tendencias

- Durante 2018 se identificaron 49 procesos y negociaciones de paz en el mundo. El mayor número de casos se registró en África (22), seguido de Asia (11), Europa (siete), Oriente Medio (cinco) y América (cuatro).
- Los gobiernos de Estados y grupos armados de oposición o movimientos político-militares fueron los principales actores negociadores en la mayor parte de los procesos analizados.
- En la mayor parte de los procesos y negociaciones analizados –80% de los casos– se identificó la participación de terceras partes en tareas de mediación y facilitación, entre otras.
- La ONU estuvo presente en casi la mitad de los casos donde se identificó la implicación de una tercera parte. La organización internacional se involucró en los procesos de negociación a través de diversos formatos, entre ellos enviados especiales.
- Uno de los asuntos que estuvo más presente en las agendas de negociación fue la búsqueda de treguas, altos el fuego y cese de hostilidades.
- El análisis de los diferentes procesos en 2018 confirmó las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para participar de forma significativa en procesos formales y para la incorporación de la perspectiva de género en las negociaciones.

Durante el año 2018 se identificaron 49 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 2018

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
África		
Burundi	Gobierno, oposición política y social agrupada en el Conseil National pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et la Restauration d'un Etat de Droit (CNARED)	Comunidad de Estados de África del Este (EAC por sus siglas en inglés), ONU
Djibouti – Eritrea	Djibouti, Eritrea	Qatar, Arabia Saudita, Etiopía, Somalia
Eritrea – Etiopía	Eritrea, Etiopía	Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, EEUU
Etiopía (Ogadén)	Gobierno, movimiento político militar ONLF	Kenya, Eritrea, Emiratos Árabes Unidos y Suecia
Gambia	Presidente Adama Barrow, expresidente Yahya Jammeh	ECOWAS, UA, ONU

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		
Libia	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN)	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, EU), Italia, Francia
Malí	Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA	Argelia, Francia, ECOWAS, UA, ONU, UE
Marruecos – Sáhara Occidental	Marruecos, Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (POLISARIO)	ONU, Argelia y Mauritania (observadores), Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia)
Mozambique	Gobierno, grupo armado RENAMO	Equipo mediador nacional, Botswana, Tanzania, Sudáfrica, Reino Unido, UE, Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano), Iglesia Católica
Nigeria (Delta del Níger)	Gobierno, Pan-Niger Delta Forum (PANDEF), NIGER Delta Consultative Assembly, (NIDCA), Pan Niger Delta Peoples Congress (PNDPC), Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND)	--
RCA	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias antibalaka	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), Humanitarian Dialogue; Rusia, Sudán
RDC	Gobierno, Alianza por la Mayoría Presidencial, oposición política y social	Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), UE, ONU, OIF y EEUU
Región Lago Chad (Boko Haram)	Gobierno de Nigeria, Boko Haram (facción Abubakar Shekau), Boko Haram (facción Abu Musab al-Barnawi)	--
Rep. del Congo	Gobierno, milicias Ninjas y el Consejo Nacional de los Republicanos (CNR) de Frédéric Bintsamou (pastor Ntouni)	--
Senegal (Casamance)	Gobierno de Senegal, grupo armado Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC) y sus diferentes facciones	Comunidad de Sant'Egidio, Gambia, Guinea-Bissau
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	ONU, IGAD, Turquía, entre otros
Sudán	Gobierno de Sudán, coalición opositora "Sudan Call" formada por partidos de oposición nacional y Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur)	African Union High-Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania
Sudán (Darfur)	Gobierno, Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW	UA, UNAMID, Chad, Alemania, Qatar, EEUU, Reino Unido, Francia
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)	Gobierno, SPLM-N	African Union High-Level Implementation Panel (AUHIP), Uganda
Sudán del Sur	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO) y una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros)	"IGAD Plus": IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, 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
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
Togo	Gobierno, oposición política y social	Ghana, ECOWAS, UA, ONU
América		
Colombia (FARC)	Gobierno y FARC	Países garantes (Cuba, Noruega), países acompañantes (Venezuela, Chile), ONU
Colombia (ELN)	Gobierno y ELN	Países garantes (Ecuador, Brasil, Noruega, Cuba, Venezuela y Chile), países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia), Mecanismo de Vereduría y Verificación (ONU, Conferencia Episcopal colombiana, Gobierno, ELN)
Nicaragua	Gobierno, oposición política y social	Conferencia Episcopal de Nicaragua

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
América		
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Gobierno de República Dominicana, José Luis Rodríguez Zapatero (ex presidente de España) y países acompañantes (Chile, México, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Nicaragua y Bolivia)
Asia		
Afganistán	Gobierno, insurgencia talibán, red Haqqani, EEUU	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, ONU
China (Tíbet)	China, Gobierno tibetano en el exilio	--
Corea, RPD – Corea, Rep. de	Corea del Norte, Corea del Sur	--
Corea, RPD – EEUU	Corea del Norte, EEUU	--
Filipinas (MILF)	Gobierno, MILF	Malasia, International Contact Group, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team
Filipinas (MNLF)	Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)	--
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, NDFB-P, NDFB-RD	--
India (Nagalandia)	Gobierno indio, NSCN-IM, NNPG: GPRN/NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord) y NNC/GDRN/NA	--
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	--
Tailandia (sur)	Gobierno, MARA Patani (organización paraguas que representa a varios grupos armados)	Malasia
Europa		
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Armenia, Azerbaiyán	Grupo de Minsk de la OSCE (copresidido por Rusia, Francia y EEUU; el resto de miembros permanentes son Belarús, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía)
Chipre	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre	ONU, UE; Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
España (País Vasco)	ETA, actores políticos y sociales del País Vasco	Grupo Internacional de Contacto (GIC), Foro Social y Foro Social Permanente, Centro para el Diálogo Humanitario
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ³	OSCE, UE y ONU; EEUU Rusia ⁴
Moldova (Transdniestria)	Moldova, autoproclamada República de Transdniestria	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
Serbia – Kosovo	Serbia, Kosovo	UE, ONU
Ucrania (este)	Gobierno de Ucrania; representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk; Gobierno de Rusia ⁵	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ⁶); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ⁷)

3. 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.

4. Ibid.

5. 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.

6. Ibid.

7. Ibid.

Oriente Medio		
Irán (programa nuclear)	Irán, P5+1 (EEUU, Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), UE	ONU
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP), Hamas, Jihad Islámica??	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia, Omán
Palestina	Hamas, Fatah	Egipto, Qatar
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, EEUU, Rusia, Turquía, Irán, Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG)
Yemen	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansarallah	ONU, Kuwait, Omán

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

En cuanto a la **distribución geográfica de los procesos y negociaciones en 2018**, la mayor parte de los casos analizados se concentró en África, que albergó 22 procesos de negociación, equivalentes a un 45% del total. Asia fue la segunda región con un mayor número de casos, con un total de 11, que representan un 23% de las negociaciones en 2018. El resto de las negociaciones se distribuyeron entre Europa, con siete casos (14%), Oriente Medio, con cinco (10%) y América, con cuatro (8%). Cabe mencionar que el alto porcentaje de negociaciones en África tiene una correlación con el hecho de que el continente es escenario también del mayor número de conflictos armados y tensiones a nivel global.⁸ En términos comparativos con el año anterior se identificó un aumento en el número de procesos y negociaciones de paz analizados a nivel mundial, ya que en 2017 se contabilizaron 43 casos. El incremento de procesos en 2018 respondió al mayor número de casos en África, Asia y América, mientras que en Europa y Oriente Medio se identificaron el mismo número de procesos y negociaciones que el

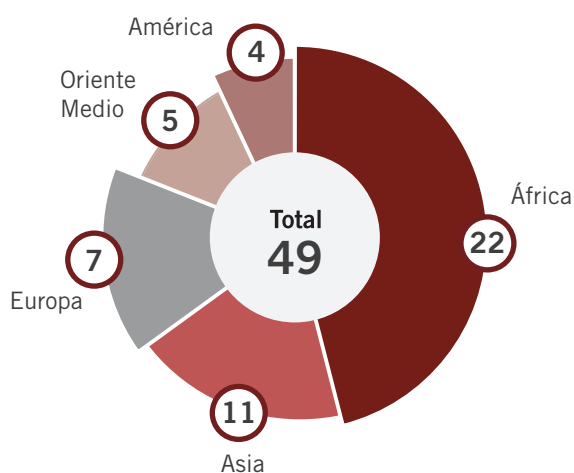
La mayor parte de las negociaciones en 2018 tuvo lugar en África (45%), seguido Asia (23%), Europa (14%), Oriente Medio (10%) y América (8%)

año anterior. Los nuevos casos de negociaciones de paz en 2018 correspondieron a los procesos entre Etiopía y Eritrea y entre Djibouti y Eritrea, y al que involucró al Gobierno etíope con el movimiento político-militar OLF en Oromiya, en África; a la reanudación del diálogo entre el Gobierno chino y representantes tibetanos, a los contactos de alto nivel entre Corea del Norte y del Sur y entre Corea del Norte y EEUU, en Asia; y al caso de Nicaragua, en América, donde se inició un diálogo como consecuencia de la grave crisis política y de derechos humanos que atravesó el país.

En lo que hace referencia a los **actores involucrados en los procesos y negociaciones de paz**, volvió a constatarse que en la práctica totalidad de los casos una de las partes interlocutoras eran los gobiernos de los Estados en los que transcurrían los conflictos y/o tensiones.

De hecho, de los 49 casos analizados en 2018, solo en uno no se observó esta situación. Se trata del singular caso de España y el proceso en el País Vasco, donde el Gobierno no era una de las partes negociadoras –aunque en el pasado otras negociaciones sí que involucraron al Gobierno español. La negociación en el País Vasco estuvo protagonizada por otros actores políticos y sociales, y en particular en 2018 el escenario estuvo marcado por la decisión unilateral de ETA de disolver todas sus estructuras de manera definitiva. En el resto de casos analizados en 2018, los gobiernos de los respectivos Estados mantuvieron interlocución –directa o indirecta– con actores de diversa índole, según las peculiaridades de cada contexto, pero que en términos generales incluyeron a grupos armados no gubernamentales –a nivel individual o en agrupación–; a una combinación más compleja de actores armados y políticos de la oposición; a grupos o plataformas opositoras eminentemente políticas; a los gobiernos de otros Estados –en el caso de disputas interestatales–; y a representantes de entidades que buscan la secesión o un reconocimiento como territorios independientes, entre otros casos.

Gráfico 1.1. Distribución geográfica de las negociaciones de paz



8. Véase el anexo 1 (Resumen de los conflictos armados en el mundo en 2018) y anexo 2 (Resumen de las tensiones en el mundo en 2018). Para más información sobre el panorama de conflictos armados y tensiones a nivel global, véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2019.

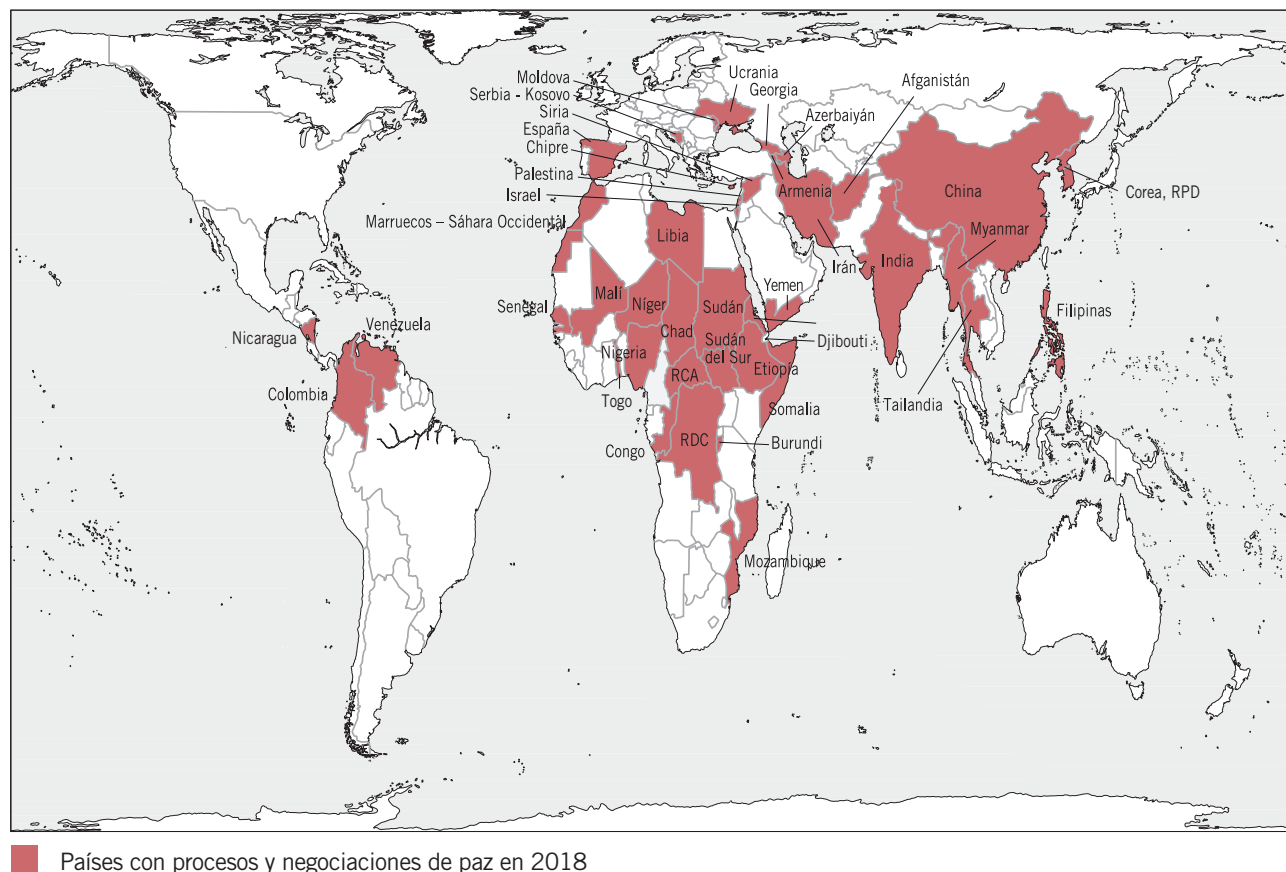
Durante 2018 las negociaciones protagonizadas por gobiernos de Estados y grupos armados de la oposición o movimientos político-militares estuvieron presentes en todas las regiones. Entre estos casos se cuentan varios ejemplos de procesos en África, como el del Gobierno de Etiopía con el ONLF, en Ogadén, y con el OLF, en Oromiya; el del Gobierno de Mozambique con RENAMO, el del Gobierno de RCA con sectores de la ex coalición Séleka y las milicias anti-balaka, entre el Gobierno de Sudán y el SPLM-N o el del Gobierno de Sudán del Sur con el SPLM-IO y otros grupos menores, entre otros. En América destacaron los casos de Colombia, por los diálogos que protagonizó el Gobierno con el ELN y con la antigua guerrilla de las FARC, esta última transformada en partido político en el marco de la implementación del acuerdo de paz alcanzado en 2016. En Asia también se identificaron varios procesos de este tipo, en algunos casos con negociaciones directas entre los respectivos gobiernos y los grupos armados—como el MILF y el MNLF en Filipinas, los talibanes en Afganistán o el NSCN-IM en India—, y en otros a través de organizaciones políticas que actuaban como representantes de los grupos armados, como en las negociaciones entre el Gobierno de Filipinas y el NDF, que desde hace décadas actúa como representante del grupo armado NPA. En varios casos de Asia los actores armados involucrados en la negociación se aglutinaron en plataformas conjuntas

El mayor número de negociaciones de paz en 2018 respecto al año anterior respondió a la puesta en marcha de nuevos procesos en África, Asia y América

u organizaciones paraguas que representaban a varios grupos armados, como en los casos de los denominados Grupos Políticos Nacionales Naga en India (Nagalandia), de Mara Patani en Tailandia o de la Alianza del Norte, en Myanmar. En Oriente Medio el principal ejemplo lo ofreció Yemen, ya que en las negociaciones participaron el Gobierno reconocido internacionalmente y el grupo armado conocido como los al-houthistas o Ansarallah. En otros casos, los procesos implicaron a los respectivos gobiernos con un abanico más amplio y complejo de actores tanto políticos como armados. Entre ellos se cuentan casos como el de Libia, Malí, Siria, Somalia o Sudán. En un número más reducido de contextos el proceso de diálogo e interlocución implicaba al gobierno con grupos o coaliciones de la oposición eminentemente políticas, como en los casos de Burundi, Nicaragua, RDC, Venezuela o Togo.

En otro grupo de casos los actores implicados en las negociaciones fueron los gobiernos de diferentes países, en el marco de disputas interestatales. Ejemplos de esta naturaleza se observaron en todas las regiones, a excepción de América. Cabe destacar de manera especial el incremento del número de negociaciones interestatales en África durante el año, pasando de uno a tres casos. Al diálogo entre Sudán y Sudán del Sur se sumaron las negociaciones entre Djibouti y Eritrea y entre Eritrea y

Mapa 1.1. Negociaciones de paz en 2018



■ Países con procesos y negociaciones de paz en 2018

Etiopía, en el marco de dinámicas positivas gestadas en 2018 y que ofrecían una oportunidad de paz en el Cuerno de África de cara al futuro. Asia también ofreció un panorama destacable y singular en este sentido, ya que se iniciaron dos procesos negociadores –Corea del Norte y Corea del Sur, y Corea del Norte y EEUU– que consistieron principalmente en cumbres presidenciales, acompañadas a posteriori de reuniones políticas, militares y técnicas de alto nivel para desarrollar los compromisos adquiridos en los encuentros entre los respectivos presidentes. En Europa el caso emblemático de proceso interestatal fue el de Armenia y Azerbaiyán por Nagorno Karabaj, mientras que en Oriente Medio fue el de Irán y su programa nuclear. En este último contexto, las negociaciones implicaron a varios países y desembocaron en un acuerdo histórico en 2015, pero la implementación del pacto quedó en entredicho en 2018 por la decisión de EEUU de retirarse del acuerdo.

Cabe mencionar que en otro importante número de casos las negociaciones implicaron a los Gobiernos de Estados con representantes de entidades que pretendían la secesión, buscaban un nuevo estatus político o administrativo o aspiraban a ser Estados con pleno reconocimiento internacional. Estas entidades –algunas de ellas autoproclamadas como Estados, con control territorial, con un limitado reconocimiento internacional y por lo general con apoyos externos de alguna potencia regional o internacional– tuvieron una participación diversa en las negociaciones, en algunos casos como parte consultada pero con capacidad de incidencia limitada, mientras que en otros se implicaron como parte de pleno derecho. El continente europeo fue escenario de varios casos de este tipo, entre ellos el proceso de Chipre –que implicó a la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre, que solo cuenta con el reconocimiento de Turquía–, el de Moldova –que involucró a la autoproclamada república de Transdniestria, respaldada por Rusia, pero que no cuenta con reconocimiento internacional– o el de Kosovo, que cuenta con reconocimiento internacional como Estado por más de un centenar de países y actúa como parte negociadora en el diálogo con Serbia. En esta línea, otros casos que presentan algunas singularidades fueron los de los procesos vinculados al conflicto por el Sáhara Occidental –en el que participan el Gobierno de Marruecos y el Frente POLISARIO– y al conflicto palestino-israelí –que implica a los Gobiernos de Israel y de la Autoridad Palestina. En el primer caso, el Sáhara Occidental continúa siendo considerado por la ONU como un territorio pendiente de descolonizar, cuya pretendida pertenencia a Marruecos no está reconocida ni por el derecho internacional ni por ninguna resolución de Naciones Unidas. Paralelamente, la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) proclamada por el Frente POLISARIO no ha sido reconocida internacionalmente de manera mayoritaria. En el segundo caso, décadas de negociaciones entre dirigentes israelíes y palestinos no han llevado a la configuración plena de un Estado palestino. Pese a ello, éste ha sido reconocido como tal por otros Estados y, desde 2012, también como “miembro observador” de la ONU.

Respecto a las **terceras partes implicadas en los procesos de paz y negociación**, si bien en muchos casos es posible identificar con claridad a los actores involucrados en actividades de mediación, facilitación y acompañamiento, en otras ocasiones estas tareas se realizan de forma discreta o no pública. Teniendo en cuenta esta variable, el análisis del panorama de negociaciones en 2018 a nivel mundial nos permite concluir que en la gran mayoría de casos –39 de 49 casos, que corresponden a un 80%– se constató la participación de una tercera parte. Los casos en que no hubo una tercera parte implicada y donde los contactos se establecieron de manera directa o bilateral se concentraron en Asia, con siete casos –China (Tíbet), Rep.Corea-Corea RPD, Corea RPD-EEUU, Filipinas (MNLF), India (Assam), India (Nagalandia), Myanmar– y en África, con tres casos –Nigeria (Delta Níger), Región Lago Chad (Boko Haram) y Rep. del Congo. Cabe destacar que las negociaciones sin terceras partes fueron un rasgo distintivo de los casos en el continente asiático, ya que casi dos tercios de los casos analizados en la región no contaban con esta figura. En cuanto a los casos con presencia de terceras partes, La implicación se dio independientemente del formato de las negociaciones. Así, hubo presencia de terceras partes en la mayoría de procesos de carácter interno –ya sea en formato de negociaciones (28) o diálogos nacionales (uno)–, así como en la mayoría de las negociaciones de naturaleza interestatal (ocho).

En la práctica totalidad de casos que contaron con una tercera parte –35 de los 39– había más de un actor desempeñando tareas de mediación o facilitación. Los actores implicados en las negociaciones fueron de naturaleza diversa, destacando la labor de organizaciones intergubernamentales –como la ONU, UE, UA, OSCE, IGAD, OCI, SADC, EAC, CEEAC, OIF–, Estados, organizaciones religiosas y ONG. En algunos casos, por tanto, se observó la intervención de una tercera parte en solitario, como por ejemplo Noruega en el proceso de Filipinas (NDF), Malasia en Tailandia (sur) o la Conferencia Episcopal en Nicaragua. En otros casos, la intervención de las terceras partes en los procesos negociadores se organizó en formatos estructurados, en forma de agrupaciones de países o de plataformas que aglutinaron a actores de diversa índole. Entre los primeros cabe mencionar, por ejemplo, al Grupo de Amigos del Sáhara –que reúne a Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia–, la Troika en Sudán –conformada por EEUU, Reino Unido y Noruega– o los grupos de países garantes y acompañantes en los procesos del Gobierno colombiano con las FARC y con el ELN. Entre los formatos de terceras partes que integraron a actores variados se encuentran casos como el del Cuarteto en Libia –integrado por la ONU, UA, UE y Liga Árabe–, el International Contact Group en el proceso entre el Gobierno filipino y el MILF –compuesto por cuatro Estados (Japón, Reino Unido, Turquía, Arabia Saudita) y cuatro ONG (Muhammadiyah, The Asia Foundation, Centro para el Diálogo Humanitario y Conciliation Resources)– o el Cuarteto para Oriente Medio –conformado por la ONU, la UE, EEUU y Rusia.

Tabla 1.2. Procesos de paz y negociaciones internas e interestatales, con y sin terceras partes en 2018

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (8)	Negociaciones con terceras partes (28)	Diálogos nacionales sin terceras partes (0)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (8)
ÁFRICA							
Burundi		x					
Djibuti-Eritrea							x
Etiopía (Ogadén)		x					
Etiopía (Oromiya)		x					
Eritrea-Etiopía							x
Libia		x					
Malí		x					
Marruecos – Sáhara Occidental							x
Mozambique		x					
Nigeria (Delta del Níger)	x						
RCA		x					
RDC		x					
Región Lago Chad (Boko Haram)	x						
Rep. del Congo	x						
Senegal (Casamance)		x					
Somalia		x					
Sudán				x			
Sudán (Darfur)		x					
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)		x					
Sudán del Sur		x					
Sudán - Sudán del Sur							x
Togo		x					
AMÉRICA							
Colombia (FARC)		x					
Colombia (ELN)		x					
Nicaragua		x					
Venezuela		x					
ASIA							
Afganistán ⁹					x		
China (Tíbet)	x						
Corea, RPD–Corea, Rep. de						x	
Corea, RPD–EEUU						x	
Filipinas (MILF)		x					
Filipinas (MNLF)	x						
Filipinas (NDF)		x					
India (Assam)	x						
India (Nagalandia)	x						
Myanmar	x						
Tailandia (sur)		x					

9. En el caso de Afganistán no se han iniciado negociaciones con carácter oficial, sino que se han producido diversas iniciativas con carácter exploratorio.

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (8)	Negociaciones con terceras partes (28)	Diálogos nacionales sin terceras partes (0)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (8)
EUROPA							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) ¹⁰		x					
Moldova (Transnistria)		x					
Serbia – Kosovo ¹¹							x
Ucrania (este) ¹²		x					
ORIENTE MEDIO							
Irán (programa nuclear)							x
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria ¹³		x					
Yemen		x					

El análisis de los procesos y negociaciones en 2018 confirma el papel destacado desempeñado por la ONU en tareas de mediación y facilitación. La organización estuvo implicada a través de diferentes formatos en 19 de los 49 procesos identificados durante el año, y en prácticamente la mitad de los casos que contaron con la intervención de una tercera parte (49%). La actuación de Naciones Unidas se concretó a través de diferentes formatos. Cabe destacar especialmente la labor desempeñada por enviados o representantes especiales en 2018, algunos de ellos de reciente designación, cuya labor –entre otros factores– permitió el desbloqueo de algunos procesos. Así, por ejemplo, el nuevo enviado especial para el Sáhara Occidental, Horst Köhler, logró promover la celebración de un encuentro a finales de 2018 entre representantes de Marruecos y del Frente POLISARIO después de seis años sin contactos directos. Tras sortear diversas dificultades, el nuevo enviado especial para Yemen, Martin Griffiths, consiguió reunir al Gobierno de Hadi y a los al-houthistas en Suecia en diciembre, en los primeros contactos entre las partes en más de dos años. En Libia, el enviado especial intentó que las partes se comprometieran en la implementación del plan propuesto por la ONU a finales de 2017 para reactivar el proceso político, mientras que en el caso

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

de Israel-Palestina, el enviado especial para Oriente Medio trabajó de la mano con Egipto para conseguir un alto el fuego entre el Gobierno israelí y Hamas. En otros casos, como en Siria, el enviado especial de la ONU, Staffan de Mistura, abandonó su cargo después de años de esfuerzos infructuosos para conseguir una salida política al conflicto. Más allá de la figura de los enviados especiales, la ONU también se implicó a través de misiones con mandatos que incluían aspectos de verificación, supervisión de alto el fuego, asistencia, acompañamiento o buenos oficios, entre otras tareas (como por ejemplo las misiones en Libia, Malí, RCA, Sáhara Occidental, Colombia, Afganistán o Chipre); y de mecanismos o plataformas de apoyo para la búsqueda de una solución en diversas disputas (como el Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia, el Cuarteto para Oriente Medio o IGAD Plus en Sudán del Sur, por mencionar algunos).

Además de la ONU, cabe resaltar el papel desempeñado por organizaciones regionales, tanto en sus respectivas áreas como más allá de sus ámbitos territoriales más directos. Así, por ejemplo, la UE tuvo una presencia destacada en los contenciosos europeos, pero también estuvo implicada en otros contextos más allá de Europa, como por ejemplo en el proceso palestino-israelí y

10. 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.
11. 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.
12. 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.
13. En el caso de Siria, existen dos procesos de negociación paralelos (Astaná y Ginebra) y en ambos casos hay terceras partes involucradas, aunque algunas de ellas proyectan directamente sus intereses en la negociación.

Tabla 1.3. Organizaciones intergubernamentales en calidad de terceras partes en procesos de paz en 2018

ONU (18)	
ÁFRICA	
Burundi	Enviado especial del secretario general de la ONU para Burundi
Libia	Representante especial del secretario general de la ONU 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 la ONU para Malí Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)
RCA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de la ONU en RCA (MINUSCA) Representante especial del secretario general de la ONU en RCA Participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
RDC	Enviado especial del secretario general de la ONU para la región de los Grandes Lagos Misión de la ONU para la Estabilización de RDC (MONUSCO) Representante especial del secretario general de la ONU en RDC
Sudán (Darfur)	Operación Híbrida de la Unión Africana y Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
Sudán del Sur	Participa en "IGAD Plus" en Sudán del Sur, formada además de la ONU por IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega) y la UE Enviado especial del secretario general de la ONU para Sudán del Sur Misión de la ONU en Sudán del Sur (UNMISS)
Sáhara Occidental	Representante especial del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO)
Somalia	Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Somalia (UNSOM)
AMÉRICA	
Colombia	Misión de Verificación de la ONU 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) Misión de Buenos Oficios del Secretario General de la ONU en Chipre Representante Especial del Secretarios General de la ONU en Chipre Oficina del Asesor Especial sobre Chipre del Secretario General de la ONU (OSASG)
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial de Naciones Unidas en las Discusiones Internacionales de Ginebra)
Serbia - Kosovo	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)
ORIENTE MEDIO	
Irán	Agencia Internacional para la Energía Atómica El secretario general de la ONU informa periódicamente sobre la implementación de la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU 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 la ONU para Siria
Yemen	Enviado especial del secretario general de la ONU para Yemen
UE (10)	
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
EUROPA	
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 (Transdniestria)	Misión de asistencia fronteriza en la República de Moldova y Ucrania, en Moldova (Transdniestria)

UE (10)	
Serbia - Kosovo	Alta 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)
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 Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Enviado especial de la UE para Oriente Medio
UA (9)	
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 UA participa en el Mediation Team que apoya la implementación del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí
RCA	La UA lidera la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA (UA con apoyo de CEEAC, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad)
RDC	La UA lidera el Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC
Sudán	AU High Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP)
Sudán (Darfur)	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
Sudán (Kordofán y Nilo Azul)	AU High Level Implementation Panel (AUHIP) en Sudán
Sudán – Sudán del Sur	Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Sudán-Sudán del Sur
Togo	Delegación de la UA en Togo
OSCE (4)	
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Grupo de Minsk Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el conflicto que es objeto de la Conferencia de Minsk de la OSCE
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Sur del Cáucaso
Moldova (Transdniestria)	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Proceso de Arreglo de Transdniestria Misión de la OSCE en Moldova
Ucrania	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE en Ucrania y en el Grupo Trilateral de Contacto Misión Especial de Observación de la OSCE en Ucrania (SMM) Misión de Observación de la OSCE en los puestos de control de Gukovo y Donetsk Coordinador de Proyectos de la OSCE en Ucrania
IGAD (3)	
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, que también conforman la UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), la UE, la ONU
Sudán – Sudán del Sur	Delegación de la IGAD
Somalia	Delegación de la IGAD
ECOWAS (2)	
Togo	ECOWAS en Togo
Malí	ECOWAS en Malí
OCI (1)	
RCA	Delegación de la OCI en la RCA
SADC (1)	
RDC	Representación de la SADC en RDC
EAC (1)	
Burundi	Delegación de la EAC en Burundi
CEEAC (1)	
RCA	CEEAC en RCA
OIF	
RDC	OIF en RDC

en varios casos en África, incluyendo Libia, Malí, Mozambique, RCA y la RDC. La UA participó en diez de los 22 procesos en el continente africano –Libia, Malí, RCA, RDC, Sudán, Sudán (Darfur), Sudán (Kordofán y Nilo Azul), Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur y Togo–, donde también estuvieron implicadas otras organizaciones regionales como ECOWAS –en Togo y Malí– o IGAD –en Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur y Somalia. En Asia, en consonancia con la presencia más limitada de terceras partes, hubo una menor participación de organizaciones intergubernamentales en actividades de mediación y facilitación.

Respecto a la labor de terceros Estados en las negociaciones, cabe destacar la tarea desempeñada por varios países europeos en diferentes latitudes, pero también de algunos Estados de Oriente Medio. Entre ellos Qatar –implicado en los procesos de Djibouti-Eritrea, Sudán (Darfur), Afganistán y Palestina–, Arabia Saudita –en Djibouti-Eritrea, Eritrea-Etiopía, Afganistán– y Emiratos Árabes Unidos –en Eritrea-Etiopía, Etiopía (Ogadén). En el caso de Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos estas tareas de mediación y facilitación se dieron en paralelo a su activa implicación en un conflicto armado como el de Yemen, donde constituían una parte interesada de la disputa. El papel de algunos Estados como terceras partes despertó suspicacias y desconfianzas en diversos contextos, al ser percibidos como actores con preferencias evidentes por una de las partes en disputa. Fue así, por ejemplo, en el caso del proceso de Israel-Palestina, donde la Autoridad Palestina continuó expresando su disconformidad por las políticas de EEUU, alineadas con los intereses israelíes. También en los casos de los procesos de Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) y de Ucrania (este), donde el papel de Rusia continuó sujeto a interpretaciones diferentes. Moscú se presentaba en estos formatos como tercera parte, pero tanto los Gobiernos de Georgia como el de Ucrania lo consideran parte en conflicto. El papel de Rusia también continuó despertando reticencias en el caso de Siria, dado el destacado rol del Gobierno ruso como apoyo al régimen de Damasco, pero también como promotor de un proceso de negociación paralelo al auspiciado por la ONU, conocido como el proceso de Astaná y en el que también participan Irán (aliado de Damasco) y Turquía (valedor de algunos grupos de la oposición). El caso de Siria también ilustró el papel que pueden llegar a tener los actores que offician como mediadores o facilitadores, ya que en 2018 Rusia y Turquía negociaron directamente una tregua entre actores armados sirios. Los procesos paralelos, como en Siria, pueden generar desconfianzas y riesgos de descoordinación. En 2018 esta situación también se observó en RCA, donde Rusia y Sudán impulsaron un proceso de facilitación paralelo a la iniciativa multilateral promovida por la UA.

Por lo que respecta a las **agendas de negociación**, es necesario tener en cuenta las singularidades de cada caso y que no en todos los contextos los detalles de los temas en discusión trascienden a la opinión pública.

Teniendo en consideración estos factores, el análisis de los diversos procesos y negociaciones que tuvieron lugar durante 2018 permite constatar la existencia de temas recurrentes en las agendas negociadoras. **Uno de los asuntos que estuvo presente en negociaciones en todos los continentes fue el de la búsqueda de treguas, altos el fuego y cese de hostilidades**, con formatos diversos y muy vinculado a escenarios de conflictos armados activos. En África, este tema fue clave en casos como el de Etiopía –en respuesta a medidas de confianza del Gobierno, tanto el OLF en Oromiya como el ONLF en Ogadén declararon altos el fuego que fueron clave para avanzar en un cese en las hostilidades–, en Sudán –el Gobierno extendió su declaración de alto el fuego en las regiones de Darfur, Kordofán y Nilo Azul y algunos grupos armados hicieron lo propio– o en el de Sudán del Sur –el alto el fuego entre el Gobierno y el SPLM/A-IO fue un elemento decisivo para conseguir un acuerdo global de paz. En América, la cuestión del cese el fuego estuvo muy presente en las conversaciones entre el Gobierno colombiano y el ELN, mientras que en el continente asiático fue un asunto significativo en varios casos. En la negociación del Gobierno filipino con el NDF, la negativa del grupo opositor a declarar un alto el fuego antes de que las autoridades accedieran a algunas de sus demandas fue uno de los principales escollos para hacer avanzar las negociaciones. En Afganistán, el Gobierno y los talibanes acordaron el primer alto el fuego desde la invasión estadounidense del país en 2001. Adicionalmente, en Tailandia, el Gobierno y Mara Patani acordaron la creación de áreas de cese de hostilidades, denominadas “áreas de seguridad”, un tema que formó parte de la agenda sustantiva de las negociaciones en los últimos tres años. En Oriente Medio, los intentos para frenar la violencia fueron un asunto presente en las negociaciones en Yemen –derivando en un acuerdo para un alto el fuego limitado al finalizar el año–, en Siria –donde se acordó el establecimiento de un área desmilitarizada en torno a Idlib para evitar los enfrentamientos entre el Gobierno sirio y grupos armados de la oposición, además de pactos de alto el fuego entre otros actores armados involucrados en la disputa– y en Israel-Palestina. En este último caso, el Gobierno israelí y grupos palestinos como Hamas y Jihad Islámica alcanzaron acuerdos puntuales de alto el fuego, a pesar de no estar involucrados en un proceso de negociación para resolver las cuestiones sustantivas del conflicto. En Europa destacó el caso de Ucrania, donde se alcanzaron varios acuerdos de alto el fuego, pero fueron sistemáticamente incumplidos.

Otro tema presente en diversas negociaciones de paz fue el del desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes. Los procesos de DDR fueron relevantes en el continente africano, en Mozambique, Etiopía (Oromiya), República del Congo, Malí y Sudán (Darfur). En otros contextos, las negociaciones abordaron la liberación o el intercambio de prisioneros, como ilustraron los casos de Yemen y Siria. Este asunto también estuvo presente en conflictos armados no

activos. Así, por ejemplo, en el País Vasco, la cuestión de las personas presas continuó siendo un asunto clave pendiente de resolver.

La comparativa de casos a nivel global también revela la presencia de asuntos vinculados con el reparto de poder político –Burundi, RCA, RDC, Sudán del Sur, por mencionar algunos–, incluyendo en algunos casos temas de descentralización territorial y administrativa, por ejemplo en procesos como el de Mozambique o Malí. En otros casos, la disputa por el poder político se plasmó en debates sobre cuestiones electorales, como en Venezuela, Nicaragua o Palestina. En otras latitudes el énfasis estuvo centrado en aspectos vinculados a la autodeterminación, independencia o encaje territorial o de reconocimiento identitario de minorías nacionales, como en los casos del pueblo moro en Filipinas, la región del Tíbet en China, varias minorías en Myanmar o Nagalandia, en India. Las discusiones de fondo sobre el estatus de territorios en disputa por lo general permanecieron estancadas, a pesar de ser un asunto clave en diversos procesos, como por ejemplo en el caso de las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y Lugansk en Ucrania, en el proceso de Serbia-Kosovo, en Chipre o en el del Sáhara Occidental. No obstante, algunas cuestiones fronterizas entre Estados se abordaron durante el año con algunos avances en casos como el de Eritrea y Etiopía y en el de Sudán y Sudán del Sur. Por último, cabe mencionar que en los casos de Irán y Corea del Norte el tema de la desnuclearización fue uno de los puntos clave de la agenda.

Respecto a la **evolución de los procesos y negociaciones de paz**, por lo general es posible identificar una gran variedad de tendencias: un buen desarrollo de los contactos que deriva en la consecución de acuerdos de calado; establecimiento de negociaciones donde no las había o reactivación del diálogo después de años de parálisis; esfuerzos intensos de carácter exploratorio que despiertan expectativas; rondas negociadoras que se suceden sin lograr avances en puntos clave, pero que mantienen abierto un canal de diálogo; situaciones de profundo bloqueo y ausencia de contactos a pesar de las gestiones de terceras partes por facilitar una negociación; obstáculos y dificultades ya en la fase de implementación de acuerdos; y contextos en que la violencia y las violaciones de acuerdos de cese el fuego y de hostilidades repercuten profundamente en las perspectivas de los procesos de paz. El análisis de los diferentes casos en 2018 confirma esta diversidad de dinámicas. En clave positiva, hubo contextos en los que se consiguieron avances significativos, acuerdos históricos o se reactivaron las negociaciones después de años de sin diálogo. En una parte importante de casos, sin embargo, se identificaron dificultades, obstáculos y retrocesos, o persistió un bloqueo en las negociaciones que, entre otras cosas, impidió abordar los temas sustantivos de las disputas.

Algunos de los casos que evolucionaron más positivamente tuvieron lugar en África, en especial

en la zona del Cuerno de África. La llegada al poder de un nuevo primer ministro en Etiopía supuso un impulso a una serie de medidas que permitieron avanzar en procesos de negociación, tanto con insurgencias internas como a nivel interestatal. Así, durante 2018 se alcanzaron acuerdos históricos entre el Gobierno etíope y los grupos ONLF y OLF, en Ogadén y Oromiya, respectivamente. Paralelamente se avanzó en el proceso entre Etiopía y Eritrea –también bajo el impulso de Addis Abeba–, lo que permitió firmar acuerdos sobre la disputa fronteriza no resuelta entre ambos Estados desde la guerra que libraron entre 1998 y 2000 y para el restablecimiento de relaciones en múltiples ámbitos. Los acuerdos entre Etiopía y Eritrea facilitaron, a su vez, la normalización de relaciones entre Eritrea y Djibouti –aunque quedó pendiente la resolución del contencioso sobre la zona fronteriza de Ras Doumeira– y entre Eritrea y Somalia, países que mejoraron sus relaciones bilaterales. En otros casos se firmaron acuerdos relevantes que despertaron ciertas expectativas, pero el historial de desconfianza entre las partes implicadas y/o la trayectoria de incumplimientos de compromisos previos motivaban escepticismo entre observadores y personas expertas sobre la viabilidad de la implementación de los acuerdos. Fue este el caso, por ejemplo, del pacto entre el Gobierno de Sudán del Sur y el SPLM/A-IO, en septiembre, o el del Gobierno yemení y los al-houthistas, en diciembre, fruto de los primeros contactos entre las partes desde 2016.

En algunos contextos –y a la espera aún de resultados– la evolución positiva estuvo dada principalmente por el fin del bloqueo al diálogo tras un largo período de estancamiento, como en el caso de Marruecos y el Frente POLISARIO en el contencioso por el Sáhara Occidental, que durante 2018 celebraron las primeras conversaciones directas desde 2012; o en el caso del Gobierno de China y representantes tibetanos, que mantuvieron contactos exploratorios después de casi una década sin diálogo. En otra serie de casos, la tendencia positiva estuvo vinculada a la apertura y buen desarrollo de contactos, como ocurrió en 2018 con los casos de Corea del Norte y del Sur y entre Corea del Norte y EEUU, desarrollos que en conjunto podrían favorecer la estabilización y desnuclearización de la península coreana. En Afganistán, aunque no se iniciaron negociaciones formales, se produjeron una serie de encuentros y declaraciones durante todo el año que supusieron una situación significativamente diferente a la de años previos, incluyendo disposición al diálogo sin condiciones por parte de todos los actores y el primer alto el fuego entre las fuerzas de seguridad afganas y la insurgencia talibán desde 2001. En otros contextos, los avances estuvieron vinculados a la implementación de acuerdos. Este fue el caso del proceso entre el Gobierno de Filipinas y el MILF, que en 2018 estuvo marcado por la aprobación de la Ley Orgánica de Bangsamoro, un hito clave para continuar con la implementación del pacto alcanzado en 2014 y facilitar la desmovilización de miles de combatientes del grupo armado. También fue el caso de Moldova, donde se continuó avanzando

Tabla 1.4. Principales acuerdos de 2018

Proceso de paz	Acuerdos
Afganistán	Acuerdo de alto el fuego (junio) iniciado unilateralmente por el Gobierno coincidiendo con la festividad musulmana de Eid al-Fitr y seguido posteriormente por los talibanes.
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Acuerdo entre las autoridades de Armenia y Azerbaiyán para la creación de un canal de comunicación directo entre los ministerios de Defensa para la prevención de incidentes. El acuerdo fue alcanzado en septiembre en una reunión informal durante una cumbre de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y comenzó a implementarse en octubre.
Corea, RPD- Corea, Rep. de	Declaración de Panmunjom para la Paz, Prosperidad y Unificación de la Península Coreana, firmada por los líderes de Corea del Norte y Corea del Sur el 27 de abril en la Casa de la Paz de la denominada Zona de Seguridad Conjunta, dentro de la Zona Desmilitarizada. Ambos Gobiernos se comprometen a iniciar una nueva etapa de paz y estabilidad en la península, a poner fin a la Guerra de Corea (que finalizó con un armisticio y no un tratado de paz) y a desnuclearizar la península coreana. Líderes de ambos países volvieron a reunirse en mayo y en septiembre, finalizando este último encuentro con la llamada Declaración Conjunta de Pyongyang.
Corea, RPD- EEUU	Declaración conjunta de los líderes de EEUU y Corea del Norte, tras la cumbre que se celebró en Singapur el 12 de junio, en la que ambos se comprometen a establecer unas nuevas relaciones y a garantizar la paz en la península coreana, ofreciendo EEUU garantías de seguridad a Corea del Norte y afirmando ésta su voluntad de llevar a cabo una completa desnuclearización.
Eritrea-Etiopía	Declaración Conjunta de Paz y Amistad, del 9 de julio, por la que ambos países ponen fin a 20 años de guerra, y que incluye el acuerdo sobre la implementación de la decisión fronteriza y el restablecimiento de acuerdos diplomáticos, económicos y de comunicaciones, entre otras cuestiones. Acuerdo sobre la Paz, la Amistad y la Cooperación Integral, alcanzado el 16 de septiembre en Jeddah y facilitado por Arabia Saudita. Este acuerdo añadía a la Declaración conjunta del 9 de julio la creación de proyectos de inversión, que incluyen el establecimiento de Zonas Económicas Especiales Conjuntas y la colaboración en la lucha contra el terrorismo y el tráfico de personas, drogas y armas, así como un comité y subcomités de seguimiento de la implementación del acuerdo.
Etiopía (Ogadén)	Acuerdo marco entre el ONLF y el Gobierno etíope firmado en Asmara (Eritrea) el 21 de octubre, que incluye el establecimiento de un comité conjunto que prevé continuar trabajando para abordar las causas profundas del conflicto.
Etiopía (Oromiya)	Acuerdo de Reconciliación, alcanzado el 7 de agosto entre el Gobierno etíope y el OLF en Asmara, la capital de Eritrea
Filipinas (MILF)	Ley Orgánica para la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, aprobada por el Congreso y ratificada por el presidente en julio, que principalmente establece la creación de una nueva región autónoma que sustituye a la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán.
Libia	Hoja de ruta modificada del plan de la ONU para implementar el Acuerdo Político de Libia (2015), que establece un nuevo cronograma para la celebración de elecciones y de una conferencia de diálogo, presentada ante el Consejo de Seguridad de la ONU en noviembre.
Malí	Pacto para la Paz, suscrito en octubre por las partes firmantes del acuerdo de paz de 2015 como una manera de reafirmar la voluntad para una pronta implementación de los compromisos. Tras renovar su mandato en las elecciones presidenciales, el nuevo Gobierno de Ibrahim Boubakar Keita firmó este compromiso con el jefe de la MINUSMA, mientras que la CMA y la Plataforma se comprometieron por separado.
Moldova (Transnistria)	Protocolo de Roma, firmado en mayo por Moldova, Transnistria, la OSCE, la Federación de Rusia y Ucrania, por el que las partes en conflicto se comprometen a alcanzar un acuerdo sobre las cuestiones pendientes del Protocolo de Viena (2017), como el ámbito de las telecomunicaciones. Las partes también plantean avanzar en la implementación de los acuerdos alcanzados.
Mozambique	Memorandum de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) sobre aspectos de seguridad, alcanzado el 6 de agosto, que establece los pasos para proceder al desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes en los cuerpos de seguridad y en la sociedad, y la creación de cuatro grupos de trabajo para implementar el MoU –Comisión de Asuntos Militares y tres Grupos Técnicos Conjuntos.
Sudán del Sur	Acuerdo para Reactivar la Resolución del Conflicto en Sudán del Sur (R-ARCSS, por sus siglas en inglés) del 12 de septiembre, firmado en Addis Abeba entre el presidente Salva Kiir, y el líder rebelde y exvicepresidente, Riek Machar, que dirige el SPLM/A-IO, así como por el resto de actores contendientes.
Yemen	Acuerdo de Estocolmo, alcanzado el 13 de diciembre entre el Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi y los al-houthistas/Ansarallah a instancias de la ONU. El pacto aborda tres temas clave: un cese el fuego inmediato en la ciudad-puerto de Hodeida y en los puertos de Salif y Ras Issa, la creación de un mecanismo para el intercambio de prisioneros y un acuerdo de entendimiento sobre la ciudad de Taiz. Las partes se comprometen, además, a evitar cualquier acción, escalada o decisiones que puedan afectar las perspectivas de implementación del acuerdo.

en la puesta en práctica del paquete de medidas de confianza acordadas a finales de 2017.

En contraste, en otros casos se observaron dificultades en la implementación de los acuerdos. Este fue el caso de contextos como el de Malí o Libia, por ejemplo, como consecuencia de las diferencias entre los actores implicados en los respectivos procesos –entre otros factores– y del contexto de persistente violencia. En ambos casos, al finalizar 2018 se barajaban nuevos cronogramas de implementación. En Colombia, la puesta en práctica del acuerdo entre el Gobierno y las FARC avanzó en medio de numerosos problemas y de

acusaciones mutuas de incumplimiento. En el caso de la implementación del acuerdo sobre el programa nuclear iraní, el proceso se vio afectado por la decisión de EEUU de retirarse del pacto. Otros casos se erigieron como ejemplos de un persistente bloqueo en las negociaciones o la situación presentó un deterioro y retrocesos, en medio de una intensificación de las tensiones y/o de la violencia. Entre ellos, por ejemplo, Burundi –donde se mantuvo el estancamiento del diálogo a pesar de las iniciativas regionales para intentar promover un proceso negociador–; Filipinas (NDF) –donde la parálisis de las negociaciones estuvo acompañada de un significativo aumento de las hostilidades entre el NPA y las Fuerzas

Armadas filipinas–; Colombia (ELN) –la finalización del acuerdo de alto el fuego y el cambio en el gobierno del país derivaron en una parálisis de las negociaciones–; Ucrania –donde persistieron las dificultades para avanzar en la discusión de los temas de fondo–; Israel-Palestina –donde se mantuvo el bloqueo crónico de las negociaciones entre las partes, sin perspectivas a corto plazo de un cambio de dinámica– o Siria –donde las negociaciones no consiguieron avanzar en la discusión de cuestiones sustantivas, mientras el régimen de Damasco parecía determinado a imponerse por la vía militar. Si bien se deben considerar las particularidades de cada caso, a nivel general es posible identificar algunos factores de crisis en las negociaciones, entre ellos el impacto de las dinámicas de violencia, la desconfianza entre las partes y la influencia de otros procesos políticos (como la celebración de elecciones).

Finalmente, en cuanto a la **agenda de género, paz y seguridad**, el análisis de los diferentes procesos en 2018 confirma las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en procesos formales y para la incorporación de la perspectiva de género en las negociaciones. Pese a esta constatación general, cabe destacar la existencia de algunos formatos y mecanismos diseñados para favorecer o garantizar una mayor presencia de mujeres en los procesos negociadores y para la integración de la mirada de género en los acuerdos y su implementación. Entre ellos, el caso de Colombia tras el acuerdo con las FARC en 2016, que derivó en la puesta en marcha de una Instancia Especial de Género con el fin de asesorar a la CSIVI, la entidad encargada de la verificación de la implementación del acuerdo de paz. Esta evaluación y la de otras organizaciones revelaron una lenta implementación de las disposiciones de género del acuerdo y, por tanto, la existencia de múltiples retos aún en este ámbito.

En algunos casos se constató un mayor protagonismo de las mujeres en espacios de decisión política, aunque esto no siempre garantiza la plasmación de una perspectiva de género en los procesos y negociaciones de paz. En el caso de las conversaciones sobre el Sáhara Occidental, tanto en la delegación de Marruecos como la del Frente POLISARIO contaron con la participación de una mujer. En Myanmar se identificó un aumento en la participación de mujeres en la conferencia de paz Panglong 21, aunque el porcentaje de participantes (17%) estaba aún lejos de la aspiración de las organizaciones de mujeres

de contar con un 30% de representación. Durante el año se mantuvo activo el Syrian Women's Advisory Board, en el marco de las negociaciones promovidas por la ONU, y se creó el Yemeni Women's Technical Advisory Group, para asesorar al enviado especial de la ONU en Yemen en sus estrategias para abordar el conflicto. En el proceso de Chipre continuó existiendo un mecanismo de género, pero éste permaneció estancado durante la mayor parte de 2018. Desde la sociedad civil, en tanto, se impulsó la creación de la Red de Mujeres Mediadoras del Sur del Cáucaso, que se suma así a otras redes similares creadas en los últimos años.¹⁴

En numerosos contextos, grupos de mujeres recordaron el impacto de género de los conflictos y las tensiones e intentaron visibilizar su exclusión de las negociaciones, exigiendo poner fin a esta marginación. Así fue, por ejemplo, en los casos de Malí, Libia, Myanmar, Tailandia, Israel-Palestina, Siria o Yemen. Asimismo, en múltiples casos se identificaron iniciativas de mujeres tendientes a favorecer el diálogo entre partes enfrentadas, a garantizar o promover el establecimiento de acuerdos de cese el fuego, y a identificar prioridades en el ámbito político y de seguridad relevantes desde una perspectiva de género. Así, por ejemplo, en India (Nagalandia), organizaciones de mujeres fueron clave para la decisión del grupo armado NSCN-IM de reincorporarse al cese el fuego a través de gestiones directas con la cúpula de la insurgencia y demandas al Gobierno para poner fin a la ilegalización del grupo. En Filipinas, organizaciones de mujeres mantuvieron un papel activo durante la tramitación de la Ley Orgánica de Bangsamoro, con el propósito de asegurar la participación de mujeres en la futura Región Autónoma Bangsamoro del Mindanao Musulmán. En Malí, las reuniones de mujeres desembocaron en una propuesta para diseñar una estrategia de género para la implementación del acuerdo de paz de 2015. En Libia, organizaciones de la sociedad civil con apoyo de ONG internacionales identificaron temas que deberían tener un papel mucho más relevante en las negociaciones desde el punto de vista de las necesidades y preocupaciones de seguridad de las mujeres. En Chipre, organizaciones de mujeres trataron de reimpulsar el proceso de paz, en un contexto de estancamiento de las negociaciones. Mujeres yemeníes, en tanto, trasladaron sus prioridades al nuevo enviado especial de la ONU y demandaron una participación efectiva en todos los niveles del proceso de paz.

14. Véase Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2018. Análisis de tendencias y escenarios*. Barcelona: Icaria, 2018.

2. Negociaciones de paz en África

- A lo largo del año 2018 se identificaron 22 procesos y negociaciones de paz en el continente africano, lo que supone el 45% de los 49 procesos de paz a nivel mundial en 2018.
- En todos los procesos de negociación en África había involucradas terceras partes en tareas de mediación y facilitación, excepto en cuatro casos: Etiopía (Oromiya), Nigeria (Delta del Níger), Región Lago Chad (Boko-Haram) y Rep. del Congo.
- En 2018 se incrementó el número de procesos de negociación interestatales, con los casos de Eritrea-Etiopía y Djibouti-Eritrea.
- El Cuerno de África fue escenario en 2018 de acuerdos históricos, como los acuerdos entre Etiopía y las insurgencias de las regiones de Ogadén y Oromiya y el acuerdo entre Etiopía y Eritrea en torno a su disputa fronteriza, que desencadenó avances en otros procesos de la región.
- A finales de año hubo tensión respecto de los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales en RDC, a las que no concurrió el presidente Joseph Kabila.
- El Gobierno de Sudán del Sur y el SPLM/A-IO alcanzaron un nuevo acuerdo de paz, que contempla un gobierno de coalición con todos los actores enfrentados, si bien el pacto fue acompañado de escepticismo por el historial de incumplimiento de iniciativas de paz anteriores.
- Se reactivaron las conversaciones entre Marruecos y el Frente POLISARIO bajo el impulso de un nuevo enviado especial de la ONU tras el bloqueo del diálogo desde 2012.

Este capítulo analiza los procesos y negociaciones de paz de mayor relevancia en África en 2018. En primer lugar, se examinan las características y tendencias generales de los procesos de paz en la región y, en segundo lugar, se analiza la evolución de cada uno de los casos durante el año, incluyendo referencias a la agenda de género, paz y seguridad. Al inicio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países del continente africano que fueron escenario de negociaciones durante 2018.

Tabla 2.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en África en 2018

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Burundi	Gobierno, oposición política y social agrupada en el Conseil National pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et la Restauration d'un Etat de Droit (CNARED)	Comunidad de Estados de África del Este (EAC por sus siglas en inglés), ONU
Djibouti – Eritrea	Djibouti, Eritrea	Qatar, Arabia Saudita, Etiopía, Somalia
Eritrea – Etiopía	Eritrea, Etiopía	Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, EEUU
Etiopía (Ogadén)	Gobierno, movimiento político militar ONLF	Kenya, Eritrea, Emiratos Árabes Unidos y Suecia
Etiopía (Oromiya)	Gobierno, movimiento político militar OLF	--
Libia	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN)	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, EU), Italia, Francia
Malí	Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) –MNL, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA	Argelia, Francia, ECOWAS, UA, ONU, UE
Marruecos – Sáhara Occidental	Marruecos, Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (POLISARIO)	ONU, Argelia y Mauritania (observadores), Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia)
Mozambique	Gobierno, grupo armado RENAMO	Equipo mediador nacional, Botswana, Tanzania, Sudáfrica, Reino Unido, UE, Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano), Iglesia Católica
Nigeria (Delta del Níger)	Gobierno, Pan-Niger Delta Forum (PANDEF), NIGER Delta Consultative Assembly, (NIDCA), Pan Niger Delta Peoples Congress (PNDPC), Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND)	--

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
RCA	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias antibalaka	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), Humanitarian Dialogue; Rusia, Sudán
RDC	Gobierno, Alianza por la Mayoría Presidencial, oposición política y social	Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), UE, ONU, OIF y EEUU
Región Lago Chad (Boko Haram)	Gobierno de Nigeria, Boko Haram (facción Abubakar Shekau), Boko Haram (facción Abu Musab al-Barnawi)	--
Rep. del Congo	Gobierno, milicias Ninjas y el Consejo Nacional de los Republicanos (CNR) de Frédéric Bintsamou (pastor Ntouni)	--
Senegal (Casamance)	Gobierno de Senegal, grupo armado Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC) y sus diferentes facciones	Comunidad de Sant'Egidio, Gambia, Guinea-Bissau
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	ONU, IGAD, Turquía, entre otros
Sudán	Gobierno de Sudán, coalición opositora "Sudan Call" formada por partidos de oposición nacional y Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur)	African Union High-Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania
Sudán (Darfur)	Gobierno, Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW	UA, UNAMID, Chad, Alemania, Qatar, EEUU, Reino Unido, Francia
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)	Gobierno, SPLM-N	African Union High-Level Implementation Panel (AUHIP), Uganda
Sudán del Sur	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO) y una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros)	"IGAD Plus": IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, 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
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
Togo	Gobierno, oposición política y social	Ghana, ECOWAS, UA, ONU

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

2.1 Negociaciones en 2018: tendencias regionales

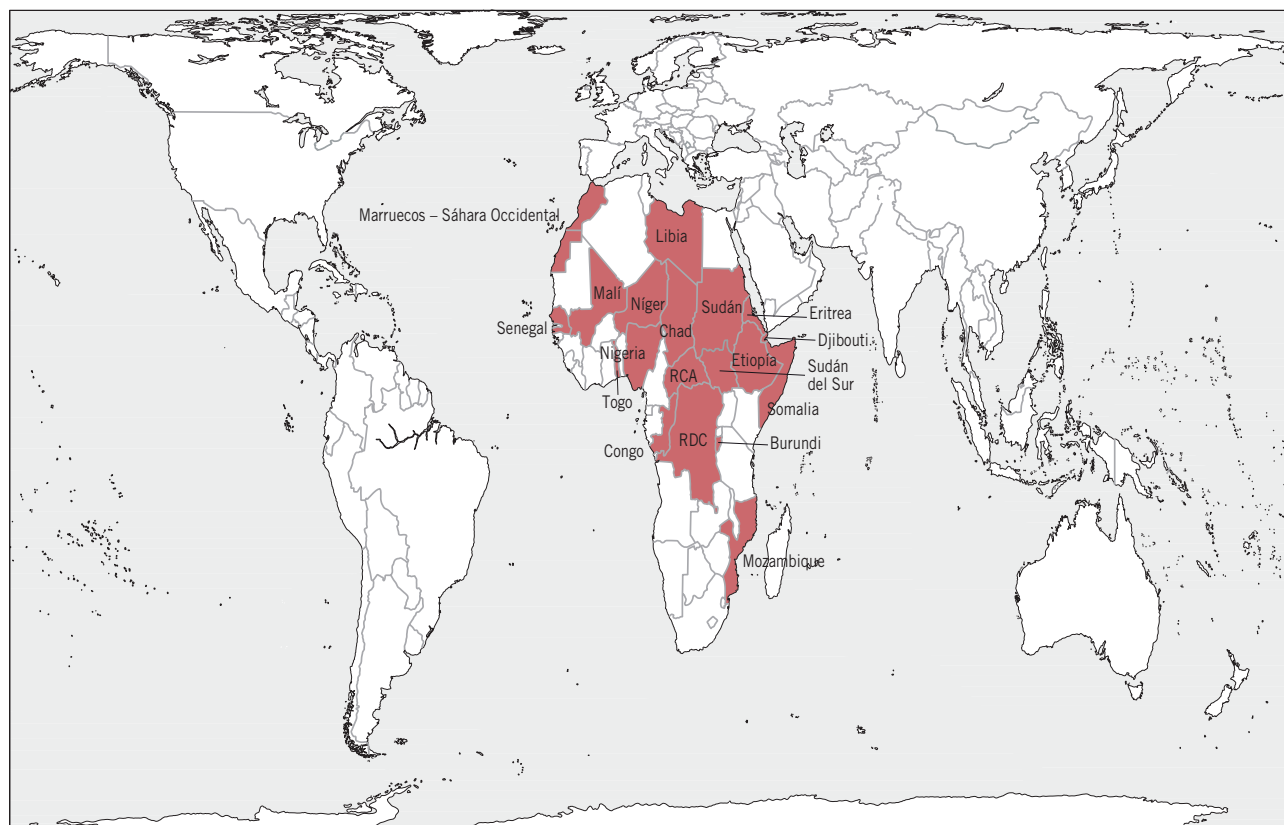
A lo largo del año 2018 se identificaron **22 procesos y negociaciones de paz en el continente africano**, lo que supone prácticamente el 45% de los 49 procesos de paz señalados a nivel mundial en 2018. El análisis de los diferentes contextos refleja algunas tendencias relativas a los procesos y negociaciones en el continente africano.

En relación con los actores involucrados en la negociación, el año 2018 se caracterizó por la continuidad con respecto a 2017. En **un elevado número de casos (nueve de los 22) las negociaciones involucraron exclusivamente a los gobiernos de los respectivos países y a grupos armados o movimientos político-militares**. Fue el caso de los contextos de Etiopía (Ogaden) –negociaciones entre el Gobierno etíope y el grupo ONLF– Etiopía (Oromiya) –entre el Ejecutivo etíope y el grupo armado oromo OLF–, Mozambique –entre el Gobierno y

el grupo armado RENAMO–, RCA –entre el Gobierno y los diferentes integrantes de la antigua coalición Séléka y las milicias anti-balaka–, la República del Congo –entre el Gobierno y el movimiento político-militar del reverendo Ntouni–, Sudán (Darfur) –entre el Gobierno y las insurgencias de Darfur–, Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) –entre el Gobierno y el grupo armado SPLM-N– y Sudán del Sur –entre el Gobierno, el grupo armado SPLM/A-IO y otros grupos armados menores.

Otros procesos de paz se caracterizaron por un mapa de actores más complejo, con actores gubernamentales, actores armados y actores opositores políticos y sociales. Fue el caso de procesos como Malí (norte) –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)–,

Mapa 2.1. Negociaciones de paz en 2018 en África



■ Países con procesos y negociaciones de paz en África en el año 2018

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–. Otros casos, en cambio, involucraron solo a actores gubernamentales ya la oposición política y social. Fue el caso de Burundi, RDC y Togo

Se incrementó en 2018 el número de negociaciones interestatales en África

A su vez, **otras negociaciones estuvieron protagonizadas por los gobiernos de países vecinos, en el marco de disputas interestatales. En 2018 se incrementó el número de procesos interestatales.** Así, al proceso de diálogo entre Sudán y Sudán del Sur, se añadieron en 2018 las negociaciones entre Djibouti y Eritrea y entre Eritrea y Etiopía. Un caso, el de Marruecos-Sáhara Occidental, involucra a un Gobierno –el marroquí– y a un actor político-militar – el Frente Polisario– de un territorio autoproclamado independiente, sin reconocimiento internacional, pero considerado por la ONU como territorio por descolonizar.

En relación a las terceras partes implicadas en los procesos de paz en África, **todos los procesos y negociaciones analizados contaban con el apoyo de terceras partes con la excepción de Etiopía (Oromiya), Nigeria (Delta del Níger), Región Lago Chad (Boko Haram) y República del Congo.** Cabe mencionar que si bien hay muchos casos donde se conoce públicamente cuáles

son los actores que desempeñan tareas de mediación, facilitación y acompañamiento, en otros contextos estas tareas se llevan a cabo de manera discreta y no pública.

En todos los casos con terceras partes había más de un actor desempeñando tareas de mediación y facilitación. Cabe destacar el papel predominante de la ONU, involucrada en los casos de Burundi, Libia, Malí (norte), Marruecos-Sáhara Occidental, RCA, RDC, Somalia, Sudán (Darfur), Sudán del Sur, Togo. Otro actor destacado fue la UA, en el marco de su Arquitectura de Paz y Seguridad

en África (APSA), involucrada en 10 casos: los procesos de Libia, Malí (norte), RCA, RDC, Sudán, Sudán (Darfur), Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul), Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur y Togo. A su vez, organizaciones intergubernamentales regionales africanas participaron como terceras partes, como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) en Malí (norte) y Togo; la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL) en los procesos de RCA y de RDC; la Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC) en el proceso negociador de RCA; la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en Somalia, Sudán del Sur y Sudán-Sudán del Sur. Asimismo, además de las intergubernamentales africanas, otros organismos intergubernamentales participaron como terceras partes en el continente africano, como la UE –en Mozambique, RCA, RDC, Sudán del Sur–, la Liga Árabe –en Libia–, la Organización Internacional de la Francofonía (OIF) –en RCA.

Por otra parte, los Estados también tuvieron un papel destacado como terceras partes en los procesos de paz y negociaciones en África. Tres casos tenían solo terceras partes estatales: las tareas de mediación y facilitación de Arabia Saudita, EEUU y, especialmente, de Emiratos Árabes Unidos en las negociaciones entre Eritrea y Etiopía; el papel de terceras partes de Kenya, Eritrea, Emiratos Árabes Unidos y Suecia en el diálogo entre el Gobierno etíope y el grupo armado ONLF; y los buenos oficios de Qatar, Arabia Saudita, Etiopía y Somalia en el diálogo entre Djibouti y Eritrea. En el resto de casos con actores mediadores estatales, numerosos Estados, tanto del continente africano como de otros continentes, se involucraron como terceras partes en procesos en que participaban también otros actores mediadores y facilitadores. A su vez, cabe destacar el papel como tercera parte de actores religiosos, de carácter local o internacional: la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) y la Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano) en RCA; la Iglesia Católica local y la Comunidad de Sant'Egidio en Mozambique; la Comunidad de Sant'Egidio en la región senegalesa de Casamance; la Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO) en RDC; y el Consejo de Iglesias de Sudán del Sur en el proceso en ese país.

En el marco de esa proliferación de actores mediadores, fue frecuente la participación de terceras partes en el marco de formatos conjuntos, como los llamados grupos de amigos y grupos de apoyo. Fue el caso, entre otros, del Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia) en relación al proceso de diálogo entre Marruecos y el Frente POLISARIO y el Grupo de Apoyo Internacional (que incluye a la ONU, UE) en el diálogo en RCA. Otros formatos de coordinación incluyeron IGAD Plus, que facilita el diálogo en Sudán del Sur y que está integrada por la IGAD, los cinco miembros del High-level Ad Hoc Committee de la UA –Nigeria, Rwanda, Sudáfrica, Chad y Argelia–, los Estados de la llamada Troika –EEUU, Reino Unido y Noruega–, la UE, la UA y la ONU. Destacó también la llamada Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación, involucrada en RCA, promovida por la UA y la CEEAC, con apoyo de la ONU, la CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad, y que a su vez coexistió con otros actores mediadores en RCA. **En algún caso, la proliferación de actores y procesos paralelos generó recelos.** Así, en RCA el inicio en 2018 de un proceso de facilitación por parte de Rusia y Sudán paralelo a la iniciativa multilateral liderada por la UA, generó recelos por los riesgos de descoordinación.

Respecto a los temas de las negociaciones, éstos fueron diversos. Entre ellos, cabe destacar las medidas de

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

La cuestión del desarme, la desmovilización y la reintegración se abordó durante el año en negociaciones como las de Mozambique, Etiopía (Oromiya) y República del Congo, con avances positivos en los tres casos

altos el fuego y ceses de hostilidades. En **Etiopía**, los grupos armados ONLF (en Ogadén) y OLF (en Oromiya) declararon altos el fuego unilaterales, en respuesta a medidas de confianza gubernamentales, que desembocaron en ceses de hostilidades en el marco de acuerdos de paz. En **Sudán**, en la región de Darfur los grupos armados SLM-MM y JEM extendieron sus altos el fuego unilaterales, mientras también el Gobierno extendió su alto el fuego unilateral tanto en Darfur como en las regiones de Kordofán Sur y Nilo Azul hasta final de año. En la vecina **Sudán del Sur**, el Gobierno y el SPLM/A-IO alcanzaron un alto el fuego como parte de un acuerdo marco que antecedió a la consecución de un acuerdo global de paz.

Otro aspecto relativo al ámbito de seguridad fue **la cuestión del desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR), presente en algunos procesos,** como Mozambique, Etiopía (Oromiya) y Rep. de Congo. En Mozambique, el Gobierno y RENAMO alcanzaron un acuerdo de DDR en agosto, que estableció los pasos a seguir para el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes de RENAMO en la sociedad y en los cuerpos de seguridad, y en octubre se inició un programa de desarme. Asimismo, el histórico acuerdo de reconciliación firmado entre el Gobierno etíope y el grupo oromo OLF en agosto incluía cuestiones relativas al desarme. En Rep. de Congo, se inició oficialmente el proceso de desarme, contemplado en el acuerdo de paz alcanzado en 2017. A su vez, el proceso de diálogo entre Sudán del Sur y el opositor SPLM/A-IO y el resultante acuerdo de paz global de agosto incluyó aspectos relativos al acantonamiento de todos los actores armados y el freno a cualquier actividad de formación y reclutamiento, en paralelo a la creación de una unidad militar ampliada, la Fuerza Regional de Protección (RPF).

Otros temas de la agenda fueron cuestiones relativas a la descentralización. Así, en Mozambique y como parte de la implementación del acuerdo de paz, se aprobó un proyecto de descentralización tras la adopción de cambios constitucionales, que abría la puerta a la elección de los gobernadores provinciales por parte de los partidos ganadores en las elecciones locales, en lugar de a través de una designación presidencial. En Malí, la aprobación en 2018 de un nuevo cronograma del proceso de paz pretendía acelerar la implementación del acuerdo de paz de 2015, incluyendo lo relativo a descentralización. Al finalizar el año se adoptaron algunas medidas para el establecimiento de administraciones interinas en varias regiones, si bien seguía el bloqueo sobre su operacionalización. Los procesos de diálogo también abordaron **cuestiones fronterizas.** Fue un tema crucial en el impulso al diálogo

entre Etiopía y Eritrea en 2018, en el marco del cual Etiopía aceptó finalmente el dictamen de la Comisión Fronteriza entre Eritrea y Etiopía (EEBC) de 2002, que asignaba a Eritrea la disputada aldea fronteriza de Badme, conclusión rechazada entonces por Etiopía. Además, ambos países acordaron la retirada de tropas de la frontera común, abriendo la puerta a la desmilitarización de una frontera que ha acumulado centenares de miles de soldados. En el caso del diálogo entre Sudán y Sudán del Sur, ambos gobiernos reiniciaron las conversaciones sobre la demarcación fronteriza, que afecta a varias áreas, incluido el enclave petrolero de Abyei.

Otros procesos se centraron en cuestiones relativas al **reparto del poder político y la participación política**, como en Burundi, RCA, RDC, Sudán del Sur y Libia. En RDC se celebraron elecciones presidenciales y legislativas en diciembre, a las que finalmente el presidente Joseph Kabila no se presentó, cumpliendo el compromiso exigido por la Conferencia Episcopal, facilitadora del proceso que desembocó en el acuerdo de 2016. Siete plataformas opositoras acordaron una candidatura unitaria, que finalmente tuvo escisiones. En Sudán del Sur, el acuerdo global alcanzado en 2018 establecía los mecanismos y calendario para un gobierno de transición, con participación de todos los actores enfrentados, y estipulaba futuras elecciones en el marco de una Constitución revisada. Las cuestiones de participación política también estuvieron muy presentes en las iniciativas de diálogo en Libia. No obstante, las diferencias entre los principales actores políticos y militares retrasaron aspectos clave del proceso político, como la celebración de una conferencia nacional y de elecciones.

Respecto a la evolución de las negociaciones, durante 2018 se asistió a avances positivos en diversos contextos del continente africano, especialmente en el Cuerno de África. Cabe destacar la consecución de acuerdos históricos en Etiopía, con un acuerdo marco entre Etiopía y el grupo ONLF, que opera en la región de Ogadén, y un acuerdo de reconciliación entre el Ejecutivo etíope y el grupo OLF, que opera en la región de Oromiya. Para ambos avances fue determinante el cambio de liderazgo en el país. La renuncia del primer ministro Hailemariam Desalegn ante la presión social y la designación de Abiy Ahmed en el cargo dio paso a la adopción de medidas de confianza por el Gobierno, incluyendo la retirada del ONLF y el OLF de las listas terroristas, la liberación de presos y una ley de amnistía para antiguos presos. Estas y otras medidas fueron respondidas con altos el fuego unilaterales por parte de ambas insurgencias, que desembocaron a su vez en los acuerdos de paz. Otro avance crucial se dio en relación al proceso entre

La cuestión del reparto del poder político y la participación política estuvo presente durante 2018 en los procesos de Burundi, RCA, RDC, Sudán del Sur y Libia

El Cuerno de África fue escenario en 2018 de acuerdos históricos, como los pactos entre Etiopía y las insurgencias de las regiones de Ogadén y Oromiya y el acuerdo entre Etiopía y Eritrea en torno a su disputa fronteriza, que desencadenó avances en otros procesos de la región

Etiopía y Eritrea –países enfrentados en la guerra de 1998 a 2000 y afectados por una disputa territorial no resuelta desde entonces–, también de la mano del cambio de liderazgo en Etiopía. Precedido de medidas de confianza, ambos países firmaron dos acuerdos: la Declaración Conjunta de Paz y Amistad (julio) y el Acuerdo sobre la Paz, la Amistad y la Cooperación Integral (septiembre), sobre la implementación del dictamen fronterizo de la EEBC, el restablecimiento de acuerdos diplomáticos, económicos y de comunicaciones, proyectos de inversión conjuntos y creación de mecanismos de seguimiento de la implementación, entre otros aspectos. Al mismo tiempo, el acuerdo histórico entre Etiopía y Eritrea impulsó avances positivos en otras disputas regionales. Así, **Djibouti y Eritrea anunciaron la normalización de sus relaciones**, si bien continuó pendiente la resolución del conflicto de fondo, el contencioso fronterizo de la zona Ras Doumeira, ocupada por Eritrea en 2008. Además, en relación a Somalia –conflicto que involucra a un elevado número de actores y en el que Eritrea ha sido acusada de apoyar al grupo armado al-Shabaab–, **Eritrea y Somalia mejoraron sus relaciones**, avances facilitados por la concatenación de progresos entre Eritrea y Etiopía y Eritrea y Djibouti, lo que podría derivar en una mayor integración regional, con impactos positivos en los diversos conflictos y procesos de la región.

En la región de Grandes Lagos el proceso de paz en Sudán del Sur resultó en 2018 en la consecución de un acuerdo global entre el Gobierno y el SPLM/A-IO, que establecía mecanismos de reparto de poder y cese de hostilidades, entre otros. No obstante, el historial de incumplimientos de compromisos previos generó escepticismo sobre la sostenibilidad e implementación del acuerdo. En el Magreb hubo avances de la mano de la reactivación de las conversaciones entre Marruecos y el Frente POLISARIO bajo el impulso de un nuevo enviado especial de la ONU, tras el bloqueo del diálogo desde 2012.

En contraste, otros procesos afrontaron numerosos obstáculos, como Burundi, donde fracasaron las iniciativas regionales para promover el diálogo político inclusivo, en un contexto de fuertes desavenencias entre el Gobierno y sectores políticos y sociales opositores, así como divisiones entre la oposición. También el proceso en RCA afrontó obstáculos durante el año, con críticas a la falta de inclusividad del proceso de diálogo por parte de sociedad, parlamentarios y otros actores nacionales, así como los riesgos de fracaso del proceso por el inicio de un nuevo canal de facilitación no enmarcado en el formato mediador principal. En el caso de Sudán, se retomaron las negociaciones entre el Gobierno sudanés

y los grupos opositores y rebeldes del país bajo el marco del Diálogo Nacional y la hoja de ruta acordada en 2016, no obstante no se lograron avances significativos. En el Magreb, el proceso de diálogo en Libia hizo frente a dificultades de peso en 2018 para poner en marcha el plan propuesto por la ONU en 2017 con el que reactivar el proceso político, lo que supuso un retraso en todo el proceso.

2.2 Análisis de casos

África Austral

Mozambique	
Actores negociadores	Gobierno, grupo armado RENAMO
Terceras partes	Equipo mediador nacional, Botswana, Tanzania, Sudáfrica, Reino Unido, UE, Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano), Iglesia Católica
Acuerdos relevantes	Acuerdo de paz de Roma (1992)
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'Egidio, que puso fin a 16 años de guerra que causó un millón de víctimas mortales y cinco millones de desplazados, dando paso a una etapa de estabilidad política y desarrollo económico aunque con elevados niveles de desigualdad. En paralelo, las crecientes acusaciones de fraude e irregularidades en los sucesivos procesos electorales, algunas corroboradas por observadores internacionales, han ido acompañadas de un creciente autoritarismo y represión de la oposición, así como de la apropiación del Estado (además de los medios de comunicación y la economía) por parte de FRELIMO. RENAMO condicionó en 2013 la continuidad de su participación en la vida política a una serie de cambios, principalmente una profundización de la descentralización y un reparto equitativo de la riqueza del país, amenazando con la retirada de su firma del acuerdo de paz de 1992, hecho que finalmente ocurrió, desatando la vuelta a los enfrentamientos armados en abril de 2013 y la posterior apertura de un nuevo proceso de negociación de paz acordado en agosto de 2014. La declaración de una tregua en 2016 por parte de RENAMO y los avances del proceso de paz durante 2017 provocaron una reducción ostensible de las acciones bélicas, aunque persisten los enfrentamientos esporádicos.	

Se constataron acciones esporádicas durante el año entre partidarios del partido en el poder, FRELIMO, y simpatizantes del principal partido opositor RENAMO en el marco de la campaña electoral de los comicios municipales celebrados en octubre y **continuaron los**

pasos en el marco de la implementación del acuerdo de paz a pesar de la muerte del histórico líder de la rebelión, Afonso Dhlakama. En febrero el presidente Filipe Nyusi anunció que pondría en marcha los cambios constitucionales que permitirían a los partidos políticos que ganaran las elecciones parlamentarias provinciales seleccionar al gobernador regional, para su posterior aprobación por parte del presidente del país. Además, Nyusi y Dhlakama se reunieron a mediados de febrero de 2018 en Namadjiwa, para discutir en torno al desarme, desmovilización y reintegración de los miembros de RENAMO y su incorporación en los cuerpos de seguridad del Estado. El 27 de marzo, los tres principales partidos –el gobierno FRELIMO y los opositores RENAMO y el Movimiento Democrático de Mozambique– acordaron un documento de consenso que contenía las propuestas de cambio constitucionales que promovieran avances en la descentralización y otras medidas para apuntalar la paz y que deberían ser debatidas en el Parlamento. El nombramiento de los gobernadores fue un elemento de disputa y negociación. Finalmente, el Parlamento aprobó el 23 de mayo el proyecto de descentralización incluyendo que los partidos que ganaran las elecciones locales escogerían a los 10 gobernadores provinciales, en lugar de que fueran escogidos por el presidente. El 3 de mayo Afonso Dhlakama murió en su feudo en las montañas Gorongosa a la edad de 65 años. Dhlakama había liderado el grupo armado desde 1979, a la muerte del líder André Matsangaissa, hasta la firma del acuerdo de paz en 1992, cuando transformó al grupo armado en partido político, aunque mantuvo una parte del brazo militar del grupo. Diversos analistas señalaron que su muerte podía abrir un periodo de incertidumbre en el partido y afectar al proceso de paz por el marcado liderazgo y ascendente de su figura en el partido como unificador de las diferentes tendencias políticas. También se especuló sobre una retirada del Gobierno del proceso, ya que en los últimos años había basculado hacia tendencias militaristas para resolver el conflicto. El antiguo general de RENAMO, Ossufo Momade, fue elegido líder interino el 5 de mayo hasta la celebración del siguiente congreso del partido en el que se escogería al sucesor de Dhlakama. Momade manifestó que seguiría fiel al compromiso en el proceso de paz que había liderado Dhlakama, y el presidente Nyusi también realizó declaraciones similares de compromiso con el proceso. El 9 de mayo se celebró un acto oficial en su memoria que contó con la presencia del presidente Nyusi.

En lo concerniente al proceso de desarme, el partido gobernante FRELIMO pidió en junio al opositor RENAMO que se comprometiera a desarmar a sus militantes antes de las elecciones locales del 10 de octubre como precondition para celebrar tanto las elecciones de octubre como la sesión extraordinaria en el Parlamento en la que se aprobarían las reformas para profundizar en el proceso de descentralización y las reformas electorales de cara a las elecciones.

El 11 de julio el presidente Felipe Nyusi y el líder de RENAMO, Ossufo Momade, hicieron una declaración conjunta en la que anunciaron que RENAMO se desarmaría. Nyusi añadió que FRELIMO y RENAMO firmarían un acuerdo formal para integrar a los combatientes de RENAMO en los cuerpos de seguridad (Policía y FFAA). El 20 de julio el Parlamento aprobó las reformas electorales en concordancia con el acuerdo alcanzado de descentralización. El acuerdo de desarme, el Memorandum of Understanding (MoU) sobre aspectos de seguridad, alcanzado el 6 de agosto, establece los pasos para proceder al desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes en los cuerpos de seguridad y en la sociedad, y la creación de cuatro grupos de trabajo para implementar el MoU –Comisión de Asuntos Militares y tres Grupos Técnicos Conjuntos. Como muestra del avance del proceso, el ministro de Defensa el 12 de septiembre afirmó que el DDR estaba avanzando según lo previsto.

Finalmente se celebraron las elecciones locales el 10 de octubre, piedra angular del proceso de paz. Hacía 10 años que RENAMO no participaba en las elecciones locales. El gobernante FRELIMO ganó en 44 de las 53 municipalidades (de las 49 que controlaba previamente) con el 57% del voto, mientras que RENAMO ganó ocho municipalidades con el 36,5% del voto. RENAMO reclamó la victoria en otras cinco municipalidades. Diversas organizaciones de la sociedad civil y RENAMO acusaron a FRELIMO de compra de votos y otras irregularidades en el recuento. La embajada de EEUU anunció que las elecciones había sido “en gran parte libres y justas”, aunque durante la campaña se produjeron algunos altercados entre partidarios de los dos principales partidos en Tete y se utilizaron gases lacrimógenos y pelotas de goma por parte de la policía para dispersar una movilización de RENAMO en la provincia de Zambezia. El presidente Nyusi lanzó el 6 de octubre el programa de desarme. El 24 de octubre RENAMO anunció que las conversaciones de paz seguían activas debido al supuesto fraude electoral. El 14 de noviembre Tribunal Constitucional validó los resultados electorales del 10 de octubre, excepto en una municipalidad, Marrumeu (provincia de Sofala), en la que el partido FRELIMO se impuso en la repetición electoral el 22 de noviembre.

A mediados de diciembre, el Gobierno nombró a tres generales de RENAMO en puestos de responsabilidad en las Fuerzas Armadas y declaró que medidas como estas permitían avanzar hacia un acuerdo de paz. El mismo día, el grupo de contacto para las negociaciones se reunió con el líder interino del partido, Ossufo Momade, y mostró su satisfacción por el compromiso del Gobierno respecto al proceso de desarme, desmovilización y reintegración y expresó su confianza de que las actuales negociaciones desembocarán en un acuerdo de paz definitivo. La UE, que es parte de dicho

La muerte del histórico líder de RENAMO, Afonso Dhlakama, sembró de incertidumbres la implementación del acuerdo de paz en Mozambique

grupo de contacto, también se expresó en términos parecidos, reiterando su apoyo al proceso de paz. Sin embargo, a finales de año, con motivo de la conmemoración del segundo aniversario de la tregua declarada por el entonces presidente Alfonso Dhlakama que dio inicio al actual proceso de diálogo, el portavoz de RENAMO acusó al Gobierno de obstaculizar el proceso de paz y de no querer solventar el conflicto que ha asolado al país durante décadas.

África Occidental

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
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.

A lo largo de 2018 se impulsaron diferentes iniciativas para intentar concretar y acelerar la implementación del acuerdo de paz de 2015 en Malí, pero estos esfuerzos se vieron afectados, entre otros factores, por la falta de voluntad, reticencias y divisiones entre actores comprometidos con el pacto; los recurrentes retrasos en el cronograma; el clima general de persistente violencia en el norte y centro del país; y las tensiones políticas vinculadas a la celebración de elecciones presidenciales y legislativas (estas últimas postergadas finalmente para 2019). Informes independientes también coincidieron en resaltar la creciente distancia

entre las partes suscriptoras del pacto y la población maliense y la insuficiente apropiación del acuerdo por parte del público general. Con este trasfondo, durante el año los mecanismos establecidos por el acuerdo continuaron en funcionamiento. Así, el Comité de Supervisión del Acuerdo aprobó en enero, durante una de sus sesiones regulares, un nuevo cronograma –acordado por las partes, con apoyo de la misión de la ONU en el país, MINUSMA– con el objetivo de acelerar la implementación del acuerdo en tres áreas: descentralización; defensa y seguridad; y desarrollo socioeconómico. Este acuerdo derivó en la **adopción, en marzo, de una nueva hoja de ruta que identificó áreas prioritarias a corto y medio plazo para la implementación del pacto y para permitir la celebración de los comicios presidenciales en julio.**

En los meses siguientes se produjeron algunos avances en la implementación del acuerdo, como por ejemplo el despliegue de unidades militares mixtas integradas por militares malienses, integrantes de la CMA y de la Plataforma –Operational Mechanism for Coordination (MOC)– en Kidal y Tombuctú. No obstante, el clima general del país estuvo marcado por la intensificación de la violencia en el norte y centro de Malí –con ataques de grupos de línea yihadista y enfrentamientos de carácter intercomunitario– en vísperas de las elecciones presidenciales, que tuvieron lugar el 29 de julio. Acciones de grupos armados impidieron la votación en algunos lugares –en 644 de los 23.000 centros de votación, según datos oficiales de la primera ronda. El presidente Ibrahim Boubakar Keita se declaró vencedor de la segunda ronda, en agosto, aunque el proceso electoral se vio afectado por la violencia principalmente en el norte y el centro e incidió en una baja participación, en torno a un 34%. Tras las elecciones presidenciales y la formación del nuevo gobierno de Keita, y a instancias de la ONU, los firmantes del acuerdo de paz suscribieron en octubre un nuevo “Pacto para la Paz” como forma de renovar su compromiso para acelerar la implementación del pacto alcanzado en Argelia en 2015. El Gobierno firmó este compromiso con el jefe de misión de la ONU, mientras que la CMA y la Plataforma se comprometieron por separado, el mismo día, a través de la firma de un anexo. El nuevo pacto hace un llamamiento a un proceso más inclusivo, reitera que los grupos armados deben desaparecer gradualmente para dar paso a unas fuerzas militares reformadas y plantea que los esfuerzos de mediación internacional pueden adoptar decisiones vinculantes en caso de divergencias entre las partes, en conformidad al artículo 52 del acuerdo de Argelia.

Tras las elecciones presidenciales en Malí, el Gobierno y los actores armados firmantes del Acuerdo de Argelia de 2015 suscribieron un “Pacto para la Paz” con la intención de renovar su compromiso con la implementación del acuerdo

Al finalizar el año se habían adoptado algunas medidas relativas al proceso de DDR acelerado –1.600 excombatientes pasaron a conformar tres nuevas unidades bajo autoridad del Ejército maliense– y el establecimiento de administraciones interinas en las regiones de Kidal, Ménaka y Tombuctú, pero persistía el bloqueo en lo relativo a operacionalizar estas administraciones y los desacuerdos en temas como las

cuotas para integrar las fuerzas militares terrestres o la reforma de las divisiones administrativas. En este contexto, algunos análisis destacaron que algunas de las dificultades para avanzar en éstos y otros temas estaban vinculadas a la fragmentación en el seno de la CMA y la Plataforma –en parte por luchas de poder y estrategias de cooptación del Gobierno– que han llevado a la marginación de algunos grupos “disidentes” pese a su peso en terreno.¹ Otro tema de controversia al finalizar 2018 era la Ley de Entendimiento Nacional prevista por el acuerdo de 2015. En diciembre más de 50 organizaciones denunciaron la norma propuesta por el Gobierno argumentando que podría

favorecer la impunidad. El Parlamento retrasó la votación de la ley a la espera de más información por parte de las autoridades. Análisis previos habían advertido que la propuesta de ley, inspirada en leyes aprobadas tras la guerra civil en Argelia, no ofrecía garantías para una reconciliación genuina y para facilitar el acceso a la justicia por parte de las víctimas del conflicto.²

Cabe destacar que **durante 2018 informes de instancias independientes ofrecieron una valoración crítica del proceso de paz en Malí.** El Centro Carter, designado como observador independiente de la implementación del acuerdo de paz en Malí a finales de 2017, inició su trabajo en 2018 y publicó dos informes, en mayo y octubre.³ El centro estadounidense identificó algunos de los principales problemas para la puesta en práctica del acuerdo de 2015, entre ellos los continuos fallos de las partes a la hora de respetar los cronogramas establecidos; el compromiso limitado y falta de consistencia por parte del Gobierno; la pasividad y falta de iniciativa de la CMA y la Plataforma; las deficiencias en el trabajo de la Comisión de Supervisión del Acuerdo –sobre todo en lo que respecta a la supervisión y coordinación del proceso de implementación; la superposición de responsabilidades entre entes vinculados a la implementación del acuerdo; la falta de visión estratégica en algunos documentos clave; y las carencias a la hora de tener en consideración temas presupuestarios. Asimismo, identificó dos retos externos

1. Philip Kleinfeld, *New violence eclipses Mali's plans for peace*, IRIN, 26 noviembre de 2018.

2. Andrew Lebobich, *Mali, Algeria and the uneasy search for peace*, European Council on Foreign Relations, 4 de octubre de 2018.

3. En noviembre de 2017, el Comité de Supervisión del Acuerdo de Paz para Malí solicitó al Centro Carter que oficiara como observador independiente del proceso de implementación del pacto, apelando al artículo 63 del acuerdo que consideraba la creación de esta figura. Según este artículo, la misión del observador es evaluar la puesta en práctica del acuerdo, identificar obstáculos, señalar responsabilidades y hacer recomendaciones. El Consejo de Seguridad de la ONU ratificó la designación del Centro Carter en esta posición en su resolución 2391 sobre Malí de diciembre de 2017.

al acuerdo que afectan los progresos: la crisis en la zona centro de Malí y el impacto de la actividad económica criminal. Paralelamente, una revisión estratégica independiente de la MINUSMA concluyó que tres años después del acuerdo no se habían observado progresos significativos en terreno y que en algunos ámbitos se había observado un retroceso, como por ejemplo en lo que respecta a la presencia del Estado en el norte del país (20% de subprefectos desplegados en 2017 frente a 36% en 2016). La investigación atribuyó los problemas a desconfianzas entre las partes signatarias del acuerdo, voluntad política desigual e insuficiente apropiación del acuerdo entre la población maliense, pero consideró que en ausencia de una alternativa viable el acuerdo de 2015 continuaba siendo un marco válido para implicar a las partes en el proceso de paz. Ambos informes coincidieron en plantear un mayor compromiso e implicación de actores malienses e internacionales para dar fortaleza al proceso. Otro informe del comité de un panel de expertos de la ONU difundido en septiembre no identificó a grupos o personas obstruyendo deliberadamente el acuerdo de 2015, pero señaló a individuos que indirectamente amenazaban el pacto por su implicación en hechos de violencia y actividades de contrabando y tráfico de personas.⁴

Finalmente, **cabe mencionar que, aunque la supervisión de elecciones no forma parte del mandato de la MINUSMA, en los meses previos a los comicios presidenciales la misión desplegó buenos oficios y mantuvo contactos con representantes de la oposición política maliense, del Gobierno, de los grupos armados firmantes del acuerdo de 2015 y de la sociedad civil para subrayar la importancia de celebrar elecciones pacíficas e inclusivas. Los comicios legislativos previstos para octubre fueron pospuestos para noviembre y luego la Corte Constitucional los postergó *sine die* y extendió el mandato de los parlamentarios hasta junio de 2019. Al finalizar el año este tema continuaba siendo un foco de tensión política en el país y motivo de protestas de la oposición reprimidas por el Gobierno. Asimismo, los enfrentamientos intercomunitarios, sobre todo en el centro de Malí, derivaron en algunos acuerdos de tregua y declaraciones unilaterales de cese el fuego durante el año.**

Género, paz y seguridad

Durante 2018 continuó constatándose la exclusión de las mujeres malienses del proceso de paz, a pesar de las demandas de grupos de mujeres para asegurar una participación sustantiva en el proceso. Mujeres malienses se implicaron en algunas de las actividades impulsadas por la MINUSMA, como un evento en julio sobre la implementación de la resolución 1325 de la ONU –mujeres de todas las regiones del país se reunieron con funcionarios del gobierno y de Naciones Unidas– o el taller de trabajo en julio que reunió a

45 mujeres representantes de los grupos firmantes del acuerdo de 2015 y de la sociedad civil –impulsado por ONU Mujeres, MINUSMA y el Alto Representante del Presidente para el Proceso de Paz– que derivó en la creación de un foro consultivo independiente y liderado por mujeres para supervisar la implementación del acuerdo. Durante la reunión también se delinearon una serie de **recomendaciones específicas para mejorar la participación de las mujeres en el proceso de paz, se hizo un llamamiento a conversaciones inmediatas con los firmantes del acuerdo para mejorar la inclusión de las mujeres en todos los niveles y se sugirió la elaboración de una estrategia de género para el acuerdo de paz** que permitiera integrar las necesidades de las mujeres en el proceso de paz. Las participantes exigieron el respeto tanto a los compromisos internacionales como nacionales y recordaron que desde diciembre de 2015 una ley maliense exige una cuota de 30% para las mujeres en todas las funciones políticas. Pese a ello, estructuras tan relevantes como el comité para supervisar el acuerdo de paz estaba integrado solamente por hombres. Cabe recordar que la revisión estratégica sobre la MINUSMA dada a conocer en 2018 constató la necesidad de una conexión clara entre las partes suscriptoras del acuerdo y la sociedad maliense, incluyendo las mujeres, y que la adopción del nuevo “Pacto por la Paz” en octubre comprometió a las partes firmantes del acuerdo de 2015 con un proceso más inclusivo.

Cuerno de África

Djibouti – Eritrea	
Actores negociadores	Gobierno de Djibouti, Gobierno de Eritrea
Terceras partes	Qatar, Arabia Saudita, Etiopía, Somalia
Acuerdos relevantes	Acuerdo de Alto el Fuego (2010)

Síntesis:

La demarcación fronteriza entre ambos países ha sido una fuente de desacuerdo y de tensión histórica. Esta frontera fue fijada de forma confusa en 1901 por un tratado entre Francia (la potencia colonial en Djibouti) e Italia (la potencia colonial en Eritrea). Esta demarcación irresuelta provocó que ambos países se enfrentaran en 1996 y 1999. Este litigio se agravó a nivel regional debido a la tensión entre Eritrea y Etiopía, ya que EEUU es un firme aliado etíope; a la guerra en Somalia, donde Eritrea ha sido acusada de apoyar a la coalición opositora mientras que Etiopía y EEUU apoyaban al Gobierno somalí; y a la guerra en la región etíope de Ogadén, donde Eritrea apoya a la insurgencia que combate al Gobierno etíope. Djibouti, país neutral en el conflicto de Somalia, ha sido la sede de diversas iniciativas de paz en Somalia y otros países de la región. Su situación es estratégica para el control del tráfico marítimo en el mar Rojo (Francia, EEUU, China y Japón disponen de bases militares, y próximamente Arabia Saudita), y tras la guerra entre Eritrea y Etiopía, Djibouti representa la única salida al

4. United Nations Security Council, *Letter dated 8 August 2018 from the Panel of Experts established pursuant to resolution 2374 (2017) on Mali addressed to the President of the Security Council*, 9 de agosto de 2018.

mar para Etiopía. En 2008 se produjo una escalada de la situación con nuevos enfrentamientos entre ambos países y la ocupación de la zona de Ras Doumeira y la isla Doumeira por parte de Eritrea, hasta el momento bajo soberanía de Djibouti, pero sin un acuerdo definitivo en torno a la cuestión fronteriza. En 2009 el Consejo de Seguridad de la ONU estableció un embargo de armas contra Eritrea por su colaboración con actores armados somalíes y por su negativa a retirarse de Ras Doumeira. Qatar inició un proceso de mediación entre ambos países y alcanzó un acuerdo de alto el fuego en junio de 2010, estableciendo un contingente de 500 soldados para supervisar la situación. A pesar de los intentos de convertir el alto el fuego en un acuerdo de paz, pocos avances se han alcanzado. En marzo de 2016 Qatar consiguió que Eritrea liberara a cuatro soldados de Djibouti que mantenía prisioneros desde 2008. En junio de 2017 Qatar retiró la misión de observación por diversas razones, entre ellas el apoyo de ambos países a Arabia Saudita en su acusación contra Qatar por su supuesto apoyo al islamismo radical y a Irán. En consecuencia, Eritrea ocupó nuevamente la zona y Djibouti solicitó la intervención de la UA y de la ONU tras la retirada de Qatar.

El histórico acuerdo de paz entre Eritrea y Etiopía⁵ que se alcanzó durante 2018 derivó en el desbloqueo de diversos contenciosos regionales, entre ellos la situación entre Eritrea y Djibouti relativa a la disputa fronteriza de Ras Doumeira. Aunque el conflicto sigue pendiente de resolución, el 7 de septiembre de 2018 ambos países anunciaron la normalización de sus relaciones tras una visita del ministro de Exteriores eritreo, Osman Saleh, a Djibouti. El ministro de Exteriores de Djibouti, Mahamoud Ali Youssouf, anunció el inicio de una nueva era de relaciones entre ambos países. A raíz de la reunión, Etiopía celebró públicamente el cambio de actitud. Osman Saleh se presentó en Djibouti acompañado de sus homólogos somalí, Ahmed Isse Awad, y etíope, Workneh Gebeyehu, que se desplazaron a Djibouti para facilitar el diálogo.

Este hecho vino precedido en julio del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Eritrea y Somalia. Eritrea había sido acusada por el Consejo de Seguridad de la ONU de apoyar al grupo armado somalí al-Shabaab, acusación que había negado a pesar de algunas evidencias. Eritrea necesitaba resolver los diferentes contenciosos en los que está implicada para conseguir el levantamiento del embargo de armas y las diferentes sanciones del Consejo de Seguridad. Etiopía ha sido un importante aliado de Somalia en su lucha contra al-Shabaab, por lo que la paz entre Etiopía y Eritrea podía abrir las puertas a la mejora de las relaciones con su vecino mutuo y a la retirada de las sanciones. Esta normalización de las relaciones entre Djibouti y Eritrea también vino precedida a principios de septiembre de una reunión en Asmara de los presidentes somalí, eritreo y el ministro de Exteriores etíope. Para Eritrea, la resolución de este contencioso era la última traba para facilitar el levantamiento de las sanciones de la ONU y el fin de su aislamiento internacional, mientras que para Djibouti, la paz con Eritrea reduce los riesgos de verse aislada en el contexto regional por su alta dependencia

de Etiopía. El puerto de Djibouti supone el 95% de las exportaciones e importaciones de Etiopía, por lo que el acuerdo entre Eritrea y Etiopía podía suponer el aislamiento de Djibouti si no venía acompañado de la paz con Eritrea. En cambio, la paz entre los tres países puede derivar en una mayor integración regional, según diversos analistas. La comunidad internacional celebró el inicio del fin del contencioso territorial y la mejora de las relaciones. Tras estas reuniones, el 17 de septiembre los presidentes de Eritrea, Isaias Afewerki, y de Djibouti, Ismail Omar Guelleh, se reunieron en Jeddah (Arabia Saudita) y acordaron abrir un nuevo capítulo en las relaciones entre los dos países. Ambos líderes agradecieron al monarca saudí Salman bin Abdelaziz todas las gestiones y esfuerzos realizados para facilitar esta situación. El 14 de noviembre el Consejo de Seguridad de la ONU levantó las sanciones que pesaban sobre Eritrea desde 2009 mediante la resolución 2444, aprobada por unanimidad.

Eritrea – Etiopía

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

Síntesis:

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

5. Véase el resumen sobre Eritrea-Etiopía.

Durante el año 2018 se alcanzó un acuerdo histórico entre Eritrea y Etiopía que puso fin a 20 años de conflicto entre ambos países. Fue determinante el nombramiento de Abiy Ahmed como nuevo primer ministro de Etiopía, aunque según algunas fuentes, el proceso ya se empezó a gestar durante el Gobierno de Hailemariam Desalegn. Eritrea y Etiopía habían estado intercambiando mensajes desde

2017 con el apoyo de EEUU y en especial de Emiratos Árabes Unidos, país que ha sido el gran valedor de este proceso. El 15 de febrero el anterior primer ministro etíope, Hailemariam Desalegn, anunció que dimitiría de su cargo y del liderazgo de la coalición gobernante para facilitar la puesta en marcha de reformas ante la grave crisis que afecta al país. El 16 de febrero el Gobierno etíope restableció el estado de emergencia, que había estado vigente entre octubre de 2016 y octubre de 2017. No obstante, el Gobierno había anunciado en enero que indultaría a centenares de presos políticos, y en febrero el fiscal general decretó la liberación de centenares de presos, aunque las movilizaciones y la tensión continuaron. El 27 de marzo fue nombrado Abiy Ahmed presidente de la coalición gobernante Ethiopian People's Revolutionary Democratic Forum (EPRDF). Abiy Ahmed, miembro de la comunidad oromo, antiguo oficial de inteligencia militar y diputado, fue propuesto por el Oromo Democratic Party (ODP), que es uno de los cuatro partidos que conforman la coalición gobernante EPRDF. El 2 de abril fue nombrado primer ministro del país. Sus primeras medidas se dirigieron a mitigar las tensiones étnicas en el país, promover la unidad nacional y relajar las restricciones relativas a libertades civiles. En su discurso inaugural, Abiy Ahmed prometió que alcanzaría la paz con Eritrea. Ante este anuncio, Eritrea desestimó esta declaración e instó nuevamente a Addis Abeba a que retirara sus tropas de la zona fronteriza.

El 5 de junio la coalición gobernante EPRDF anunció que aceptaría el dictamen de la Ethiopia Eritrea Boundary Commission (EEBC), que incluye la cesión de Badme, epicentro del conflicto, a manos eritreas. A la vez, instó a Asmara a aceptar su apertura al diálogo sin precondiciones. El anuncio no estableció ninguna agenda para la retirada de tropas, la principal demanda y preocupación de Eritrea. Este anuncio fue celebrado unánimemente por la comunidad internacional. El movimiento opositor eritreo Forum for National Dialogue⁶ instó al Gobierno etíope a retirar las tropas de territorio eritreo sin precondiciones. No obstante, días después se produjeron movilizaciones ciudadanas pacíficas en Badme y en la región etíope norteña de Tigray en contra del anuncio del Gobierno,

Durante el año 2018 se alcanzó un acuerdo histórico entre Eritrea y Etiopía que puso fin a 20 años de conflicto entre ambos países

y el partido TPLF, miembro de la coalición gobernante que representa a la minoría Tigray, también criticó la decisión. El 20 de junio el presidente eritreo, Isaias Afewerki, anunció planes para enviar una delegación para mantener conversaciones de paz con Etiopía, que se hizo efectiva el 26 de junio con la celebración de una reunión en Addis Abeba entre el ministro de

Exteriores eritreo y el primer ministro etíope Abiy Ahmed. Tras la reunión, Abiy anunció que su país estaba deseoso de poner fin a las hostilidades y de, si era necesario, realizar sacrificios para restaurar la paz con Eritrea. El paso determinante en el proceso se produjo el 8 de julio, cuando Abiy realizó una visita a Asmara de dos días y el mismo día se restableció la conexión telefónica entre

ambos países por primera vez en 20 años. **El 9 de julio los líderes de ambos países firmaron la Declaración Conjunta de Paz y Amistad**, que pone fin a 20 años de guerra e incluye el acuerdo sobre la implementación de la decisión fronteriza y el restablecimiento de acuerdos diplomáticos, económicos y de comunicaciones, entre otras cuestiones. Abiy pidió al secretario general de la ONU, António Guterres, el levantamiento de las sanciones a Eritrea. Entre el 14 y el 16 de julio Afewerki visitó Etiopía por primera vez en 20 años y reabrió la embajada eritreña, y el 18 de julio la compañía Ethiopian Airlines reanudó los vuelos con Eritrea, y el 4 de agosto hizo lo propio su homóloga eritreña. El 24 de julio los dos líderes agradecieron en Emiratos Árabes Unidos al príncipe heredero Mohammed bin Zayed Al-Nahyan su papel para promover la paz entre ambos países. El 5 de septiembre Abiy Ahmed realizó su segunda visita a Eritrea, y al día siguiente inauguraron la embajada de Etiopía en Asmara. El 11 de septiembre ambos líderes acordaron la retirada de tropas de la frontera común. Esta decisión dio paso a la reunión tripartita entre Eritrea, Etiopía y Arabia Saudita en Jeddah (Arabia Saudita) que culminó con la **firma el 16 de septiembre del acuerdo de paz entre Eritrea y Etiopía, conocido como Acuerdo sobre la Paz, la Amistad y la Cooperación Integral**, con la presencia de los líderes de ambos países y del rey Salman de Arabia Saudita, del secretario general de la ONU, del presidente de la Comisión de la UA y del ministro de Exteriores de Emiratos Árabes Unidos. Este acuerdo añadía a la Declaración conjunta del 9 de julio la creación de proyectos de inversión conjuntos, que incluyen el establecimiento de Zonas Económicas Especiales Conjuntas y la colaboración en la lucha contra el terrorismo y el tráfico de personas, drogas y armas, así como un comité y subcomités de seguimiento de la implementación del acuerdo.

6. Movimiento opositor creado en 2014 en Londres que promueve la democracia y la transición política en el país en el que se integran diversos antiguos altos cargos del partido en el poder, el EPLF, disidentes con la evolución autoritaria que ha padecido el país desde los años noventa.

Etiopía (Ogadén)	
Actores negociadores	Gobierno, movimiento político militar ONLF
Terceras partes	Kenya, Eritrea, Emiratos Árabes Unidos, Suecia
Acuerdos relevantes	Acuerdo marco (2018)

Síntesis:

El régimen que gobierna Etiopía desde 1991 se enfrenta a una serie de grupos armados de carácter etnopolítico que reclaman un mayor grado de autonomía o incluso la independencia del poder central. Entre ellos se encuentra el ONLF, fundado en 1984 y que opera en la región de Ogadén, en el sureste del país, exigiendo la independencia de la región habitada por la comunidad somalí. El ONLF colaboró con la oposición a Mengistu para conseguir derrocarlo, hecho que tuvo lugar en 1991. En 1994 el Parlamento de la región de Ogadén, denominada el Estado Regional Somalí (Somali Regional State, SRS), aprobó una resolución por la que pretendía celebrar un referéndum de autodeterminación lo que le comportó su disolución por parte del Gobierno etíope. Desde entonces, el ONLF combate al régimen etíope planteando que la solución al conflicto pasa por la aceptación del principio a ejercer el derecho a la autodeterminación, tal y como establece la Constitución etíope, sin precondiciones ni restricciones. El ONLF también denuncia el expolio de los recursos naturales de la región por parte del Gobierno. Durante estos años se han producido esporádicos contactos entre las partes sin éxito, en paralelo a la continuidad de los combates, que a partir de 2006 han ido en aumento. La primera ronda de negociaciones se produjo en 2012. Desde entonces, ha habido contactos esporádicos más o menos confidenciales entre las partes con la mediación de Kenya. No fue hasta 2018 que el Gobierno etíope y el ONLF firmaron un acuerdo marco para trabajar conjuntamente en las causas profundas del conflicto.

Los contactos llevados a cabo durante el último tramo de 2017 fructificaron en 2018 con la firma de un histórico acuerdo de paz entre el Gobierno etíope y el grupo armado ONLF. A finales de 2017 se produjo un encuentro no oficial preparatorio entre representantes del Gobierno etíope y de la insurgencia de Ogadén –región denominada oficialmente Estado Regional Somalí– en Emiratos Árabes Unidos, antesala de una segunda ronda de negociaciones a principios de 2018. En enero de 2018 Kenya envió una delegación a Suecia liderada por el antiguo ministro de Defensa y parlamentario representando el condado de Garissa (Kenya), Mohamed Yusuf Haji, para reunirse con representantes del ONLF para facilitar la reanudación oficial de las conversaciones, según fuentes locales. El 22 de enero representantes del ONLF celebraron un encuentro con las comunidades somalíes ogadenis en EEUU para poder escuchar sus recomendaciones de cara a las conversaciones de paz. El 11 de febrero de 2018 tuvo lugar en Nairobi la segunda ronda de negociaciones. El gobernador del condado de Garissa, el embajador Ali Bunow Korane, quien coordinaba la reunión, afirmó que se habían llevado a cabo algunos progresos tras casi seis

años de presiones al ONLF y al Gobierno etíope para que volvieran a la mesa de negociaciones. Ni la delegación gubernamental, liderada por el coronel Gebre Egziabher Alemseged (coronel Gabre) –antiguo jefe interino de la Oficina del Facilitador para la Reconociliación Nacional y de Paz de Somalia–, ni Abdi Mohamud Omar (alias Abdi Iley) –presidente de la región de Somalí (Somali Regional State, SRS)– hicieron declaraciones. La delegación del ONLF incluía las alas política y militar y estaba compuesta por su jefe negociador, Abdirahman Mahdi; el comandante del brazo militar (ONLA), Sulub Abdi Ahmed; el presidente del Comité del ONLF, Ahmed Yasin Dirane; y el jefe de finanzas del grupo, Ibado Hirsi Mahad. Estas conversaciones tuvieron lugar en paralelo a enfrentamientos entre el ONLF y la Policía Liyu –fuerza policial regional responsable de la lucha contra el terrorismo y acusada de graves violaciones de los derechos humanos–.

Días después de la reunión el Gobierno etíope liberó 1.500 presos de la prisión Jail Ogaden, cárcel situada en la región de Ogadén, escenario de graves violaciones de los derechos humanos según el grupo armado y organizaciones de defensa de los derechos humanos. La insurgencia anunció que estos presos estaban vinculados al ONLF, aunque añadió que todavía había muchos otros presos en cárceles etíopes. No obstante, reiteró a través de las redes sociales que no se había alcanzado ningún acuerdo con el Gobierno. El nombramiento del nuevo primer ministro Abiy Ahmed fue determinante para la evolución de la situación en el país relativa a este y otros conflictos que le afectan.⁷ En febrero se produjo la renuncia del primer ministro Hailemariam Desalegn ante la presión social y el 27 de marzo fue nombrado Abiy Ahmed por parte de la coalición gobernante EPRDF. Abiy Ahmed, miembro de la comunidad oromo, antiguo oficial de inteligencia militar y diputado, fue propuesto por el Oromo Democratic Party (ODP), que es uno de los cuatro partidos que conforman la coalición gobernante EPRDF. Sus primeras medidas se dirigieron a mitigar las tensiones étnicas en el país, promover la unidad nacional y relajar las restricciones relativas a libertades civiles. En su primer viaje en abril visitó Jijiga, capital de la región de Somalí, con el objetivo de reunirse con representantes de las comunidades oromo y somalí.

El nombramiento del nuevo primer ministro Abiy Ahmed fue determinante para la evolución positiva de la situación en Etiopía y los conflictos locales y regionales que le afectan

El 30 de junio el Gobierno presentó una propuesta en el Parlamento para retirar de la lista de organizaciones terroristas a tres grupos armados (OLF, ONLF y Ginbot 7), abrió el acceso a más de 200 páginas web prohibidas, relevó a altos cargos de prisiones por haber fracasado en la protección de los derechos de los presos, y promovió la liberación de presos políticos. El 20 de julio el Parlamento aprobó una ley de amnistía para los antiguos presos políticos. Fue determinante para el avance de la

7. Véase el resumen sobre Eritrea-Etiopía en este capítulo.

situación la escalada de la tensión interétnica que se produjo a principios de agosto. Esta escalada provocó el despliegue del Ejército en Jijiga, la capital de Ogadén, tras la negativa del presidente del estado regional, Abdi Iley –“halcón” de la anterior administración del difunto primer ministro Meles Zenawi cuyo mandato se extendió entre 1995 y 2012-, a atender a una citación del Gobierno para que explicara la evolución de la situación en la región y la exigencia de dismantelar a la Policía Liyu, que dirigía. Dos días después fue forzado a dimitir. Partidarios de Abdi, apoyados por la Policía Liyu, perpetraron violentas protestas contra el Ejército, que provocaron decenas de víctimas mortales, hasta 90 según algunas fuentes. El 27 de agosto Abdi fue detenido. Su sustituto, el activista y trabajador humanitario Mustafa Muhumed Omer, había sido crítico con la gestión del anterior gobierno regional y federal por los abusos y violaciones de los derechos humanos, por lo que se encontraba en el exilio. Su nombramiento fue celebrado ampliamente y tras su elección, pasó a ser el vicepresidente del partido gobernante en la región, el ESPDP, del que no era miembro antes de su nombramiento. Tras estas históricas decisiones, el ONLF declaró un alto el fuego unilateral el 12 de agosto. **El ONLF atribuyó esta decisión a los pasos positivos dados por el Gobierno de cara a facilitar y promover los contactos y conversaciones de paz “para encontrar una solución viable y duradera al conflicto en Ogadén”. Finalmente, el ONLF y el Gobierno etíope firmaron un acuerdo marco en Asmara (Eritrea) el 21 de octubre y acordaron el establecimiento de un comité conjunto que continuara trabajando para abordar las causas profundas del conflicto.** El acuerdo estipula que ambas partes ponen fin a las hostilidades y que el ONLF continuará persiguiendo sus objetivos políticos a través de medios pacíficos.

Género, paz y seguridad

En octubre el primer ministro etíope aprobó una histórica reforma de su gabinete en la que se reducía el número de carteras y establecía que la mitad estuvieran ocupadas por mujeres, incluida la cartera de Defensa, que tradicionalmente ocupaban solo hombres, y que pasó a estar liderada por Aisha Mohammed Musa. Además, creó el nuevo Ministerio de Paz, encabezado por la antigua presidenta del Parlamento, Muferiat Kamil, quien supervisará importantes organismos como la agencia nacional de inteligencia, el NISS, así como otros cuerpos y agencias de información, seguridad y economía federales. Ambas cámaras nombraron por unanimidad a la diplomática Sahlework Zewde como nueva presidenta del país, cargo sin competencias ejecutivas pero de alto valor representativo, convirtiéndose en la primera mujer en ocupar la jefatura de Estado etíope y la única actualmente en ese cargo en toda África.

El 30 de junio el Gobierno etíope presentó una propuesta en el Parlamento para retirar de la lista de organizaciones terroristas a tres grupos armados, OLF, ONLF y Ginbot 7

Sahlework era hasta ahora la representante especial del secretario general de la ONU, António Guterres, ante la UA.

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

Síntesis:

Etiopía es objeto de movimientos de carácter etnopolítico y de oposición al poder central desde los años setenta. El oromo OLF surge entre 1973 y 1974 y opera en la región etíope de Oromiya, en el centro y sur del país, en contra de la dictadura de Mengistu y con el objetivo de establecer un Estado independiente para la comunidad oromo. A pesar de sus diferencias, los movimientos políticos y armados de carácter nacionalista oromo participaron junto a otros movimientos insurgentes del país para derrocar el régimen de Mengistu en 1991. Sin embargo, el OLF se desmarcó en 1992 del Gobierno de transición liderado por el partido TPLF de Meles Zenawi, que controló la coalición en el poder, el Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF), y desde entonces inició la lucha armada contra el Gobierno central y contra otros movimientos políticos oromos progubernamentales exigiendo la independencia de la comunidad oromo. Después de la guerra entre Eritrea y Etiopía, gran parte de su liderazgo se trasladó a Eritrea y su ala militar, el OLA, comenzó a recibir capacitación y apoyo de Eritrea. Entre 2000 y 2005, la membresía de la OLF fluctuó debido a la represión gubernamental contra el activismo estudiantil oromo y la disidencia general, así como por las divisiones internas entre facciones del grupo, que debilitaron su capacidad. Desde finales de 2015 la región se convirtió en epicentro de las protestas contra el régimen etíope lo que causó centenares de víctimas mortales y el incremento de las acciones armadas por parte de la Policía Liyu, cuerpo paramilitar gubernamental responsable de graves violaciones de los derechos humanos, creado para llevar a cabo acciones contra los grupos opositores de la región de Oromiya y Ogadén.

El nombramiento del nuevo primer ministro Abiy Ahmed en marzo de 2018 fue determinante para la evolución de la situación en el país relativa al conflicto en Oromiya y otros que le afectan.⁸ En febrero se produjo la renuncia del primer ministro Hailemariam Desalegn y el nombramiento el 27 de marzo de Abiy Ahmed por parte de la coalición gobernante EPRDF. Abiy Ahmed, miembro de la comunidad oromo, antiguo oficial de inteligencia militar y diputado, fue propuesto por el Oromo Democratic Party (ODP), que es uno de los cuatro partidos que conforman la coalición gobernante EPRDF. Sus primeras medidas se dirigieron a mitigar las tensiones étnicas en el país, promover la unidad nacional y relajar las restricciones relativas a libertades civiles. En su primer viaje en abril visitó Jijiga, capital del estado regional de

8. Véase el resumen sobre Etiopía (Ogadén) y sobre Eritrea-Etiopía en este capítulo.

Somali, con el objetivo de reunirse con representantes de las comunidades oromo y somalí.

El 30 de junio el Gobierno presentó una propuesta en el Parlamento para retirar de la lista de grupos terroristas a tres grupos armados (OLF, ONLF y Ginbot 7), abrió el acceso a más de 200 páginas web prohibidas, relevó a altos cargos de prisiones por haber fracasado en la protección de los derechos de los presos y promovió la liberación de presos políticos. **Tras su retirada de la lista de grupos terroristas, en la que se encontraba desde 2008, el OLF declaró en julio un alto el fuego unilateral.** El 20 de julio el Parlamento aprobó una ley de amnistía para los antiguos presos políticos. Tras estas históricas decisiones, el Gobierno y el grupo armado oromo OLF alcanzaron un acuerdo de reconciliación para poner fin a las hostilidades. Así, el 7 de agosto el Gobierno etíope y el OLF firmaron un acuerdo (Acuerdo de Reconciliación) en Asmara, la capital de Eritrea, según informó el ministro de Información eritreo. En representación del OLF firmó su líder, Dawud Ibsa, que vivía exiliado en Asmara, y en representación de Etiopía firmó el presidente de la región de Oromiya, Lemma Megersa. También estuvo presente en el acto el ministro de Exteriores etíope, Workneh Gebeyehu, miembro del Oromo People's Democratic Organization (OPDO) y de la coalición EPRDF desde 1991, y desde 2012 miembro de los comités ejecutivos de ambos partidos y ministro de Transportes. Ambas partes acordaron establecer un comité conjunto que supervise la implementación del acuerdo. Este acuerdo supone un nuevo paso del primer ministro etíope, Abiy Ahmed, para mejorar la situación de seguridad en el país, las relaciones diplomáticas, las reformas institucionales y la apertura de la economía.

Sin embargo, tras estos importantes pasos, se produjo una escalada de la violencia en la capital, Addis Abeba, y sus alrededores vinculada al retorno de miembros del OLF que se encontraban en el exilio. El 15 de septiembre se celebró una significativa manifestación para conmemorar su retorno, que acabó con actos de violencia por parte de simpatizantes de la rebelión contra otras comunidades y en los días posteriores se produjeron actos de violencia en algunos barrios y distritos de la capital, en los que murieron 28 personas. Posteriormente, el Gobierno pidió a los combatientes del OLF que todavía no se habían desarmado en el marco del acuerdo de reconciliación alcanzado en agosto que procedieran a desarmarse. Unos 1.300 combatientes del OLF ya se habían desarmado a raíz del acuerdo. No obstante, se reportaron enfrentamientos entre el OLF y los cuerpos de seguridad etíopes en el distrito de Qelem de Wolega entre el 28 y el 29 de octubre, que se repitieron a finales de año. El OLF acusó al Gobierno de no haber respetado el acuerdo de agosto.

Género, paz y seguridad

En octubre el primer ministro etíope aprobó una histórica reforma de su gabinete en la que se reducía el número de carteras y establecía que la mitad estuvieran ocupadas por mujeres, incluida la cartera de Defensa, que tradicionalmente ocupaban solo hombres, y que pasó a estar liderada por Aisha Mohammed Musa.

Además, creó el nuevo Ministerio de Paz, encabezado por la antigua presidenta del Parlamento, Muferiat Kamil, quien supervisará importantes organismos como la agencia nacional de inteligencia, el NISS, así como otros cuerpos y agencias de información, seguridad y economía federales. Ambas cámaras nombraron por unanimidad a la diplomática Sahlework Zewde como nueva presidenta del país, cargo sin competencias ejecutivas pero de alto valor representativo, convirtiéndose en la primera mujer en ocupar la jefatura de Estado etíope y la única actualmente en ese cargo en toda África. Sahlework era

hasta ahora la representante especial del secretario general de la ONU, António Guterres, ante la UA.

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
Terceras partes	ONU, IGAD, Turquía, entre otros
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 Gobierno debía ser el encargado de celebrar las elecciones en 2016. El Foro Consultivo Nacional celebrado en 2015 sentó las bases para que en 2016 se alcanzaran los diferentes acuerdos de implementación del proceso electoral, que se celebró a finales de 2016 y principios de 2017.

Durante el año persistieron las acciones de los grupos armados al-Shabaab e ISIS en el país en paralelo al deterioro de las relaciones entre los estados federales y el Gobierno Federal. **Los intentos de negociación y mediación entre los estados federales y el Gobierno se sucedieron sin éxito**, hasta que los líderes de cinco estados –Galmudug, Hirshabelle, Jubalandia, Puntlandia y el estado del Sur Oeste– se reunieron en Kismayo el 8 de septiembre y anunciaron la ruptura de relaciones con el Gobierno Federal argumentando la ausencia de cooperación del Gobierno con las regiones, la corrupción y la creciente inseguridad. En el trasfondo de esta ruptura se encuentran las relaciones que mantienen los estados federales con actores regionales como Emiratos Árabes Unidos, opuestas a las relaciones entre el Gobierno Federal con sus aliados qataríes y turcos, según diversos analistas. Tras esta decisión, el Gobierno Federal hizo un llamamiento a mantener conversaciones de paz con las regiones en disputa.

Por otra parte, **se produjo una mejora de las relaciones entre Somalia y Eritrea a raíz de la firma del acuerdo de paz entre Eritrea y Etiopía y entre Eritrea y Djibouti**. Tras el ofrecimiento de Etiopía en junio de iniciar la implementación de la demarcación fronteriza y alcanzar un acuerdo con Eritrea, el 28 de julio los presidentes de Somalia y Eritrea se reunieron en Asmara y anunciaron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y la cooperación y la inversión bilateral. Tras esto, el 13 de agosto el ministro de Exteriores eritreo visitó Mogadiscio para fortalecer las relaciones. El presidente somalí se reunió con su homólogo de Djibouti el 16 de agosto para discutir sobre el apoyo de Somalia al levantamiento del embargo de armas y sanciones contra Eritrea, vigente desde 2009 y que también estaba relacionado con la ocupación de Eritrea de la zona de Ras Doumeira, en disputa con Djibouti.⁹ A finales de año, se tensaron las relaciones entre el Gobierno somalí y Naciones Unidas después de que el Ejecutivo declarara persona non grata e invitara a abandonar el país al representante especial del secretario general de la ONU en Somalia, Nicholas Haysom. La crisis se inició después de que la Policía somalí y contingentes etíopes de la misión de la UA arrestaran a Mukhat Robow, ex portavoz de al-Shabab

que abandonó la organización armada en 2017 y que expresó su intención de concurrir a unas elecciones regionales que debían celebrarse pocos días después de su arresto. Este arresto provocó varias protestas, así como un comunicado conjunto de Naciones Unidas, la AMISOM y varios gobiernos en el que cuestionaban el marco legal en el que se produjo dicha detención, así como las muertes que se produjeron durante las protestas contra el arresto de Robow.

Grandes Lagos y África Central

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

Síntesis:

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

El proceso de paz impulsado por la Comunidad de Estados de África del Este (EAC) siguió estancado y persistió el clima de violencia que ha caracterizado

9. Véase el resumen entre Eritrea y Djibouti.

la situación en el país desde hace ya más de cuatro años. **El año 2018 estuvo marcado por la preparación del referéndum sobre la reforma de la Constitución celebrado en mayo y los intentos de reactivar el diálogo entre las partes.** En enero, 23 organizaciones de la sociedad civil lanzaron la campaña “Teshwa Ute” (alto) contra el referéndum. En marzo la coalición opositora en el exilio CNARED¹⁰, activistas y perdioidistas crearon en Bélgica la plataforma Forum Citoyen para bloquear el referéndum. El presidente Pierre Nkurunziza anunció el 18 de marzo la convocatoria del referéndum constitucional para el 17 de mayo, que abría las puertas a que Nkurunziza pudiera presentarse hasta 2034 y que el mandato presidencial se prolongara de cinco a siete años. El sí ganó con el 73% de los votos, en el marco de una campaña marcada por la represión gubernamental y la intimidación hacia los votantes del no, la criminalización de la abstención (sancionable con tres años de prisión) y el llamamiento al boicot por parte de la coalición opositora CNARED. La jornada transcurrió sin incidentes, aunque la coalición opositora Amizero y ‘Abarundi denunció presiones y amenazas de los cuerpos de seguridad y sectores progubernamentales como las juventudes del partido gubernamental CNDD-FDD, las Imbonerakure. Francia y EEUU condenaron el clima de represión. Días antes del referéndum se produjo un ataque en la provincia del noroeste, Cibitoke, contra familias de policías, que causó la muerte de 26 personas. El Gobierno responsabilizó del ataque a “terroristas procedentes de RDC”. No obstante, el 7 de junio, durante la ceremonia de la proclamación de la nueva Constitución aprobada en el referéndum, Nkurunziza anunció que no concurriría a las elecciones de 2020, lo que fue celebrado por EEUU y Bélgica, que a su vez hicieron un llamamiento a mejorar la gobernabilidad y a abrir el espacio político.

En este contexto, **las iniciativas regionales para promover un diálogo político inclusivo fracasaron.** El presidente pospuso la celebración de una nueva ronda de diálogo a la celebración del referéndum, por lo que después de la proclamación en junio de la nueva Constitución, el facilitador de la EAC envió a su equipo a celebrar consultas con el Gobierno, los partidos políticos, la coalición de la oposición externa, las organizaciones de la sociedad civil, la juventud, grupos de mujeres, los grupos religiosos y los medios de comunicación para discutir sobre la celebración de la quinta ronda y su programa. La cuarta ronda, celebrada entre el 28 de noviembre y el 8 de diciembre de 2017, fue boicoteada por la coalición opositora en el exilio CNARED. En agosto de 2018, el Gobierno promovió una reunión en Kanyanza con los diferentes partidos progubernamentales y opositores de cara a preparar el camino hacia las elecciones de 2020. La oposición estuvo dividida entre participar en la reunión pero no firmar el acuerdo,

conocido como Hoja de Ruta Kanyanza 2018 (fue el caso de Sahwanya-FRODEBU y la Alianza Nacional para el Cambio, RANAC), y otros opositores que no acudieron al encuentro (A mizero y ‘Abarundi, liderada por el histórico líder de la rebelión FNL, Agathon Rwasa), descalificando el acto como una forma de hacer el vacío al diálogo interburundés promovido por la EAC. El 9 de agosto el representante especial del secretario general de la ONU en Burundi, Michel Kafando, pidió al Consejo de Seguridad de la ONU que presionara a todas las partes para que participaran en el proceso de diálogo promovido por la EAC. Representantes del equipo de mediación de la EAC se reunieron en Bujumbura con representantes gubernamentales y de la oposición interna el 16-17 de agosto. El Gobierno anunció que participaría en el quinto período de sesiones promovido por la EAC, a condición de que fuera el último. El CNDD-FDD señaló que la Hoja de Ruta de Kanyanza 2018 debía servir de base para el diálogo y exhortó a que el proceso se trasladase a Burundi, en lugar de celebrarse en el exterior del país. El equipo de mediación también se reunió con Amizero y Abarundi y otros partidos políticos de la oposición, que destacaron que había varios temas sin resolver en el programa propuesto que debían examinarse durante el diálogo, incluida la reconfiguración de la Comisión Electoral Nacional Independiente y la elaboración de una hoja de ruta consensuada con un mecanismo híbrido para un estricto seguimiento de su aplicación.

Se acordó celebrar la quinta ronda de diálogo en septiembre en Kampala, y posteriormente la EAC se reunió con la coalición opositora CNARED entre el 5 y el 7 de septiembre en Bruselas. Tras esto, se reunieron representantes de la CNARED y de la oposición interna en Entebbe (Uganda) entre el 21 y el 23 de septiembre para alcanzar una posición común de cara a la quinta ronda que finalmente se agendó para el 25-29 de octubre. El equipo mediador consideró que existía una base para el diálogo, aunque el Gobierno estableció algunas objeciones y excusas para posponer el inicio del período de sesiones. Aparte de la celebración del 25º aniversario de la muerte del expresidente Ndayaye, y la prolongación del duelo a todo el mes, los representantes del Gobierno también objetaron que no se habían cumplido determinadas condiciones previas, a saber, que el quinto período de sesiones se centrara exclusivamente en la Hoja de Ruta de Kanyanza 2018 (condiciones en torno a las elecciones de 2020) y que la lista de participantes se hiciera pública con antelación al período de sesiones. El facilitador del diálogo interburundés celebró consultas entre el 20 y el 22 de octubre con organizaciones de la sociedad civil, incluidos grupos de mujeres, la juventud, medios de comunicación y religiosos. El 25 de octubre, el facilitador declaró abierto el quinto período de sesiones del diálogo interburundés en Arusha (Tanzania), con

Las iniciativas regionales para promover un diálogo político inclusivo en Burundi fracasaron durante 2018

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

la ausencia del Gobierno, el partido en el poder y sus partidos aliados, argumentando que no participarían en una reunión que incluyera a los responsables de haber perpetrado el golpe de Estado fallido de 2015. Asistieron al período de sesiones, que acabó el 29 de octubre, 41 representantes de partidos políticos y agentes políticos de dentro y fuera de Burundi, incluidos dos ex Jefes de Estado y seis mujeres destacadas de la política y la sociedad civil. La UA reiteró su apoyo a la EAC y la UE extendió sus sanciones contra los representantes gubernamentales argumentando la falta de voluntad política para resolver el contencioso. El facilitador dio por concluido el período de sesiones el 29 de octubre. En sus observaciones finales, subrayó que había llegado el momento de reevaluar su función y el proceso de facilitación en su conjunto, y anunció que presentaría una síntesis de mínimos de las diferentes hojas de ruta presentadas en los preparativos de la quinta ronda.

A finales de año se incrementó la incertidumbre acerca del proceso de paz por la decisión del Gobierno de emitir órdenes internacionales de arresto contra el ex presidente Pierre Buyoya (1987-1993 y 1996-2005) y 16 de sus colaboradores (11 militares y cinco civiles) por su presunta participación en el asesinato del ex presidente Melchior Ndadaye en 1993 –el primero elegido democráticamente–, que propició el inicio de un período de violencia en el que murieron unas 300.000 personas. Buyoya, que actualmente trabaja en la AU, declaró que estas órdenes de arresto están motivadas políticamente y que podrían sumir al país en una espiral de violencia étnica. Por su parte, la AU emitió un comunicado en el que instaba al Gobierno de Pierre Nkurunziza a no iniciar acciones políticas y judiciales que pudieran poner en riesgo los esfuerzos de construcción de paz en el país. Por su parte, el Gobierno instó a la UA a no interferir en los asuntos internos del país. Pocos días más tarde, en diciembre, el Gobierno anunció el cierre de la Oficina de Derechos de Naciones Unidas. Las relaciones entre el Gobierno burundés y la ONU se habían tensado a raíz de las denuncias que este organismo realizó por violaciones de los derechos humanos durante las tensiones generadas por la decisión de Nkurunziza de presentarse a la reelección para un tercer mandato en 2015, así como de la reciente decisión de Burundi de retirarse del Tribunal Penal Internacional.

Género, paz y seguridad

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

contribuido a la resolución de miles de conflictos de base local pero a partir de la escalada de la violencia en abril de 2015, han iniciado y participado en iniciativas de diálogo en todas las provincias del país con los partidos políticos, los cuerpos de seguridad y la sociedad civil, convirtiendo esta red en un actor todavía más relevante.

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), Center for Humanitarian Dialogue, 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)

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.

La situación continuó marcada por la persistencia de la violencia y los enfrentamientos en diferentes partes del país y los intentos de facilitación de iniciativas de diálogo

compitieron entre ellas y no fructificaron. El secretario general de la ONU destacaba en octubre que aunque la iniciativa de Paz de la UA era el marco fundamental para la paz en el país, no había logrado resolver las causas del conflicto y el Estado seguía teniendo graves dificultades para incrementar su capacidad y presencia en el país, que permanecía en manos de los grupos armados. La puesta en marcha de la Iniciativa llevó tiempo y carece de los recursos necesarios, según la ONU. A pesar del embargo de armas y la prohibición establecida en el marco del Proceso de Kimberley, los grupos armados siguieron beneficiándose de la explotación ilícita de los recursos naturales, la exacción de impuestos en puestos de control ilegales y el tráfico de armas.

Un año después de la aprobación de la hoja de ruta de Libreville, adoptada en julio de 2017, el grupo de facilitadores de la Iniciativa concluyó los contactos con los 14 grupos armados principales. En agosto se celebró una reunión en Bouar en la que los facilitadores ayudaron a armonizar las exigencias de los grupos armados, que posteriormente fueron presentadas al presidente Touadéra para su examen por el Gobierno, lo que debía ser la base de los preparativos del diálogo entre el Gobierno y los grupos armados previsto inicialmente para noviembre de 2018. El grupo también celebró consultas con dos ex-Jefes de Estado en el exilio, François Bozizé y Michel Djotodia. En julio la Iniciativa, con el apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz, de la Comunidad Sant' Egidio y de la organización sudafricana African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), organizó sesiones de formación con el fin de preparar a los grupos armados, representantes gubernamentales y dirigentes políticos y sociales para el diálogo directo. ONU Mujeres y el PNUD organizaron talleres y seminarios para promover la participación de las mujeres y los jóvenes. No obstante, la sociedad civil, miembros del Parlamento y otros actores nacionales criticaron la aparente falta de inclusividad de la Iniciativa al limitar el diálogo a los 14 grupos armados, lo que podía influir en el apoyo popular, y se expresó preocupación por la falta de coherencia entre las iniciativas regionales, nacionales y locales, y por que los intereses de los civiles y las víctimas no se hubieran situado como elemento central del diálogo.

A pesar de que el propio secretario general de la ONU hizo un llamamiento a que todas las iniciativas de mediación estuvieran estrechamente coordinadas con la Iniciativa de Paz para fortalecer el proceso de paz, Rusia y Sudán estuvieron facilitando espacios paralelos de diálogo, que finalmente podrían entrar en competencia con la Iniciativa. Al finalizar el año persistía el embargo parcial de armas sobre el país que el presidente centroafricano pide levantar, y Rusia, que dispone de una exención por parte del Consejo de Seguridad de la ONU para introducir armas al país, incrementó su papel. Moscú

estableció acuerdos de cooperación militar y económica con el Gobierno y propuso mediar entre los grupos armados. El representante especial del secretario general de la ONU en RCA, Parfait Onanga-Anyanga, destacó a finales de septiembre que la necesidad del país de fortalecer el sector de seguridad y disponer de armamento era clave e innegable, pero a la vez remarcó que era imprescindible que este proceso se realizara de forma transparente y ordenada, por lo que pidió a los diferentes actores coherencia diplomática (en referencia a Rusia, China y EEUU). El 28 de agosto se convocó en Jartum, con el apoyo de Rusia, una reunión con las tres principales facciones ex-Séléka y una facción antibalaka, como continuación de otra celebrada en Jartum el 10 de julio. El segundo encuentro culminó con una declaración en la que las facciones armadas se comprometieron a apoyar la paz y el diálogo en el marco de la Iniciativa Africana. Rusia se ocupó de informar

La aparición de nuevos actores mediadores en el proceso de paz de RCA, como la vía rusa-sudanesa, no coordinados con la iniciativa multilateral liderada por la UA, puede hacer fracasar la mediación

a los parlamentarios centroafricanos sobre las conclusiones de los contactos celebrados en Jartum. Esta iniciativa de Jartum suscitó recelos porque suponía la apertura de procesos de diálogo paralelos y descoordinados. El propio representante especial señaló que las iniciativas de paz debían estar coordinadas porque de lo contrario se corría el riesgo de generar una cacofonía de mensajes. El 28 de septiembre Sudán anunció que la UA había adoptado la iniciativa de paz sudanesa en una reunión celebrada en los márgenes de la Asamblea General de la ONU. Sin embargo, los dos procesos de mediación continuaron transcurriendo en paralelo, uno

liderado por la UA y el otro liderado por Rusia y Sudán. En este sentido, el ministro de Exteriores francés Le Drian visitó Bangui a principios de noviembre y animó al presidente Touadéra a implicarse en el proceso de paz liderado por la UA en lugar de la vía rusa-sudanesa, y comprometió apoyo económico y militar al Gobierno centroafricano. Francia manifestó su preocupación ante la creciente presencia rusa en el país con el apoyo del Gobierno sudanés. El 12 de noviembre una coalición de partidos políticos y grupos de la sociedad civil firmaron un memorando en el que solicitaban que el diálogo liderado por la UA fuera más inclusivo. La expansión del mandato de la MINUSCA se prorrogó en noviembre por un mes a la espera de resolver diferentes reservas de países del Consejo, como EEUU y Rusia. A mediados de diciembre, finalmente, el Consejo de Seguridad de la ONU, con la abstención de China y Rusia, prorrogó hasta finales de 2019 el mandato de la MINUSCA, que cuenta con 11.650 efectivos militares y otros 2.080 policiales.

A mediados de diciembre se incrementó la incertidumbre acerca del futuro del proceso de paz después de que dos de los grupos antibalaka se retiraran del plan nacional de desarme, desmovilización y reintegración por el arresto de Patrice-Edouard Ngaïssona a instancias de Corte Penal Internacional y bajo acusaciones de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad cometidos entre septiembre

de 2013 y diciembre de 2014. Patrice-Edouard Ngaïssona era uno de los máximos líderes de las milicias antibalaka y presidente de la federación nacional de fútbol, así como ex ministro. Su arresto, que provocó numerosas protestas, se produjo poco después del de Alfred Yekatom, comandante antibalaka, que en noviembre fue deportado a La Haya. Organismos como Amnistía Internacional y la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) apoyaron tales arrestos por considerar que contribuyen a poner fin a la impunidad, pero en el caso de la FIDH, por ejemplo, también instó al Tribunal Penal Internacional a actuar contra líderes de la coalición Séléka.

RDC	
Actores negociadores	Gobierno, Alianza por la Mayoría Presidencial, oposición política y social
Terceras partes	Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), 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, refrendada en 2005. En 2006 se celebraron elecciones legislativas y presidenciales, en las que Kabila fue elegido presidente, en medio de un clima de tensión y acusaciones de fraude. En las elecciones de 2011, en las que también venció Kabila, se cometieron numerosas irregularidades y contribuyeron a avivar la inestabilidad, y desde entonces el debate político se centró en el fin de su segundo mandato. En la profunda crisis actual 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. El intento del presidente Kabila de permanecer en el poder más allá de su segundo y último mandato constitucionalmente permitido, que concluía el 19 de diciembre de 2016, está malbaratando más de una década de progreso. La mayoría gubernamental esperaba retener el poder retrasando las elecciones presidenciales, 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.

El año 2018 estuvo centrado en los preparativos para celebrar las elecciones en diciembre, en medio de un clima de violencia política y de acciones insurgentes en las provincia de Ituri, Kivu Norte y Sur (este) y en la región de Kasai (centro), así como a la tensión derivada del brote de ébola en la provincia de Kivu Norte (este). La fragilidad de la oposición, dividida por la ausencia de liderazgo tras la muerte del histórico líder opositor Étienne Tshisekedi, líder del partido opositor UDPS, a principios de 2017, afectó a la implementación del acuerdo de paz. Además, la Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI) declaró que le era imposible celebrar las elecciones en 2017 y en noviembre de 2017 publicó un nuevo calendario electoral que aunque fue rechazado por la oposición y desencadenó fuertes movilizaciones, al final el Consejo de Seguridad de la ONU le dio validez. Éste prevía la celebración de las elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) y provinciales el 23 de diciembre de 2018 y el nombramiento del presidente en enero de 2019, más de un año más tarde respecto al acuerdo del 31 de diciembre de 2016. El Gobierno justificó el retraso electoral por la situación de seguridad y por dificultades logísticas y técnicas.

Todo el año transcurrió en medio de disputas entre la mayoría presidencial y la oposición en torno a los preparativos electorales. No fue hasta el 9 de agosto, al límite del cierre de las candidaturas presidenciales, cuando el portavoz del Gobierno, Lambert Mende, anunció que Joseph Kabila cumpliría con el límite de dos mandatos que establece la Constitución y que no concurriría a las elecciones de diciembre, y anunciaba que el candidato de la coalición gobernante liderada por Kabila sería el antiguo ministro de Interior, Emmanuel Ramazani Shadary, cumpliendo con el compromiso que le había exigido la Conferencia Episcopal (CENCO), que había facilitado el proceso que condujo al acuerdo del 31 de diciembre de 2016. Kabila había mantenido el suspense sobre su candidatura hasta el último momento. Numerosos actores locales y países y organizaciones de la comunidad internacional celebraron la decisión de Kabila, pero destacaron la necesidad de resolver diversas cuestiones pendientes para garantizar la celebración de elecciones libres y transparentes. En septiembre la CENI publicó la lista de candidaturas a las elecciones presidenciales tras la revisión de las apelaciones por parte del Tribunal Constitucional, que rechazó las candidaturas de importantes líderes como Jean-Pierre Bemba, Adolphe Muzito, Antoine Gizenga o Moïse Katumbi, lo que provocó diversas movilizaciones de rechazo. Entre los candidatos solo había una mujer, Marie-Josée Ifoku, antigua vicegobernadora de la provincia de Tshuapa, que había pertenecido a la Mayoría Presidencial. En marzo se celebró una reunión entre la CENI y mujeres líderes de todas las tendencias

políticas en la que éstas reclamaron un proceso electoral transparente y que la CENI se volcara en facilitar la participación de las mujeres en el proceso electoral.

Cabe destacar también que el Tribunal Penal Internacional absolvió a Bemba el 8 de junio. Había sido arrestado en 2008 y sentenciado en 2016 a 18 años de prisión por crímenes de guerra y contra la humanidad. La sentencia había sido recurrida y a mediados de este año fue absuelto por la CPI argumentando que no se le podía responsabilizar por muchos de los crímenes cometidos por su grupo armado en RCA, lo que daba pie a que pudiera presentar su candidatura. Bemba regresó a RDC el 1 de agosto. En octubre una delegación del Consejo de Seguridad de la ONU visitó el país y se reunió con los diferentes actores políticos y sociales que le transmitieron su preocupación ante la situación de creciente tensión en torno a las elecciones. El Consejo hizo un llamamiento de consenso en torno a las cuestionadas máquinas electrónicas de voto y a las listas de votantes, que fueron motivo de movilización y rechazo durante todo el año. Se produjeron diversas reuniones durante el año para intentar configurar una candidatura opositora única. A finales de octubre se pusieron de acuerdo siete plataformas opositoras reunidas en Sudáfrica para designar un candidato, y el 11 de noviembre siete candidatos opositores crearon la coalición Lamuka, criticando con dureza las máquinas de voto y el registro de votantes, acordando que si la coalición ganaba, celebrarían elecciones en el plazo de dos años y se podría presentar Moïse Katumbi y Jean-Pierre Bemba, dos de los principales opositores excluidos de las elecciones. Sin embargo, dos días después Felix Tshisekedi y posteriormente Vital Kamerhe abandonaron el acuerdo argumentando presiones de sus bases y el 23 de noviembre en Nairobi acordaron una alianza entre sus partidos y la designación de Tshisekedi como candidato.

Finalmente las elecciones presidenciales, legislativas y regionales se llevaron a cabo el 30 de diciembre, una semana después de lo previsto (23 de diciembre) porque un incendio destruyó unas 8.000 máquinas electrónicas de recuento almacenadas en un local de la comisión electoral. Tras varios días en los que algunos gobiernos y organismos internacionales presionaron a la comisión electoral para publicar los resultados de las elecciones, finalmente el 10 de febrero ésta declaró que el vencedor había sido Felix Tshisekedi (38,57%), seguido de Martin Fayulu (34,83%) y del candidato oficialista Emanuel Ramazani Shadary (23,84%), con una participación del 47,5%. La comisión también anunció el resultado de las elecciones legislativas y locales, en las que los partidos que apoyan al ex presidente Kabila obtuvieron la abultada mayoría. Tanto Tshisekedi como Kabila dieron por buenos los resultados, pero Martin Fayulu presentó una petición ante el Tribunal Constitucional alegando fraude electoral y afirmando que él habría recibido el 62% de los votos y Tshisekedi un 18%, según sus estimaciones y las de la Iglesia. Esta, que desplegó a 40.000 observadores electorales, declaró

públicamente que los resultados oficiales no coincidían con sus propias conclusiones. Según algunos medios de comunicación, fuentes diplomáticas habrían confirmado que la mayor parte de observaciones internacionales, incluyendo las de la UA y SADC, habrían dado como vencedor a Fayulu. En la misma línea, algunos gobiernos cuestionaron los resultados oficiales. Fayulu reclamó un recuento manual de votos de las tres elecciones al Tribunal Constitucional, que ya avanzó que hay dos opciones: la aceptación de los resultados oficiales o la anulación de los comicios. La comisión electoral, por su parte, señaló que la toma de posesión del nuevo presidente estaba prevista para el 22 de enero. Ante las protestas que generó esta situación, y que provocaron la muerte de varias personas, tanto Naciones Unidas como la UA hicieron un llamamiento a las partes a no incurrir ni incitar a la violencia.

Rep. del Congo	
Actores negociadores	Gobierno, milicias Ninjas y el Consejo Nacional de los Republicanos (CNR) de Frédéric Bintsamou (pastor Ntoumi)
Terceras partes	--
Acuerdos relevantes	Acuerdo de Kinkala (diciembre de 2017)

Síntesis:

Desde su independencia de Francia en 1960, el país se ha visto sometido a un clima de inestabilidad y violencia política. Denis Sassou-Nguesso lo gobernó desde 1979 –a través de un golpe de Estado militar– hasta 1992, etapa de régimen de partido único de ideología marxista-leninista. Tras el colapso del bloque comunista y de la Unión Soviética, y por presiones de su principal aliado, Francia, inició la transición a la democracia, estableciendo un sistema multipartidista que celebró elecciones en 1992 en las que Sassou-Nguesso fue derrotado por Pascal Lissouba. El país ha sido víctima de diversos conflictos armados (1993-1994, 1997-1999). La capital, Brazzaville, resultó destruida por la guerra y la multitud de milicias que competían por el poder. Entre ellas, las milicias Ninjas leales a Frédéric Bintsamou (pastor Ntoumi) y al líder político Bernard Kolélas, primer ministro tras el acuerdo de paz que puso fin al conflicto entre 1993 y 1994; las milicias Cocoyes, del presidente derrocado Lissouba; y las Cobras, del presidente golpista Nguesso. El apoyo de Francia a Nguesso fue un factor crucial en esta guerra, que terminó con la invasión de las tropas de Angola y el retorno de Nguesso al poder, el cual continúa en el cargo hasta la actualidad. Sassou-Nguesso ha recibido numerosas críticas por nepotismo, recortar la democracia y las libertades en el país, y sus Gobiernos se han visto plagados de casos de corrupción. Los Ninjas del reverendo Ntoumi siguieron activos en su feudo, la región de Pool, y se enfrentaron a Nguesso entre 2002 y 2003. Los intentos de Nguesso de reformar la Constitución para facilitar su permanencia en el poder provocaron importantes movilizaciones en su contra protagonizadas por el movimiento #Sassoufit, creado en 2014, en referencia al lema de las movilizaciones. El Gobierno promovió la reforma constitucional en 2015, que abrió la puerta a la celebración de las elecciones presidenciales en marzo de 2016 tachadas de fraudulentas y ganadas por Nguesso, abriendo una nueva fase de inestabilidad. Se han producido diversos contactos para promover un proceso de paz entre el pastor Ntoumi y el Gobierno, que culminó con la firma de un acuerdo de paz a finales de 2017.

Durante el año en la República del Congo se produjo una lenta implementación del acuerdo de paz alcanzado en 2017. El 23 diciembre de 2017 representantes del Gobierno y del movimiento político-militar del reverendo Ntoumi alcanzaron el Acuerdo de Kinkala. Según el acuerdo, se preveía que Ntoumi facilitaría el desarme de sus combatientes, la restauración de la autoridad estatal en la región de Pool (sur) y que el Gobierno garantizaría el proceso de desarme, desmovilización y reintegración social y económica de los ex combatientes, así como el reasentamiento de la población desplazada por la violencia en la zona y la libertad de movimiento. Se creó una comisión conjunta para supervisar la implementación del acuerdo, que el 22 de enero presentó sus recomendaciones al Gobierno, estableciendo que debía procederse a la recolección de armas en la región de Pool, al restablecimiento de las autoridades en la región y a que Ntoumi tuviera garantizada su libertad, ya que existe un mandato de arresto contra él desde 2016. En marzo un tribunal debía estudiar el levantamiento del mandato de arresto que pesaba sobre Ntoumi, aunque no fue hasta julio que se produjo una resolución de la cuestión. El 28 de julio se anunció la sentencia según la cual se levantaba la orden de arresto al reverendo Ntoumi y a dos de sus lugartenientes, Gozardio y Elie Malanda.¹¹ Previamente, el 26 de junio el Gobierno liberó a 80 personas vinculadas al movimiento de Ntoumi, la mayoría ex combatientes de las milicias Ninjas, en cumplimiento del Acuerdo de Kinkala. El proceso de desarme se lanzó oficialmente el 7 de agosto, y Ntoumi el 22 de agosto realizó un llamamiento a sus seguidores a desarmarse.

En julio la justicia congoleña levantó la orden de arresto contra el reverendo Ntoumi, paso clave para la implementación del acuerdo de Kinkala

Sudán	
Actores negociadores	Gobierno de Sudán, coalición opositora "Sudan Call" formada por partidos de oposición nacional y Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur)
Terceras partes	African Union High-Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania
Acuerdos relevantes	Acuerdo de Hoja de Ruta (2016)
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. En medio de este clima de inestabilidad política, a principios del 2014, el presidente sudanés, Omar al-Bashir, hizo un llamamiento al "diálogo nacional" para hacer frente a los problemas políticos y económicos y que permitiera afrontar la pobreza, la guerra y la inestabilidad política en todo el territorio nacional. El Gobierno anunció que dicho diálogo tendría	

cuatro objetivos prioritarios: lograr la paz, proteger los derechos constitucionales, revigorizar la economía y revivir la identidad nacional. El Ejecutivo sudanés manifestó que la iniciativa no excluía a ningún sector y que era el momento de realizar reformas, después de 25 años de régimen. La propuesta contó desde sus inicios con la implicación del ex presidente sudafricano Thabo Mbeki y del African Union High-Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP) para promover negociaciones de paz y una transformación democrática.

Las negociaciones de paz enmarcadas bajo el Diálogo Nacional sudanés y la hoja de ruta acordada en marzo de 2016 se volvieron a retomar al finalizar el año, aunque sin lograr avances significativos.

El 17 de octubre, y tras meses sin negociaciones entre las partes, el representante del Gobierno de Sudán, Faisal Ibrahim, anunció la disposición del Gobierno a reanudar el diálogo con la oposición política y los rebeldes, articulada en la coalición Sudan Call, en base a la hoja de ruta firmada en el año 2016. El anuncio fue posible gracias a la mediación de Thabo Mbeki, jefe del African Union High-Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP),¹² quien logró la reapertura del diálogo. De este modo, del 9 al 13 de diciembre se desarrolló en Addis Abeba, Etiopía, una nueva ronda de consultas en la cual participó el Gobierno de Sudán y representantes de la coalición Sudan Call, entre ellos delegados del National Umma Party (NUP), el Sudanese Congress Party (SCP) y los movimientos rebeldes Justice and Equality Movement (JEM), Sudan Liberation Movement-Minni Minawi (SLM-MN) y las facciones del SPLM-N lideradas por El Hilu y Agar. A su vez, la ronda se realizó bajo mediación del AUHIP, y contó con la participación de representantes de la comunidad internacional, entre ellos de la denominada "Troika" (Reino Unido, Noruega y EEUU), así como de Francia, Qatar y la ONU. La intención de la reunión giró en torno a dos aspectos, por un lado, recuperar la hoja de ruta de 2016, la cual había sido firmada por el Gobierno de Sudán, el SPLM-N, JEM, SLM-MM y la oposición Sudan Call, presidida por El Sadig El Mahdi, y por otro lado, facilitar que las partes que no la habían firmado se adhiriesen a la misma. La reapertura del diálogo se interpretó como un gesto del Gobierno de Sudán en el contexto de las presiones de EEUU para sacarlo del listado de estados que apoyan al terrorismo. Para ello el Departamento de Estado estadounidense solicitó al Ejecutivo sudanés avances en seis áreas, que incluían la expansión de sus esfuerzos en la lucha antiterrorista, el cese al fuego con los rebeldes y el trabajo conjunto para reactivar las conversaciones de paz. Sin embargo, el día 13 de diciembre la ronda de negociaciones se cerró sin acuerdos. El AUHIP declaró que se reuniría próximamente con NUP, JEM y SLM-MM, mientras dejó fuera a los grupos no signatarios de la hoja de ruta, entre ellos al SCP y a las facciones enfrentadas del SPLM-N.

11. Congo-Site, "Congo: arrêt des poursuites judiciaires contre Ntoumi", *Congo-Site*, 31 de julio de 2018.

12. Véase los resúmenes sobre Sudán (Darfur) y Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) en este capítulo.

Sudán (Darfur)	
Actores negociadores	Gobierno, Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW
Terceras partes	UA, UNAMID, Chad, Alemania, Qatar, EEUU, Reino Unido, Francia
Acuerdos relevantes	Acuerdo de paz de Darfur (DPA) (2006) Acuerdo de Hoja de Ruta (2016)

Síntesis:

La marginación política, económica y cultural de la región de Darfur respecto al conjunto de Sudán se encuentra en las raíces de un conflicto al que a partir de los años ochenta se le une la competencia creciente por los recursos hídricos y la disponibilidad de pastos como consecuencia de la sequía. Junto a esto, la instrumentalización de la religión y las diferencias étnicas contribuyeron decisivamente a agravar la situación, a la que se le unió la interferencia de países vecinos como Chad y Libia. En medio de las conversaciones de paz para resolver el histórico contencioso entre el norte y el sur del país, 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 primer lugar, Chad, y posteriormente, la UA, promovieron contactos entre las partes para facilitar el acceso humanitario y entablar negociaciones de paz que condujeran al fin de la violencia. En 2006 se alcanzó un acuerdo de paz, el Darfur Peace Agreement (DPA) en Abuja, 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.

Durante el año se avanzó en las negociaciones paz y se mantuvieron los respectivos ceses de hostilidades unilaterales firmados por el Gobierno y varios grupos rebeldes, concentrándose la tensión en la región de Jebel Marra. A mediados de abril, y bajo mediación de Alemania, se produjeron en Berlín las primeras conversaciones de paz del año entre los dos principales grupos rebeldes darfuríes –facción del Sudan Liberation Movement liderada por Minni Minawi (SLM-MM) y Justice and Equality Movement (JEM)– y el Gobierno de Sudán, sin lograr acordar el marco de futuras conversaciones. Sin embargo, después de diferentes contactos y varias rondas de negociación y consultas informales producidas durante el año, **el 6 de diciembre se anunció en la capital alemana la firma de un acuerdo de pre-negociación para iniciar posteriormente la mesa de diálogos sustantivos de Doha por parte de los tres actores.** El acuerdo, que abre la vía para una negociación de paz de mayor alcance, fue posible gracias a la mediación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, y contó con la participación de Naciones Unidas y la Unión Africana a través de la misión de la UNAMID, EEUU, Gran Bretaña, Francia, Noruega, Qatar y la Fundación Barkov alemana. El acuerdo estipuló que las negociaciones futuras de Doha entre el Gobierno sudanés y los dos grupos rebeldes signatarios se reanudarán sobre la base del Documento de Doha para la Paz en Darfur (DDPD) firmado en el año 2006, el cual será la base

El Gobierno sudanés y grupos rebeldes darfuríes lograron la firma de un preacuerdo para iniciar conversaciones de paz y retomar la hoja de ruta de Doha

de las futuras negociaciones. A su vez, las partes se comprometieron a discutir todas las cuestiones que los dos movimientos rebeldes consideren necesarias para lograr una paz amplia y sostenible en Darfur, además del compromiso de establecer mecanismos para facilitar la implementación de los acuerdos.

A su vez, durante el año se produjeron diferentes gestos de distensión de la violencia por parte de Gobierno y rebeldes, sobre todo enmarcados en los ceses unilaterales de hostilidades. Así, el 7 mayo los movimientos rebeldes SLM-MM y JEM extendieron el cese al fuego unilateral durante tres meses, que fue posteriormente ampliado por los mismos actores y el Sudan Liberation Movement-Transitional Council (SLM-TC) hasta finales de año. El Gobierno de Jartum mantuvo el cese al fuego unilateral durante el primer semestre del año, y posteriormente anunció el 12 de julio su extensión en Darfur, así como también en las regiones de Kordofán Sur y Nilo Azul, hasta final del año. Por otra parte, la situación más crítica del período se produjo debido a **la tensión y los enfrentamientos violentos en la región de Jebel Marra** entre las fuerzas rebeldes del SLA lideradas por Abdel Wahid (SLA-AW) –que no participaba en las negociaciones de paz– con las fuerzas gubernamentales, principalmente con la milicia gubernamental Rapid Support Forces (RSF). Frente a este escenario que se mantuvo durante todo el año, el Consejo de Seguridad de la ONU exhortó a todas las partes a adherirse al cese unilateral de las hostilidades y permitir el acceso humanitario a las poblaciones en riesgo, debido al deterioro de la situación de seguridad en la región.

En relación al programa de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR), Salah al-Tayeb, comisionado de DDR, informó en el mes de octubre que el número total de combatientes desmovilizados en el estado de Darfur Occidental había alcanzado los 3.700. Al-Tayeb también informó que el programa de recolección de armas ilícitas continuará su trabajo en todos los estados, habiendo recolectado, según datos oficiales, alrededor de 30.000 armas –de las 700.000 estimadas– en los cinco estados de Darfur durante el proceso voluntario que comenzó en agosto.

En lo relativo a la **misión híbrida de las Naciones Unidas y la Unión Africana en Darfur (UNAMID)**, durante el 2018 se avanzó en la reconfiguración de la misión, según lo estipulado en la resolución 2429 (2018) del Consejo de Seguridad de la ONU. La misma reafirmó el compromiso del organismo con la transición hacia la paz y el desarrollo en Darfur, transformando la misión de una fuerza de mantenimiento de la paz a una de construcción de paz y desarrollo. La decisión del Consejo de Seguridad de la ONU de reducir la misión de paz fue cuestionada, entre otros actores, por parlamentarios de Reino Unido, que exigieron un plan claro de salida de la misión para evitar el rebrote de la violencia. La misión traspasó durante el

año en curso diferentes bases al Gobierno de Sudán, en conformidad con las resoluciones 2363 (2017) y 2429 (2018) mientras fortaleció su presencia en Jebel Marra debido al deterioro de la situación de seguridad.

Finalmente, los grupos oriundos de la región de Darfur oriental, **rizeigat y maaliya**, que se habían enfrentado violentamente a mediados de julio, ocasionado múltiples muertes que conllevaron la detención y encarcelamiento de 22 líderes comunitarios así como otros 73 miembros de las comunidades, firmaron a finales de año una declaración de coexistencia pacífica. En ella se comprometieron a promover la estabilidad y la seguridad en Darfur Oriental a través del compromiso con la paz integral y la coexistencia pacífica en todo el estado. El acuerdo fue firmado en el Palacio Presidencial en Jartum, en presencia del Vicepresidente Dr. Osman Kibir y de los líderes comunitarios Nazir Mahmoud Madibbo (rizeigat) y Nazir Mohamed El Safi (maaliya).

Género, paz y seguridad

Por otro lado, a finales del mes de marzo la Unidad de Asesoría de Género (GAU por sus siglas en inglés) de la UNAMID, organizó la **Jornada Mundial Abierta sobre la resolución de la ONU 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad**. La misma tuvo lugar en El Fasher, Darfur Norte, y participaron unas 100 mujeres de cinco estados de Darfur, que incluían representantes del gobierno estatal, parlamentarias, organizaciones de la sociedad civil así como de desplazadas internas. El evento, bajo título “Las mujeres cuentan para la paz”, abordó la implementación de la 1325 en el conflicto de Darfur, analizando los logros y los desafíos para aumentar la participación de las mujeres en los mecanismos de toma de decisiones, reconciliación y el proceso de paz. Las participantes solicitaron la creación de un foro de mujeres para supervisar la implementación de los acuerdos de paz en sus comunidades, así como el establecimiento de Unidades Consultivas de Género en los cinco estados darfuríes y la aprobación del Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución 1325. El foro también demandó la aprobación de leyes contra la mutilación genital femenina y el matrimonio precoz.

Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)	
Actores negociadores	Gobierno, SPLM-N
Terceras partes	African Union High-Level Implementation Panel (AUHIP), Uganda
Acuerdos relevantes	Acuerdo de Hoja de Ruta (2016)

Síntesis:

La secesión de Sudán del Sur en julio de 2011 y la reconfiguración nacional que supuso para Sudán agravó las tensiones entre las regiones fronterizas de Kordofán Sur y Nilo Azul con el Gobierno sudanés, ya que durante el conflicto armado sudanés ambas regiones habían apoyado a la insurgencia sureña del SPLA. Tras la independencia sursudanesa, el SPLM-N ha mantenido la lucha armada en ambas regiones, exigiendo la introducción de reformas democráticas y la descentralización efectiva que permita el desarrollo económico de todas las regiones del nuevo Sudán, así como el reconocimiento de la pluralidad étnica y política. Desde ese momento la AUHIP ha mediado para buscar una resolución pacificada entre las partes, 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 (a través de las líneas del frente o mediante la vía transfronteriza); y las características y agenda del Diálogo Nacional.

El proceso de paz progresó tímidamente a través de diferentes encuentros bilaterales que no lograron avances significativos en la construcción de la agenda de diálogos. El año se inició con la declaración del estado de emergencia decretado por seis meses por parte del Gobierno de Sudán en el estado de Kassala (Kordofán Sur), con el objetivo de apoyar la campaña de desarme en la zona. A finales de enero la facción del SPLM-N

liderada por Abdelaziz al-Hilu (producto de la fragmentación de la insurgencia producida durante el 2017)¹³ anunció la extensión por cuatro meses más del alto el fuego unilateral que se había mantenido desde el año anterior. Ello dio pie a que a principios de febrero, tal como había sido pactado a finales de 2017, se retomaran en Etiopía las conversaciones de paz entre el Gobierno y la facción liderada por al-Hilu, volviendo a reiniciar el diálogo que había estado congelado desde octubre de 2016.

La otra facción del SPLM-N, liderada por Malik Agar, quedó excluida de estas negociaciones debido a su falta de capacidad para implementar los posibles acuerdos. Las conversaciones no lograron asegurar los acuerdos de cese de hostilidades y acceso humanitario a las Dos Áreas (Kordofán Sur y Nilo Azul). En relación a la primera, posteriormente el Gobierno sudanés, el 12 de julio, volvió a extender el cese al fuego unilateral en las Dos Áreas, además de en el estado de Darfur, hasta finales de año. En cuanto al acceso humanitario, a finales de septiembre el Ejecutivo presidido por Omar al-Bashir aceptó la propuesta de la ONU para realizar la entrega de ayuda a las áreas afectadas por el conflicto.

Posteriormente, durante el mes de octubre los rebeldes del SPLM-N encabezados por Abdelaziz al-Hilu y el Gobierno sudanés fueron invitados a una ronda de conversaciones consultivas bajo mediación del African Union High-Level Implementation Panel (AUHIP) en

13. Véase para mayor detalle el resumen sobre Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2018! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2018.

Addis Abeba y Johannesburgo. En ellas, el AUHIP y el Gobierno propusieron acordar tres documentos de trabajo: el proyecto de acuerdo marco de 2014, el proyecto de acuerdo sobre el cese de las hostilidades por motivos humanitarios y el acuerdo de la Hoja de Ruta de 2016. La delegación del Gobierno sudanés propuso no discutir temas incluidos en el Diálogo Nacional, ya que el SPLM-N no había participado en el mismo. Las dificultades surgieron a la hora de priorizar la agenda, ya que los rebeldes propusieron discutir en primer lugar los asuntos políticos y posteriormente la cuestión humanitaria y los acuerdos en materia de seguridad y alto el fuego. Debido a la falta de acuerdo, el AUHIP propuso que las dos partes continuaran con las reuniones consultivas bilaterales hasta que se alcanzara un acuerdo mínimo en la agenda de negociación, por lo que las reuniones se cancelaron sin ningún progreso significativo. A finales de noviembre la facción del SPLM-N encabezada por al-Hilu anunció la extensión del cese unilateral de las hostilidades hasta finales de año para seguir facilitando el diálogo.

Género, paz y seguridad

Por otro lado, diferentes organizaciones de mujeres de la sociedad civil de Kordofán Sur, como la Collaborative for Peace of Sudan, potenciaron durante el año la creación de “comités de paz” cuya función es facilitar la mediación entre las comunidades y grupos étnicos y mantener los acuerdos de paz locales. A su vez, la iniciativa también tiene como objetivo incluir a las mujeres en las negociaciones de paz y la mediación para la resolución de conflictos.

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
Acuerdos relevantes	Acuerdo de paz global (CPA) (2005); Acuerdo de cooperación (2012)

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 para ratificar 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.

Las relaciones entre los Ejecutivos de Sudán y Sudán del Sur mejoraron durante el año con la reapertura de reuniones bilaterales enmarcadas en torno a las delimitaciones fronterizas y la normalización de relaciones, así como por la firma de un nuevo acuerdo de paz en Sudán del Sur escenificado en Sudán.

En el mes de marzo, los Gobiernos de Sudán y Sudán del Sur reiniciaron las conversaciones sobre la demarcación fronteriza pendiente de definir entre ambos países, que afecta a Abyei, el área 14-Mile, Joudat Al-Fakhar, Jebel al-Migainais, Kaka y el enclave de Kafia Kingi. El desarrollo de esta reunión se enmarcó en las condiciones establecidas a finales del 2017 por el Consejo de Seguridad de la ONU, quien había renovado el mandato de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) y prolongado el apoyo que da la misión al Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras (MCVVF), bajo la condición de que las partes se comprometieran con medidas específicas antes del 15 de marzo, las cuales incluían la celebración de al menos un encuentro para reanudar las discusiones sobre demarcación fronteriza. Como consecuencia del reinicio de las conversaciones, el Consejo de Seguridad volvió a extender el apoyo de la misión al MCVVF (hasta el 15 de octubre) y de la propia UNISFA (hasta el 15 de noviembre), manteniendo como condición que ambas partes lograsen avances medibles en la demarcación de la frontera; garantizaran la plena libertad de movimiento para la UNISFA, también dentro de la llamada Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura (SDBZ por sus siglas en inglés) de la cual ambos países deben retirarse; generasen la apertura de la primera fase de corredores fronterizos; y reactivaran el comité específico sobre la disputada área 14-Mile.

A mediados de año se siguieron dando gestos de mejora en la relación entre ambos países debido a la firma del nuevo acuerdo de principios para consolidar la paz en Sudán del Sur (Khartoum Declaration of Agreement)¹⁴ firmado entre el Gobierno sursudanés y los principales grupos de oposición del país. El acuerdo, que fue sellado el 27 de junio en Jartum con la presencia del presidente Omar al-Bashir, además de centrarse en cláusulas concernientes a la paz en Sudán del Sur, también incluyó otras que buscan facilitar el camino para la integración económica y la normalidad entre ambos países. Entre otros aspectos, se acordó reanudar la rehabilitación de las instalaciones petroleras dañadas en la región de Unity (Bloques 1, 2, 4 y 5) mediante la colaboración entre ambos ejecutivos. A raíz del acuerdo, ambos Gobiernos pactaron a su vez reabrir

14. Véase el resumen sobre Sudán del Sur en este capítulo.

diferentes cruces fronterizos para facilitar el movimiento comercial, retomando el acuerdo al que habían llegado durante el mes de marzo. Debido a los avances en las negociaciones entre ambos Ejecutivos, el Consejo de Seguridad de la ONU volvió a aprobar a finales de año la extensión de la misión de la UNISFA y su apoyo al MCVVF, aunque mantuvo las condiciones de una futura renovación a partir del avance real en la continuación de las medidas ya establecidas.

Género, paz y seguridad

En materia de la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad, en noviembre la UNISFA llevó a cabo un taller interno, dirigido a personal militar, de la policía y el servicio civil, sobre paridad de género para sensibilizar sobre la incorporación e integración de la perspectiva de género en todas las operaciones de la misión.

Sudán del Sur	
Actores negociadores	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO) y una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros)
Terceras partes	“IGAD Plus”: IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, 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
Acuerdos relevantes	Acuerdo de paz (2015), Acuerdo sobre la Cesación de las Hostilidades, la Protección de los Civiles y el Acceso Humanitario (2017), Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan (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 han logrado, sin embargo, acabar con la conflictividad y la violencia. Sudán del Sur ha seguido 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, SPLM/A-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 han encontrado 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 han sido 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, así como otros acuerdos posteriores.

Durante todo el año persistieron los enfrentamientos entre las partes, en violación sistemática del acuerdo alcanzado en diciembre de 2017, y a la vez se promovieron contactos principalmente por parte de la organización regional IGAD para intentar revitalizar el proceso de paz entre el Gobierno de Sudán del Sur y las diferentes facciones enfrentadas, con la sombra de la amenaza de nuevas sanciones a las partes por incumplimiento del acuerdo de cese de hostilidades de diciembre. Entre el 5 y el 16 de febrero se celebró una nueva ronda entre las partes sin que se alcanzara ningún acuerdo. En marzo la IGAD planificó la celebración de una nueva ronda para el 26 de abril, que fue pospuesta para mayo por falta de voluntad de las partes. El 17 de mayo se celebró la tercera ronda de conversaciones entre los firmantes del acuerdo de paz de 2015, conocida como el High Level Revitalisation Forum, mediado por el South Sudan Council of Churches bajo los auspicios de la IGAD, aunque no se produjeron avances. El Gobierno de Salva Kiir y el SPLM/A-IO liderado por Riek Machar llevaron a cabo diversas reuniones gracias también a la facilitación del presidente sudanés Omar al-Bashir, para intentar aproximar posturas. El 27 de junio acordaron en Jartum un acuerdo marco que incluía la puesta en marcha del alto el fuego a partir del 30 de junio, lo que dio paso a que el 25 de julio se acordaran nuevas medidas y se alcanzara un acuerdo más global (primeros acuerdos relativos al reparto de poder en el seno del Gobierno). Estos acuerdos previos abrieron la puerta a la firma de un acuerdo global en agosto. No obstante, estos pre-acuerdos se alcanzaron en paralelo a la violación del cese de hostilidades en diversas ocasiones. El 31 de mayo el Consejo de Seguridad de la ONU, a propuesta de EEUU, acordó la extensión de las sanciones dado el historial de incumplimiento de las partes.

El 5 de agosto los principales actores enfrentados, el Gobierno de Salva Kiir y el SPLM/A-IO liderado por Riek Machar, así como una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros), alcanzaron un acuerdo de paz en Jartum con la presencia de los presidentes de Sudán, Kenya, Djibouti, Uganda, el primer ministro de Somalia y el viceprimer ministro de Etiopía, así como representantes de otros países y de la comunidad internacional. El acuerdo de reparto de poder establece que Salva Kiir permanecerá como presidente y que Riek Machar será su primer vicepresidente, y se nombrarán otros cuatro vicepresidentes que les den apoyo. También se producirá un reparto de poder en el Gobierno (el Gobierno de transición tendrá 35 ministros, 20 para

la facción de Kiir y nueve para la facción de Machar), en el Parlamento (con 550 diputados, 332 para la facción de Kiir y 128 para la facción de Machar) y en otros niveles del Estado. Así, **el acuerdo alcanzado en agosto fue ratificado en un acuerdo final en septiembre entre el presidente Salva Kiir y el líder rebelde y ex vicepresidente, Riek Machar, que dirige el SPLM/A-IO, así como el resto de actores contendientes. Este acuerdo, culminado el 12 de septiembre en Addis Abeba, la capital etíope, y facilitado por la IGAD, se conoce como Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan (R-ARCSS).** Diferentes delegados presentes en la firma del acuerdo celebraron este nuevo paso hacia la reconciliación de los actores clave de Sudán del Sur, como el nuevo primer ministro etíope, Abiy Ahmed, aunque otros actores manifestaron su escepticismo debido al historial de incumplimiento de las anteriores iniciativas de paz por ambas partes. Así, el representante especial del secretario general de la ONU y jefe de la UNMISS, David Shearer, lanzó una señal de cautela, y la Troika –EEUU, Reino Unido y Noruega– así como la UE, manifestaron su escepticismo y anunciaron que no proporcionarían nuevos fondos a menos que se cumplieran determinadas condiciones como el respeto al acuerdo de alto el fuego firmado en diciembre de 2017. El acuerdo de paz R-ARCSS establece un periodo de pre-transición de ocho meses, ya que debe entrar en vigor en mayo de 2019. En esa fecha se pondrá en marcha el Gobierno de Transición Revitalizado de Unidad Nacional. Este Gobierno de coalición, en el que participarán todos los actores enfrentados, tendrá un mandato tres años, tras los cuales se celebrarán elecciones en el marco de una Constitución que habrá sido revisada durante este periodo. Este ambicioso calendario, según diversos analistas, requirió el inmediato establecimiento del Comité Nacional de Pre-transición el 26 de septiembre y la Comisión Fronteriza Independiente, que establecerá una nueva división administrativa estatal y las fronteras de los estados, uno de los grandes obstáculos que mermaron el anterior acuerdo. Esta cuestión fue probablemente el tema más polémico en las conversaciones de paz, que los mediadores esperaban disipar al estipular que esto se resolvería mediante un referéndum antes de que el nuevo gobierno asuma el cargo, si las partes no llegan a un acuerdo a tiempo.

En paralelo, el acuerdo estipulaba diversas medidas para promover el cese de hostilidades. Este incluye el acantonamiento de todos los actores armados en localizaciones acordadas en 30 días, y el freno inmediato de cualquier actividad de formación y reclutamiento. El acuerdo también establece la creación de un tribunal híbrido y la creación, formación, financiación y despliegue de una unidad militar ampliada, la Regional Protection Force (RPF). Además, incluye el establecimiento de un mecanismo de verificación del alto el fuego (Revitalised

Ceasefire and Transitional Security Arrangements Monitoring and Verification Mechanism, RCTSAMVM) y un comité de evaluación y supervisión conjunto (Joint Monitoring and Evaluation Committee) antes de la formación del gobierno en mayo. Aunque la IGAD insistía en que todos los actores estaban implicados en el acuerdo, el ex jefe de Estado Mayor de Salva Kiir, Paul Malong Awan, quedó fuera del acuerdo y representaba una amenaza desde el área que controla, la zona occidental poblada por la comunidad dinka del estado norteño de Bahr al-Ghazal. Riek Machar, líder del SPLM/A-IO, manifestó su completa aceptación del acuerdo aunque tenía algunas reservas relativas a algunas cuestiones, como el número de estados, el mecanismo de revisión constitucional y asuntos relativos a la gobernabilidad. El presidente Salva Kiir ofreció a las partes retornar a la capital, Juba, como mecanismo de confianza, lo que el portavoz del SPLM/A-IO rechazó y remarcó que este retorno se

produciría cuando la fuerza RPF estuviera desplegada, lo que facilitaría el acceso de la ayuda humanitaria y el inicio de un proceso de reconciliación nacional. El enviado David Shearer remarcó tras el acuerdo en septiembre que hacía falta reforzar la confianza entre las partes y la voluntad política clara de que se pretende poner fin a la violencia. En este sentido, un nuevo estudio de USIP situaba en 382.900 el número global de víctimas mortales del conflicto, y AI destacó que había evidencias de que se habían cometido crímenes de guerra. A mediados de noviembre el secretario general adjunto para operaciones de mantenimiento de la paz, Jean-Pierre Lacroix, destacó que la ONU daría apoyo al despliegue de una misión regional liderada por los países de la IGAD en el marco de la implementación del acuerdo de paz, pero destacó que la misión actual en el país, la UNMISS, necesitaba un contingente extra de tropas para llevar a cabo su mandato. La IGAD instó al Gobierno sursudanés a dedicar más recursos a la implementación del acuerdo de paz y dirigió a su enviado especial a contactar con las partes que no habían firmado el acuerdo de paz de septiembre. En este sentido se produjeron enfrentamientos entre actores no firmantes del acuerdo R-ARCSS, como el National Salvation Front (NSF) y el SPLM/A-IO, y también se produjeron violaciones del alto el fuego entre los actores firmantes tras la firma del acuerdo.

El acuerdo de paz alcanzado en el conflicto de Sudán del Sur estuvo acompañado por un clima de escepticismo ante la ausencia de confianza entre las partes y la violación de acuerdos previos

Magreb - Norte de África

Libia	
Actores negociadores	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN)
Terceras partes	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Italia, Francia

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.

A lo largo de 2018, y en paralelo a una persistente violencia en Libia, **se sucedieron las dificultades para poner en marcha el plan propuesto por la ONU en 2017 para reactivar el proceso político en el país norteafricano.** De manera similar a lo ocurrido en años anteriores, las diferencias entre los principales actores políticos y militares que controlan distintas zonas del país encallaron su implementación y acabaron por forzar un retraso en todo el proceso. A finales de año, de hecho, se informaba sobre un nuevo calendario que pospone algunos de los aspectos determinantes del plan de la ONU hasta 2019. Este plan, impulsado por el enviado especial de la organización en Libia, Ghassan Salamé, y anunciado en octubre de 2017 contemplaba tres aspectos principales. En primer lugar, facilitar un pacto para introducir algunas modificaciones al Acuerdo Político de Libia, suscrito en 2015 y que, en teoría, debía enmarcar la transición en el país y acabar con los diferentes polos de poder configurados en el territorio tras la caída del régimen de Muammar Gaddafi. El segundo aspecto clave del plan era la convocatoria de una conferencia nacional para guiar el proceso de transición. Finalmente, se contemplaba la celebración de elecciones. Además, la ONU definió entre sus propósitos fortalecer las instituciones libias, involucrar a grupos armados en el proceso y promover la reconciliación a nivel local y nacional.

Durante el año se impulsaron diversas iniciativas para intentar avanzar esta agenda, pero los aspectos centrales del plan enfrentaron grandes problemas para su implementación. **Parte de las dificultades estuvieron relacionadas con las luchas de poder internas y con el posicionamiento de algunos de los actores más relevantes de Libia.** Entre ellos, el general Khalifa Hifter, que a principios de año declaraba que Libia no estaba preparada para la democracia y que no dudaría

en adoptar medidas si el proceso impulsado por la ONU fracasaba. En este contexto, pese a que se celebraron reuniones, no se llegó a acuerdos sobre los cambios que se debían introducir al Acuerdo Político de Libia de 2015.

Uno de los asuntos en los que se evidenciaron las diferencias entre distintos actores libios y que afrontó numerosos bloqueos fue el de la nueva Constitución para el país, que según lo previsto debe ser refrendada en consulta popular. En julio de 2017 y en el marco del Acuerdo Político de Libia, el organismo encargado de elaborar la nueva Constitución (Constitution Drafting Assembly, CDA) había aprobado un borrador, pero la validez de la votación fue cuestionada y llevada ante la justicia. En febrero de 2018, la Corte Suprema de Libia se pronunció a favor del borrador y retiró los obstáculos para la organización de un referéndum constitucional y la posterior celebración de elecciones presidenciales y parlamentarias. Pese a ello, integrantes de la Cámara de Representantes (CdR) –el Parlamento situado en el este del país (Tobruk)– rechazaron el borrador emanado de la CDA y se mostraron partidarios de crear un comité de expertos para modificar la Constitución libia de 1951. La CDA inició entonces contactos con diversos actores libios para promover la celebración del referéndum constitucional. En paralelo, la CdR inició los debates sobre la legislación necesaria para celebrar la consulta, pero no llegó a aprobarla en los meses siguientes.

En lo que respecta a la preparación de las elecciones, se lograron avances en algunos aspectos técnicos, como la actualización del registro de votantes, que finalizó en marzo y supuso la inclusión de más de un millón de personas al padrón. En mayo, en el marco de una cumbre sobre Libia promovida por Francia, se asumió un compromiso para celebrar las elecciones parlamentarias y presidenciales el 10 de diciembre de 2018. La Conferencia de París reunió a cuatro de los principales actores políticos y militares de Libia –el primer ministro, Faiez Serraj; el portavoz de la CdR, Agila Saleh; el presidente del Alto Consejo del Estado, Khaled al-Meshri; y el general Hifter, líder del Ejército Nacional de Libia (LNA, por sus siglas en inglés–, quienes se comprometieron a asegurar un entorno seguro para los comicios, el respeto a los resultados de la votación y reconocieron la importancia de desarrollar una base constitucional para las elecciones. Aunque hubo un compromiso verbal para tener desarrollado el marco legal

para las elecciones antes de que acabara septiembre, no hubo avances significativos en este ámbito. En cuanto a otro de los pilares del plan promovido por la ONU, el de la conferencia nacional, durante el año se impulsaron una serie de reuniones preparatorias. El enviado especial de la ONU encargó en febrero al Centro para el Diálogo Humanitario que coordinara la fase de consultas públicas y, en noviembre, la organización dio a conocer un informe con las principales conclusiones del proceso, que

Durante 2018 las diferencias entre los principales actores políticos y militares de Libia encallaron la implementación de los acuerdos y acabaron por forzar un retraso en todo el proceso

deberían servir de punto de partida para la conferencia nacional.¹⁵ A lo largo del año, la ONU también apoyó procesos de reconciliación a nivel local en diferentes puntos del país, incluyendo entre tribus. Estas iniciativas a nivel comunitario llevaron a algunos acuerdos de reconciliación en zonas del sur y occidente del país. **Cabe destacar también que a lo largo del año se produjeron diversos acuerdos de cese el fuego entre actores armados diversos –y que tuvieron una evolución dispar–, algunos de ellos facilitados por la ONU.** Entre ellos, el que suscribieron varios grupos armados en Trípoli tras una escalada de violencia iniciada a finales de agosto y que derivó en la creación de un mecanismo de monitoreo del cese el fuego. Pese a ello, la seguridad de la capital libia continuó siendo altamente frágil en los meses siguientes.

Al acabar 2018, en noviembre, tuvo lugar una nueva conferencia internacional de alto nivel sobre Libia, esta vez impulsada por Italia, país que intentó proyectarse como el principal actor europeo en el país norteafricano. La cita, que tuvo lugar en Palermo, evidenció las persistentes rivalidades y diferencias entre los diversos actores libios y las tensiones regionales que se proyectan en el conflicto. Así, por ejemplo, Hifter habría dudado en participar al considerar que había una sobrerrepresentación de sectores islamistas y del occidente de Libia invitados a la conferencia. La presencia en la cumbre de uno de sus principales aliados regionales, el presidente egipcio, habría sido determinante en su asistencia. La representación de Turquía, en tanto, decidió abandonar la conferencia tras haber sido excluida de una reunión. La cita en Palermo permitió un nuevo encuentro –el primero desde mayo– de Hifter y Serraj y fue el escenario para presentar una hoja de ruta modificada del plan de la ONU. Según el nuevo cronograma, la conferencia nacional tendría lugar a principios de 2019 –preferentemente en territorio libio–, mientras que las elecciones serían en alguna fecha entre finales de marzo y finales de junio. Según trascendió, integrantes de la CdR cercanos a Hifter hicieron llamamientos para que el enviado especial de la ONU fuera apartado de su cargo. Ello, después de que Salamé denunciara que sectores de la CdR se estaban resistiendo a la celebración de elecciones y obstruyendo el proceso político en Libia.

Género, paz y seguridad

La misión de la ONU en Libia (UNSMIL) cuenta con una sección (Women's Empowerment Section) que pretende promover la participación de las mujeres libias en las delegaciones formales que participan en los esfuerzos por la paz en el país, en línea con la resolución 1325 y con el propio mandato de la misión. Los informes periódicos de la ONU sobre Libia y las actividades de la UNSMIL recogieron así información sobre algunas iniciativas, como la participación de mujeres en actividades de diálogo y reconciliación o

la creación de un foro de 14 mujeres para revisar la propuesta de Constitución desde una perspectiva de género. Sin embargo, a lo largo de 2018 destacaron las voces de mujeres libias que denunciaron su exclusión de espacios cívicos y públicos que ha impedido que la narrativa de mujeres de la sociedad civil se integre en el análisis sobre las causas profundas de los conflictos que afectan al país.

Así, por ejemplo, en el marco de la 39ª reunión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, **la organización libia Together We Build It llamó la atención sobre las frustraciones respecto a la inclusión efectiva de mujeres en el proceso de consultas promovido por el plan de acción de la ONU para Libia** e hizo recomendaciones concretas para una inclusión sustantiva. Asimismo, una investigación conjunta desarrollada por Cordaid, Human Security Collective y ocho organizaciones de la sociedad civil libia reveló la desconexión de la agenda discutida en reuniones como la de Palermo frente a las preocupaciones de seguridad y necesidades de justicia de la población libia, en especial de las mujeres libias. Sus experiencias han permitido extraer conclusiones sobre algunos temas que deberían tener un lugar mucho más central en la agenda de negociaciones, como por ejemplo un refuerzo al embargo de armas, el retiro de armas de circulación, la desmovilización de combatientes o una reforma del sector de seguridad que sitúe a los múltiples actores de libia bajo control civil. Asimismo, las prioridades deberían tener en cuenta las necesidades en mejoras de infraestructuras, prevención de violencia sexual y de género y lucha contra la impunidad en los crímenes contra las mujeres.

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 (observadores), 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

15. The Libyan National Conference Process. Final Report, noviembre de 2018.

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.

El año 2018 se cerró con **expectativas relativas ante la reactivación de los canales diplomáticos para tratar la cuestión del Sáhara Occidental, que a finales de año desembocaron en conversaciones en Ginebra (Suiza) entre representantes de Marruecos, el Frente POLISARIO, además de delegaciones de Argelia y Mauritania, en el marco del proceso auspiciado por Naciones Unidas.** Estos contactos fueron considerados como el primer paso para retomar el diálogo político sobre el futuro del territorio después de años de bloqueo, ya que las últimas conversaciones directas entre Marruecos y el Frente POLISARIO databan de marzo de 2012, en Manhaset (EEUU). Las acciones puestas en marcha en pro del diálogo transcurrieron en paralelo a la tensión entre las partes, que durante el año continuaron intercambiando acusaciones mutuas. Algunos de los focos de conflicto fueron la cuestión de Guerguerat –durante el primer semestre de 2018 el Frente POLISARIO retiró a sus representantes de la zona– y diferencias de interpretación sobre la implementación del cese el fuego.¹⁶

Respecto a las conversaciones directas en Ginebra, cabe destacar que éstas comenzaron a gestarse desde la designación de Horst Köhler como enviado personal del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental en 2017. En octubre de 2017 el diplomático alemán realizó su primera visita a las partes implicadas y mantuvo contactos con otros actores interesados en la resolución de la disputa, como el Grupo de Amigos del Sáhara. Tras considerar que el clima existente permitía actuar con un “cauto optimismo”, en diciembre de 2017 el enviado especial invitó a Marruecos y el Frente POLISARIO, además de Argelia y Mauritania, a celebrar consultas en profundidad a nivel bilateral y todas las partes respondieron positivamente a la propuesta. En este contexto, a lo largo de 2018 Köhler se dedicó a profundizar en las gestiones para reactivar el proceso negociador a través de nuevos viajes y contactos. Cabe destacar que en diversos pronunciamientos, y también en sus contactos con Köhler, Marruecos insistió en que la ONU debía ser el único organismo mediador en el conflicto y se mostró contrario a la implicación de otras organizaciones, como la UA, en el proceso.

En este contexto, la renovación del mandato de la MINURSO, en abril, dio pie a debates en el Consejo de Seguridad de la ONU. **EEUU decidió promover una resolución modificada en la que se extendía el mandato de la misión por un período de tan solo seis meses –y no**

de un año, como se venía haciendo regularmente–, lo que se interpretó como una vía para intensificar la presión a las partes con el fin de entablar negociaciones directas y poner fin al persistente bloqueo en los contactos. La decisión se consideró como un mecanismo de presión sobre todo para Marruecos, partidario –con el apoyo de Francia– de renovar el mandato por un año. Finalmente, el mandato recortado de seis meses fue aprobado a finales de abril (resolución 2414 del Consejo de Seguridad de la ONU) con 12 votos a favor y las abstenciones de China, Rusia y Etiopía. El mandato de la MINURSO ya se había acortado en el pasado –entre 1998 y 2001 se aprobaron resoluciones que renovaban su mandato por un período de entre dos y cinco meses– y la medida también fue interpretada entonces como un mecanismo de la ONU para ejercer presión a las partes para comprometerse en la resolución del conflicto. No obstante, el Gobierno de Rabat no quiso dar importancia a la abreviación del plazo de la misión y atribuyó la medida principalmente a la voluntad de EEUU de revisar los costes de todas las misiones de mantenimiento de paz de la ONU en el mundo. De hecho, pese a la reducción del período del mandato de la MINURSO, algunos observadores consideraron que el texto de la resolución 2414 era más proclive a los intereses marroquíes, teniendo en cuenta algunos de los términos utilizados. La resolución demanda avances hacia una solución política “realista, viable y duradera”, en lugar de una solución “justa, duradera y mutuamente aceptable”, como se había hecho en el pasado, incluyendo en la anterior resolución 2351 sobre el Sáhara Occidental que renovó el mandato de la MINURSO en abril de 2017. Una vez transcurridos los debates en el Consejo de Seguridad de la ONU, Köhler retomó su ronda de contactos con los principales actores de la disputa, en su segundo viaje a la región, entre el 23 de junio el 1 de julio. Durante este período, el alto funcionario se reunió en Rabouni con el secretario general del Frente POLISARIO, Brahim Ghali, y su equipo negociador, quienes le reiteraron que como gesto de buena fe la organización retiraba de manera permanente sus fuerzas de Guerguerat.

Köhler también se reunió con el primer ministro y con el ministro de Exteriores de Marruecos, en Rabat, quienes insistieron en que la propuesta de autonomía hecha por Marruecos en 2007 debía ser la base para nuevas negociaciones. En las respectivas reuniones con altos cargos en Argelia y Mauritania, ambos países se mostraron dispuestos a reforzar su papel en el proceso político para buscar una salida a la disputa, respondiendo así a lo establecido en la resolución 2414, que insta a una mayor contribución al proceso por parte de los países vecinos. Paralelamente, Köhler mantuvo reuniones con distintos actores relevantes para la resolución del conflicto. Köhler envió entonces una invitación formal a Marruecos, el Frente POLISARIO, Argelia y Mauritania para discutir los pasos para un proceso de paz en diciembre, en Ginebra. Todas las

16. Para más información sobre la tensión relativa al Sáhara Occidental, véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2019.

partes accedieron a un diálogo sin precondiciones y respondieron positivamente a lo largo de octubre, mes en el que también se aprobó una nueva resolución del Consejo de Seguridad de la ONU (2440) que renovó el mandato de la MINURSO por otros seis meses. Marruecos celebró que la resolución reconociera a Argelia como actor relevante del proceso. La posición de Rabat ha buscado siempre implicar a Argelia directamente en las negociaciones, cuestión que el Frente POLISARIO ha denunciado como un intento por deslegitimar a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). La postura del Gobierno argelino, en tanto, ha sido insistir en que su país no puede ser considerado como una “parte” del conflicto y que no se sentaría en nombre del Frente POLISARIO en una mesa de negociaciones. El rey de Marruecos insistió en este asunto en su discurso del 9 de noviembre, con motivo del 43 aniversario de la Marcha Verde, en el que subrayó que su país estaba dispuesto a un diálogo directo y franco con Argelia para abordar las diferencias que han lastrado las relaciones entre ambas naciones en las últimas décadas. El Gobierno argelino reaccionó entonces con relativo escepticismo, sin dar una respuesta oficial y apelando a la necesidad de reimpulsar la Unión del Magreb Árabe (UAM), organización creada en 1989, integrada por Libia, Túnez, Mauritania, Argelia y Marruecos, y en la práctica inactiva por las tensiones entre estos dos últimos países. Fuentes del Frente POLISARIO interpretaron esta respuesta argelina como un mensaje a Marruecos de que el diálogo debe canalizarse en un espacio que aglutine a todos los países del Magreb.

Finalmente, las conversaciones en Ginebra tuvieron lugar el 5 y 6 de diciembre, con presencia de Marruecos y el Frente POLISARIO, además de Argelia y Mauritania como países observadores. La delegación de Marruecos estuvo encabezada por el ministro de Exteriores y Cooperación Internacional, Nasser Bourita, y la del Frente POLISARIO por Kathri Addouh. En ambas delegaciones hubo una mujer. Köhler destacó que la reunión era un primer pero importante paso para la reactivación del diálogo político y celebró que las partes hubieran mantenido una actitud de respeto mutuo. No trascendieron más detalles del contenido de las conversaciones. Según informaciones de prensa, Köhler pidió máxima discreción a las partes, ya que el objetivo en esta primera ronda de contactos era definir un plan de acción que permitiera establecer negociaciones oficiales y fijar otro encuentro. Al término de las reuniones en Ginebra los representantes de las partes hicieron declaraciones defendiendo sus posiciones

tradicionales, pero se confirmó que el diálogo seguía abierto y se anunció la celebración de una nueva ronda de discusiones para el primer trimestre de 2019.

Género, paz y seguridad

Respecto a la inclusión de la perspectiva de género en las conversaciones, cabe destacar que las dos resoluciones sobre el Sáhara Occidental aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU durante 2018 –2414 y 2440– hicieron mención a la necesidad de que el proceso de negociaciones auspiciado por la ONU contara con la participación efectiva y significativa de mujeres, apelando a la implementación de la resolución 1325 (2000) sobre mujeres, paz y seguridad (y también de jóvenes, en consonancia con la resolución 2250 de 2015 sobre jóvenes, paz y seguridad). Sin embargo, los informes emitidos durante 2018 por el secretario general de la organización sobre la situación en el Sáhara Occidental (en marzo y octubre) no hicieron ninguna referencia a la participación de mujeres en la reanudación de los contactos políticos. En estos documentos no se hizo ninguna alusión a la resolución 1325 y las referencias a la mujer o al género se limitaron fundamentalmente a aspectos humanitarios y a la posibilidad de reforzar la presencia de mujeres en la MINURSO.

En las conversaciones de diciembre se confirmó la presencia de una mujer tanto en la delegación de Marruecos como en la del Frente POLISARIO. Rabat envió a Fatima Adli, presentada por la prensa oficial marroquí como representante comunitaria e integrante del concejo municipal de Smara. En tanto, Fatma Mehdi, secretaria general de la Unión de Mujeres Saharauias (UNMS) se integró al equipo negociador del Frente POLISARIO. Cabe mencionar que, desde la sociedad civil, **mujeres saharauis independientes recordaron los impactos del conflicto sobre las mujeres y su papel como actrices de paz, solicitando una participación más activa en las conversaciones.** En un mensaje dirigido a Köhler y con el apoyo de ONG internacionales de mujeres por la paz, como WILPF, estas mujeres saharauis pidieron tanto a la ONU como a los países participantes en el diálogo que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar la presencia de mujeres en los encuentros, para articular encuentros paralelos entre mujeres saharauis y marroquíes y para avanzar en múltiples medidas que permitan consolidar una paz duradera, incluyendo acciones para erradicar cualquier tipo de violencia contra las mujeres.

3. Negociaciones de paz en América

- En América tuvieron lugar cuatro procesos de diálogo, dos en Colombia, uno en Venezuela y uno en Nicaragua, que representan el 8% de negociaciones que se desarrollaron durante 2018.
- Las negociaciones entre el ELN y el Gobierno colombiano atravesaron enormes dificultades y fueron suspendidas y reiniciadas en varios momentos del año, aunque tras la toma de posesión del Presidente Iván Duque quedaron en suspenso de forma indefinida.
- El proceso de implementación del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC avanzó con múltiples dificultades y condicionado por los procesos electorales en el país.
- La facilitación del diálogo entre el Gobierno de Nicaragua y la oposición por parte de la Conferencia Episcopal no consiguió solventar ni reconducir la crisis sociopolítica que vivió el país, la más grave de las últimas décadas.
- Ante el bloqueo en las negociaciones entre el Gobierno venezolano y la oposición, algunos países europeos y latinoamericanos mostraron su disposición a conformar un grupo internacional de contacto para facilitar el diálogo.

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en América durante 2018, 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 2018.

Tabla 3.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2018

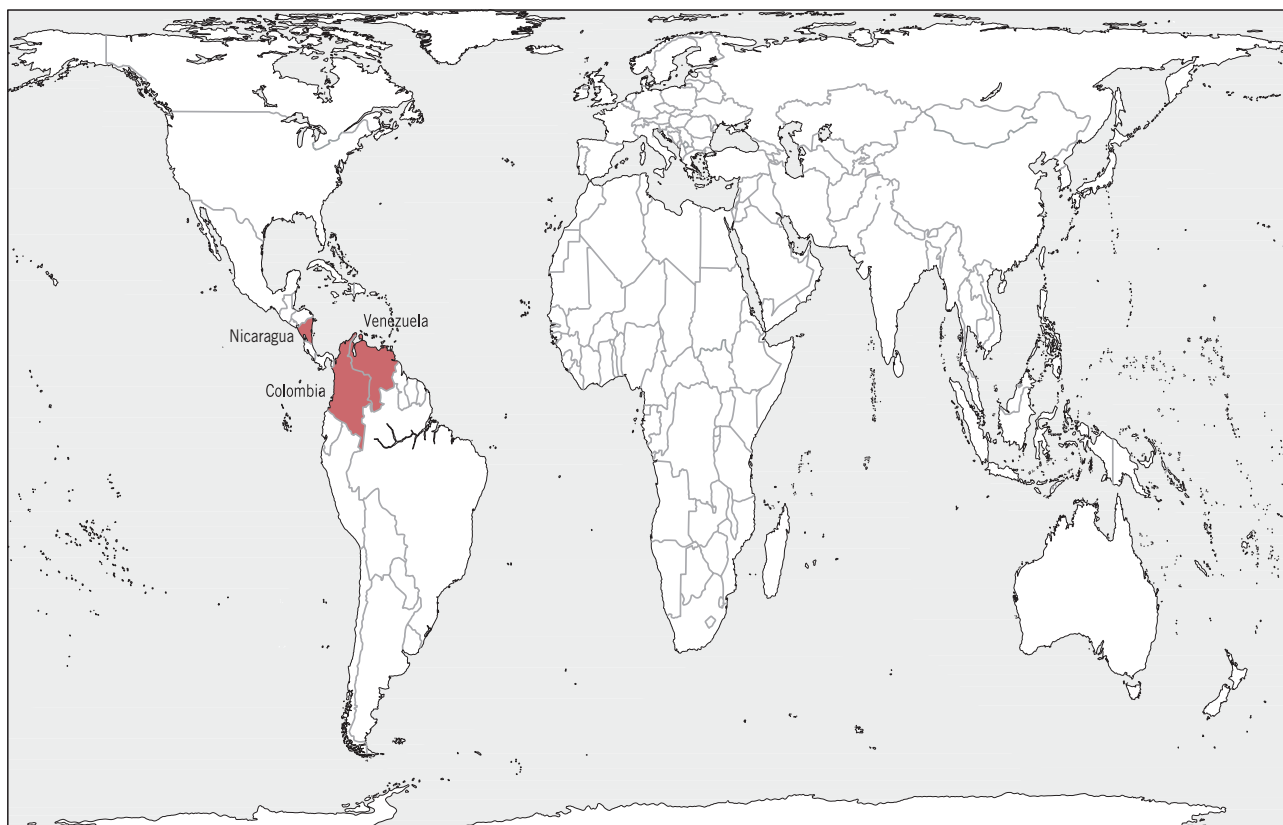
Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Colombia (FARC)	Gobierno y FARC	Países garantes (Cuba, Noruega), países acompañantes (Venezuela, Chile), ONU
Colombia (ELN)	Gobierno y ELN	Países garantes (Ecuador, Brasil, Noruega, Cuba, Venezuela y Chile), países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia), Mecanismo de Veeduría y Verificación (ONU, Conferencia Episcopal colombiana, Gobierno, ELN)
Nicaragua	Gobierno, oposición política y social	Conferencia Episcopal de Nicaragua
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Gobierno de República Dominicana, Jose Luis Rodríguez Zapatero (ex presidente de España) y países acompañantes (Chile, México, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Nicaragua y Bolivia)

3.1 Negociaciones en 2018: tendencias regionales

Durante 2018 el continente americano fue escenario de cuatro procesos de diálogo, uno más que en el año anterior. Colombia continuó acogiendo dos procesos de paz, Venezuela uno y en Nicaragua se inició un diálogo como consecuencia de la grave crisis política y de derechos humanos que atravesó el país durante el año. En Colombia, por segundo año tras la firma del acuerdo de paz en 2016 entre el Gobierno y las FARC, uno de los procesos estuvo centrado en la implementación de dicho acuerdo, y otro fue el diálogo entre el Gobierno y la guerrilla del ELN, para poner fin al conflicto armado. En Venezuela y Nicaragua los diálogos estuvieron encaminados a solventar las crisis políticas que enfrentan ambos países.

En relación a los **actores** que protagonizaron dichos procesos, cabe destacar diferencias entre los procesos colombianos y los que tuvieron lugar en Venezuela y Nicaragua. En Colombia, los diálogos estuvieron protagonizados por el Gobierno colombiano y por la guerrilla del ELN y la antigua guerrilla de las FARC, transformada en un partido político. Además en Colombia múltiples actores de la sociedad civil trataron de incidir y aportar a los diferentes procesos de diálogo. En el caso del proceso de implementación del acuerdo alcanzado con las FARC, este proceso contó con diferentes mecanismos de consultas con la sociedad civil, como la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos o la Instancia Especial de Género. En Nicaragua

Mapa 3.1. Negociaciones de paz en 2018 en América



■ Países con procesos y negociaciones de paz en América en el año 2018

los actores que protagonizaron el diálogo fueron el Gobierno y la oposición integrada fundamentalmente por representantes estudiantiles, del sector privado y de la sociedad civil. Las organizaciones de mujeres también expresaron sus propuestas con respecto a este diálogo. En Venezuela, los actores del diálogo fueron también el Gobierno y la oposición política.

Además de los propios actores negociadores, en los diferentes procesos de diálogo intervinieron **terceras partes**, en algunos casos actores locales y en otros internacionales. En el caso de las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla del ELN, las terceras partes actuaron bajo el formato de países garantes –Ecuador (que durante el año abandonó esta posición), Brasil, Noruega, Cuba, Venezuela y Chile–, y países acompañantes –Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia–. Para la verificación del acuerdo de alto el fuego se contó con un mecanismo específico integrado por la ONU y la Conferencia Episcopal colombiana y las propias partes negociadoras. En Nicaragua, la facilitación del diálogo estuvo a cargo de la Conferencia Episcopal y en Venezuela, el agravamiento de la crisis política impactó directamente en la intervención de actores externos facilitadores, provocando la retirada de algunos de ellos. En los últimos años el Vaticano, UNASUR y dirigentes internacionales como los ex presidentes de España, (José Luis Rodríguez Zapatero), Panamá (Martín Torrijos) y República Dominicana (Leonel Fernández) han facilitado el diálogo y desde finales de 2017

también se incorporaron a las tareas de acompañamiento varios países: Chile, México y Paraguay, elegidos por la oposición, y Nicaragua, Bolivia y San Vicente y las Granadinas, por el Gobierno. No obstante, tanto en Venezuela como en Nicaragua los negociadores expresaron su desconfianza hacia las terceras partes. La oposición venezolana se mostró crítica tanto con las gestiones de Rodríguez Zapatero como de la UNASUR, mientras que el Gobierno criticó la actuación de la OEA. En el caso nicaragüense, el Gobierno mostró su desconfianza tanto hacia la Conferencia Episcopal, como hacia otros actores internacionales como a OEA o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que si bien no jugaron un rol facilitador, sí trataron de influir para encauzar la crisis política.

Con respecto a las **agendas de negociación**, cada proceso estuvo centrado en temas específicos relativos a las peculiaridades de cada conflicto, pero fue generalizado el desacuerdo entre las partes acerca de las agendas negociadoras, motivando fuertes tensiones. En Nicaragua no se logró un acuerdo entre las partes acerca del posible contenido de la agenda, lo que sumado a la violencia y la represión llevó a una profunda crisis en el diálogo. En Venezuela, donde el diálogo también atravesó profundas dificultades, se manifestaron fuertes discrepancias con respecto a la cuestión de las elecciones y en el marco del Acuerdo de Convivencia Democrática se discutieron cuestiones relativas a la situación política y económica del país, así como una posible Comisión para la Verdad,

institución que también formó parte de las exigencias de la oposición nicaragüense. Tanto en Venezuela como en Nicaragua la cuestión electoral formó parte de las discusiones y diferencias entre las partes, en Venezuela con discusiones relativas a la cronología y las garantías electorales y en Nicaragua, ya que un adeanto electoral fue contemplado como una posible salida a la crisis. Un posible acompañamiento y observación electoral fue una demanda de la oposición en ambos casos. En Colombia, las negociaciones con el ELN estuvieron centradas en la posible definición de un nuevo alto el fuego y en la participación de la sociedad civil, que ha sido uno de los ejes centrales del proceso negociador. En el proceso con las FARC, el contenido del acuerdo pactado en La Habana definió la agenda de la implementación.

Todos los procesos de negociación y diálogo del continente americano atravesaron importantes crisis durante el año 2018 y su evolución fue bastante negativa. Se produjeron suspensiones reiteradas y los intentos de reavivarlos por parte de los actores facilitadores fracasaron. Entre los factores de crisis estuvieron el impacto de las dinámicas de violencia que se vivieron en los diferentes países, así como la enorme desconfianza entre las partes, que condicionaron y viciaron los intentos de acercamiento. Cabe destacar que el proceso de implementación del acuerdo entre las FARC y el Gobierno colombiano avanzó, aunque en medio de grandes dificultades y con acusaciones de incumplimiento. En el caso de las negociaciones con el ELN, la finalización del acuerdo de alto el fuego y el cambio de Gobierno en el país impidieron que se pudiera avanzar en el proceso.

Con respecto a la **agenda sobre género, paz y seguridad** en los procesos de diálogo, cabe destacar el papel activo que jugaron las mujeres en algunos de los procesos, especialmente en el caso de Colombia, donde además de esta participación directa se definieron agendas de género en los procesos de diálogo e implementación y se contó con una arquitectura de género específica. Las organizaciones de mujeres fueron actores centrales para el impulso de la implementación del acuerdo de paz con las FARC y del diálogo con el ELN. En el caso del acuerdo con las FARC cabe destacar la existencia de una Instancia Especial de Género para asesorar a la CSIVI, comisión encargada del seguimiento y la verificación de la implementación del acuerdo de paz, así como el trabajo en clave de género de otras instancias encargadas de la verificación de dicha implementación. En el caso del diálogo con el ELN, las mujeres formaron parte de las delegaciones negociadoras y también se promovieron diversas iniciativas para fortalecer el enfoque de género en las agendas de negociación. En Nicaragua, las mujeres fueron un actor clave en el movimiento de oposición al Gobierno sandinista y expusieron sus exigencias con respecto al proceso de Diálogo Nacional, aunque

no se logró definir una agenda de negociación que incorporara las demandas del movimiento de mujeres.

3.2 Análisis de casos

Colombia (FARC)	
Actores negociadores	Gobierno y FARC
Terceras partes	Países garantes (Cuba, Noruega), países acompañantes (Venezuela, Chile)
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 de Colombia, con centro en San Vicente del Caguán, para llevar a cabo unas negociaciones con las FARC-EP, que duraron hasta 2002 y no dieron resultado. En 2012, y después de varios meses de negociaciones secretas en Cuba, se iniciaron unos nuevos diálogos con las FARC-EP en la isla, con una agenda delimitada y con mecanismos de participación civil. Tras cuatro años de negociaciones, a finales de 2016 se logró la firma de un acuerdo de paz histórico para el pueblo colombiano.

El proceso de implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y la antigua guerrilla, ahora transformada en partido, FARC avanzó con dificultades en un año marcado por las diferentes citas electorales que tuvieron lugar en el país, y la conformación de un nuevo Gobierno muy crítico con el acuerdo pactado en La Habana en 2016.

En el segundo año de implementación del acuerdo, **se produjeron algunos avances importantes pero, al mismo tiempo, los organismos encargados de la verificación del acuerdo alertaron sobre los múltiples obstáculos que enfrenta el proceso.** En su informe de seguimiento del cumplimiento del acuerdo de paz, el Instituto Kroc señaló que desde el inicio del proceso de implementación y hasta el 31 de mayo de 2018 habían sido implementadas por completo el 21% de las disposiciones recogidas en el acuerdo, el 9% tenía un nivel intermedio de implementación, el 31% un nivel mínimo de implementación y el 39% no habían sido iniciadas. Kroc destacó que se habían logrado importantes avances en las medidas relacionadas con la terminación del conflicto y la creación de mecanismos de verificación, pero que persistían retos muy importantes en la aplicación de medidas relacionadas con las garantías de seguridad y protección —continúan los asesinatos de personas defensoras de los derechos humanos y de antiguos integrantes de las FARC—. Asimismo se subrayó que el proceso de reincorporación de excombatientes está siendo lento y plagado de dificultades y que persisten retos importantes en el ámbito normativo e institucional —especialmente en lo que se refiere a la Jurisdicción

Especial para la Paz (JEP), o las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, entre otros aspectos.

En lo que se refiere a los hechos más relevantes del año en relación con el proceso de paz, cabe destacar que las diferentes citas electorales dejaron un escenario político con protagonismo de actores contrarios al acuerdo de paz en La Habana. En marzo se celebraron elecciones legislativas en las que el partido FARC no obtuvo ninguna representación parlamentaria más allá de la asegurada por el acuerdo de paz, que le garantizaba cinco representantes en el Senado y cinco en la Cámara. Los partidos de derecha lograron la mayoría legislativa, lo que abrió grandes interrogantes sobre el futuro del proceso de paz. En las elecciones presidenciales la derecha revalidó su resultado con la victoria de Iván Duque, del partido Centro Democrático, que tomó posesión de su cargo en agosto con un discurso en el que señaló que se mantenía el acuerdo de paz pero que se llevarían a cabo cambios en ámbitos como la justicia transicional o la participación política. Uno de los avances importantes fue el inicio del mandato de tres años de la Comisión de la Verdad, presidida por Francisco De Roux, y que durante este periodo deberá investigar sobre graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; responsabilidades colectivas del Estado, las FARC-EP, los paramilitares; el impacto humano y social del conflicto en la sociedad; o el impacto del conflicto sobre el ejercicio de la política, entre otros aspectos.

Respecto a la situación del partido FARC y sus antiguos combatientes, se identificaron graves obstáculos en el proceso de reincorporación y en lo que respecta a la participación política. En abril se produjo el arresto del antiguo comandante Jesús Santrich, acusado de narcotráfico, aunque FARC alegó que se trataba de un montaje. Su arresto impidió su toma de posesión en el Congreso y derivó en que el dirigente Iván Márquez tampoco tomara posesión como senador, como protesta por la detención de Santrich y la desfiguración del proceso de paz. Posteriormente, Iván Márquez y otros cinco antiguos comandantes de las FARC pasaron a estar en paradero desconocido, lo que generó especulaciones sobre su posible unión a la disidencia de las FARC, ya que debían comparecer ante la JEP. Finalmente Márquez sí trasladó la información requerida a la JEP, aunque no reapareció públicamente.

Género, paz y seguridad

Con respecto a la implementación del enfoque de género, cabe destacar que las organizaciones de mujeres prosiguieron sus actividades de acompañamiento a dicha implementación, así como las instituciones internacionales y nacionales con mandato en este ámbito. La Instancia Especial de Género de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) presentó su primer informe, en el que destacó sus contribuciones a la inclusión del enfoque de género en el Plan Marco de Implementación, a los planes de desarrollo territorial y otros ámbitos

de implementación, y la constante interlocución con múltiples actores involucrados en el proceso de paz. En paralelo al trabajo de la Instancia, los mecanismos de verificación del acuerdo también presentaron sus evaluaciones sobre la aplicación del enfoque de género. El Instituto Kroc, ONU Mujeres, la Embajada de Suecia en Colombia y la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) destacaron que de las 130 disposiciones del acuerdo identificadas como disposiciones con enfoque de género, solo el 4% había sido plenamente implementado y no se había iniciado la implementación del 51%. El 38% contaba con niveles mínimos de implementación, y el 7% había logrado un nivel de implementación intermedio. Estas cifras contrastan con los niveles globales de implementación del acuerdo, ya que un 22% de las disposiciones del acuerdo ha sido plenamente implementado, frente al 4% de las disposiciones de género. Estas instituciones señalaron que los puntos que cuentan con un menor nivel de implementación son los relativos a la reforma rural integral, la participación política y la solución al problema de las drogas ilícitas. También la sociedad civil evaluó los avances en la implementación en diferentes informes, como los presentados por la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz y por la Plataforma GPAZ, en los que se valoraron tanto los avances, como los obstáculos y dificultades para la inclusión del enfoque de género en el proceso de implementación.

Colombia (ELN)	
Actores negociadores	Gobierno y ELN
Terceras partes	Países garantes (Ecuador, Brasil, Noruega, Cuba, Venezuela y Chile), países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia), Mecanismo de Veeduría y Verificación (ONU, Conferencia Episcopal colombiana, Gobierno, ELN)
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.	

El proceso de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla del ELN atravesó enormes dificultades a lo largo

de todo el año, intercalando periodos de interrupción con fases de negociaciones activas entre ambas partes. 2018 se inició con la suspensión de las negociaciones el 29 de enero como consecuencia del incremento de la violencia después de que la finalización del periodo acordado de alto el fuego el 9 de enero no fue sucedido por un nuevo acuerdo. Pese a las declaraciones gubernamentales para una extensión del alto el fuego, el ELN señaló que prefería negociar un nuevo acuerdo. El fracaso en esta negociación derivó en un incremento de la violencia y en la mencionada suspensión. A lo largo de todo el año no se renovó el acuerdo de alto el fuego, aunque se produjeron ceses de hostilidades durante las diferentes citas electorales que tuvieron lugar en el año. Previamente a la suspensión del diálogo que tuvo lugar en el mes de enero, el presidente colombiano en ese momento, Juan Manuel Santos, había ordenado el regreso a Bogotá de los negociadores con el ELN que se hallaban en Quito para evaluar la situación del proceso. En febrero, el ELN anunció una tregua unilateral entre el 9 y el 13 de marzo con motivo de las elecciones legislativas, llamando en paralelo a una reanudación de las negociaciones de paz. La tregua fue bien recibida por parte del Gobierno, que la consideró un gesto positivo, lo que llevó a que **ambas partes anunciaran la reanudación de las negociaciones justo después de la celebración de las elecciones, tras una suspensión de dos meses.** Este anuncio fue celebrado por los países garantes que acompañan el proceso negociador, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Noruega y Venezuela. Tras el anuncio del reinicio de las negociaciones, las partes acordaron un nuevo cronograma, fijando el 18 de mayo como plazo límite de la quinta ronda, nueve días antes de las elecciones presidenciales. Los temas centrales acordados para esta nueva fase fueron un nuevo alto el fuego y la participación de la sociedad en el proceso. Sin embargo, en abril las negociaciones debieron hacer frente a un nuevo obstáculo después de que Ecuador anunciara que dejaba de ser garante y, por tanto, también sede de los diálogos. El anuncio efectuado por el presidente ecuatoriano, Lenín Moreno, se produjo en medio de una grave crisis fronteriza entre ambos países como consecuencia de varios secuestros protagonizados por un grupo disidente de la guerrilla de las FARC. La renuncia de Ecuador no llevó a la suspensión de las negociaciones, sino que Gobierno y ELN acordaron trasladarlas a La Habana, como nueva sede del proceso.

Las negociaciones entre el Gobierno de Colombia y el ELN atravesaron numerosas dificultades y fueron suspendidas tras la toma de posesión del nuevo presidente, Iván Duque

En este nuevo emplazamiento se reanudó el proceso en mayo, con el inicio del quinto ciclo de negociaciones, con el objetivo inicial de acordar un nuevo alto el fuego antes de la celebración de las elecciones presidenciales el 27 de mayo. No obstante, sin haberse alcanzado este objetivo se pactó la suspensión temporal de las conversaciones durante la celebración de las elecciones. Los temas centrales en los que trabajaron las delegaciones negociadoras durante el quinto ciclo, que se llevaría a cabo entre el 30 de mayo y el 12 de junio fueron el cese al fuego bilateral – para lo

que se creó un Comité Técnico en el que participaron integrantes de la Fuerza Pública– y el diseño del proceso de participación de la sociedad civil. En julio se inició el sexto ciclo de negociaciones, último bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, después de que Iván Duque, candidato del partido Centro Democrático, resultase vencedor en las elecciones presidenciales, con una campaña electoral muy centrada en su oposición al acuerdo de paz con las FARC. Este resultado electoral llevó al ELN y al Gobierno saliente a un acercamiento de posturas que, sin embargo no derivó en un acuerdo de alto el fuego. **El nuevo Gobierno de Duque anunció en agosto la suspensión de las negociaciones a la espera de adoptar una decisión definitiva sobre la continuidad del proceso.** Posteriormente, el ELN, en un intento de acercar posturas con el Ejecutivo, liberó a seis personas que permanecían secuestradas, dos de ellas civiles. En paralelo, el presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, ofreció acoger las negociaciones en el futuro. En septiembre, el Gobierno dio un paso más en el bloqueo del proceso, retirando de sus funciones a todos los integrantes de la delegación negociadora gubernamental, así como la mesa técnica para el cese al fuego, y dejando de reconocer a Venezuela como país garante. En respuesta a estas medidas, el ELN señaló que no aceptaba las condiciones impuestas por el Gobierno de Iván Duque para proseguir el diálogo, entre las que se encontraban finalizar el secuestro, cesar los ataques contra la población y poner fin a las hostilidades. El ELN señaló que se mantenían firmes en los compromisos adquiridos con el anterior gobierno e instó a un alto el fuego bilateral para poder desescalar el conflicto. El Gobierno mantuvo intactas sus exigencias, poniendo en cuestión la voluntad del grupo armado de alcanzar un acuerdo de paz. No obstante, en diciembre el ELN anunció una tregua navideña de 12 días –entre el 23 de diciembre y el 3 de enero–, reclamando la continuidad de las negociaciones de paz. El presidente Duque respondió a la declaración del ELN señalando que la única manera de generar confianza era mediante la liberación de los secuestrados y acabando con los hechos criminales. Así pues, el año concluyó con un serio desencuentro entre las partes y el proceso de paz en una situación de máxima fragilidad por el distanciamiento entre Gobierno y ELN.

Género, paz y seguridad

Con respecto a la dimensión de género en el proceso negociador, cabe destacar que el movimiento de mujeres por la paz en Colombia hizo varios llamamientos a que las partes no abandonasen el proceso de diálogo, así como para que mantuvieran el acuerdo de alto el fuego sin límite de tiempo. Así, la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz se manifestó públicamente en este sentido. Por otra parte, organizaciones de mujeres participaron en

varias iniciativas vinculadas a las negociaciones. En febrero, representantes de 36 organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres se reunieron tanto con el Presidente Santos como con Pablo Beltrán, jefe de la delegación del ELN, con propuestas para la desescalada del conflicto y un cese bilateral de alto el fuego. En mayo se llevó a cabo un taller sobre perspectiva de género facilitado por la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz y la Juntanza de Mujeres por la Paz con las delegaciones negociadoras.

Nicaragua	
Actores negociadores	Gobierno, oposición política y social
Terceras partes	Conferencia Episcopal de Nicaragua
Acuerdos relevantes	--

Síntesis:

En abril de 2018, a raíz del intento por parte del Gobierno de reformar el sistema de la seguridad social, se iniciaron una serie de protestas en todo el país que provocaron la muerte o desaparición de cientos de personas y habían sumido al país en la peor crisis socio-política de las últimas décadas. Ante la preocupación nacional e internacional que generaron las protestas, la represión de las fuerzas de seguridad del Estado y los enfrentamientos entre partidarios y opositores del Gobierno, en mayo se inició el llamado Diálogo Nacional, con la participación del Gobierno y varios sectores de la oposición y con la facilitación de la Iglesia Católica. Ante la falta de progresos del diálogo y la creciente oposición del Gobierno a las tareas de mediación de la Conferencia Episcopal, varios actores internacionales –como Naciones Unidas o el Sistema Centroamericano de Integración– mostraron su disposición a facilitar el diálogo, mientras que otros, como la OEA o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ejercieron presión sobre el Gobierno para poner fin a la crisis y a las numerosas violaciones de derechos humanos que ésta estaba provocando.

Ante la crisis política y social más grave de las últimas décadas en Nicaragua, que estalló a mediados de abril y provocó la muerte de cientos de personas a lo largo del año, **el Gobierno y varios sectores de la oposición acordaron establecer el llamado Diálogo Nacional, con la mediación de la Conferencia Episcopal Nicaragüense (CEN), aunque al finalizar el año no se habían logrado acuerdos significativos entre las partes.** En efecto, pocos días después del inicio de las protestas contra el intento del Gobierno de Daniel Ortega de reformar el sistema de la seguridad social –que provocaron la muerte de entre 25 y 60 personas, según las fuentes, en los primeros días de las protestas–, la Iglesia Católica, a través de la CEN, se ofreció a facilitar el diálogo entre el Gobierno y representantes estudiantiles, del sector privado y de la sociedad civil. El 16 de mayo se inició en Managua el Diálogo Nacional, en el que inicialmente se acordó la reducción de la violencia. Sin embargo,

pocos días más tarde se suspendió el diálogo por la falta de acuerdo respecto del diseño de la agenda sustantiva de las negociaciones, por lo que la CEN propuso la conformación de una comisión mixta de seis personas (tres de cada parte) para encauzar los temas sobre los que deberían pivotar las conversaciones. Sin embargo, ante el incremento de la violencia por parte de la Policía y grupos armados simpatizantes del Gobierno a finales de mayo, la CEN anunció el abandono del Diálogo Nacional y condenó la violencia por parte del oficialismo. A pesar de todo ello, a mediados de junio la CEN retomó sus tareas de facilitación del diálogo, pero éste fue suspendido nuevamente pocos días más tarde después de que la oposición acusara al Gobierno de no cumplir con su compromiso de invitar a representantes de la UE, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas para investigar las decenas de muertes que se produjeron desde el inicio de las protestas a mediados de abril.

A partir del mes de julio, se incrementó notablemente la tensión entre el Gobierno y la Iglesia Católica y, de hecho, ya no volvieron a reanudarse las sesiones del Diálogo Nacional durante el resto del año. Si bien durante todo 2018 ya se habían producido numerosas denuncias de hostigamiento contra el clero por parte de simpatizantes del oficialismo, **uno de los detonantes principales de la retirada de la CEN del Diálogo Nacional fue el ataque a una iglesia de la localidad de Diriamba a principios de julio por parte de decenas de simpatizantes del Gobierno en el que fueron agredidos varios religiosos**, incluyendo dos de los que habían tenido un papel más importante en la mediación entre las partes –el cardenal Leopoldo Brenes y monseñor Silvio Báez. Pocos días más tarde de estos hechos, que fueron condenados por buena parte de la comunidad internacional, Daniel Ortega acusó a la Iglesia Católica de formar parte de una trama golpista, refiriéndose especialmente a unas declaraciones hechas por la CEN en las que proponían a Daniel Ortega el adelanto de las elecciones presidenciales previstas para 2021 a marzo de 2019 y su compromiso de no presentarse a la reelección para un cuarto mandato. Ante esta situación de *impasse*, Naciones Unidas ofreció su apoyo para complementar los buenos oficios llevados a cabo por la CEN y el principal representante del Gobierno en el Diálogo Nacional, el canciller Denis Moncada, se reunió con el secretario general de la ONU, António Guterres. A finales de julio, Daniel Ortega se mostró dispuesto a reanudar las negociaciones con la mediación de la ONU y la participación de la Iglesia, pero finalmente no se produjeron más reuniones entre las partes ni sesiones del Diálogo Nacional.

Ante esta situación, la OEA creó el llamado Grupo de Trabajo para Nicaragua, conformado por 12 países (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, EEUU, Guyana, México, Panamá y Perú),

Ante la crisis política y social más grave de las últimas décadas en Nicaragua, el Gobierno y varios sectores de la oposición establecieron el llamado Diálogo Nacional, con la mediación de la Conferencia Episcopal

pero tal iniciativa fue considerada una injerencia por parte del Gobierno nicaragüense, que en los siguientes meses se negó a cooperar con dicho organismo y a recibir ninguna visita del mismo. De hecho, Managua llegó a pedir la dimisión del secretario general de la OEA, Luis Almagro, por considerar que dicha organización se estaba inmiscuyendo en los asuntos internos del país. El Grupo de Trabajo llevó a cabo informes periódicos sobre la situación en Nicaragua y solicitó a Managua que readmitiera en el país a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en concreto, que cooperara con dos de sus principales instrumentos —el Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua y el Grupo Interdisciplinar de Expertos Independientes—. A principios de septiembre, la principal plataforma opositora (Alianza Cívica para la Justicia y la Democracia) hizo un llamamiento a la reanudación del diálogo que fue secundado por la Iglesia Católica, pero Daniel Ortega señaló que no existían las condiciones para retomar el Diálogo Nacional y, en cambio, sugirió un diálogo a nivel comunitario. Ante el bloqueo a una salida negociada a la crisis, en el mes de septiembre el Gobierno de EEUU elevó el conflicto en Nicaragua para su discusión en el Consejo de Seguridad de la ONU; el Sistema Centroamericano de Integración (SICA) anunció estar trabajando para la reanudación del diálogo; y la UE anunció la suspensión de cualquier cooperación con la Policía nacional. Posteriormente, en octubre, MERCOSUR también se pronunció sobre la cuestión, pidiendo la liberación de cientos de personas presas, y la OEA planteó la necesidad de que su Consejo Permanente hiciera uso de la Carta Democrática Interamericana para restaurar la democracia en Nicaragua.

Venezuela	
Actores negociadores	Gobierno, oposición política y social
Terceras partes	Gobierno de República Dominicana, Jose Luis Rodríguez Zapatero (ex presidente de España) y países acompañantes (Chile, México, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Nicaragua y Bolivia)
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 la UNASUR en la que mantuvieron numerosas reuniones, en abril de 2014 se iniciaron unas conversaciones preliminares entre 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 la UNASUR como el Vaticano, a través del nuncio apostólico Aldo Giordano, siguieron ejerciendo tareas de facilitación del diálogo. En mayo de 2016, poco después de una visita a Venezuela de los ex presidentes de España (Jose Luis Rodríguez Zapatero), Panamá (Martín Torrijos) y República Dominicana (Leonel Fernández) a instancias de UNASUR, Gobierno y oposición se reunieron en República Dominicana con la presencia de los tres mencionados ex mandatarios y representantes de UNASUR. En octubre, tras una reunión entre Maduro y el Papa Francisco, ambas partes volvieron a reunirse en Venezuela bajo los auspicios del nuevo enviado especial del Papa, Emil Paul Tscherrig. A finales de 2017 ambas partes decidieron retomar el diálogo en República Dominicana a partir del mes de diciembre, con el acompañamiento de varios países elegidos por ambas partes (Chile, México y Paraguay por parte de la oposición y Nicaragua, Bolivia y San Vicente y las Granadinas por parte del Gobierno). Aunque durante las varias rondas de negociación que se llevaron a cabo entre diciembre de 2017 y febrero de 2018 se alcanzaron algunos acuerdos, la convocatoria unilateral de elecciones presidenciales por parte de Maduro para 2018 provocó la interrupción del diálogo y la retirada de la facilitación del diálogo de varios de los países acompañantes designados por la oposición.

Durante 2018 **no se registraron avances ni siquiera conversaciones entre el Gobierno y la oposición tras la suspensión a principios de año de las negociaciones que las partes habían iniciado en el último trimestre de 2017 en República Dominicana, pero a finales de 2018 parecieron abrirse nuevas opciones de reanudación del diálogo por la disposición que mostraron varios países europeos y latinoamericanos a conformar un nuevo grupo internacional de contacto para facilitar las conversaciones entre las partes.** A finales de enero, la Asamblea Constituyente —controlada casi en exclusiva por el oficialismo, y no reconocida por la oposición y buena parte de la comunidad internacional— votó a favor de celebrar las elecciones presidenciales antes del 30 de abril, en contra del criterio de la oposición. Tras el anuncio de esta decisión por parte del Ejecutivo venezolano, los Gobiernos de México y Chile suspendieron indefinidamente su participación en las negociaciones como acompañantes del diálogo por considerar que las elecciones presidenciales no podrían cumplir con los estándares democráticos internacionales. También a finales de enero, el Tribunal Supremo ordenó a la Comisión Nacional Electoral impedir el registro de la alianza opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) y, por consiguiente, su participación en las elecciones, así como exigir un determinado número de firmas a otros grandes partidos opositores para registrarse. A pesar de estas decisiones por parte de la Asamblea Constituyente y el Tribunal Supremo, en los siguientes días ambas partes se reunieron bilateralmente con el ex presidente español José Luis Rodríguez Zapatero, que ha ejercido tareas de facilitación del diálogo en los últimos años, y se citaron en Santo Domingo (República Dominicana) para llevar a cabo la sexta ronda de negociaciones y, eventualmente, firmar el denominado Acuerdo de Convivencia Democrática. Sin embargo, las

negociaciones se suspendieron a principios de febrero después de que la Comisión Electoral anunciara que las mencionadas elecciones se llevarían a cabo el 22 de abril –normalmente suelen celebrarse en el mes de diciembre. Ante la negativa de la oposición a firmar el acuerdo y la petición de prolongar la ronda de negociación para presentar una contrapropuesta, la delegación gubernamental se retiró de las negociaciones, acusando a la oposición de no cumplir con lo que previamente se había acordado en los contactos exploratorios en Venezuela. Por su parte, la oposición acusó al Gobierno de convocar las elecciones unilateralmente y sin haber atendido a ninguna de sus demandas, como postergarlas más allá del mes de abril, contar con observación electoral internacional liderada por Naciones Unidas, permitir la participación de organizaciones políticas como la MUD, Voluntad Popular o Primero Justicia o modificar la composición de la Comisión Nacional Electoral, percibida como parcial.

Pocos días después de la suspensión de las negociaciones formales, calificadas de “receso indefinido” por parte del presidente de República Dominicana, Danilo Medina, el llamado Grupo de Lima expresó su firme oposición a la convocatoria de elecciones presidenciales por parte del Gobierno y llamó a la restauración de la democracia en Venezuela. Por su parte, el Gobierno de EEUU propuso un embargo de petróleo contra Venezuela, mientras que el Gobierno de Perú incluso retiró la invitación al presidente venezolano, Nicolás Maduro, para que asistiera a la Cumbre de las Américas en Lima a mediados de abril. A pesar de ello, a finales de febrero todavía llegaron a producirse varias reuniones entre el Gobierno y varios partidos menores que habían mostrado su disposición a participar en los comicios presidenciales del mes de abril, lo que desembocó en la aceptación de Caracas de posponer las elecciones hasta el 20 de mayo y a autorizar la observación internacional de las elecciones. Cabe señalar que el candidato de uno de los principales partidos de la MUD, Avanzada Progresista, rompió la unidad de acción de la MUD al decidir concurrir a los comicios presidenciales.

Tras la abrupta suspensión de las negociaciones a principios de febrero, ambas partes no volvieron a celebrar negociaciones formales en todo el año. A ello seguramente contribuyó la creciente polarización que provocaron hechos como la celebración de las mencionadas elecciones presidenciales –que ganó Nicolás Maduro de manera abultada, con el boicot mayoritario de la oposición y la denuncia casi unánime de la comunidad internacional por la falta de garantías democráticas–; la creciente crisis política, económica y humanitaria; el intento de asesinato de Maduro en el mes de agosto; el choque institucional entre la Asamblea Nacional –controlada por la oposición– y la Asamblea Nacional Constituyente –creada unilateralmente por el oficialismo–; el llamamiento de varios países –secundado por parte de la oposición– a que el Tribunal Penal Internacional investigara a

Nicolás Maduro por crímenes contra la humanidad; o el creciente aislamiento del Gobierno venezolano. Sin embargo, en el último trimestre del año parecieron abrirse nuevas posibilidades de reanudación del diálogo después de que la UE se mostrara receptiva a crear y liderar un grupo internacional de contacto para facilitar los contactos entre las partes. La propuesta de la UE, que surgió a iniciativa de España, Portugal e Italia y que todavía estaba siendo discutida a finales de año, contemplaba la inclusión en dicho grupo de contacto de países latinoamericanos y era compatible con el mantenimiento de sanciones de la UE a determinados funcionarios del Estado venezolano. Esta nueva iniciativa podría responder en parte a los llamados que en la segunda mitad del año hicieron varios líderes opositores respecto de una salida política negociada al conflicto con un nuevo acompañamiento internacional, o bien a las muestras de fatiga o desconfianza de las partes respecto de los actores internacionales que habían facilitado el diálogo hasta el momento. En este sentido, cabe destacar la crisis institucional que sufrió UNASUR durante el año –la mitad de sus miembros suspendieron su membresía de la organización durante el año por desacuerdos respecto del funcionamiento de la organización– o bien la reprobación de la facilitación de Rodríguez Zapatero por parte de la mayoría de miembros de la Asamblea Nacional (de mayoría opositora) por considerarla parcial a favor del Gobierno.

Género, paz y seguridad

No existe constancia pública de que en 2018 las negociaciones entre el Gobierno y la oposición abordaran cuestiones vinculadas a la agenda de mujeres, paz y seguridad ni que hubiera una presencia significativa de mujeres en las delegaciones de ambas partes o en las estructuras y mecanismos de facilitación del diálogo. Sin embargo, cabe destacar el rol importante que está desempeñando en el proceso de diálogo la presidenta de la Asamblea Nacional Constituyente, Delcy Rodríguez, que entre otras cuestiones estuvo presente en las negociaciones que se llevaron a cabo a principios de año en República Dominicana. Más allá del ámbito estrictamente formal e institucional de las negociaciones, cabe destacar la celebración en Caracas en el mes de marzo de la Convención Nacional Las Mujeres Proponen, acto organizado por 165 organizaciones de mujeres (entre ellas Aliadas en Cadena, Observatorio Venezolano de Derechos Humanos de las Mujeres o Voces Vitales Venezuela) en el que más de 500 mujeres se reunieron en la embajada de EEUU para generar una agenda de propuestas para incidir en las políticas públicas y para abordar los retos y dificultades de mujeres y niñas en cuestiones como participación política, educación o sanidad. Dicha convención estuvo antecedida por cinco encuentros previos en varias ciudades venezolanas en las que se abordó, entre otras cuestiones, el rol de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil en las políticas de igualdad y equidad de género.

4. Negociaciones de paz en Asia

- En Asia en 2018 se registraron 11 procesos de negociación, lo que representa más de una quinta parte del total de casos acontecidos a escala internacional.
- Asia fue el continente con un mayor porcentaje de casos en los que se produjo una negociación directa sin la participación de terceras partes.
- En Afganistán se produjeron avances significativos en el proceso y el año concluía con la designación por parte del Gobierno de un equipo negociador, después de que se hubieran producido varios encuentros directos entre el Gobierno de EEUU y representantes talibanes en Qatar.
- En el estado indio de Nagalandia, el grupo armado NSCN-IM se reincorporó al acuerdo de alto el fuego abriendo la puerta a integrarse también en las negociaciones de paz.
- En Filipinas, la aprobación de la Ley Orgánica de Bangsamoro abrió la puerta a la plena implementación del acuerdo de paz de 2014 y a la desmovilización de decenas de miles de combatientes del MILF.
- En Myanmar, dos grupos armados de oposición se unieron al acuerdo de alto el fuego de 2015, que siguió sin contar con la adhesión de los principales grupos armados.
- La península coreana vivió una reducción sustancial de la tensión tras las cumbres históricas que Kim Jong-un mantuvo, por separado, con los presidentes de EEUU y Corea del Sur.
- El Gobierno tibetano en el exilio declaró que se habían producido conversaciones exploratorias con el Gobierno chino para reanudar el diálogo, interrumpido desde 2010.

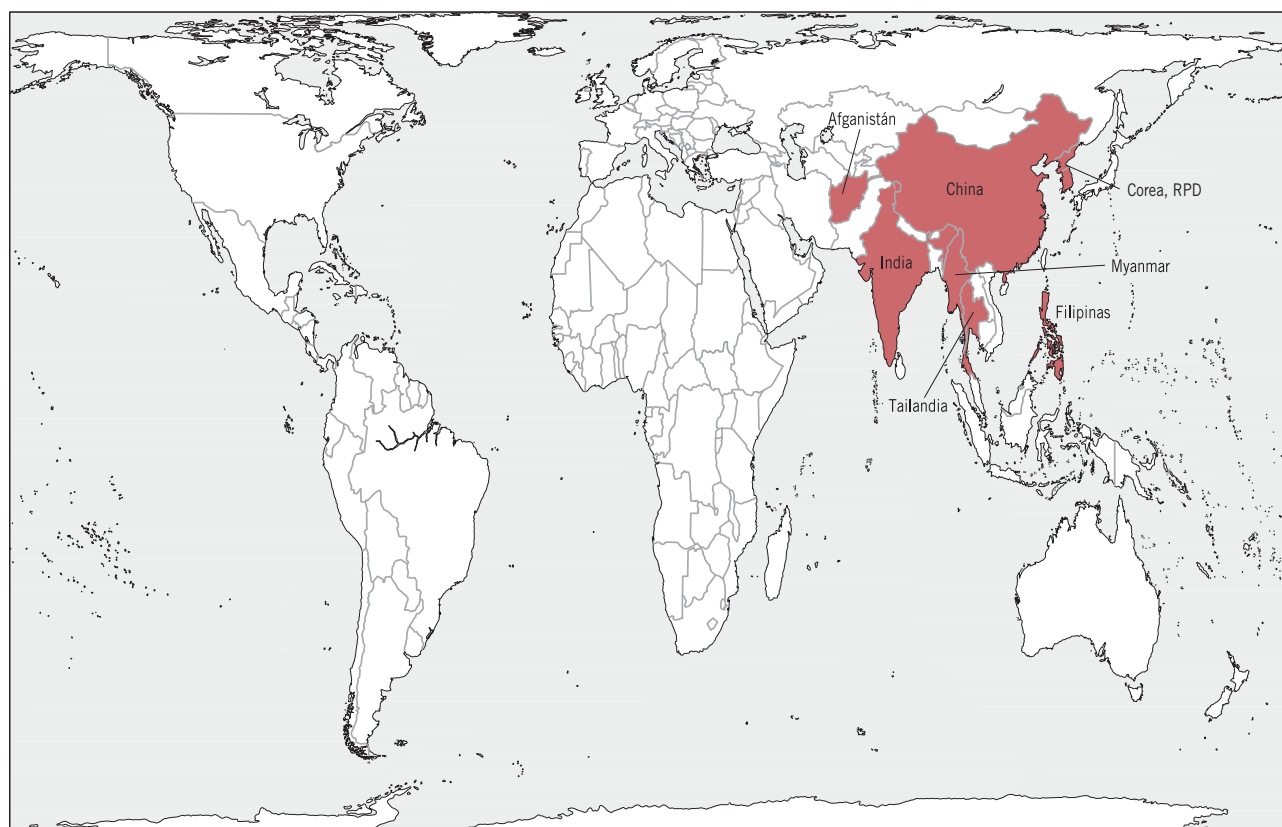
En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Asia durante 2018, tanto las características y tendencias generales de las negociaciones como la evolución de cada uno de los contextos en el continente a lo largo del año, incluyendo referencias a la agenda de género, paz 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 2018.

Tabla 4.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Asia en 2018

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Afganistán	Gobierno, insurgencia talibán, red Haqqani, EEUU	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, ONU
China (Tíbet)	Gobierno de China, Gobierno tibetano en el exilio	--
Corea, RPD – Corea, Rep. de	Corea del Norte, Corea del Sur	--
Corea, RPD – EEUU	Corea del Norte, EEUU	--
Filipinas (MILF)	Gobierno, MILF	Malasia, International Contact Group, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team
Filipinas (MNLF)	Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)	--
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, NDFB-P, NDFB-RD	--
India (Nagalandia)	Gobierno indio, NSCN-IM, NNPG: GPRN/NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord) y NNC/GDRN/NA	--
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	--
Tailandia (sur)	Gobierno, MARA Patani (organización paraguas que representa a varios grupos armados)	Malasia

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

Mapa 4.1. Negociaciones de paz en 2018 en Asia



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Asia en el año 2018

4.1 Negociaciones en 2018: tendencias regionales

En **Asia** en 2018 se registraron 11 procesos de negociación, lo que representa más de una quinta parte del total de casos acontecidos a escala internacional y un incremento notable respecto del año anterior, en el que se contabilizaron ocho casos. Los tres nuevos casos analizados en 2018 son China (Tíbet) –por la reanudación del diálogo exploratorio entre el Gobierno chino y representantes tibetanos tras casi una década de suspensión del mismo– Corea del Norte y Corea del Sur –que llevaron a cabo hasta tres cumbres presidenciales y numerosas reuniones al más alto nivel político y militar– y Corea del Norte-EEUU–cuyos presidentes protagonizaron una cumbre histórica en Singapur y se comprometieron a iniciar una nueva era de relaciones entre ambos países–. Aunque algunas de las negociaciones en Asia estuvieron vinculadas a conflictos armados activos –Afganistán, Filipinas (NDF), Myanmar y Tailandia (sur)–, la mayoría se enmarcaron en contextos de tensión sociopolítica –China (Tíbet), Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, India (Assam) e India (Nagalandia)– o bien tuvieron como protagonistas a grupos armados que ya no luchaban activamente contra el Gobierno, como el MILF y el MNLF en Filipinas. Casi la mitad de las negociaciones en Asia tuvieron lugar en el Sudeste Asiático, mientras que la otra mitad se repartió a partes iguales entre Asia Meridional y Asia Oriental, de modo que en Asia Central no se registró ningún proceso negociador.

En cuanto a los **actores participantes en las negociaciones**, todas las negociaciones incluyeron como actores principales a los Gobiernos de los países en los que acontecía el proceso de paz, en algunos casos al más alto nivel –como en el caso de los líderes de Corea del Norte, Corea del Sur, EEUU o Myanmar– y en otros a través de mecanismos e instituciones gubernamentales específicamente creadas para lidiar con las negociaciones de paz, como en Afganistán –a través del Alto Consejo para la Paz–, Filipinas –a través de la Oficina del Consejero Presidencial sobre los Procesos de Paz– o Myanmar –a través de la Comisión de Paz. La mayor parte de negociaciones también incluyó a grupos armados de oposición, algunos negociando de manera directa con el Gobierno –como el MILF o el MNLF en Filipinas, la insurgencia talibán en Afganistán o el NSCN-IM en India– y otros a través de organizaciones políticas que los representaban, como el caso de Filipinas, en el que desde mediados de los años ochenta el Gobierno negocia con el National Democratic Front (NDF), organización que agrupa a distintas organizaciones comunistas, entre ellas el Partido Comunista de Filipinas, cuyo brazo armado es el NPA. En varios casos, la negociación se produjo entre el Gobierno y organizaciones paraguas que agrupaban y representaban a varios grupos armados, como sería el

caso de Mara Patani en Tailandia –que agrupa a cinco grupos armados–; de los llamados Grupos Políticos Nacionales Naga (NNPG) en Nagalandia –que agrupa a seis organizaciones insurgentes–; o la UNFC y la llamada Alianza del Norte en Myanmar –que agrupa a organizaciones armadas no signatarias del acuerdo nacional de alto el fuego. Hubo tres casos específicos en los que las negociaciones no involucraron a grupos armados ni a sus representantes políticos: Corea del Norte y Corea del Sur; Corea del Norte y EEUU; y China (Tíbet). En los dos primeros casos, la negociación consistió principalmente en cumbres presidenciales precedidas de algunos encuentros para generar confianza entre las partes y, más adelante, abordar el contenido y formato de las mismas. También se celebraron numerosas reuniones posteriores a las cumbres –algunas esporádicas, otras más pautadas y frecuentes; algunas a nivel técnico, otras a alto nivel político o militar– para desplegar e implementar los compromisos asumidos durante las cumbres presidenciales. En el caso de China (Tíbet), en varias ocasiones Beijing ha dejado claro que no reconoce a la Administración Central del Tíbet (ACT), comúnmente conocida como Gobierno tibetano en el exilio, por lo que en las nueve rondas de negociación anteriores que se llevaron a cabo hasta principios de 2010, el Gobierno chino negociaba directamente con enviados especiales del Dalai Lama, incluyendo a su propio hermano.

En algunos casos, por tanto, el formato de las negociaciones fue relativamente sencillo, como las cumbres presidenciales entre Corea del Norte y Corea del Sur y Corea del Norte y EEUU o bien los casos en los que hubo negociaciones directas entre el Gobierno y organizaciones insurgentes, ya de manera directa (MILF y MNLF en Filipinas) o de organizaciones paraguas (Mara Patani en el sur de Tailandia). En otros escenarios, sin embargo, las negociaciones fueron más complejas, ya sea por la fragmentación de grupos insurgentes como por la multiplicidad y yuxtaposición de formatos y procesos negociadores. En Myanmar, por ejemplo, los grupos firmantes del acuerdo de alto el fuego nacional de 2015 (NCA, por sus siglas en inglés) negociaron con el Gobierno en el marco de la llamada conferencia de Panglong 21, pero el Gobierno también negoció directamente con la UNFC –alianza de los partidos no firmantes del NCA– y con algunos de los grupos que conformaban dicha coalición –de hecho, algunos de ellos, como el NMSP y el LDU, se adhirieron al NCA en 2018, mientras que otros, como el KNPP, no lo hicieron a pesar de mantener un diálogo más o menos continuado con el Gobierno. En paralelo, la líder birmana Aung San Suu Kyi se reunió con varios grupos no firmantes del NCA agrupados en la llamada Alianza del Norte con el objetivo de firmar acuerdos bilaterales con ellos y facilitar así su adhesión al NCA. En India (Nagalandia), el Gobierno negoció de manera directa y bilateral con algunos de los principales grupos armados de la región

Asia fue el continente con un mayor porcentaje de casos en los que se produjo una negociación directa sin la participación de terceras partes

–como el NCN-IM o una facción del NSCN-K que había abandonado el acuerdo de alto el fuego de 2015–, pero también en paralelo con los Grupos Políticos Nacionales Naga (NNPG), que agrupan a varios grupos insurgentes nagas. En Afganistán, se produjeron contactos entre el Gobierno afgano y las milicias talibán y también entre el Gobierno de EEUU y los talibán (con varias reuniones en Qatar durante 2018), pero en paralelo también se abordaron cuestiones clave de la resolución del conflicto en formatos más amplios y con una mayor presencia internacional, como la conferencia internacional que se celebró en Ginebra en noviembre, el llamado Proceso de Kabul para la Paz y la Cooperación en Seguridad –en el que el Gobierno de Afganistán se reúne con varios gobiernos y organismos internacionales– o bien el llamado “formato de Moscú”, que reunió al Gobierno afgano, la Embajada de EEUU (como observadora) y los Gobiernos de China, Irán, Pakistán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán o Uzbekistán.

Respecto de las **terceras partes**, casi dos tercios de las negociaciones analizadas en Asia no contaron con la participación de este tipo de actores, siendo así el continente con un mayor porcentaje de negociaciones directas y bilaterales entre las partes. De hecho, los únicos casos en los que el proceso de paz contó con la facilitación o mediación de terceras partes fueron Afganistán, Filipinas (MILF), Filipinas (NDF) y Tailandia (sur). De entre estos cuatro casos, cabe destacar el alto grado de internacionalización de los procesos de paz en Mindanao y en Afganistán. En el caso de Filipinas (MILF), además de la mediación oficial por parte del Gobierno de Malasia, el proceso de paz cuenta con otras tres estructuras de apoyo de carácter internacional: el International Monitoring Team –en el que participa la UE, junto con países como Malasia, Libia, Brunei Darussalam, Japón o Noruega–, el Third Party Monitoring Team –encargado de supervisar la implementación de los acuerdos firmados entre el MILF y el Gobierno– y, finalmente, el International Contact Group –conformado por cuatro Estados (Japón, Reino Unido, Turquía y Arabia Saudita) y por cuatro ONG internacionales (Muhammadiyah, The Asia Foundation, el Centre for Humanitarian Dialogue y Conciliation Resources)–, aunque con la transformación de los paneles negociadores del Gobierno y el MILF en paneles de implementación de los acuerdos de paz, las funciones de esta estructura de apoyo al diálogo han sido reformuladas y algo diluidas. En el caso de Afganistán, cabe destacar el mandato de facilitación del diálogo de la ONU a través de la UNAMA y el papel de Qatar, país en el que se estableció hace unos años una oficina de la insurgencia talibán y que en 2018 particularmente acogió varias reuniones entre los talibanes y el Gobierno de EEUU. Otros de los espacios de intermediación que ilustran el interés e intervención de la comunidad internacional en Afganistán son el Proceso de Kabul, el llamado “formato de Moscú” o la conferencia internacional sobre Afganistán coorganizada por el

Gobierno afgano y la UNAMA en Ginebra en noviembre de 2018, con la participación de numerosos gobiernos y organismos internacionales.

En consonancia con el escaso rol de las terceras partes en los procesos de paz en Asia, ésta fue la región del mundo en la que los **organismos intergubernamentales** tuvieron una menor participación en tareas de mediación y facilitación del diálogo y de observación y verificación de implementación de acuerdos y ceses de hostilidades. De hecho, Naciones Unidas solamente ejerció algunas de las mencionadas funciones en el caso de Afganistán a través de la UNAMA. Por su parte, la UE tiene una participación indirecta en el proceso de paz en Mindanao a través del International Monitoring Team, que supervisa el alto el fuego entre el Gobierno y el MILF. Otra organización que históricamente ha desempeñado un papel importante en Mindanao es la Organización para la Cooperación Islámica (OCI), primero internacionalizando y legitimando la causa del pueblo moro, luego facilitando el diálogo que condujo a la firma del acuerdo de paz de 1996 entre el Gobierno filipino y el MNLF —reconocido por la OCI como el representante legítimo del pueblo moro—, posteriormente facilitando las negociaciones entre el MNLF y el Gobierno sobre la plena implementación del mencionado acuerdo —en el denominado Proceso de Revisión Tripartito— y, finalmente, auspiciando la cooperación entre el MNLF y el MILF y promoviendo la armonización y convergencia de los procesos de negociación con el Estado que están protagonizando por separado. Sin embargo, con la integración de las facciones mayoritarias del MNLF en la Comisión de Transición Bangsamoro y, por tanto, su aceptación de facto del proceso negociador y el acuerdo de paz entre el Gobierno y el MILF, la facción liderada por Nur Misuari es la única que sigue exigiendo la plena implementación del acuerdo de 1996, por lo que últimamente la OCI está teniendo un rol menos proactivo que en los años anteriores.

En relación a la **agenda de las negociaciones**, casi todos los procesos pivotaron sobre aspectos vinculados a la autodeterminación, independencia, autonomía, encaje territorial y constitucional o reconocimiento identitario de diversas minorías nacionales, como el caso del pueblo moro en Filipinas, el pueblo patani en el sur de Tailandia, el pueblo tibetano en China, varias minorías nacionales en algunos de los llamados estados étnicos de Myanmar o del estado de Assam en India, o bien el pueblo naga en el estado indio de Nagalandia. En el caso de Afganistán y el NDF en Filipinas, la agenda de las negociaciones estuvo más vinculada a reformas estructurales y sistémicas en el ámbito político, social y religioso. Otra cuestión recurrente en varios procesos de negociación fue la de los altos el fuego, treguas o ceses de hostilidades. En Myanmar, el Gobierno intensificó sus esfuerzos para que los grupos armados

Asia fue la zona del mundo en la que los organismos intergubernamentales tuvieron una menor participación en tareas de mediación y facilitación del diálogo

no signatarios de acuerdo del alto el fuego nacional de 2015 se adhirieran a él o bien firmaran acuerdos bilaterales, consiguiéndolo en algunos casos (como el NMSP o el LDU). En Afganistán, las fuerzas de seguridad y la insurgencia talibán acordaron el primer alto el fuego desde la invasión estadounidense del país en 2001. En Tailandia, el Gobierno y Mara Patani acordaron el establecimiento de las llamadas zonas de seguridad —también denominadas ceses de hostilidades localizados— en algunos distritos de las tres provincias fronterizas, después de que esta cuestión haya sido la principal en la agenda sustantiva de la negociación entre las partes en los últimos años. En Filipinas, la negativa del NDF a firmar un alto el fuego antes de que el Gobierno se hubiera comprometido con determinadas reformas políticas y económicas y hubiera accedido a cumplir con algunas de sus demandas —como la liberación de personas que considera están cubiertas por el acuerdo de inmunidad firmado entre las partes— se convirtió en uno de los principales obstáculos para el avance de las negociaciones. En Nagalandia, una de las principales novedades del año fue la reincorporación del grupo armado NSCN-IM al acuerdo de alto el fuego que abandonó en 2015.

En cuanto a la **evolución de las negociaciones de paz**, durante el año no se produjo ningún acuerdo definitivo, global o estructural, pero en aproximadamente la mitad de contextos analizados se produjeron avances positivos. En el caso de la península coreana, la mayor parte de analistas coincidieron en tildar de históricas las cumbres que el líder norcoreano, Kim Jong-un, mantuvo tanto con el presidente estadounidense, Donald Trump, como, hasta en tres ocasiones, con el presidente surcoreano Moon Jae-in. Tanto los comunicados conjuntos firmados por los tres mencionados Gobiernos como las declaraciones emitidas durante el año por los tres máximos mandatarios parecen sugerir que durante el 2018 se dieron importantes avances en la desnuclearización y estabilización de la península coreana. A pesar de que no trascendieron detalles sobre el formato, contenido o evolución de las conversaciones discretas y exploratorias entre el Gobierno chino y representantes tibetanos, también parece esperanzadora la reanudación del diálogo entre ambas partes después de casi una década en la que éste permaneció interrumpido. Por otra parte, en Mindanao, la aprobación de la Ley Orgánica de Bangsamoro por parte del Congreso y el presidente tras varios años de tramitación parlamentaria también puede suponer un punto de inflexión histórico en el proceso de paz y auspiciar tanto la implementación del acuerdo de paz de 2014 como la desmovilización de decenas de miles combatientes del MILF. En el proceso de paz de Afganistán también se registraron avances muy significativos, pues el Gobierno ofreció unas negociaciones de paz sin condiciones y se llevó a cabo el primer alto el fuego entre las Fuerzas Armadas

afganas y las milicias talibán desde el año 2001. Además, la Administración estadounidense pareció apostar por el diálogo, incluso manteniendo varias reuniones con representantes talibanes en Qatar. En otros casos, a pesar de que la evolución del proceso de paz en su conjunto tal vez no habría cumplido con las expectativas generadas, hubo algunos avances puntuales positivos. En Myanmar, por ejemplo, aún si la conferencia de Panglong 21 no consiguió avanzar hacia la firma de un acuerdo de paz con los numerosos grupos armados que participan en ella, cabe destacar la adhesión de dos nuevos grupos al acuerdo de alto el fuego nacional de 2015 y el avance de las negociaciones con otros varios grupos no signatarios de dicho acuerdo para que se unan a la mencionada conferencia de Panglong. En el estado indio de Nagalandia también se produjeron algunos avances positivos en el proceso, como la adhesión de una facción del NSCN-K a las conversaciones de paz con el Gobierno, revirtiendo su decisión anterior de retirarse del acuerdo de alto el fuego, o bien la decisión de la plataforma NNPG –que agrupa a seis grupos insurgentes nagas– de retomar las negociaciones con el Gobierno tras las movilizaciones y la insistencia de la sociedad civil naga.

Finalmente, en cuanto a la **perspectiva de género** en las negociaciones de paz en Asia, en ninguna de ellas se abordó de manera protagónica o específica la agenda de mujeres, paz y seguridad, ni tampoco se registró una presencia significativa de mujeres en las negociaciones de paz. Sin embargo, cabe destacar algunos avances positivos en este sentido respecto de años anteriores. En Myanmar, por ejemplo, se produjo un incremento en la participación de mujeres en la conferencia Panglong 21 con respecto a sesiones anteriores, aunque el porcentaje de mujeres participantes (17%) todavía estaba muy lejos del 30% que reivindican organizaciones de mujeres. En este sentido, también cabe señalar que la agenda de la conferencia incluyó temas como la propia participación de las mujeres o la discriminación y la legislación para poner fin a la violencia de género. En Afganistán, el presidente Ashraf Ghani señaló que el equipo de 12 personas conformado para llevar a cabo negociaciones con los talibanes estaría integrado por hombres y mujeres, mientras que algunas declaraciones o gestos por parte del movimiento talibán durante el año parecerían sugerir que éste está suavizando su posición respecto de los derechos de las mujeres. En el caso del sur de Tailandia, la vicegobernadora de la provincia sureña de Narathiwat, una de las afectadas por el conflicto armado, instó al Gobierno a incorporar más mujeres en las negociaciones con MARA Patani. Además de los avances respecto de una mayor participación de las mujeres en las negociaciones de paz, numerosas organizaciones de mujeres jugaron un importante rol de incidencia y presión para el inicio, la continuación o la reanudación del diálogo en varios contextos, protagonizando movilizaciones, llevando a cabo proyectos de sensibilización o bien presentando propuestas a las partes negociadoras.

4.2 Análisis de casos

Asia Meridional

Afganistán	
Actores negociadores	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU
Terceras partes	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, 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 avanzó notablemente a lo largo del año 2018 y, aunque no se iniciaron conversaciones formales entre los diferentes actores involucrados –fundamentalmente el Gobierno afgano, los talibanes y el Gobierno de EEUU–, durante todo el año se produjeron encuentros y declaraciones que representaron un notable avance con respecto a años anteriores. **Varios hechos destacaron especialmente: una disposición a un diálogo sin condiciones por parte de todos los actores; el primer alto el fuego entre las fuerzas de seguridad afganas y la insurgencia talibán desde la invasión estadounidense del país en 2001; y la incorporación de EEUU al diálogo como exigen los talibanes y al mismo tiempo como antesala a un diálogo intraafgano respondiendo a la voluntad del Gobierno.**

El año se inició con el **ofrecimiento por parte del presidente, Ashraf Ghani, de unas negociaciones de paz sin condiciones, que incluyera medidas como un alto el fuego e intercambios de prisioneros**. Kabul reconocería a los talibanes como una organización política a cambio de un reconocimiento como gobierno legítimo. Esta propuesta se hizo en el marco del Proceso de Kabul que reúne al Ejecutivo afgano con gobiernos internacionales. Se produjo también en un contexto de grave violencia e intensos enfrentamientos y ataques, pero también de constatación que la presencia de actores como ISIS empujaba a todas las partes a avanzar hacia la búsqueda de una salida negociada. Actores diplomáticos como

el antiguo jefe de la UNAMA, Kai Eide, señalaron que se trataba de una buena oportunidad puesto que la propuesta no incluía precondiciones ni ultimátums y apuntaba a que un diálogo inicial con EEUU seguido de un diálogo intraafgano entre Gobierno y talibanes podía ser una hoja de ruta efectiva y la presencia de EEUU en el proceso un “precio pequeño” que pagar.

La oferta de Ghani no recibió respuesta por parte de los talibanes, pero **en junio el presidente realizó el anuncio de un alto el fuego entre los días 17 y 19 de dicho mes, coincidiendo con la festividad musulmana de Eid al-Fitr de celebración del final del Ramadán. El anuncio recibió la respuesta talibán dos días después con un compromiso de cesar todos los ataques contra fuerzas afganas durante tres días**, aunque se mantenían los ataques contra fuerzas internacionales. El Gobierno afgano señaló que estaba dispuesto a discutir sobre la existencia, el papel y el futuro de las fuerzas militares internacionales y el Departamento de Estado de EEUU reforzó esta declaración señalando que estaba preparado para apoyar, facilitar y participar en esta discusión. El alto al fuego fue de enorme relevancia, ya que se trataba del primero desde la invasión de 2001 y, por otra parte, su observancia apuntaba a un control del liderazgo talibán sobre sus integrantes. Algunos medios de comunicación destacaron que durante los días de vigencia, miembros de las Fuerzas Armadas e insurgentes talibanes confraternizaron en diferentes lugares del país, incluso tomándose fotos juntos.

Además, el Gobierno de EEUU señaló que había pedido a Pakistán apoyo para facilitar negociaciones directas entre Afganistán y la insurgencia talibán y que se estaban siguiendo múltiples líneas para promover la paz en el país. En julio trascendió en varios medios de comunicación que representantes del Gobierno de EEUU se habían reunido con representantes talibanes al menos dos veces en los tres meses anteriores. Las reuniones se habrían producido en Qatar con la colaboración de Pakistán, que había garantizado el desplazamiento de talibanes a este país. Estas reuniones fueron la constatación de que la administración Trump había dado instrucciones a su diplomacia para iniciar conversaciones directas con los talibanes, en un giro significativo a su política de búsqueda de una victoria militar en el país asiático. El propio Secretario de Estado, Mike Pompeo, reconoció que no habría precondiciones para el diálogo y que todos los temas, incluyendo la presencia militar estadounidense y de la OTAN en Afganistán, podrían discutirse. Sin embargo, la ruptura del alto el fuego y la reanudación de los enfrentamientos puso de manifiesto los obstáculos que enfrenta el proceso, ya que los talibanes no aceptaron la propuesta del Gobierno de prolongar el alto el fuego durante tres meses.

El Gobierno de EEUU dio más pasos para fortalecer el proceso y nombró al diplomático de origen afgano

y antiguo embajador en el país, Zalmay Khalilzad, Representante para la Reconciliación en Afganistán. Khalilzad viajó en varias ocasiones a Qatar, donde **se reunió con representantes talibanes. También se produjo un encuentro en los Emiratos Árabes Unidos a mediados de diciembre.** Además, hizo un llamamiento a que ambas partes formaran equipos negociadores. En noviembre los talibanes se mostraron optimistas con respecto al proceso de diálogo con EEUU. A pesar de que el presidente Ghani se mostró partidario de una implicación directa de EEUU en las negociaciones, las reuniones de Khalilzad con los talibanes fueron motivo de tensión entre ambos Gobiernos, ya que se realizaron sin informar al Ejecutivo afgano, que tuvo noticia por la prensa. No obstante, a pesar de la tensión tras las primeras reuniones entre EEUU y los talibanes, Ashraf Ghani anunció en el marco de la conferencia internacional sobre Afganistán que tuvo lugar en

Ginebra a finales de noviembre que había conformado un equipo de 12 personas para negociar con los talibanes, encabezado por Abdul Salam Rahimi, muy cercano a Ghani. El presidente señaló que su intención era que, como consecuencia de un eventual acuerdo de paz, los talibanes pudieran ser incluidos en una sociedad democrática e inclusiva. No obstante, tras la reunión en Emiratos Árabes Unidos de diciembre los talibanes se mostraron contrarios a reunirse con el Gobierno señalando que no habían variado su postura.

En paralelo al proceso entre los talibanes y EEUU, Rusia trató de mantener una posición activa y en agosto hizo un intento de reunir a todos los actores, pero tanto el Gobierno afgano como EEUU rechazaron la invitación a participar en un foro con presencia talibán y de varios Gobiernos internacionales que se celebraría en Moscú en septiembre. Sin embargo, en noviembre el Gobierno ruso logró su objetivo con una reunión que contó con la participación de una delegación talibán y que se conoció como “formato de Moscú”. El Gobierno afgano delegó su participación en el Alto Consejo para la Paz y también asistió un observador de la Embajada de EEUU. A la reunión asistieron representantes de los Gobiernos de China, Irán, Pakistán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán e India, aliado del Gobierno afgano, envió a dos antiguos diplomáticos de manera no oficial. Aunque no se lograron avances concretos, la propia celebración del encuentro fue considerada un éxito, especialmente para la diplomacia rusa.

Género, paz y seguridad

Cabe destacar que el presidente Ashraf Ghani señaló que el equipo de 12 personas conformado para llevar a cabo negociaciones con los talibanes estaría integrado por hombres y mujeres. En meses anteriores Ghani se había pronunciado públicamente señalando que las

mujeres debían formar parte de cualquier proceso con los talibanes, reconociendo el creciente rol que están jugando en la sociedad afgana, ocupando cada vez más cargos públicos. En paralelo, los talibanes podrían estar suavizando su posición sobre las mujeres, según se desprende de diferentes hechos que sucedieron a lo largo del año. Durante la tregua de junio trascendieron diferentes fotografías de combatientes talibanes con población civil, incluyendo mujeres, entre ellas, profesionales de medios de comunicación. En julio la prensa informó de una reunión en Qatar entre líderes talibanes y una delegación de EEUU encabezada por la diplomática Alice G. Wells. Además, durante la reunión de Moscú en noviembre los representantes talibanes aceptaron conceder entrevistas a mujeres periodistas. En esta misma reunión, Habiba Sarabi, integrante del Alto Consejo para la Paz y única mujer asistente preguntó a los talibanes sobre cuándo pensaban incorporar a alguna mujer a las conversaciones. La delegación talibán respondió señalando que estaban dispuestos a reconocer los derechos de las mujeres que existen en el Islam, educación, trabajo y propiedad, y que la única exigencia era que llevaran velo.

India (Nagalandia)	
Actores negociadores	Gobierno indio, NSCN-IM, NNPG: GPRN/NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord) y NNC/GDRN/NA
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 año 2018 concluyó sin la firma del esperado acuerdo de paz a pesar de que, como sucediera en años anteriores, los actores protagonistas, especialmente el Gobierno indio, insistieran en la cercanía del fin del proceso. No obstante **en la segunda mitad del**

año se produjeron algunos avances importantes, al reincorporarse el grupo armado de oposición NSCN-K al acuerdo de alto el fuego que abandonó en 2015.

El año se había iniciado con una situación política incierta por el boicot a las elecciones legislativas promovido por varias organizaciones de la sociedad civil naga, que exigían que los comicios no tuvieran lugar hasta que no se hubiera logrado una solución al conflicto en el marco de las negociaciones de paz. Aunque los partidos políticos se adhirieron inicialmente al boicot –incluyendo el partido nacionalista hindú BJP, que actualmente detenta el Gobierno de la India–, finalmente se desdijeron y presentaron a sus candidatos a las elecciones, en las que resultó vencedor Neiphiu Rio como nuevo ministro jefe del estado, que ya había detentado este cargo en anteriores ocasiones. El principal obstáculo en las negociaciones continuó siendo la cuestión de la integración de todos los territorios nagas y la definición del estatus de la población naga en los estados adyacentes a Nagalandia. Por primera vez desde que se firmó el acuerdo marco en 2015, que debía servir de base para un futuro acuerdo final, trascendió parte del contenido, que se había mantenido en secreto. Se reveló que el acuerdo marco contemplaba un acuerdo por el que Nagalandia permanecía en la federación india con un estatus especial y no se modificarían los límites territoriales de los estados. La situación de tensión por la cuestión de los estados fronterizos con Nagalandia se evidenció en el mes de agosto, cuando una reunión entre el Gobierno indio y el grupo armado NSCN-IM que debía celebrarse en el estado de Arunachal Pradesh fue cancelada por las protestas que había generado entre diferentes sectores sociales de este estado. Además, el NSCN-IM señaló que la cuestión de la integración de todas las zonas habitadas por población naga era parte integral de las negociaciones. Previamente a la cancelación de esta reunión, durante el mes de junio, las conversaciones también habían experimentado serias dificultades, cuando los seis grupos armados que integran la plataforma “Grupos Políticos Nacionales Naga” (NNPG, por sus siglas en inglés), decidieron suspender las negociaciones con el Gobierno, como consecuencia de la redada llevada a cabo por las fuerzas de seguridad en la casa de uno de sus líderes que se hallaba en Delhi para participar en las conversaciones. Días después, los NNPG reanudó las negociaciones aludiendo al interés de los nagas y después de que organizaciones de la sociedad civil les instaran a que retomaran el proceso. Los grupos de la sociedad civil destacaron la importancia del alto el fuego e instaron a todas las partes a renovar su compromiso con este.

A mediados de año trascendió que el grupo armado NSCN-K se estaba dividiendo y que una facción, liderada por Khango Konyak, estaba considerando la posibilidad de unirse a las conversaciones con el Gobierno. Se trataba de una facción integrada mayoritariamente por nagas de la India, frente a otra facción mayoritariamente conformada por nagas de

Myanmar. El anuncio, que efectuó el portavoz del grupo Isak Sumi, se produjo después de que el dirigente naga de Myanmar Yung Aung asumiera el control del grupo armado desplazando a Khango Konyak, en lo que algunos análisis apuntaron a una maniobra orquestada por el Gobierno indio para lograr sumar al proceso a la facción integrada por los nagas de la India. **Finalmente, en diciembre la facción del NSCN-K liderada por Khango Konyak e Isak Sumi decidió acabar con la suspensión del alto fuego y sumarse al acuerdo.** En respuesta a esta decisión, el negociador gubernamental indio R.N. Ravi señaló que el Gobierno nunca había dado por terminado este alto el fuego y dio la bienvenida al grupo armado al proceso de paz, destacando que el compromiso gubernamental era hallar una solución global y no muchos acuerdos diferentes. En diciembre también se conoció el fallecimiento del histórico dirigente del NSCN-IM Khole Konyak y especialmente remarcable fue la asistencia a su funeral del principal negociador por parte del Gobierno indio R.N. Ravi, así como de múltiples personalidades políticas nagas.

Género, paz y seguridad

Cabe destacar **el papel central que la organización de mujeres, Naga Mothers Association (NMA) jugó para lograr que el NSCN-K se reincorporara al acuerdo de alto el fuego.** Esta organización lideró las conversaciones paralelas con el grupo armado con este objetivo, y varias de sus representantes se reunieron en al menos tres ocasiones desde 2015 con dirigentes del grupo armado en Myanmar, hasta lograr la decisión de retomar el alto el fuego. La última de las reuniones tuvo lugar en enero en los cuarteles generales de la organización armada. Además, la NMA también se reunió en varias ocasiones con representantes del Gobierno indio para reclamar el fin de la ilegalización del NSCN-K. Una asesora de la NMA señaló que en las reuniones con los dirigentes del NSCN-K se habían discutido también cuestiones como la justicia de género y la inclusión de mujeres en las negociaciones de paz. La NMA ha jugado un papel crucial de acercamiento entre las partes en conflicto en varias ocasiones en las últimas décadas y ha sido una de las organizaciones de la sociedad civil más activas en la promoción de una solución dialogada al conflicto armado.

La organización de mujeres Naga Mothers Association tuvo un papel crucial para lograr la reincorporación al acuerdo de alto el fuego del grupo armado NSCN-K, que había abandonado en 2015

Asia Oriental

China (Tíbet)	
Actores negociadores	Gobierno de China, Gobierno tibetano en el exilio
Terceras partes	--
Acuerdos relevantes	--

Síntesis:

El proceso de diálogo entre el Gobierno chino y representantes del Dalai Lama se inició en 1979, tras una reunión en Beijing entre el líder chino, Deng Xiaoping, y el hermano del Dalai Lama, Gyalo Thondup, en la que el primero habría abierto la posibilidad a discutir todos los temas excepto la independencia del Tíbet. En los años siguientes se llevaron a cabo varias medidas de fomento de la confianza entre las partes, como el reconocimiento de errores y la promesa de reformas de gran calado por parte de Beijing, la autorización a que el denominado Gobierno tibetano en el exilio –ubicado en el norte de la India desde 1959– llevara a cabo cuatro misiones al Tíbet entre 1979 y 1980 para conocer la situación de primera mano, e incluso el inicio de conversaciones exploratorias en Beijing en 1982 y 1984. Sin embargo, durante la segunda mitad de los ochenta no llegó a concretarse un proceso negociador entre las partes, entre otras cuestiones por el rechazo de Beijing a entablar una negociación política sobre el conflicto y a discutir algunas de las propuestas tibetanas sobre el estatus del Tíbet –que se concretaron en el Plan de Cinco Puntos para el Tíbet (1987), la llamada Propuesta de Estrasburgo (1988) o el documento Directrices para el futuro del Tíbet y Aspectos Básicos de su Constitución (1991). Tras una visita de Gyalo Thondup a Beijing en 1992 y otra de una delegación tibetana en 1993, el diálogo entre ambas partes estuvo interrumpido durante casi una década –que prácticamente coincidió con el período en el que Jiang Zemin fue presidente de China. Desde 2002 hasta principios de 2010 se llevaron a cabo nueve rondas de negociación entre el Gobierno chino y los representantes del Dalai Lama (Lodi Gyari y Kelsang Gyaltzen) en las que la parte tibetana planteó la llamada Vía Intermedia –renuncia a la independencia y concesión de una autonomía genuina para las regiones habitadas históricamente por población tibetana– y en las que el acercamiento de posturas estuvo obstaculizado por numerosas cuestiones, como el concepto de Gran Tíbet, las acusaciones de Beijing al Dalai Lama de querer desestabilizar el Tíbet y desmembrar China o la insistencia del Gobierno chino en que se reconozca que Tíbet ha formado parte de China desde tiempos ancestrales.

Durante el año se generaron expectativas respecto de una posible reanudación de un diálogo sino-tibetano, interrumpido en 2010, después de que el propio jefe del Gobierno tibetano en el exilio (denominado oficialmente Administración Central Tibetana, ACT) reconociera en el mes de abril que, a pesar de que no existe comunicación oficial con el Gobierno chino, se habían reanudado las conversaciones exploratorias entre ambas partes. En efecto, el líder de la ACT, Lobsang Sangay, declaró públicamente que se habían iniciado contactos exploratorios no oficiales y que enviados de Beijing se habían trasladado en varias ocasiones a India (sede del Gobierno tibetano en el exilio), aunque también hizo

un llamamiento al realismo recordando que las nueve rondas de conversaciones que se llevaron a cabo hasta el año 2010 no habían producido resultados tangibles y que China no había alterado su posición original. En cuanto a la posición tibetana, Lobsang Sangay declaró una vez más la disposición a renunciar a la independencia del Tíbet y a centrar las negociaciones en la concesión de una autonomía genuina para la región. El presidente de la ACT reconoció su disposición a involucrarse en un eventual

diálogo con el Gobierno chino, pero también señaló que como éste no reconoce al Gobierno tibetano en el exilio, la interlocución se producía entre enviados del Dalai Lama y de Beijing. Más tarde, en el mes de octubre, un destacado miembro del Parlamento tibetano en el exilio, Youdon Aukatsang, confirmó los contactos exploratorios entre las partes y confió en que éstos desemboquen en la reanudación de unas negociaciones más formales a la mayor brevedad posible. Youdon Aukatsang recordó que el Parlamento tibetano había aprobado por unanimidad la llamada “vía intermedia” –consistente en renunciar a la independencia y en reivindicar una autonomía genuina para las regiones chinas habitadas históricamente por una mayoría tibetana– y señaló que algunos de los temas que podrían estar en la agenda sustantiva de las negociaciones serían la seguridad interna, el estatus del tibetano como lengua principal en la región o la retirada de los asentamientos ilegales de población no tibetana en China.

Género, paz y seguridad

No existe constancia de que ninguna mujer forme parte del diálogo exploratorio que en 2018 reiniciaron el Gobierno chino y representantes tibetanos, ni que éste haya incluido la agenda de mujeres, paz y seguridad en los temas a abordar. Cabe destacar que agosto de 2018 el Centro Tibetano para los Derechos Humanos y la Democracia (TCHRD, por sus siglas en inglés) presentó a la Administración Central del Tíbet su informe de recomendaciones sobre equidad de género y empoderamiento de las mujeres, después de haber llevado a cabo un proceso consultivo con alrededor de 30 mujeres de distintos ámbitos en el mes de junio. Algunas de las recomendaciones incluídas en el documento, que pretendía revisar y fortalecer la política de empoderamiento de las mujeres elaborada por la ACT por primera vez en 2008 y revisada en febrero de 2017, fueron las siguientes: llevar a cabo revisiones anuales o bianuales de la mencionada política de equidad de género; adoptar el enfoque de género y basado en derechos humanos; desarrollar un plan de acción para la prevención de la violencia sexual y de género; crear una infraestructura institucional con un mandato claro en cuestiones de equidad de género y empoderamiento de las mujeres y dotar a la actual Oficina de Empoderamiento de la Mujer con los suficientes recursos humanos como para incorporar la perspectiva de género a todas las políticas y programas de la ACT. Según ésta, en 2017 un 45% de las personas que trabajan en la ACT son mujeres, y tal porcentaje alcanza el 48% en el departamento de Educación y el 60% en el de Salud.

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 o 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.

En paralelo al inicio del diálogo entre Corea del Norte y EEUU, durante el año se produjo la mayor aproximación de las últimas décadas entre Corea del Norte y Corea del Sur, con la celebración histórica de hasta tres cumbres entre los líderes de ambos países y la implementación de numerosos acuerdos y medidas de fomento de la confianza. Tras el ofrecimiento de conversaciones inmediatas e incondicionales a Corea del Sur por parte del líder norcoreano Kim Jong-un durante su habitual mensaje de año nuevo y el anuncio de Corea de Sur sobre la postergación de los ejercicios militares conjuntos anuales con EEUU, ambos países llevaron a cabo numerosas rondas de conversaciones en las que alcanzaron varios acuerdos. Entre ellos, desfilar bajo una misma bandera y competir conjuntamente en varias disciplinas durante los Juegos Olímpicos de Invierno que se llevaron a cabo en febrero en la ciudad surcoreana de Pyeongchang o bien el establecimiento de una línea de comunicación militar para facilitar la logística de las conversaciones. Con motivo de los mencionados Juegos, se llevaron a cabo varias actividades culturales y deportivas conjuntas entre las delegaciones de ambos países, incluyendo una recepción en el palacio presidencial por parte del presidente surcoreano, Moon

Jae-in, en la que la delegación norcoreana, liderada por Kim Yo-jong –hermana de Kim Jong-un– y Kim Yong-nam –jefe de Estado, el dignatario de más alto nivel norcoreano en visitar jamás Corea del Sur– invitó al presidente surcoreano Moon Jae-in a una cumbre presidencial en Corea del Norte, con fecha sin concretar. A principios de marzo, pocos días más tarde de esta recepción, Kim Jong-un recibió en Pyongyang a varios enviados especiales surcoreanos para discutir sobre las relaciones intercoreanas y la preparación de la mencionada cumbre (se acordó la fecha del 27 de abril), así como para sondear el eventual inicio de un diálogo entre Corea del Norte y EEUU acerca de la desnuclearización del Corea del Norte. Posteriormente, estos enviados especiales se reunieron con el presidente estadounidense Donald Trump –que les trasladó su disposición a reunirse con Kim Jong-un en el mes de mayo– y viajaron a Japón y China para obtener el apoyo de ambos Gobiernos a las dos vías de diálogo que se estaban discutiendo (Corea del Norte-Corea del Sur y Corea del Norte-EEUU). La buena predisposición de Pyongyang a participar en ambos procesos de diálogo se confirmó durante un viaje de Kim Jong-un a China a finales de mes –el primero de los tres que realizó a dicho país en los primeros meses del año–, en la recepción en Pyongyang por parte de Kim Jong-un a una delegación de músicos y políticos surcoreanos a principios de abril o bien en la voluntad por parte del Gobierno norcoreano, hecha pública por la agencia de noticias estatal KNCA, de suspender los ensayos con misiles balísticos intercontinentales o de cerrar las instalaciones de ensayos nucleares de Punggye-ri.

En estas circunstancias, **el 27 de abril se produjo en Corea del Sur la cumbre entre los dos mandatarios, convirtiéndose Kim Jong-un en el primer líder norcoreano en pisar suelo surcoreano. En la declaración conjunta al finalizar la cumbre, ambos mandatarios señalaron el carácter histórico de la misma y se comprometieron, entre otras cosas, a la desnuclearización completa de la península coreana,** la celebración de otra cumbre presidencial en Corea del Norte a finales de año, la comunicación telefónica regular, la organización de encuentros de familias separadas por la Guerra de Corea, la mejora de los transportes y comunicaciones entre ambos países o el fin de la propaganda en la frontera. A finales de mayo se produjo otro encuentro entre ambos mandatarios en la localidad fronteriza de Panmunjon, esta vez secreto y a petición de Kim Jong-un, en medio de una crisis en el diálogo entre Corea del Norte y EEUU y pocos días más tarde de que Moon Jae-in se hubiera reunido en Washington con Donald Trump.

Durante los tres meses siguientes, se llevaron a cabo las primeras conversaciones militares de alto nivel desde 2007 y se produjeron numerosos acuerdos para implementar la hoja de ruta acordada por los dos países a finales de abril, como la restauración de

las comunicaciones transfronterizas, la retirada de armamento pesado de la frontera común, la reducción progresiva de tropas en la Zona Desmilitarizada (DMZ, por sus siglas en inglés), la operacionalización de un acuerdo de 2004 para prevenir enfrentamientos en el Mar Amarillo (u Oriental) o la restauración de las líneas de comunicación militar. Además, también se llevaron a cabo algunas medidas de fomento de la confianza,

Durante el año se produjo la mayor aproximación de las últimas décadas entre Corea del Norte y Corea del Sur, con la celebración histórica de hasta tres cumbres entre los líderes de ambos países

como encuentros de familias separadas por la Guerra de Corea o bien el desfile conjunto y la conformación de equipos combinados durante los Juegos Asiáticos que se celebraron en Indonesia a finales de agosto. En este clima de colaboración entre ambos países, a mediados de septiembre se abrió una oficina de enlace en la ciudad fronteriza norcoreana de Kaesong para facilitar la comunicación y la cooperación entre ambos países. Pocos días más tarde, entre el 18 y el 20 de septiembre, se llevó a cabo una nueva cumbre entre Moon Jae-in y Kim Jong-un en la capital norcoreana en la que se abordaron temas como la paz, la integración económica o la desnuclearización de la península coreana. Respecto de este último punto, aunque Corea del Norte todavía no estaba en disposición de ofrecer un calendario sobre su desnuclearización ni un inventario sobre su arsenal nuclear, Kim Jong-un expresó su disposición a desactivar permanentemente el mayor reactor nuclear del país en Yeongbyong y a autorizar la supervisión internacional del desmantelamiento de algunas instalaciones de ensayos nucleares y de lanzamiento de misiles. En la mencionada cumbre en Pyongyang ambos mandatarios también se comprometieron a la reapertura para finales de año de las carreteras y ferrocarriles que unen ambos países, así como la reactivación de los viajes turísticos al Monte Kumgang (en Corea del Norte) o la reapertura del complejo industrial de Kaesong, uno de los símbolos de la cooperación entre ambos países en el pasado.

Género, paz y seguridad

No hay constancia pública de que el diálogo que entablaron ambos Gobiernos durante el 2018, incluyendo las tres cumbres presidenciales que se llevaron a cabo, incluyera cuestiones vinculadas a la agenda de mujeres, paz y seguridad, a pesar de que hubo varias organizaciones de mujeres que durante todo el año estuvieron llevando a cabo acciones de movilización e incidencia política para garantizar la participación de mujeres en el proceso de diálogo entre ambos países y la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones. En este sentido, cabe destacar la emisión de un comunicado conjunto entre tres organizaciones de mujeres –Women Cross DMZ, Women Peace Walk y Nobel Women's Initiative– en el que, entre otras cuestiones, pedían una participación plena y equitativa de mujeres en el proceso de diálogo entre los dos países, en línea con la Resolución 1325

del Consejo de Seguridad de la ONU. En este sentido, algunos analistas han destacado el rol desempeñado por Kim Yo-jong, hermana de Kim Jong-un, que fue la única mujer de entre los seis delegados que participaron en la cumbre presidencial intercoreana que se llevó a cabo a finales de abril. Meses antes, Kim Yo-jong también había liderado la delegación norcoreana que viajó a Corea del Sur con motivo de Juegos Olímpicos de Invierno que se llevaron a cabo en febrero en la ciudad surcoreana de Pyeongchang. También fue ella quien entregó entregó una carta al presidente surcoreano Moon Jae-in invitándole a una cumbre presidencial en Corea del Norte, hecho que se considera inició el diálogo al más alto nivel entre los dos países y culminó con las tres cumbres que se celebraron durante el año.

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. 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, pero 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.

La aproximación de posiciones entre ambos países culminó con la histórica cumbre que los líderes de ambos países, Donald Trump y Kim Jong-un, llevaron a cabo en Singapur a mediados de junio, en la que se abordó, entre otras cuestiones, la desnuclearización de la península coreana. Ya en el mes de febrero, durante una recepción en el palacio presidencial por parte del presidente Moon Jae-in con motivo de la participación de Corea del Norte en los Juegos Olímpicos de Invierno en la ciudad surcoreana de Pyeongchang, una delegación norcoreana mostró su disposición a iniciar un diálogo con EEUU. Pocos días más tarde Kim Jong-un se reunió en Pyongyang con varios emisarios surcoreanos para discutir los contenidos y las condiciones de tal diálogo y mostró su disposición a reunirse directamente con Donald Trump. Estos mismos emisarios viajaron a Washington y obtuvieron el compromiso de Trump de reunirse con Kim Jong-un en el mes de mayo. A finales de marzo y otra vez a principios de mayo, el secretario de Estado de EEUU, Mike Pompeo, viajó a Pyongyang para abordar los detalles de la cumbre presidencial. En las mismas fechas, Kim Jong-un viajó por segunda vez en pocas semanas a Beijing para discutir sobre la posición china respecto de la desnuclearización de Corea del Norte. A pesar de todas estas reuniones, las relaciones entre Pyongyang y Washington se deterioraron notablemente durante el mes de mayo, especialmente después de que EEUU y Corea del Sur llevaran a cabo ejercicios militares conjuntos, de que el Gobierno de EEUU pusiera en duda la voluntad de Pyongyang de desnuclearizarse y de que el Gobierno norcoreano acusara a EEUU de buscar su desarme unilateral y no de involucrarse en un diálogo sincero. Así las cosas, a finales de mes Donald Trump canceló la cumbre con Kim Jong-un, pero al día siguiente la Casa Blanca declaró estar trabajando con el escenario de que dicha cumbre tendría lugar. De hecho, a finales de mayo Mike Pompeo se reunió en Nueva York con delegados norcoreanos para proseguir con los preparativos de la misma.

Finalmente, el 12 de junio tuvo lugar en Singapur la cumbre entre Donald Trump y Kim Jong-un, en la que los dos se comprometieron al inicio de unas nuevas relaciones entre ambos países, a la desnuclearización completa de la península coreana, a la repatriación de los restos de los soldados estadounidenses fallecidos durante la Guerra de Corea (1950-53) o al ofrecimiento de garantías de seguridad de EEUU a Corea del Norte (de hecho, en rueda de prensa posterior a la cumbre, Donald Trump contempló la posibilidad de suspender los ejercicios militares anuales que lleva a cabo en la península coreana). En las semanas siguientes a la cumbre, se llevaron a cabo numerosas reuniones diplomáticas para dar seguimiento a la declaración conjunta de Singapur –cabe destacar el viaje oficial de Kim Jong-un a China a mediados de junio o el

viaje de Mike Pompeo a Pyongyang a principios de julio– e incluso se pusieron en práctica algunos de los compromisos de dicha declaración, como la repatriación de restos de soldados estadounidenses, a finales de julio. Durante el resto del año siguieron produciéndose numerosas reuniones a nivel ministerial y técnico para implementar la Declaración Conjunta de Singapur y preparar una segunda cumbre presidencial prevista para inicios de 2019 –Mike Pompeo, por ejemplo, viajó a Pyongyang en varias ocasiones. Además, ambas partes llevaron a cabo algunas medidas para facilitar la continuación del diálogo –EEUU, por ejemplo, suspendió ejercicios militares conjuntos con Corea del Sur previstos para diciembre, y Corea del Norte, en un desfile militar a principios de septiembre, no incluyó misiles balísticos intercontinentales con capacidad para transportar cabezas nucleares ni otro equipamiento bélico pesado ofensivo–.

Sin embargo, **en la segunda mitad del año se registraron varias tensiones y acusaciones cruzadas entre EEUU y Corea del Norte.** A pesar de que ninguna de las dos partes puso precondiciones para la celebración de la mencionada segunda cumbre presidencial, que según Trump podría llevarse a cabo en enero o febrero de 2019, la Administración estadounidense acusó a Pyongyang de no ofrecer un calendario para su desnuclearización, ni un inventario sobre su arsenal nuclear, ni medidas concretas que permitan asumir que han iniciado algún tipo de desarme, ni la autorización a que cualquier medida en ese sentido cuente con inspección internacional. A modo de ejemplo del incremento de la tensión que se vivió en la segunda mitad del año, en noviembre se canceló una reunión en Nueva York entre Mike Pompeo y Kim Yong Chol, principal negociador por parte de Corea del Norte, después que de un *think tank* norcoreano revelara que Pyongyang se estaba planteando la reanudación de sus actividades nucleares si no se relajaban las sanciones que Naciones Unidas y varios países han impuesto a Corea del Norte a partir de sus ensayos nucleares y balísticos. Cabe destacar la implicación en este aspecto del presidente surcoreano Moon Jae-in, que a mediados de octubre viajó a Europa para reunirse con líderes de distintos países para recabar un apoyo a la flexibilización del actual régimen de sanciones a Corea del Norte. Sin embargo, varios países, en sintonía con la posición de EEUU, se mostraron partidarios de mantener las sanciones hasta que Corea del Norte no iniciara medidas concretas hacia su desnuclearización. Por su parte, en la segunda mitad del año Corea del Norte elevó el tono contra EEUU por aplicar una política demasiado agresiva para lograr el desarme nuclear de Corea del Norte. A mediados de diciembre, pocos días después de que el Departamento del Tesoro de EEUU anunciara nuevas sanciones contra tres altos cargos del Gobierno norcoreano –uno de ellos considerado el número dos del régimen– por la situación de derechos humanos en Corea del Norte, la agencia de noticias estatal norcoreana KCNA señaló que la política

de nuevas sanciones impuesta por Washington podría poner fin para siempre a la senda de la desnuclearización que emprendió el país desde la cumbre presidencial del mes de junio y situar las relaciones entre EEUU y Corea del Sur en su momento más bajo de los últimos años.

Género, paz y seguridad

Cabe señalar que, pocas semanas antes de la celebración de la cumbre entre Corea del Norte y EEUU, en un momento de tensiones diplomáticas que estuvieron a punto de provocar la cancelación de la cumbre, las organizaciones de mujeres Women Cross DMZ, Women's Peace Walk –que agrupa a más de 30 organizaciones de mujeres– y Nobel Women's Initiative –con el liderazgo de Mairead Maguire– organizaron un viaje a la península coreana de una delegación internacional de más de 30 mujeres académicas y activistas de varios países. Dicha delegación organizó el International Women Peace Symposium, mantuvo reuniones con representantes del Gobierno surcoreano y de la sociedad civil y, a finales de mayo, junto con más de

1.000 mujeres, cruzaron el Puente de la Unificación –en la Zona Desmilitarizada–, el mismo día que los líderes de Corea del Norte y Corea del Sur se estaban reuniendo a escasos kilómetros, en Panmunjom. Con motivo de dicha visita, las mencionadas organizaciones de mujeres hicieron público un comunicado en el que pedían que durante la cumbre entre Corea del Norte y EEUU se tuvieran en cuenta algunas demandas, tales como reemplazar el arminístico de 1953 por un tratado de paz; la desnuclearización completa de la península coreana, apelando no solamente a Corea del Norte sino también a otros estados nucleares; la conversión de la Zona Desmilitarizada en un Parque de la Paz, lo que implicaría la retirada de más de un millón de minas de la región; la reunificación de familias separadas por la guerra o bien la reducción de los presupuestos militares de los dos países y el fin de la carrera armamentística entre ambos.

Sudeste Asiático y Oceanía

Filipinas (MILF)	
Actores negociadores	Gobierno, MILF
Terceras partes	Malasia, International Contact Group, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team
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 (denominada Bangsamoro) con mayor cobertura territorial y competencias de autogobierno más amplias. Desde el año 2014, el proceso de paz ha estado centrado en la redacción y aprobación por parte del Congreso de la Ley Fundamental de Bangsamoro, que debería incorporar los principales contenidos de los dos mencionados acuerdos de paz.

Tanto el Gobierno como el MILF declararon que la ratificación en julio por parte del presidente Rodrigo Duterte de la Ley Orgánica para la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (LORABMM) significa un hito histórico para el proceso de paz en Mindanao por cuanto posibilita la implementación del Acuerdo de Paz firmado en 2014, la sustitución de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM) por una nueva estructura política con mayores competencias, recursos y alcance geográfico y el desarme y la desmovilización de los entre 30.000 y 40.000 combatientes que el MILF asegura tener. En la primera quincena de julio, un comité bicameral trabajó de manera intensiva para armonizar las versiones de la LORABMM –también conocida como Ley Orgánica de Bangsamoro y anteriormente como Ley Fundamental de Bangsamoro– elaboradas por el Senado, la Cámara de Representantes y la Comisión de Transición de Bangsamoro, que a mediados de 2017 había presentado un borrador de ley que posteriormente fue ratificado por el Gobierno. Ante las dificultades para reconciliar y compatibilizar las diferencias entre los distintos borradores, y también ante la posibilidad de que el borrador definitivo aprobado finalmente por el Congreso no incluyera aspectos fundamentales del Acuerdo de Paz de 2014, en varias ocasiones durante la primera mitad del año el MILF señaló que no se desarmaría ni desmovilizaría en los plazos previstos si la ley finalmente aprobada no respetaba la letra y el espíritu del acuerdo de paz. Igualmente, advirtió sobre el riesgo de que la creciente frustración entre sus combatientes y la población en general sobre la lentitud del proceso de paz acabara fortaleciendo el discurso y aumentado el reclutamiento de aquellos grupos armados en la región que se oponen a las negociaciones

Tras varios años de tramitación parlamentaria, finalmente se aprobó la llamada Ley Orgánica de Bangsamoro, considerada la piedra angular de la implementación del acuerdo de paz de 2014 entre el Gobierno filipino y el MILF

de paz. En cualquier caso, la ley finalmente firmada por Duterte fue considerada suficientemente respetuosa con el acuerdo de paz por parte del MILF y celebrada y apoyada por varias organizaciones internacionales y por numerosos Gobiernos.

En la segunda mitad del año, el proceso de paz estuvo centrado en la desmovilización parcial de los efectivos del MILF y, especialmente, en la organización del referéndum que se llevará a cabo en enero y febrero de 2019 en aquellas áreas que eventualmente formarán parte de la nueva Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán.

Respecto del primer punto, pocos días después de la aprobación de la LORABMM el propio líder del MILF, Ebrahim Murad, garantizó la completa desmovilización del grupo, que según algunos medios de comunicación tendría unos 12.000 combatientes, pero que según los principales líderes del grupo cuenta con entre 30.000 y 40.000 combatientes. Además, Murad también aseguró que seis de los mayores campamentos del MILF en Mindanao ya estaban en proceso de conversión en lo que él denomina “comunidades civiles productivas” para ayudar a la reintegración a la vida civil de ex combatientes del MILF. Según el acuerdo de paz, un 30% de los combatientes del MILF iniciarán su desarme y desmovilización después de la aprobación de la ley orgánica de Bangsamoro; otro 35% tras la celebración del plebiscito y el nombramiento de la Autoridad de Transición Bangsamoro y el 35% restante tras la elección de un nuevo Gobierno en la región autónoma. En cuanto al referéndum de ratificación de la LORABMM, la Comisión Electoral declaró a principios de diciembre que finalmente se llevará a cabo en dos fechas: el 21 de enero para aquellas regiones que actualmente ya forman parte de la RAMM (y que automáticamente pasan a formar parte de la RABMM), además de las ciudades de Isabela (en la provincia de Basilan, que ya forma parte de la RAMM) y Cotobato (en la provincia de Maguindanao, que también forma

parte de la RAMM); y el 6 de febrero para aquellos territorios que eventualmente se incorporarían a la nueva región, concretamente, seis ciudades de la provincia de Lanao del Norte y 39 municipalidades (*barangays*) pertenecientes a seis ciudades de la provincia de Cotobato Norte. Además, también participarán en el referéndum aquellas áreas contiguas a la región de Bangsamoro cuyo gobierno municipal pida su inclusión o bien en las que un 10% de los votantes registrados pidan su participación en el referéndum. Según la Comisión Electoral, la decisión de celebrar una segunda votación del plebiscito en febrero respondía parcialmente a la necesidad de dar tiempo a la resolución del centenar de peticiones que se han recibido por parte de municipios contiguos a la nueva región autónoma de participar en el referéndum. Según Manila, a mediados de diciembre se habían inscrito 2,8 millones de personas, una cifra netamente superior a

las expectativas iniciales y que podría incrementarse en función de la resolución que se produzca respecto de las mencionadas peticiones de participación en el plebiscito. Entre las personas registradas hay más de 150.000 ex combatientes del MILF, a quienes se habría facilitado su participación en la votación flexibilizando algunos de los requerimientos respecto de la documentación identificativa. En los últimos meses del año se produjeron numerosas muestras de apoyo a la ratificación de la LORABMM en plebiscito, incluyendo la del Gobernador de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (la entidad que será reemplazada por la RABMM), la de la mayor parte del MNLF (incluyendo algunos colaboradores cercanos del fundador del grupo, Nur Misuari, que se opone a la misma) o la de numerosos gobiernos y organismos internacionales que se han mostrado dispuestos a colaborar en la organización del referéndum. Por último, cabe destacar la visita histórica que el líder del MILF realizó en noviembre a los cuarteles generales del Ejército filipino o la del jefe de las Fuerzas Armadas a uno de los principales campamentos del MILF.

Género, paz y seguridad

Durante el año, varias organizaciones de mujeres, como la Bangsamoro Women Organisation, se movilizaron para instar a las dos cámaras del Congreso a aprobar la LORABMM, presentando propuestas y participando en las audiencias y los debates públicos organizados por los comités del Senado y la Cámara de Representantes responsables de la tramitación de la ley. En este sentido, cabe destacar la celebración en el mes de marzo de la Segunda Cumbre de Mujeres Bangsamoro sobre Economía y Desarrollo, organizada conjuntamente por la OPAPP, la Comisión Regional de Mujeres Bangsamoro y la Comisión Electoral con el objetivo de contribuir al debate sobre la LORABMM. En dicha cumbre, a la que se estima asistieron unas 500 mujeres, Maisara Dandamun-Latiph, una de las personas que forma parte de la Comisión de Transición Bangsamoro –el organismo encargado de redactar el primer borrador de la LORABMM–, garantizó la **creación de una Comisión de Mujeres Bangsamoro para promover los derechos de las mujeres en la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán**. Además, también aseguró que el 50% de las personas que trabajarán en el gobierno autonómico serán mujeres y que se ha previsto un determinado número de puestos para las mujeres tanto en el Gobierno interino que regirá la nueva región hasta el 2022 como en Consejo Bangsamoro de Líderes, un organismo consultivo que asesorará la acción de gobierno en la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán. Cabe recordar que una de las entidades que coorganizaron el evento, la Comisión Regional de Mujeres Bangsamoro de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán, dispone de un Plan de Acción regional sobre Mujeres, Paz y Seguridad entre 2017 y 2019 que prevé, entre otras cuestiones, el empoderamiento y la participación de las mujeres en todas las esferas públicas.

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:

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

A pesar de que ambas partes estuvieron a punto de reanudar las negociaciones de paz formales en Oslo a finales de junio, finalmente éstas fueron pospuestas por parte del Gobierno, lo cual dio lugar a un incremento de las hostilidades armadas y a un deterioro de las relaciones entre las partes durante la segunda mitad del año. Tras varios meses de parálisis en las negociaciones de paz, en febrero representantes del Gobierno de Noruega –que ejerce las tareas de facilitación del diálogo– viajaron a Filipinas para explorar las posibilidades de retomar las conversaciones de paz. En marzo, un grupo de más de 60 congresistas de distintos partidos firmaron una declaración conjunta en la que instaban al Gobierno a retomar las conversaciones de paz, mientras que algunas de las organizaciones de la sociedad civil más influyentes, como Sulong CARHRIHL o la Philippines Ecumenical Peace Platform, también instaron a las partes a proseguir con las conversaciones de paz. Poco después de estos llamamientos, el fundador del NPA, Jose Maria Sison, también mostró públicamente la disposición del NDF a reanudar las conversaciones, señalando que desde su punto de vista éstas podían iniciarse tan pronto como el presidente Rodrigo Duterte considerara. Así las cosas, en el mes de abril Duterte anunció su intención de reanudar el diálogo y estableció un calendario de 60 días para el restablecimiento de las negociaciones, advirtiendo que probablemente se trataba del último intento por parte del Gobierno de lograr una salida negociada al conflicto y

enfaticando la importancia de lograr un acuerdo de cese de hostilidades en el transcurso de las negociaciones. Tras estas declaraciones, tanto el Ministerio de Defensa como las Fuerzas Armadas instaron al NPA/CPP/NDF a poner fin a la extorsión y a no volver a plantear un Gobierno de coalición. Además, Duterte señaló su deseo de que las negociaciones de paz tuvieran lugar en Filipinas y no en el extranjero. En este sentido, invitó a los principales líderes del NDF, en especial a Sison, a regresar a Filipinas, asegurándoles un salvoconducto durante el mencionado calendario de dos meses. La primera reacción del NDF al ofrecimiento de diálogo del Gobierno fue muy positiva, aceptando el reto lanzado por Manila de acortar el calendario de las negociaciones y declarando Sison que en esta ocasión ambas partes estaban determinadas a acordar una hoja de ruta que concluyera en un acuerdo antes del final de 2018. Sin embargo, tanto el NDF como el propio Sison mostraron sus reservas al hecho de viajar a Filipinas y declararon su rechazo frontal a que las conversaciones de paz se celebraran en Filipinas y no en un lugar neutral, tal y como habían acordado las partes previamente.

En cualquier caso, durante las conversaciones informales y exploratorias que se llevaron a cabo a principios de mayo, ambas partes acordaron la reanudación de las negociaciones en Oslo para finales de junio o principios de julio, con el compromiso de abordar cuestiones como una amnistía para determinadas personas presas o bien reformas en el ámbito del desarrollo rural. Además, el propio NDF reconoció haber acordado un cese de hostilidades a mediados de junio como medida de fomento de la confianza de cara a la reanudación de negociaciones formales. Sin embargo, el día antes del inicio del cese de hostilidades, Sison declaró que éste se postergaba una semana para dar tiempo al Gobierno a concretar la liberación de consultores políticos del NDF. Al día siguiente, el consejero presidencial para el proceso de paz, Jesus Dureza, declaró que Duterte había ordenado posponer tres meses el inicio de las negociaciones para dar tiempo a llevar a cabo consultas en el seno del Gobierno sobre el sentido y alcance de las reformas que deberían discutirse en la mesa de negociación. El Gobierno también dio por suspendidas las conversaciones informales durante dicho periodo de tiempo, aunque sin descartar la comunicación entre las partes. Poco después de dicho anuncio, el Departamento de Justicia ordenó el arresto de los consultores del NDF que habían sido liberados para participar en las negociaciones. A finales de junio, Jose Maria Sison declaró que el NDF ya no volvería a negociar con ningún Gobierno que estuviera presidido por Duterte e incluso llamó a su derrocamiento. Sin embargo, poco después el propio Duterte clarificó que solamente el Consejo Nacional del NDF podía tomar una decisión como la de no volver a negociar con el Gobierno. En pleno cruce de acusaciones, tanto el ministro de Defensa como el propio Duterte aseguraron que algunos de los motivos principales por los que el Gobierno decidió cancelar las negociaciones fueron la falta de sinceridad respecto del cese de hostilidades –señalando que en anteriores

ocasiones lo habían utilizado de manera táctica, para reagruparse y fortalecerse– y su insistencia en conformar un gobierno de coalición. Esta última acusación fue negada tajantemente por el NDF.

En la segunda mitad del año se incrementó la confrontación militar entre las Fuerzas Armadas y el NPA, así como la tensión entre el Gobierno y el NDF. En mes de julio, Sison mostró su disposición a reanudar el diálogo si el Gobierno retiraba al NPA y al Partido Comunista de Filipinas de las listas de organizaciones terroristas, si respetaba los acuerdos firmados desde 1992 y si invalidaba la proclamación presidencial emitida en noviembre de 2017 que ponía fin a las negociaciones con el NDF. Por su parte, Duterte volvió a ofrecer garantías de seguridad a Sison si éste accedía a regresar a Filipinas para mantener conversaciones directas, pero este ofrecimiento fue rechazado tajantemente por Sison. En estas circunstancias, el Gobierno anunció que desde entonces en adelante iniciaría las denominadas conversaciones de paz localizadas con unidades regionales del NPA. El NDF rechazó categóricamente esta nueva aproximación del Gobierno por considerarla una estrategia de contrainsurgencia que solamente buscaba la desmovilización y rendición de combatientes y la división entre la cúpula del NDF (que reside desde hace décadas en Utrecht) y los combatientes en terreno del NPA. En el mes de noviembre el jefe del panel negociador del NDF, Fidel Agcaoli, rechazó viajar a Filipinas por razones de seguridad, poco después de que Duterte cancelara el encuentro previsto con él y en su lugar ofreciera una reunión con dos ministros de su gabinete. En el mes de diciembre, el Gobierno declaró que el presidente había perdido toda esperanza de reanudar conversaciones con el NDF durante el resto de su mandato y que ya no tenía ningún interés en conversar directamente con Jose Maria Sison. De hecho, a instancias de las Fuerzas Armadas, el Ejecutivo declaró que no tenía ninguna intención de ordenar la suspensión de las hostilidades bélicas que tanto el Ejército como el NPA suelen decretar con motivo de las fiestas navideñas. A pesar de todo ello, a principios de enero de 2019 Duterte declaró su disposición a reabrir la puerta del diálogo, aunque exigiendo varias condiciones al NDF y mostrándose especialmente reacio a reanudar las conversaciones con Sison, Fidel Agcaoli o Luis Jalandoni (anterior jefe del panel negociador del Gobierno). Poco después, el ministro de Defensa secundó las afirmaciones de Duterte, aunque exigiendo que las negociaciones tuvieran lugar en Filipinas y no en el extranjero. Por su parte, Sison se mostró muy crítico con el Gobierno de Duterte y rechazó la posibilidad de que sea el Gobierno quien determine quien detenta la representatividad o capacidad negociadora del NDF, pero a la vez también hizo pública la predisposición del diálogo del NDF. Agcaoli, por su parte, también instó a una reunión discreta entre ambas partes, con la facilitación de Noruega, para explorar las posibilidades de reanudación del diálogo.

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	--
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 insurgentes 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 grupo 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.

El proceso de paz en Myanmar no registró avances significativos y se mantuvo estancado, al tiempo que persistieron los enfrentamientos armados en varias zonas del país. A pesar de la celebración de la tercera sesión de la conferencia de paz Panglong 21 –precedida de dos sesiones en 2016 y 2017– el Gobierno y los grupos insurgentes no avanzaron hacia la consecución de un acuerdo de paz. La conferencia Panglong 21 se inició en 2016 con el objetivo de impulsar un proceso de negociaciones entre el Gobierno y las insurgencias étnicas, con claras referencias a la histórica conferencia de Panglong de 1947. Las dificultades para lograr una adhesión al acuerdo de alto el fuego por parte de la mayoría de organizaciones insurgentes y el control por parte de los actores militares del país del proceso de paz, a quienes se acusó de promover una estrategia de división entre la insurgencia para minar un acuerdo de paz inclusivo, fueron algunos de los principales obstáculos para avanzar hacia una solución negociada al conflicto armado que atraviesa el país.

El año se iniciaba con la adhesión al acuerdo de alto el fuego de alcance nacional (NCA, por sus siglas en inglés) de dos grupos insurgentes que hasta entonces habían permanecido al margen del acuerdo. Tras una reunión con la Consejera de Estado Aung San Suu Kyi y el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, el General Min Aung Hlaing, los grupos armados **New Mon**

State Party (NMSP) y Lahu Democratic Union (LDU) se adhirieron al acuerdo que en 2015 firmaron ocho grupos, firmándolo de forma oficial en febrero. Estos dos grupos armados hasta entonces habían formado parte de la United Nationalities Federal Council (UNFC) –plataforma que agrupa a organizaciones insurgentes que no forman parte del NCA–, lo que abrió múltiples interrogantes respecto del futuro de la coalición insurgente. Además, evidenció las divisiones y dificultades de un proceso de diálogo enormemente fragmentado y complejo, con procesos paralelos y entrecruzados, entre los grupos insurgentes adheridos al NCA y los grupos no adheridos que dialogan con la Comisión de Paz gubernamental. La UNFC destacó que la falta de acuerdo entre todos los grupos y el Gobierno era debida a dificultades vinculadas a la terminología utilizada en un posible acuerdo. La principal discrepancia se encuentra en la denominación de la nación, ya que mientras la UNFC propone hablar del establecimiento de una “Nación de una Unión Federal Democrática”, los militares participantes en la negociación defienden la fórmula “Nación de una Unión Democrática y Federal”. A pesar de que se han producido al menos siete encuentros no se logró alcanzar un acuerdo para todos los grupos insurgentes. En paralelo, el Gobierno también mantuvo activo el diálogo con el KNPP y ambas partes adoptaron decisiones conjuntas encaminadas a la firma del NCA, aunque en octubre se rompió el acuerdo de alto el fuego bilateral.

La tercera sesión de la conferencia Panglong 21 tuvo lugar finalmente en julio. Su celebración fue pospuesta en varias ocasiones, entre otros motivos por el hecho de que en los estados Shan y Rakhine no se habían celebrado los diálogos nacionales que debían tener lugar previamente a la conferencia. Los grupos insurgentes apuntaron a que las Fuerzas Armadas habían impedido las consultas públicas previas a los diálogos, y los militares señalaron que estas consultas no eran un requisito para los diálogos nacionales. Con este escenario, se decidió conjuntamente entre Gobierno e insurgencia en una reunión del Joint Implementation Coordination Meeting, en la que participaron también el NMSP y el LDU, posponer la conferencia. Por otra parte, el equipo impulsor del proceso de paz (Peace Process Steering Team, PPST, por sus siglas en inglés), integrado por los líderes de los grupos armados adheridos al NCA, formó dos equipos para llevar a cabo conversaciones de carácter informal con el Gobierno sobre cuestiones políticas y de seguridad. **Los diez grupos armados adheridos al NCA participaron en la conferencia Panglong 21. También se invitó a asistir, pero sin posibilidad de intervenir, a la coalición Alianza del Norte, integrada por Arakan Army (AA), Kachin Independence Army (KIA), Myanmar National Democratic Alliance Army (MNDAA) y Ta'ang National Liberation Army (TNLA), grupos que mantuvieron encuentros con Aung San Suu Kyi y a quienes se les ofreció la firma de acuerdos bilaterales que permitiesen la negociación de la adhesión al NCA, lo que fue rechazado,** aunque sí manifestaron su voluntad de continuar el diálogo. Los enfrentamientos entre estos grupos no adheridos al NCA y las Fuerzas

Armadas fueron intensos en diferentes momentos del año. Durante la conferencia, las Fuerzas Armadas se erigieron en representantes del pueblo de Myanmar, evidenciando su control del país y la debilidad de la Consejera de Estado, Aung San Suu Kyi. La conferencia concluyó sin avances destacados y con un llamamiento de Aung San Suu Kyi a establecer una estrategia para la paz que permita acordar un marco para el diálogo político, evidenciando así lo errático del proceso en los últimos años. No obstante, en los últimos meses del año KNU y RCSS anunciaron la suspensión temporal de su participación en las negociaciones de paz.

En septiembre el Gobierno convocó una reunión en la que participaron más de 40 actores relacionados con el proceso de paz, incluyendo personas expertas, observadoras, anteriores negociadores o representantes de partidos étnicos. En octubre se celebró una reunión entre la Consejera de Estado, el Jefe de las Fuerzas Armadas y los diez grupos armados de oposición firmantes del NCA con el objetivo de desbloquear el proceso y con la insistencia de las fuerzas militares en que los grupos armados mostrasen su compromiso con la no secesión. La reunión, a la que los grupos no adheridos al NCA no habían sido invitados a participar, concluyó sin avances más allá del acuerdo para un calendario de futuras negociaciones.

Género, paz y seguridad

En lo que respecta a la dimensión de género en el proceso de paz cabe destacar que **se produjo un incremento en la participación de mujeres en la Conferencia Panglong 21 con respecto a ediciones anteriores. Las mujeres representaron el 17% de las delegadas**, aunque todavía lejos del 30% exigido por diferentes organizaciones de mujeres. En paralelo a la representación femenina en la conferencia, cabe destacar que la agenda incluyó temas como la participación de las mujeres y la discriminación y la legislación para poner fin a la violencia de género. Organizaciones como la Alliance for Gender Inclusion in the Peace Process siguieron con su trabajo de incidencia para promover la participación de las mujeres en el proceso de paz y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad.

Tailandia (sur)	
Actores negociadores	Gobierno, MARA Patani (organización paraguas que representa a varios grupos armados)
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.

A pesar de que en febrero se alcanzó un acuerdo sobre el establecimiento de una zona de seguridad en el sur del país –el tema que había centrado el diálogo entre el Gobierno y MARA Patani en los últimos dos años–, **las negociaciones de paz permanecieron prácticamente estancadas desde el mes de abril. Ni siquiera el nombramiento de un nuevo facilitador por parte de Malasia, la designación de un nuevo negociador por parte del Gobierno y la incorporación de tres nuevos grupos a MARA Patani lograron desbloquear el impasse en el que se halla el proceso de paz.** Efectivamente, alrededor de dos años después de haber alcanzado un acuerdo marco sobre la necesidad de establecer zonas de seguridad (o ceses de hostilidades localizados geográficamente), las partes anunciaron a mediados de febrero un acuerdo para establecer una zona de seguridad piloto en un distrito aún por determinar. Según ambas partes, la zona de seguridad no solamente estaba vinculada a la disminución o cese de los niveles de violencia, si no que también requería abordar otras cuestiones como el tráfico de drogas, la criminalidad o el impulso de proyectos de desarrollo en la región. Ambas partes también acordaron la creación de una “casa segura” o centro de coordinación de la zona de seguridad, en la gestión de la cual debería jugar un papel importante la sociedad civil. A principios de marzo, pocos días después de este anuncio, una delegación de la Organización para la Cooperación Islámica visitó el sur del país después de haberse reunido con el Gobierno y de haber mostrado su apoyo al proceso de negociación. Sin embargo, la tensión entre las partes se incrementó en el mes de marzo por las dificultades que parecían encontrar los equipos técnicos de ambas partes para concretar los compromisos del acuerdo sobre zonas de seguridad hecho público en febrero, pero sobretudo por las críticas que MARA Patani vertió contra un programa de reinserción de combatientes liderado por las Fuerzas Armadas, que según éstas estaba

debilitando notablemente a los grupos armados en el sur del país porque miles de combatientes se estaban acogiendo a los beneficios de dicho programa. Además, poco después, a mediados de abril, el líder de la Junta Militar, Prayuth Chan-ocha, anunció que a finales de mes se establecería la mencionada zona de seguridad en el distrito de Cho Airong (provincia de Narathiwat). Según varios analistas, este anuncio unilateral por parte de Prayuth provocó el enfado de MARA Patani, que esperaba un anuncio mucho más formal y ceremonioso para significar la importancia del acuerdo.

Durante el resto del año **no se produjeron nuevas rondas de negociación ni avances significativos en el proceso de paz, aunque sí hubo novedades importantes en cuanto a las personas que participaban en dicho proceso**. En el mes de agosto, el nuevo Gobierno de Malasia liderado por Mahatir Mohamad (antiguo primer ministro entre 1981 y 2003) **nombró como nuevo facilitador de las negociaciones a Tan Sru Abdul Rahim Noor** –antiguo Inspector General de la Policía– en sustitución de Ahmad Zamzamin Hashim, que había sido propuesto por el anterior primer ministro. Ya en el mes de octubre, pocos días antes de que Mahatir Mohamad hiciera un viaje oficial a Tailandia, Bangkok anunció la sustitución del hasta entonces jefe del panel negociador, el general Aksara Kerdpol, por el general retirado Udomchai Thammasaroraj, hasta entonces comandante de la Cuarta Región en el sur del país. Poco después, MARA Patani anunció que tres nuevos grupos insurgentes se habían unido a la organización paraguas, aunque sin revelar su nombre, y, por consiguiente declaró haber cambiado su nombre a Mara Patani Plus. Según algunos analistas, estos cambios en la estructura de negociación y mediación podrían haber facilitado la reanudación del diálogo, pero las perspectivas de que ello fuera posible se redujeron después de que MARA

Patani anunciara que no planterá nuevas demandas al Estado tailandés hasta que haya un nuevo gobierno electo tras las elecciones generales que, según se prevé, se celebrarán en el primer trimestre del 2019. Además, a pesar de que el nuevo facilitador se reunió en varias ocasiones con algunos destacados líderes militares del BRN, este grupo rechazó nuevamente participar en unas negociaciones con la actual Junta Militar, pidiendo para ello una activa participación de la comunidad internacional en la facilitación del diálogo y una negociación bilateral con el Gobierno. Este último aspecto concuerda con aquellos análisis que consideran que MARA Patani no tiene un control o un ascendente real sobre las células armadas del BRN.

Género, paz y seguridad

Cabe señalar el llamamiento que la vicegobernadora de Narathiwat, Patimoh Sadiyamu, hizo al Gobierno a incorporar más mujeres en las negociaciones con MARA Patani. En esta línea, una académica también hizo un llamamiento a crear coaliciones de mujeres para poder tener una mayor capacidad de incidencia en las mencionadas negociaciones de paz. Actualmente, ya existe una coalición de mujeres –Peace Agenda of Women (PAOW)– que ha apoyado el avance de las negociaciones, pero ha habido algunos grupos de mujeres que no se han sumado a esta plataforma y otros que se han mostrado críticos con su excesivo énfasis en el establecimiento de zonas de seguridad en el sur del país y por su incapacidad para visibilizar algunas dimensiones poco visibles del conflicto, como el uso de la tortura, los asesinatos extrajudiciales, la censura o el hostigamiento a personas sospechosas de pertenecer al movimiento independentista.

5. Negociaciones de paz en Europa

- Un 14% de los procesos de paz en el mundo en 2018 (siete de los 49 casos) tuvieron lugar en Europa.
- Se produjeron algunos avances en 2018, como los acuerdos sobre medidas de confianza en Moldova, el establecimiento de una línea de comunicación directa entre Armenia y Azerbaiyán y la disolución unilateral y definitiva del grupo vasco ETA.
- El proceso de paz en Georgia asistió a nuevas dificultades, con la salida de las autoridades de Abjasia y Osetia del Sur de los mecanismos de prevención de incidentes, aunque en diciembre se reanudó el de Osetia del Sur.
- Las negociaciones en Ucrania continuaron estancadas, mientras las relaciones entre Ucrania y Rusia se deterioraron por la escalada de tensión militar en el mar Azov.
- Se estableció formalmente la Red de Mujeres Mediadoras del Sur del Cáucaso, con el objetivo de promover la participación de mujeres en los procesos de paz de la región.
- Georgia y Moldova aprobaron planes de acción de la Resolución 1325, el tercer plan de Georgia y el primero de Moldova, éste último mayoritariamente centrado en defensa y seguridad.

El presente capítulo analiza los principales procesos y negociaciones de paz en Europa durante 2018. 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 2018.

Tabla 5.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2018

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Armenia, Azerbaiyán	Grupo de Minsk de la OSCE (copresidido por Rusia, Francia y EEUU; el resto de miembros permanentes son Belarús, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía)
Chipre	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre	ONU, UE; Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
España (País Vasco)	ETA, actores políticos y sociales del País Vasco	Grupo Internacional de Contacto (GIC), Foro Social y Foro Social Permanente, Centro para el Diálogo Humanitario
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ¹	OSCE, UE y ONU; EEUU, Rusia ²
Moldova (Transnistria)	Moldova, autoproclamada República de Transnistria	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
Serbia – Kosovo	Serbia, Kosovo	UE, ONU
Ucrania (este)	Gobierno de Ucrania; representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk; Gobierno de Rusia ³	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ⁴); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ⁵)

5.1. Negociaciones en 2018: tendencias regionales

En el **continente europeo** se identificaron en 2018 siete procesos de paz, la misma cifra que en 2017. Representa un 14% con respecto al total de procesos

de paz en el panorama global en 2018 (49 procesos en todo el mundo). De esos siete procesos de diálogo, solo uno hacía referencia a un conflicto armado aún

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

activo: la guerra en Ucrania, iniciada en 2014. El otro conflicto armado activo en el continente, que enfrenta al Estado turco y al grupo armado kurdo PKK desde 1984, continuó sin negociaciones desde que el último proceso de diálogo finalizó sin éxito en 2015, si bien diversos actores políticos y sociales de Turquía continuaron llevando a cabo iniciativas de paz en varios niveles. El resto de procesos activos abordan situaciones pasadas de conflicto armado o de crisis sociopolítica y, con la excepción de España (País Vasco), todos transcurrían aún en un contexto de tensión, con diferentes niveles de intensidad (tensión de alta intensidad en el caso del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj, y tensiones de baja intensidad en Georgia en relación a Abjasia y Osetia del Sur; Moldova; y Serbia-Kosovo).⁶ **Geográficamente, el 57% de los procesos de paz (cuatro casos) tuvieron lugar en países ex soviéticos.** De esos cuatro casos, tres procesos transcurren en la región del Sur del Cáucaso, mientras el cuarto abarca el este de Europa (Ucrania). El atípico proceso de diálogo multilateral en torno a la cuestión vasca era el único proceso activo en Europa occidental.

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

En relación a los **actores** involucrados en la negociación, **en todos los procesos de diálogo del continente europeo eran parte negociadora los Gobiernos de los Estados en que transcurrían los conflictos, con excepción del**

caso de España (País Vasco). Los procesos electorales de 2018 de Chipre (presidenciales en la República de Chipre, parlamentarias en la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre), Azerbaiyán (presidenciales), Armenia (parlamentarias) y Georgia (presidenciales) no supusieron cambios drásticos en los procesos de paz en que participaban dichos países. En las parlamentarias de la zona turcochipriota el Partido Republicano Turco –segundo en las elecciones–, favorable a la unificación de la isla, formó gobierno con otros tres partidos. En Armenia, tras la llamada Revolución de Terciopelo –movilizaciones masivas que forzaron la salida del Gobierno y desembocaron en nuevas elecciones–, el nuevo primer ministro mantuvo la posición histórica de los Gobiernos de Armenia en el contencioso, mientras apeló a una incorporación de los representantes de Nagorno-Karabaj como negociadores en el proceso de paz. No obstante, finalizó el año con el mismo formato de negociaciones directas entre Armenia y Azerbaiyán, con mediación de la OSCE, y un papel secundario para los representantes de Nagorno-Karabaj, actor consultado por los mediadores.

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

Mapa 5.1. Negociaciones de paz en 2018 en Europa



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Europa en el año 2018

6. Para más información sobre la evolución de estas tensiones véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria, 2019.

mediación –incluyendo tareas de facilitación. En todos los casos hubo terceras partes internacionales, y en el caso del País Vasco se dio una combinación de actores facilitadores locales e internacionales. Algunos actores mediadores y facilitadores llevaban a cabo su labor a través de estructuras específicas, como el Grupo de Minsk de la OSCE (co-presidido por Rusia, Francia y EEUU) en las negociaciones entre Armenia y Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj; y el Grupo Internacional de Contacto (GIC) y el Foro Social en el País Vasco. Asimismo, la mayor parte de los actores mediadores o facilitadores fueron organizaciones intergubernamentales. La OSCE fue actor mediador o co-mediador en cuatro de los siete procesos de paz en el continente –Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj), Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), Moldova (Transdniestria) y Ucrania (este). La UE era el principal actor facilitador en el proceso de paz entre Serbia y Kosovo, era actor co-mediador en Georgia, actor observador en Moldova y “parte interesada” en el proceso de Chipre. La ONU fue el actor mediador del longevo proceso de Chipre, co-mediador en el proceso de paz de Georgia y prestaba apoyo a través de diversas funciones al diálogo entre Serbia y Kosovo, facilitado por la UE. Algunos Estados mantuvieron un papel destacado como terceras partes, como Francia y Alemania en el llamado formato de Normandía del proceso de paz de Ucrania, en el que también participan Ucrania y Rusia.

No hubo apenas cambios en relación a las terceras partes en 2018, si bien en el caso del País Vasco –donde ETA anunció su disolución en mayo– el GIC finalizó su papel tras considerar que gran parte de su mandato se había completado. A su vez, en Chipre, ante el fracaso del proceso de paz en 2017, el secretario general de la ONU –principal organismo mediador en la isla– designó a una enviada especial, Jane Holl Lute, para explorar las perspectivas para un reinicio del proceso. Asimismo, Ayse Cihan Sultanoglu fue nombrada en 2018 representante de la ONU en las Conversaciones Internacionales de Ginebra, primera vez que una mujer ocupa el cargo de co-mediadora jefa en el proceso de paz en Georgia.

Los procesos negociadores formales en el continente europeo continuaron caracterizándose por contar con formatos mayoritariamente no inclusivos, con participación exclusiva de las partes en conflicto y de los actores mediadores en las mesas negociadoras. No obstante, en algunos casos hubo mecanismos de diálogo y consultas con actores de la sociedad civil, si bien en su mayor parte no institucionalizados, a excepción de Georgia. Allí, durante 2018 continuaron produciéndose consultas periódicas entre representantes gubernamentales de Georgia y población local, incluyendo mujeres. No obstante, y pese a la falta de mecanismos institucionales en el continente, actores de la sociedad civil de diversa naturaleza promovieron y participaron en iniciativas de construcción de paz en todos los procesos, si bien su capacidad de influir en las negociaciones formales fue limitada.

El continente europeo fue escenario de un avance histórico en 2018, la disolución unilateral, definitiva y efectiva de ETA

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. Las cuestiones de fondo de buena parte de los conflictos y de los procesos, mayoritariamente el **estatus de los diversos territorios en disputa**, continuaron aún ausentes o estancadas. En el caso de Ucrania, por ejemplo, no hubo avances en relación al estatus de Donetsk y Lugansk ni a la celebración de elecciones bajo supervisión internacional y legislación ucraniana –aspectos contemplados en los acuerdos de Minsk. Para su implementación Ucrania reclama el cumplimiento de los aspectos de seguridad de los acuerdos, incluyendo la retirada de armamento y fuerzas externas y la recuperación del control de la frontera con Rusia. En relación al estatus, en el caso del proceso entre Serbia y Kosovo, estuvo en agenda la cuestión del establecimiento de una asociación de municipios de mayoría serbia de Kosovo –**mecanismo de descentralización** incluido en los acuerdos de 2013–, pero siguió siendo fuente de divergencias, sin acuerdo en 2018. Serbia y Kosovo también abordaron la cuestión de un acuerdo final. Algunas declaraciones políticas y medios de comunicación señalaron que las negociaciones sobre un acuerdo final podrían incluir la posibilidad de opciones de partición del territorio (tanto áreas de mayoría serbia de Kosovo como áreas de mayoría albanesa de Serbia). A su vez, en relación al proceso de Chipre, que en 2018 asistió a rondas de contactos para explorar las bases para un reinicio de las negociaciones, la ONU planteó la necesidad de nuevas ideas para una futura nueva fase. Informaciones en prensa apuntaron que las partes habrían abordado en las rondas de contactos cuestiones como formatos alternativos a un estatus de federación bizonal y bicomunal planteado desde hace décadas como solución al conflicto.

Por otra parte, otros temas de agenda en el continente fueron las cuestiones relativas al ámbito de la **seguridad**, incluyendo la **prevención de incidentes** en el caso del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj. En materia de seguridad, en el proceso de Ucrania se continuó abordando en 2018, sin acuerdo aún, la posibilidad de una misión de mantenimiento de la paz de la ONU. El grupo de trabajo sobre seguridad de las Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID) del proceso de paz de Georgia continuó abordando la cuestión **del no uso de la fuerza**, con divergencias entre las partes. En el proceso en el País Vasco, la **disolución de ETA** en mayo dio respuesta a las exigencias de claridad y carácter definitivo reclamadas por los actores políticos y sociales locales así como los facilitadores internacionales. Por otra parte, los procesos abordaron algunas cuestiones de **derechos humanos y justicia transicional**, como las **víctimas y la memoria** en el marco del Foro Social del País Vasco, con retos pendientes. En el proceso de Georgia la **situación y el derecho al retorno de la población desplazada**, entre otros temas de derechos

humanos y humanitarios, continuó enfrentando a las partes en conflicto y motivó el abandono de Abjasia y Osetia del Sur del grupo de trabajo sobre cuestiones humanitarias. Otro ámbito de la agenda fue, en el caso de Moldova (Transdniestria), la discusión de **medidas de confianza**, que desembocó en diversos acuerdos.

Respecto a la **evolución** de los procesos, se produjeron avances importantes en los casos de Moldova (Transdniestria) y España (País Vasco) –si bien con dificultades y retos pendientes en ambos casos–, mientras el resto de procesos permanecían estancados y/o con graves dificultades. En el caso de Moldova, el reimpulso al proceso desde 2016 resultó en 2018 en nuevos acuerdos sobre medidas de confianza y en avances en su implementación, si bien no en todas las áreas previstas y con diversidad de interpretación sobre el rumbo futuro del proceso y sobre las oportunidades de avanzar en la cuestión de fondo, el estatus. **En el País Vasco se produjo un nuevo hito, la disolución unilateral, definitiva y efectiva de ETA, tras los avances en años anteriores hacia el fin de la actividad armada (2011) y desarme (2017), en el marco de un proceso de construcción de paz sin participación directa del Estado**, lo que supone una innovación relevante en el ámbito global de procesos de paz. Aún así, continuaron pendientes la cuestión de las víctimas y la memoria, así como la situación de las personas presas. En contraste, los procesos de Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), Serbia-Kosovo y Ucrania (este) afrontaron severas dificultades. Entre ellas, las autoridades de Abjasia y Osetia del Sur decidieron abandonar los mecanismos de prevención y respuesta a incidentes (IPRM), si bien a finales de año Osetia del Sur aceptó reanudarlos. A su vez, las divergencias entre Serbia y Kosovo se hicieron patentes a lo largo de todo el año, pese al diálogo sobre un posible acuerdo final. En Ucrania, el proceso de paz continuó estancado, con graves dificultades para avanzar en los temas de fondo y con nuevos desarrollos que añadieron incertidumbre sobre el rumbo futuro. Entre ellos, la Ley de Reintegración, que autoriza al presidente ucraniano a imponer la ley marcial y a recuperar militarmente las áreas en conflicto, y un contexto general de grave tensión militar entre Ucrania y Rusia en el mar Azov. Por otra parte, en relación a Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj), pese a las dificultades y estancamiento general, a finales de año las partes acordaron un mecanismo de comunicación directa para facilitar la prevención de incidentes.

Respecto a la perspectiva de género en los procesos del continente, los procesos negociadores continuaron caracterizándose en su mayoría por la falta de participación de mujeres y de mecanismos o arquitecturas de género. Solo en un caso existía un mecanismo de género en el proceso negociador, el proceso de Chipre y su comité técnico de igualdad de género, si bien éste se mantuvo estancado durante la mayor parte del año. Ninguno de los procesos de paz tenía mecanismos de participación de mujeres de la sociedad civil en el nivel

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

formal negociador, y solo uno contaba con mecanismos indirectos establecidos por una de las partes, el caso de Georgia. Así, el Gobierno de Georgia mantuvo su práctica de organizar varias consultas al año entre representantes gubernamentales georgianos en las negociaciones y representantes de la sociedad civil y población afectada por el conflicto, incluyendo mujeres, con el apoyo de ONU Mujeres. El resto de casos carecían de mecanismos institucionalizados de participación directa o indirecta. **Algunos de los procesos contaban con mujeres en funciones destacadas, como el caso de Moldova (Transdniestria), en que el cargo de jefa negociadora lo ocupaba Cristina Lesnic;** y Serbia-Kosovo, con la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, al frente del papel de la UE como facilitadora. No obstante, la presencia de mujeres en los equipos negociadores o facilitadores no necesariamente supuso la incorporación de la perspectiva de género al diseño del proceso ni a la agenda negociadora. Asimismo, cabe señalar que las principales organizaciones intergubernamentales que ejercían como terceras partes en el continente, la OSCE y la UE, no ofrecían datos sobre la dimensión de género.

Mujeres de la sociedad civil llevaron a cabo iniciativas de construcción de paz y establecieron mecanismos y plantearon demandas de participación en los procesos de paz. Entre los desarrollos de 2018, **se estableció oficialmente la Red de Mujeres Mediadoras del Sur del Cáucaso;** mujeres de Chipre y de Irlanda del Norte compartieron aprendizajes; y mujeres de Serbia y de Kosovo participaron en espacios de diálogo que promueven la construcción de confianza y la reconciliación, entre otras. En el ámbito de los planes de acción nacional de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mujeres, paz y seguridad, el Gobierno georgiano aprobó el tercer plan de acción, que mantiene los mecanismos de consultas con organizaciones de mujeres y mujeres afectadas por el conflicto. Por su parte, el Gobierno moldavo aprobó el primer Plan de Acción sobre la Resolución 1325, centrado mayoritariamente en el ámbito de la seguridad y la defensa.

5.2 Análisis de casos

Europa Occidental

España (País Vasco)	
Actores negociadores	ETA, actores políticos y sociales del País Vasco
Terceras partes	Grupo Internacional de Contacto (GIC), Foro Social para Impulsar el Proceso de Paz y Foro Social Permanente, Centro para el Diálogo Humanitario
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 (2017), con implicación de la sociedad civil y la disolución final de ETA en 2018.

Se asistió a un hito histórico en el País Vasco, con la disolución unilateral de ETA, precedida en años anteriores de otras medidas cruciales, como el desarme (2017) y el cese definitivo de la actividad armada (2011). En todo caso, el proceso continuó afrontando retos sustantivos en el ámbito de las víctimas, así como de las personas presas. **ETA anunció el 3 de mayo su disolución, con carácter definitivo, que implicó el desmantelamiento de todas sus estructuras** y la finalización de toda su actividad no armada –completando así la finalización en 2011 de la actividad armada. Según el propio grupo, unos 3.000 miembros de la organización participaron en el proceso que resultó en la decisión de disolución, con un 93% de apoyo. **La disolución de ETA fue confirmada por la organización internacional Centre for Humanitarian Dialogue**, que ha desempeñado un papel discreto de facilitación en los últimos 15 años y que recibió e hizo público desde su sede en Ginebra

el comunicado de ETA. El anuncio puso fin a 60 años de existencia de la organización ETA, responsable de 853 víctimas mortales, según el balance del Ministerio de Interior español. Previamente a su comunicado de disolución, ETA emitió un comunicado en abril en el que hacía un reconocimiento del daño causado en su trayectoria armada y de su responsabilidad directa en el dolor, así como una petición de perdón, si bien ésta última dirigida solo a una parte de las víctimas.

Casi siete años después de la Declaración de Aiete (2011), que instó a ETA al fin de la violencia, **personalidades internacionales presentaron la Declaración de Arnaga, en la que celebraron la disolución de ETA**. Los firmantes plantearon que se tiene por delante el reto de la reconciliación. Hicieron un llamamiento a más esfuerzos para el reconocimiento y asistencia a las víctimas y señalaron la necesidad de honestidad con el pasado y generosidad para abordar las heridas y reconstruir una comunidad compartida. Asimismo, señalaron que queda por resolver la cuestión de las personas presas y huídas. Así lo expresaron durante un acto internacional en la localidad francesa de Cambo el 4 de mayo, organizado por el Grupo Internacional de Contacto, el Foro Social Permanente y la organización Bake Bidea, en que se celebró el anuncio de disolución. El acto contó con la presencia de dirigentes de los partidos políticos PNV, EH Bildu, Elkarrekin Podemos, entre otros, y el respaldo de autoridades locales, pero no hubo representación institucional de los Gobiernos vasco, navarro, español o francés. En su reacción oficial al fin de ETA, el entonces presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, afirmó que no habría impunidad para ETA. Su portavoz señaló que no habría cambios en política penitenciaria. Por otra parte, **las presidencias de las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra, Iñigo Urkullu y Uxue Barkos, realizaron una comparecencia institucional conjunta** en la que celebraron la disolución unilateral, efectiva y definitiva de ETA como resultado de la exigencia institucional y social, pero lamentaron la falta de una mirada ética y crítica hacia las consecuencias de su acción y de reconocimiento del daño causado a todas las víctimas. Asimismo, presentaron una batería de propuestas a corto y medio plazo para la nueva etapa tras el fin de ETA, incluyendo en el corto plazo una reflexión crítica sobre el pasado que sea compartida por todas las fuerzas políticas, así como un consenso de todas las fuerzas políticas para la adaptación de la política penitenciaria al nuevo contexto. Para el medio plazo, plantearon la consolidación de una memoria plural y compartida, sobre la base de la clarificación de las vulneraciones de derechos humanos, el impulso a políticas públicas de reconocimiento y reparación de las víctimas de terrorismo, violencia y violaciones de derechos humanos, y la promoción de la educación y cultura para la convivencia. Entre los compromisos, la creación de un grupo de trabajo sobre política penitenciaria entre los Gobiernos del País Vasco, Navarra y España.

El cambio de gobierno en el Ejecutivo español tras una moción de censura (31 de mayo-1 de junio) generó

expectativas sobre el futuro de la política penitenciaria. El acuerdo de gobierno de coalición en el País Vasco entre PNV y PSE-EE de 2016 ya incluía un acercamiento de las personas presas con el fin de facilitar el proceso de normalización y convivencia. En junio el nuevo presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, defendió ante el Congreso una revisión de la política penitenciaria para su adecuación al contexto actual y con empatía hacia las víctimas. **Durante el año se produjeron varios acercamientos de presos de carácter individualizado y en cumplimiento de la legalidad.** No obstante, la mayoría de presos de ETA continuaban en situación de primer grado y denunciaron el bloqueo a sus peticiones de paso a segundo grado. El nuevo ministro de Interior, Fernando Grande-Marlaska, mantuvo durante el año reuniones con las asociaciones de víctimas, que habían reclamado transparencia e información.

Por otra parte, continuó activa la Ponencia sobre Memoria y Convivencia de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento del País Vasco, creada en 2011 y reactivada en 2017 –centrada ese año en las víctimas de violencia. En 2018 la Ponencia abordó el ámbito de memoria y política penitenciaria, con la participación de todos los grupos, excepto el PP. Por su parte, el Foro Social dio a conocer sus propuestas sobre reintegración de personas presas, resultado de un proceso de trabajo y debate –incluyendo a través del IV Foro Social, celebrado entre 2017 y 2018–, mediante rondas de contactos con actores políticos y sociales. **El Foro llamó a la adecuación de la política penitenciaria al nuevo contexto, así como a la triangulación de acuerdos entre los Gobiernos vasco y navarro, el colectivo de presos y la sociedad civil,** sin contraprestaciones ni privilegios. El Foro Social también valoró positivamente la batería de propuestas de las presidencias vasca y navarra, así como los acuerdos adoptados en los Parlamentos vasco y navarro y en las Juntas Generales de Guipúzcoa, Bizkaia y Álava –sin apoyo del PP– en demanda de cambios en la política penitenciaria. Asimismo, el Foro también organizó en octubre el V Foro Social, centrado en las víctimas, mecanismos de verdad y reparación. Por otra parte, tras el anuncio de disolución de ETA, los obispos de Navarra, País Vasco y Bayona (Francia) realizaron una petición de perdón por las complicidades, ambigüedades y omisiones que se dieron por parte de la Iglesia.

Género, paz y seguridad

El grupo de género del Foro Social, creado en 2017, abordó durante 2018 la cuestión de la reintegración de las personas presas, huidas y deportadas. Plantearon la necesidad de un estudio sobre las necesidades y

condiciones para esa reintegración y señalaron la falta de información cuantitativa y cualitativa de género.⁷

Participantes del grupo de género señalaron que, de las 300 personas presas, 40 son mujeres (12 en Francia y 28 en España), mientras se desconoce el número de mujeres entre el centenar de personas huidas y deportadas en terceros países. Destacaron que, según la información disponible, las mujeres presas hacen frente a una situación de mayor alejamiento de sus lugares de arraigo que los hombres presos, y que afrontan mayores niveles de aislamiento en las cárceles que los hombres. Plantearon también que, a partir de la información disponible, los niveles de inserción laboral de ellas son más bajos y en condiciones de mayor precariedad que el de ellos. Por otra parte, el Foro Social también

organizó en San Sebastián en noviembre una jornada en que se presentaron testimonios de mujeres que sufrieron tortura y en el que se presentaron desde una perspectiva de género las conclusiones del Informe sobre la Tortura (1940-2014), elaborado por el Instituto Vasco de Criminología de la Universidad del País Vasco, encargado por el Gobierno vasco y hecho público en 2017. El 17% de los 4.113 casos constatados fueron torturas padecidas por mujeres. Según las conclusiones del informe, las mujeres presas denunciaron en mayor medida prácticas de tortura como violencia sexual (incluyendo física y verbal), humillaciones, empujones y estirones de pelo, entre otras. En el acto se planteó la necesidad de avanzar en el reconocimiento y reparación con perspectiva de género. El acto se enmarcaba en el ámbito de trabajo sobre víctimas del foro, que durante el año llevó a cabo encuentros no públicos y públicos con víctimas de múltiples violencias.

Europa Oriental

Moldova (Transdniestria)	
Actores negociadores	Moldova, autoproclamada República de Transdniestria
Terceras partes	OSCE (mediadora), Ucrania y Rusia (países garantes), EEUU y UE (observadores) en el formato 5+2
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 Transdniestria (Acuerdo de Moscú) (1997)

Síntesis:

Transdniestria, 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

7. Dañoibeitia Ceballos, Olatz y Mendiá Azkue, Irantzu, *Construyendo la verdad de las mujeres vascas. Pasos hacia una paz no patriarcal*, Revista Marea; junio de 2018.

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

El proceso de paz logró nuevos avances en 2018 en diversos ámbitos del paquete de medidas de confianza que ha centrado el proceso desde su reimpulso en 2016, si bien continuaron pendientes de acuerdo e implementación varias de las áreas de dicho bloque. Tras el hito de la firma del Protocolo de Viena en noviembre de 2017, las partes en conflicto avanzaron en los primeros meses de 2018 en la implementación de tres de las cinco cuestiones acordadas en ese protocolo –y que forman parte, a su vez, de las ocho grandes medidas de confianza en discusión en el proceso–: reapertura del puente Gura Bicului-Bychok, que conecta las dos orillas del río Dniester/Nistru; la certificación oficial por Moldova y el consiguiente reconocimiento de los diplomas universitarios de Transdniestria –sin que implique el reconocimiento por Moldova de la Universidad Estatal Shevchenko–; y garantías de funcionamiento de los colegios de alfabeto latino administrados por Moldova, pero ubicados en Transdniestria.⁸ Pese a los bloqueos iniciales, finalmente en abril se logró también un acuerdo sobre otro de los puntos pendientes: el registro de matrículas de vehículos de Transdniestria para que puedan circular por territorio internacional. Así, en abril se alcanzó el acuerdo sobre un mecanismo que lo permita, en septiembre abrieron dos oficinas en Transdniestria para el registro de las matrículas, con personal de la Administración de Moldova, así como de las instituciones de Transdniestria, y en octubre los vehículos pudieron comenzar a circular, con matrículas neutras.

Moldova y Transdniestria avanzaron en nuevos acuerdos y en la implementación de medidas técnicas de confianza durante 2018

En línea con los avances de los primeros meses del año, la nueva ronda del formato negociador 5+2 celebrada en Roma el 29 y 30 de mayo constató la existencia de un compromiso genuino de las partes de avanzar en el proceso, según el jefe de la misión de la OSCE en Moldova y mediador de la OSCE en el proceso, Michael Scanlan. En esa ronda las partes acordaron el llamado Protocolo de Roma,⁹ en que las partes se comprometieron a finalizar todos los aspectos del paquete de ocho medidas antes de finalizar 2018. El representante especial de la OSCE para el proceso de resolución sobre Transdniestria, Franco Frattini, señaló que 2018 podía ser un año histórico para el proceso de paz.

En la segunda mitad del año se produjeron nuevos logros. Entre ellos, en agosto comenzó a implementarse el acuerdo de acceso de agricultores moldavos a tierras cultivables de Dubasari. Dos áreas pendientes, relativas a cooperación en causas penales, así como en telecomunicaciones, presentaron más obstáculos. El jefe de la misión de la OSCE, Claus Neukirch, destacó en noviembre que la cuestión de la telefonía estaba en su fase final. Neukirch

señaló los avances que había supuesto la aproximación centrada en pequeños pasos. No obstante, afirmó que las partes aún no estaban preparadas para abordar la cuestión del estatus final. Algunos análisis señalaron preocupación en el Gobierno de Moldova ante la posibilidad de un acuerdo en el ámbito de telecomunicaciones, por los riesgos de que el conglomerado de Transdniestria Sheriff –propiedad del líder de Transdniestria, Vadim Krasnoselsky– extienda su poder económico a territorio moldavo.¹⁰ Asimismo, según los mismos análisis, la perspectiva de elecciones parlamentarias en Moldova de febrero de 2019 ofrecía pocos incentivos al Gobierno moldavo para avanzar en cuestiones que pueden restarle votos entre el electorado moldavo.¹¹ El presidente moldavo Igor Dodon y el líder de Transdniestria, Vadim Krasnoselsky, se reunieron en diciembre y abordaron, entre otros aspectos, la cuestión de las telecomunicaciones. La jefa del equipo negociador moldavo, viceprimera ministra y ministra de Reintegración, Cristina Lesnic, afirmó en diciembre que en 2019 Transdniestria introduciría en las negociaciones cuestiones relativas a las áreas de seguridad y estatus, afirmando que contaba para ello con el apoyo de algunos actores del formato 5+2, que se habría reflejado en el Consejo Ministerial de la OSCE.

Género, paz y seguridad

El proceso negociador continuó sin mecanismos de participación de mujeres en el nivel formal. No obstante,

8. Las restantes cinco medidas que completan el paquete de ocho puntos son: comunicación telefónica fija y móvil entre Moldova y Transdniestria, registro de matrículas de vehículos de Transdniestria, libertad de movimiento para la población de ambos lados de la línea de conflicto, acceso a tierras de cultivo del distrito de Dubasari y finalización de casos penales contra cargos políticos de las partes en conflicto.

9. *Protocol of the official meeting of the permanent conference for political questions in the framework of the negotiating process on the transdnistrian settlement*, 29-30 de mayo de 2018.

10. De Waal, Thomas, “Moldova’s Conflict: Unfreezing, In a Good Way?”, *Carnegie Europe*, 6 de marzo de 2018.

11. *Ibíd.*

durante el año se produjeron algunos avances. **Moldova adoptó en marzo su primer Plan de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad**, que cubre el periodo de 2018 a 2021. Es resultado del trabajo de diálogo en años previos entre representantes institucionales y de la sociedad civil. **El plan de acción, sin presupuesto específico asociado, está centrado casi en su totalidad en el ámbito de la seguridad y la defensa, y solo uno de los ocho objetivos hace referencia a la participación de las mujeres en la construcción de la paz** y en misiones de mantenimiento de la paz. Por otra parte, en agosto representantes de diversos ministerios de Moldova, así como de la sociedad civil, incluyendo de la sociedad civil de Transdnestria, y actores internacionales participaron en unas jornadas para el diseño de nuevos pasos y estrategias de implementación, diseñadas por la organización local Gender-Centru, la red internacional Global Network of Women Peacebuilders, la Oficina estatal para la Reintegración, la Asociación de Política Exterior y la Agencia de Desarrollo de Austria.

Ucrania (este)	
Actores negociadores	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia ¹²
Terceras partes	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ¹³); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ¹⁴)
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 se mantuvo estancado en las cuestiones de fondo, mientras continuaron las discusiones –sin acuerdo aún– sobre una posible misión de mantenimiento de la paz de la ONU en el este de Ucrania. Todo ello sobre un contexto de incremento de la tensión militar en el Mar Azov y el estrecho de Kerch, que añadió incertidumbre al proceso de paz.

En relación a las cuestiones de fondo del proceso de paz, el Parlamento ucraniano aprobó en octubre la prolongación de la ley de estatus especial para las regiones de Donetsk y Lugansk –inicialmente aprobada en 2014– hasta diciembre de 2019. No obstante, su implementación continuó supeditada al resto de elementos de los acuerdos de Minsk de 2015 –celebración de elecciones en las regiones del este bajo el paraguas de la legislación electoral ucraniana–, así como el desarme y retirada de fuerzas rusas. Asimismo, en los debates previos en 2018 sobre esa ley, sectores de la clase política cuestionaron la pertinencia de su renovación, al considerar que perdía relevancia frente a otra ley nueva, la Ley de Reintegración, aprobada en primera lectura en 2017 y de manera definitiva en enero de 2018, ratificada por el presidente en febrero. La Ley de Reintegración señala a Rusia como parte agresora en el conflicto y la considera responsable del daño físico, financiero y moral causado al Estado ucraniano y su población; califica como territorio ocupado a las áreas del este; autoriza al presidente a imponer la ley marcial y a recuperar militarmente las áreas en conflicto; amplía los poderes del Ejército; y asigna responsabilidad penal a las personas que hayan estado vinculadas a las administraciones de Donetsk y Lugansk. El Gobierno ruso calificó la ley como preparación de una nueva guerra. Así, el nuevo marco legislativo añadió incertidumbre a la posición de las partes sobre la resolución del conflicto.

Se celebraron varias reuniones durante el año en el llamado formato de Normandía del proceso de paz (Ucrania, Rusia, Alemania y Francia), así como una reunión en mayo sin Rusia, pero en su conjunto el proceso continuó estancado. En la reunión de junio del formato de Normandía, Rusia insistió en la necesidad de la entrada en vigor de la ley de estatus especial a través de la llamada fórmula Stenmeier (implementación en paralelo de los aspectos de seguridad y políticos, incluyendo elecciones en las áreas del este y establecimiento de un estatus especial para las áreas bajo control rebelde). Por

12. 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.

13. *Ibíd.*

14. *Ibíd.*

otra parte, continuaron las negociaciones en torno a la posibilidad de establecer una misión de mantenimiento de la paz de la ONU, iniciadas en 2017, una vez Rusia aceptó estudiar esa opción. No obstante, al finalizar el año no se había logrado aún acuerdo.

En relación a las cuestiones de seguridad, **se alcanzaron acuerdos de alto el fuego en varios momentos del año**, a través de acuerdos en el Grupo Trilateral de Contacto (Ucrania, Rusia, OSCE) y con los representantes de Donetsk y Lugansk. Así, se acordaron treguas que entraron en vigor a principios de marzo y de nuevo a finales de ese mes –coincidiendo con la pascua ortodoxa–, a principios de julio –para facilitar la cosecha agrícola–, a finales de agosto –para reducir la violencia en el inicio del curso escolar– y a finales de diciembre. No obstante, los altos el fuego fueron recurrentemente incumplidos, poniendo de manifiesto la fragilidad de la situación de seguridad y, con ello, los riesgos constantes para el proceso de paz. Según señaló la OSCE, en la zona en conflicto los actores armados mantuvieron desplegado armamento pesado, tanques, morteros, artillería, sistemas de lanzamiento múltiple de cohetes en las áreas vetadas para ello por los acuerdos de Minsk, así como despliegue de fuerzas muy próximas unas de otras. Además, en 2018 el procesos de paz se vio afectado por un incremento de la tensión militar en el mar Azov y el estrecho de Kerch. En la segunda mitad del año aumentaron las acusaciones mutuas de provocaciones en el mar Azov y las denuncias de registros rusos a barcos internacionales con destino a puertos ucranianos. La captura de Rusia de tres barcos navales ucranianos y su tripulación en noviembre disparó la tensión. Ucrania respondió con la instauración de la ley marcial y restricciones de entrada al país a varones de nacionalidad rusa. El incremento de la tensión regional añadió incertidumbre al futuro del proceso de paz.

Género, paz y seguridad

El proceso negociador de Ucrania continuó caracterizado por la falta de participación de mujeres y sociedad civil en sus diversos niveles, incluyendo el formato de Normandía y el Grupo Trilateral de Contacto. En el marco de la 37ª sesión del Consejo de Derechos Humanos y del Examen Periódico Universal de Ucrania, la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF) emitió un comunicado en el que recordaba que Ucrania se había comprometido a apoyar la participación efectiva de la sociedad civil en la implementación de la agenda de mujeres, paz y seguridad. WILPF también denunció en 2018, como ya hizo en 2017, el impacto

de las medidas de austeridad en la agenda de mujeres, paz y seguridad e instó a un cambio en la agenda de reformas económicas.

La Ley de Reintegración, aprobada por el Parlamento ucraniano en 2018, autoriza a la imposición de la ley marcial y la recuperación militar de las áreas en disputa

Por otra parte, mujeres de la sociedad civil y representantes gubernamentales de Ucrania y de Moldova viajaron en mayo a Georgia para conocer las experiencias y aprendizajes de éste último en relación a la agenda de mujeres, paz y seguridad y la implementación de los planes de acción nacional. En el marco de la visita pudieron reunirse con mujeres georgianas de la sociedad civil y con cargos institucionales. La iniciativa estuvo organizada por ONU Mujeres. Por otra parte, organizaciones de mujeres y activistas continuaron llevando

a cabo iniciativas de construcción de paz en diversos ámbitos, incluyendo diálogos entre mujeres de diversas trayectorias, así como asistencia humanitaria. Un informe de Georgetown Institute for Women, Peace and Security publicado en 2018 destacó el papel de las mujeres en la construcción de paz en Ucrania,¹⁵ así como el impulso del Plan de Acción Nacional a la movilización de mujeres, si bien señaló también sus limitaciones, como la escasez de fondos asociada al mismo. Asimismo, ONU Mujeres y el Gobierno ucraniano alcanzaron en 2018 un acuerdo que incrementa el estatus de la presencia de ONU Mujeres al de una oficina de país, lo que permitirá profundizar en la cooperación en materia de igualdad de género.

Rusia y Cáucaso

Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	
Actores negociadores	Gobierno de Armenia, Gobierno de Azerbaiyán
Terceras partes	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)
Acuerdos relevantes	Protocolo de Bishkek (1994), Acuerdo de alto el fuego (1994)

Síntesis:

El conflicto armado que enfrentó entre 1992 y 1994 a Azerbaiyán y a Armenia por el estatus de Nagorno-Karabaj –enclave de mayoría armenia perteneciente a Azerbaiyán y que se declaró independiente en 1992– finalizó con un acuerdo de alto el fuego en 1994, un balance de más de 20.000 víctimas mortales y un millón de personas desplazadas, así como la ocupación militar por Armenia de varios distritos alrededor de Nagorno-Karabaj. Desde entonces se han sucedido las negociaciones entre Armenia y Azerbaiyán, con varios intentos fracasados de planes de paz en los primeros años y un nuevo impulso a través del llamado Proceso de Praga, iniciado en 2004 y centrado

16. Warren, Roslyn; Applebaum, Anna; Fuhrman, Holly y Mawby, Briana, *Women's Peacebuilding Strategies Amidst Conflict Lessons from Myanmar and Ukraine*, Georgetown Institute for Women, Peace and Security, 2018.

desde 2005 en la negociación de unos principios básicos como base para la discusión de un acuerdo posterior (retirada de Armenia de los territorios ocupados alrededor de Nagorno-Karabaj, estatus provisional para Nagorno-Karabaj, derecho al retorno de la población desplazada, decisión eventual sobre el estatus final de la entidad a través de una expresión vinculante de voluntad, garantías internacionales de seguridad). El estancamiento de las negociaciones desde 2010 y la fragilidad en torno a la línea de alto el fuego han incrementado las llamadas de alerta, en un contexto de carrera armamentística y retórica beligerante y en un escenario regional de disputas geoestratégicas.

El proceso negociador en torno a Nagorno-Karabaj transcurrió sin avances durante 2018, si bien a finales de año las partes acordaron el establecimiento de un mecanismo de comunicación directa para facilitar la prevención de incidentes. Los principales retos que afrontó el proceso negociador durante el año fueron, por una parte, el cambio de gobierno en Armenia a raíz de las masivas protestas antigubernamentales, así como el contexto de seguridad y los compromisos pendientes sobre mecanismos de prevención de incidentes y ampliación del equipo de observadores de la Oficina del Representante Especial de la OSCE. Protestas masivas pacíficas entre abril y principios de mayo contra la prolongación en el poder del presidente Serzh Sargsyan como primer ministro derivaron en la salida de Sargsyan y la designación de Nikol Pashinyan –del partido opositor Contrato Civil y uno de los principales líderes de las protestas– como primer ministro en mayo. Las elecciones anticipadas de diciembre resultaron en la victoria con más del 70% de los votos de la alianza Mi Paso, liderada por Pashinyan, mientras el Partido Republicano de Sargsyan no obtuvo votos suficientes para entrar en la Cámara. No obstante, los comicios tuvieron poca participación, el 48,6%, en contraste con los elevados niveles de movilización durante la llamada Revolución de Terciopelo –como se calificó a las protestas de abril y mayo. En lo que respecta al conflicto en torno a Nagorno-Karabaj el nuevo primer ministro mantuvo una posición pública continuista, en línea con la posición histórica de Armenia de defensa de la autodeterminación de Nagorno-Karabaj y de rechazo de retorno a Azerbaiyán de los territorios adyacentes a Nagorno-Karabaj, si bien avances a finales de año generaron expectativas sobre la posibilidad de una evolución positiva. Cabe destacar el nombramiento del nuevo ministro de Exteriores armenio, Zohrab Mnatskanian, considerado por analistas un negociador reputado, por su papel como negociador principal con la UE pese al fallido acuerdo.¹⁶ Como novedad, Pashinyan se mostró partidario de una

Armenia y Azerbaiyán acordaron a finales de 2018 un mecanismo de comunicación directa para la prevención de incidentes

La Red de Mujeres Mediadoras del Sur del Cáucaso adoptó en 2018 su Memorándum de Entendimiento y un plan de acción para promover la participación de mujeres en el proceso de paz

participación directa de las autoridades de Nagorno-Karabaj en el proceso negociador, aspirando a elevar su estatus en el formato actual, en el cual son parte consultada pero no negociadora directa. No obstante, el año finalizó sin cambios en el formato negociador.

Por otra parte, en relación al contexto de seguridad, no se produjeron graves escaladas de violencia, pero sí se asistió un año más a continuas violaciones del alto el fuego, que en 2018 causaron al menos una quincena de víctimas mortales y acusaciones mutuas de provocaciones e incursiones con *drones*.

Los co-mediadores del Grupo de Minsk de la OSCE realizaron llamamientos en diversos momentos del año a la adopción de medidas de confianza para reducir la tensión en la línea de contacto, y también instaron al cumplimiento del alto el fuego y al alejamiento del armamento pesado. Asimismo, los co-mediadores trataron de clarificar diversas declaraciones e incidentes de seguridad en reuniones separadas y conjuntas con los ministros de Exteriores armenio y azerbaiyano en los márgenes de la Asamblea General de la ONU. Los Gobiernos armenio y azerbaiyano no lograron alcanzar acuerdo sobre los compromisos adquiridos en 2016 y 2017 para la ampliación de la Oficina del Representante Especial de la OSCE, medida ideada para reforzar los mecanismos de supervisión de la situación de seguridad. En cambio, en lo que respecta al compromiso anterior de alcanzar un mecanismo de prevención de incidentes, Armenia y Azerbaiyán alcanzaron a finales de septiembre un acuerdo para la creación de un canal de comunicación directo entre ambos Ministerios de Defensa, en el marco de una reunión informal durante la cumbre de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). El mecanismo comenzó a funcionar en octubre y fue seguido de una reducción de los niveles de violencia, según expresaron las autoridades de Armenia y Azerbaiyán. Los co-mediadores de la OSCE valoraron positivamente la adopción de la medida en el marco de un viaje en el que mantuvieron reuniones por separado, en Yerevan, con Pashinyan, y en Bakú con el presidente azerbaiyano, İlham Aliyev, así como consultas con las autoridades de facto de Nagorno-Karabaj. A su vez, los ministros de Exteriores de Armenia y Azerbaiyán se reunieron en diciembre, en el marco del Consejo Ministerial de la OSCE. Ambos acordaron avanzar en una salida negociada del conflicto. A lo largo del año, el equipo mediador mantuvo diversas reuniones con los diversos líderes, incluyendo una reunión conjunta con los ministros de Exteriores de Armenia y Azerbaiyán en julio en Bruselas, la primera desde el cambio de Gobierno armenio.

16. De Waal, Thomas, *Armenia's Revolution and the Karabakh Conflict*, Carnegie Europe, 22 de mayo de 2018.

Género, paz y seguridad

El proceso negociador entre Armenia y Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj continuó en un formato sin participación de mujeres ni personas expertas de género –ni en los equipos negociadores ni en formatos de participación directa o consultas– y con una agenda sin perspectiva de género. Pese a la exclusión en el nivel formal, mujeres de diversos ámbitos dieron pasos en defensa de la participación de las mujeres. **La Red de Mujeres Mediadoras del Sur del Cáucaso (NWMSC), creada a finales de 2017, adoptó en septiembre de 2018 en Turquía su Memorándum de Entendimiento**, firmado por una decena de mujeres activistas de paz, con el que la red quedaba establecida formalmente, y desarrolló un plan de acción. La red, impulsada inicialmente por el Centro Internacional sobre Conflictos y Negociación (ICCN) –miembro de Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)–, reúne a mujeres de áreas en conflicto del Sur del Cáucaso, a través de los principios de democracia y confianza mutua, entre otros, y tiene el objetivo de promover la participación de mujeres en diferentes niveles del proceso de paz, incluyendo de diplomacia formal.

Por otra parte, tanto Armenia como Azerbaiyán continuaron sin un plan de acción relativo a la Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad. El proceso de preparación de un plan de acción en Azerbaiyán, proyecto en el que participa el Comité de Estado para asuntos de Familia, Mujeres y Niños así como personas expertas en género e infancia de la sociedad civil, quedó paralizado. Por otra parte, **Anna Hakobyan, periodista y esposa del nuevo primer ministro armenio, Nikol Pashinyan, lanzó la campaña pública “Mujeres por la Paz”, con el objetivo de promover la resolución pacífica del conflicto de Nagorno-Karabaj**. En el marco de una reunión en Moscú en julio con mujeres de diversos ámbitos de Rusia, Hakobyan afirmó que más allá de cómo surgió el conflicto, lo importante son las vidas humanas, incluyendo el coste en vidas humanas de personas jóvenes, por lo que instó a los responsables políticos de ambos lados del conflicto a solucionar la disputa. Hakobyan, con trayectoria en el ámbito de los medios de comunicación, señaló que los soldados jóvenes de ambos lados del conflicto afrontaban las mismas experiencias de miedo y ansiedad. La Plataforma Civil por la Paz Armenia–Azerbaiyán emitió un comunicado en septiembre en que saludaban la iniciativa de Hakobyan y hacían un llamamiento a las mujeres de Armenia y Azerbaiyán a sumarse a todas las iniciativas favorables a la paz.

Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)

Actores negociadores	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Rusia ¹⁷
Terceras partes	OSCE, UE y ONU, EEUU, Rusia ¹⁸
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.

El proceso de paz afrontó nuevas dificultades en un año en que se cumplió el décimo aniversario de la guerra de agosto de 2008 entre Georgia y Rusia –que llevó al reconocimiento formal de Moscú de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur– y del inicio de las Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID). Las negociaciones sufrieron un nuevo revés con la **salida de las autoridades de Abjasia y Osetia del Sur de los Mecanismos de**

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

18. *Ibid.*

Prevención y Respuesta a Incidentes (IPRM) –fóruns de diálogo entre representantes georgianos y abjasios, por una parte, y georgianos y osetios por otra parte, integrados en la estructura de proceso de paz multinivel, y centrados en cuestiones técnicas y de seguridad–. Abjasia y Osetia del Sur abandonaron los IPRM en junio y septiembre, respectivamente, en protesta por lo que consideraron medidas de persecución política de Georgia contra ciudadanos y cargos públicos abjasios y osetios. La controversia derivaba de la decisión del Parlamento y Gobierno georgianos de introducir sanciones y elaborar una lista de personas sospechosas de la comisión de crímenes contra población georgiana de Abjasia y Osetia del Sur, tras la muerte en febrero de un ciudadano georgiano de Osetia del Sur bajo custodia policial de las autoridades osetias. El estancamiento de los IPRM supuso un nuevo revés para un proceso de paz afectado ya por dificultades de fondo. En la ronda de octubre de las GID, la cuestión de los IPRM constituyó uno de los principales elementos de la agenda y los co-mediadores instaron a las partes en conflicto a su reinicio. Según el Gobierno ruso, todas las partes apoyaron la necesidad de adoptar pasos para desbloquear los IPRM. No obstante, **las autoridades de Abjasia y Osetia del Sur afirmaron que reanudarían su participación en los IPRM solo si se retiraban de la agenda cuestiones que consideran inaceptables.**

Por otra parte, en la ronda de octubre se pusieron de manifiesto divergencias y retos pendientes. Si bien la situación de seguridad se mantuvo mayoritariamente en calma y las partes en conflicto aplicaron *de facto* el no uso de la fuerza, **continuaron sin poder alcanzar sobre el papel un compromiso conjunto de no uso de la fuerza.** Se trata de uno de los principales temas pendientes en las GID. A su vez, los co-mediadores de las GID también subrayaron que **continuaba pendiente la situación de la población desplazada y refugiada, tema objeto de disputa entre las partes.** Además, seguían existiendo retos en materia de derechos y necesidades de la población afectada por el conflicto. En la ronda de diciembre de las GID (la 46ª), las partes mantuvieron sus posiciones enfrentadas, incluyendo denuncias de Georgia de instalación de barreras y de falta de investigación sobre dos muertes. Rusia, Osetia del Sur y Abjasia criticaron la cooperación entre la OTAN y Georgia. Asimismo, las dos entidades abandonaron el grupo de trabajo sobre cuestiones humanitarias, en su sesión sobre población desplazada. Como avance, en esta ronda Osetia del Sur acordó la reanudación del IPRM, que se reinició a mediados de diciembre.

Por otra parte, el Gobierno de Georgia anunció en abril de 2018 una nueva iniciativa legislativa dirigida a

mejorar la situación de la población de Abjasia y Osetia del Sur y promover el acercamiento, bajo el nombre de “Un paso para un futuro mejor”. El plan contempla,

por una parte, promover intercambios comerciales entre ambos lados de la línea de conflicto, facilitando el acceso a Georgia y a mercados internacionales de productos procedentes de ambas regiones mediante la simplificación de trámites. En noviembre el Gobierno presentó el programa financiero para apoyar esos intercambios. Por otra parte, la iniciativa prevé medidas en otros ámbitos, como el acceso a servicios públicos, a través de un mecanismo de identificación personal neutro respecto al estatus de las regiones, así como la mejora de las oportunidades

educativas para la población abjasia y osetia en Georgia y en el extranjero. No obstante, las autoridades de Abjasia y Osetia del Sur criticaron la iniciativa.

Abjasia, Osetia del Sur y Rusia abandonaron los Mecanismos de Prevención y Respuesta a Incidentes en 2018, lo que supuso un nuevo revés para el proceso de paz con Georgia

Género, paz y seguridad

Durante el año se produjeron algunos avances en lo que respecta a la participación de mujeres y la integración de la perspectiva de género en el proceso de paz.

Por una parte, el Gobierno de Georgia aprobó el tercer Plan de Acción Nacional (NAP) para la Implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mujeres, paz y seguridad (2018-2020). El nuevo NAP consolidaba la promoción de la participación de las mujeres en la construcción de paz como una de las prioridades del Gobierno. El NAP preveía fortalecer los mecanismos de diálogo periódico ya existentes entre los representantes gubernamentales de las GID y los IPRM y la sociedad civil –incluyendo organizaciones de mujeres y activistas–, así como garantizar la inclusión de las necesidades y prioridades de las mujeres en la agenda negociadora. El NAP planteaba como indicador trasladar a las negociaciones el 70% de las recomendaciones

planteadas por las mujeres, el mismo umbral que según el documento del NAP se logró en 2017. Por otra parte, el Gobierno preveía incrementar el apoyo a organizaciones de mujeres involucradas en iniciativas de diplomacia ciudadana. Asimismo, compromete al Gobierno a establecer un mecanismo de diálogo periódico (de al menos tres reuniones por año) que asegure la inclusión de las mujeres desplazadas y las personas jóvenes en el ámbito del desarrollo de políticas, especialmente en la definición de su estatus y de desarrollo de reformas relativas al sustento y al reasentamiento.

Y en paralelo, compromete a la creación de otro mecanismo de diálogo para asegurar la inclusión de las mujeres y personas jóvenes afectadas por el conflicto en el desarrollo de programas específicos en las localidades adyacentes a la línea de frontera

Ayşe Cihan Sultanoglu fue nombrada en 2018 representante de la ONU en las Conversaciones Internacionales de Ginebra, primera vez que una mujer ocupa el cargo de co-mediadora jefa en el proceso de paz en Georgia

administrativa. Se trata de compromisos que siguen a las recomendaciones procedentes de la evaluación del NAP 2016-2017 por parte de la organización georgiana Centro de Información de Mujeres y la Oficina del Defensor del Pueblo.

Durante 2018 se mantuvo la práctica de consultas entre representantes gubernamentales participantes en las GID y los IPRM con la población –incluyendo organizaciones de mujeres y mujeres afectadas por el conflicto. Son mecanismos de consulta iniciados por ONU Mujeres en 2013 para favorecer la participación de mujeres en el proceso de paz, y posteriormente institucionalizados, pasando a ser organizados directamente con el Gobierno, dirigidos a mujeres pero también a otros sectores de población. El encuentro de julio, mantenido tras la 44ª ronda de las GID en marzo, se centró en cómo fortalecer la participación de las mujeres en las GID y los IPRM. Entre sus demandas, el Centro de Información de Mujeres reclamó que las organizaciones por los derechos de las mujeres puedan reunirse con la nueva co-mediadora de la ONU en las GID, **Ayse Cihan Sultanoglu, primera mujer que ocupa el cargo en el equipo de jefes co-mediadores.** Como avance, **la ronda de diciembre de las GID incluyó una sesión sobre mujeres, paz y seguridad.** Por otra parte, mujeres residentes en Perevi y en otras localidades cercanas de la línea de separación administrativa expresaron en consultas en agosto las dificultades relativas a la falta de acceso al transporte público, la escasez de agua potable, la pérdida de propiedades, la separación de miembros de las familias a ambos lados de la línea y la falta de oportunidades económicas.

Por otra parte, la **Red de Mujeres Mediadoras del Sur del Cáucaso (NWMSC), creada a finales de 2017 y en la que participan mujeres de Georgia, Abjasia y Osetia del Sur, adoptó en septiembre de 2018 en Turquía su Memorandum de Entendimiento,** firmado por una decena de mujeres activistas de paz, con el que la red quedaba establecida formalmente, y desarrolló un plan de acción. La red, impulsada inicialmente por el Centro Internacional sobre Conflictos y Negociación (ICCN) –miembro de Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), que junto a la Misión de la UE en Georgia (EUMM) apoyó la jornada de Turquía– tiene el objetivo de promover la participación de mujeres en diferentes niveles del proceso de paz, incluyendo de diplomacia formal.

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 la llamada “línea verde”, supervisada por la ONU. Desde la división de la isla se han sucedido los intentos de solución, como los diálogos de alto nivel en los años setenta y las iniciativas de aproximación promovidas por sucesivos secretarios generales de la ONU en décadas siguientes. El Plan Annan para una federación bicomunal y bizonal fue aprobado en referéndum en 2004 por la población turcochipriota y rechazado por la grecochipriota. Tras el fracaso del diálogo Christofias-Talat (2008-2012), en 2014 se inició una nueva etapa de negociación que generó elevadas expectativas.

El proceso de paz en Chipre continuó en fase de estancamiento, sin que se lograra reabrir el proceso desde la suspensión de las negociaciones en julio de 2017, y en medio de un incremento de la tensión regional en torno a la explotación de hidrocarburos en las costas frente a Chipre. A comienzos de año las dos partes de la isla afrontaron procesos electorales. El líder oficialista grecochipriota Nikos Anastasiades revalidó su poder en los comicios presidenciales de febrero, mientras una coalición liderada por el Partido Republicano Turco, favorable a la unificación de la isla, formó nuevo Gobierno turcochipriota, tras elecciones parlamentarias en enero, al no alcanzar la mayoría suficiente el oficialista Partido de la Unidad Nacional, en unas elecciones marcadas por el debate en torno a las relaciones con Turquía, entre otras cuestiones. Un año después de la finalización sin acuerdo de la histórica Conferencia de Chipre de 2017, **Naciones Unidas puso en marcha consultas con las partes para evaluar la existencia o no de condiciones para un reinicio del proceso de negociador.** La Representante Especial y jefa de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), Elizabeth Spehar, mantuvo reuniones con el líder grecochipriota, Nicos Anastasiades, y el líder turcochipriota, Mustafa Akinci, en julio, como paso previo a una ronda de consultas en profundidad por parte de la enviada especial del secretario general de la ONU para Chipre, Jane Holl Lute, con las partes y los poderes garantes, entre julio y septiembre. El propio secretario general de la ONU, António Guterres, se reunió con los dirigentes de la isla en los márgenes de la Asamblea General de la ONU a finales de septiembre. En base a todo ello, en su informe de octubre al Consejo de Seguridad de la ONU, **el**

secretario general de la ONU expresó su convencimiento de que las perspectivas de solución al conflicto seguían siendo positivas. A su vez, al tiempo que destacaba el marco de diálogo de seis puntos –seguridad, garantías, territorio, propiedad, igualdad de trato y reparto de poder– seguido en las conversaciones en Crans-Montana (Suiza) en 2017, como un marco reconocido por las partes, el secretario general señaló que se necesitarán nuevas ideas así como preparación a fondo y cierto sentido de urgencia para una nueva fase negociadora. En ese sentido, algunos medios ya habían señalado que en la reunión entre Guterres y los dos líderes de la isla en Nueva York **se habían abordado cuestiones como formatos alternativos a una federación bizonal y bicomunal, como una confederación y una federación descentralizada,** entre otros.

En octubre los dos líderes de la isla mantuvieron una reunión en Nicosia bajo los auspicios de Spehar, en la que intercambiaron impresiones sobre las vías a seguir. Además, en un comunicado conjunto tras la reunión, los dos líderes anunciaron la próxima apertura de dos nuevos pasos fronterizos, en Lefka/Aplici y Deryneia/Derinya, anunciada para noviembre, así como su disposición a mantener nuevas consultas con la enviada especial de la ONU. Lute mantuvo nuevas rondas por separado en diciembre con Anastasiades y Akinci, así como con el ministro de Exteriores turco, con el fin de establecer los términos de referencia para el reinicio del diálogo. Por otra parte, pese a algunos avances parciales, como la apertura de los pasos fronterizos, **los comités técnicos del proceso de paz continuaron funcionando si bien con escaso impulso y con un nivel de actividad desigual,** como señaló el secretario general de la ONU en su informe de octubre.

Género, paz y seguridad

Diversas iniciativas de paz de mujeres en Chipre en la segunda mitad del año trataron de fortalecer el papel de las mujeres en el proceso de paz en la isla y reimpulsar el proceso de paz, en el contexto de estancamiento de las negociaciones. Por una parte, el Lobby de Mujeres de Chipre organizó un encuentro en Chipre en julio con cerca de una treintena mujeres de la comunidad grecochipriota y turcochipriota, con apoyo de la Red Mediterránea de Mujeres Mediadoras, la Red de Mujeres Mediadoras de la Commonwealth, la organización internacional Liga Internacional de las Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF) y la misión de la ONU en Chipre UNFICYP. El encuentro tenía el objetivo de abordar la situación, necesidades y demandas actuales, identificar oportunidades de construcción de paz y diseñar estrategias. Entre las prioridades, ampliar el foco de acción y llevar las discusiones fuera

La ONU puso en marcha consultas en 2018 con los dirigentes grecochipriota y turcochipriota para evaluar la posibilidad de un reinicio del proceso negociador, paralizado desde 2017

El comité de género del proceso de paz sobre Chipre permaneció mayoritariamente inactivo durante 2018, mientras organizaciones de mujeres reclamaron mayor participación en el proceso negociador

de la capital, con el fin de ampliar la base social y la participación de mujeres en la construcción de paz. Por otra parte, en septiembre se produjeron diversos encuentros entre mujeres de la isla de diversas trayectorias y dos de las fundadoras de la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte –partido de mujeres de las dos comunidades en conflicto en Irlanda del Norte y que participó en las negociaciones de paz que desembocaron en el acuerdo de paz de Viernes Santo de 1998–. Los encuentros –organizados por el Centro de Chipre del PRIO y por la Embajada de Irlanda en Chipre, con apoyo de la misión de la ONU de buenos oficios y con la misión UNFICYP– sirvieron para compartir experiencias y lecciones aprendidas con el objetivo de reforzar la participación de las mujeres en el proceso de paz de Chipre.

Por otra parte, en el nivel del proceso formal de negociaciones, **el comité técnico sobre la igualdad de género –una de las comisiones técnicas que componen la estructura formal de las negociaciones– se mantuvo mayoritariamente estancado durante el año,** en línea con el proceso de paz en su conjunto. Aún así, el informe del secretario general de la ONU de octubre destacó la participación de varias personas del comité de género en una reunión en septiembre con motivo de la visita de la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte. Asimismo, en el plano internacional del proceso de paz, y más específicamente en relación a la misión de la UNFICYP, organizaciones de la sociedad civil agrupadas en el NGO Working Group on Women, Peace and Security reclamaron en julio al Consejo de Seguridad de la ONU que en la renovación del mandato de la UNFICYP se reconociera el papel de las mujeres en el proceso de paz chipriota y que se incluyera una disposición que instara a una mayor participación de las mujeres. Además, se reclamó que los actores de Naciones Unidas en Chipre den apoyo a la plena inclusión de las mujeres en el proceso y a la integración de la perspectiva de género en el proceso y en los resultados. La resolución del Consejo de Seguridad del 26 de julio de 2018 –S/RES/2430 (2018)–, que renueva el mandato de la UNFICYP, incorporó como novedad un llamamiento al Secretario General para incrementar el número de mujeres en la UNFICYP y garantizar la participación sustantiva de mujeres en todos los aspectos de sus operaciones. Además

la resolución reitera, como en anteriores resoluciones, la importancia de la participación sustantiva de la sociedad civil y las mujeres en particular en todas las fases del proceso de paz, pero añade como novedad la necesidad de revitalizar el comité de género del proceso y de abordar la propuesta del secretario general de llevar a cabo una evaluación del impacto socioeconómico que tenga en cuenta la perspectiva de género.

Serbia – Kosovo	
Actores negociadores	Serbia, Kosovo
Terceras partes	UE, ONU
Acuerdos relevantes	Acuerdo Militar Técnico entre la Fuerza Internacional de Seguridad (KFOR) y la República Federal de Yugoslavia (1999), Primer acuerdo sobre los principios que rigen la normalización de las relaciones (Acuerdo de Bruselas) (2013)

Síntesis:

Desde el fin de la guerra que enfrentó entre 1998 y 1999 a Serbia y al grupo armado albanokosovar ELK, con participación de la OTAN, continúa en disputa el estatus de Kosovo –de mayoría albanesa e históricamente integrada en el Imperio Otomano, en el Reino de Serbios, Croatas y Eslovenos y más recientemente en la República de Serbia de Yugoslavia (región autónoma y provincia autónoma, sucesivamente). Tras un proceso de administración interina internacional de Kosovo con mandato del Consejo de Seguridad de la ONU (resolución 1244, de 1999), en 2006 se abrió un proceso de discusión del estatus bajo paraguas de la ONU. Kosovo dio apoyo a la propuesta del enviado especial del secretario general, Martti Ahtisaari, de independencia supervisada internacionalmente y descentralización para la minoría serbia de Kosovo, mientras Serbia la rechazó. 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 de diálogo entre Serbia y Kosovo atravesó momentos de estancamiento y dificultades, incluyendo en relación a la aún pendiente asociación de municipios de mayoría serbia y a un acuerdo final de normalización de las relaciones, en un año en que se cumplía el décimo aniversario de la declaración unilateral de independencia de Kosovo. El desarrollo del proceso negociador facilitado por la UE fue errático en 2018. El asesinato en enero en Mitrovica norte del político serbokosovar Oliver Ivanovic, dirigente de Iniciativa Cívica y candidato a la alcaldía en los comicios locales de 2017, llevó a Serbia a cancelar el diálogo de nivel técnico previsto para mediados de enero. Por otra parte, en enero el Gobierno kosovar nombró a su jefe de gabinete Avni Arif como nuevo jefe del equipo negociador, sustituyendo a Edita Tahiri, ministra del Diálogo que dejó su cargo en 2017 tras la moción de censura de la oposición kosovar contra el Gobierno. Durante su mandato había impulsado a iniciativa personal espacios de diálogo y diplomacia ciudadana entre mujeres serbias y albanesas en Kosovo. Las negociaciones en el nivel técnico entre Serbia y Kosovo se reanudaron a finales de febrero y

mantuvieron su curso durante el año. En el nivel político, las negociaciones al nivel político bajo facilitación de la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, se reanudaron en marzo, tras su parálisis desde agosto de 2017. En la reunión de marzo en Bruselas, el presidente serbio, Aleksandar Vučić, y el primer ministro kosovar, Hashim Thaçi, habían abordado la situación de los acuerdos alcanzados hasta el momento, así como la elaboración de un acuerdo marco para la normalización de las relaciones. **Entre los acuerdos pendientes de implementación, destacaba la creación de una asociación de municipios de mayoría serbia en el norte de Kosovo**, uno de los aspectos clave del acuerdo de 2013 sobre los principios para la normalización de relaciones. Ante la falta de avances, los representantes serbokosovares en el Gobierno de coalición kosovar advirtieron que darían pasos unilaterales a partir de abril para el establecimiento de la asociación de municipios. El Gobierno kosovar finalmente anunció en abril el reinicio de los trabajos para la elaboración del estatuto de la asociación de municipios y estableció un plazo de cuatro meses para su conclusión. El anuncio llevó a aparcir los planes serbios unilaterales. No obstante, Vučić denunció el incumplimiento del compromiso, tras vencerse la fecha de presentación del primer borrador del estatuto. Las autoridades serbias denunciaron incumplimientos al respecto en otros momentos del año. En diciembre, tras una reunión del Consejo de Estabilización y Asociación entre la UE y Kosovo, la UE remarcó la necesidad de implementación sin demoras de la asociación de municipalidades.

Uno de los principales aspectos del proceso de diálogo durante el año fue la cuestión de un acuerdo para la normalización de las relaciones. **Las negociaciones en torno a un acuerdo final estuvieron acompañadas de controversia política por la posibilidad de que el acuerdo incluyera un cambio territorial.** Dirigentes kosovares defendieron que los municipios de mayoría albanokosovar del sur de Serbia puedan integrarse en Kosovo. A su vez, estaba en el debate la opción de que los municipios de mayoría serbia de Kosovo se integren en Serbia. Diplomáticos y gobiernos internacionales expresaron opiniones favorables y contrarias a un posible intercambio territorial. El Gobierno alemán se manifestó en contra de esa posibilidad, señalando los riesgos de efecto contagio en otros países con conflictos territoriales. El asesor de seguridad nacional estadounidense, John Bolton, afirmó en agosto que EEUU no se opondría a un cambio territorial si era pactado entre ambas partes. Por otra parte, el proceso de diálogo se deterioró en los últimos meses del año, de la mano de un incremento de la tensión entre las dos partes, que llevó al presidente de Serbia a cancelar una reunión conjunta con Kosovo y la UE prevista para septiembre. Los líderes serbio y kosovar volvieron a reunirse en noviembre, en un clima deteriorado. Vučić anunció la suspensión de las conversaciones con Kosovo hasta que Kosovo retirara diversas medidas, entre ellas el incremento de los aranceles aduaneros introducido como respuesta a la obstaculización de

Serbia al reconocimiento de Kosovo. La UE instó a Kosovo a retirar los aranceles. Por otra parte, también generó tensión la aprobación en el Parlamento kosovar a finales de año de la legislación para la transformación de las fuerzas de seguridad de Kosovo en Ejército. La ONU y la UE expresaron preocupación y la OTAN lamentó la decisión.

Género, paz y seguridad

El proceso negociador continuó sin mecanismos de participación de mujeres ni de la sociedad civil de Kosovo y Serbia, si bien durante el año organizaciones de mujeres en alianza con actores internacionales llevaron a cabo actividades de promoción de la participación de mujeres, así como iniciativas de construcción de confianza. Entre ellas, continuó activo el diálogo entre mujeres de Kosovo y de Serbia en el marco de un proyecto que promueve la reconciliación a través

El proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo afrontó dificultades durante 2018 y seguía pendiente la creación de una asociación de municipios serbios del norte de Kosovo

de la construcción de confianza y diálogo entre mujeres y activistas de derechos humanos, implementado por la Asociación de Mujeres para los Derechos Humanos (Mitrovica, Kosovo) y la asociación de mujeres Udruženje Žena Peščanik (Krusevac, Serbia) con apoyo de Suecia y la ONG sueca Kvinna till Kvinna. Como parte de este proceso, medio centenar de mujeres se reunieron en marzo en Krusevac. También se llevaron a cabo reuniones en Vrnjacka Banja (Serbia).

Por otra parte, mujeres políticas y representantes de la sociedad civil de Serbia, Kosovo, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro, Macedonia y Albania se reunieron en Estambul, en noviembre, en un encuentro organizado por la plataforma Lobby Regional de Mujeres del Sudeste de Europa, con apoyo de ONU Mujeres. **Las participantes denunciaron la infrarrepresentación de mujeres en los procesos de paz y de gobernanza en la región.**

6. Negociaciones de paz en Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de cinco procesos de negociación que representaron un 10% del total de casos analizados en 2018.
- La dimensión regional e internacional de los conflictos y tensiones que fueron objeto de negociación y la influencia de actores externos en varias de las disputas fueron elementos clave que condicionaron la marcha de los procesos.
- Naciones Unidas tuvo un papel destacado como tercera parte en la mayoría de las negociaciones en la región, sobre todo a través de sus enviados especiales para los diferentes contextos.
- El proceso de implementación del acuerdo sobre el programa nuclear iraní se vio afectado por la decisión de EEUU de retirarse del pacto alcanzado en 2015.
- Después de meses de estancamiento en los contactos, las partes contendientes en Yemen celebraron una ronda de consultas en diciembre y alcanzaron un acuerdo sobre varios temas clave.
- Las negociaciones entre israelíes y palestinos permanecieron estancadas y los contactos entre partes contendientes se limitaron a intentar establecer un cese el fuego ante la escalada de violencia registrada durante el año.
- El proceso de reconciliación intra-palestina se mantuvo bloqueado, en un contexto de intensificación de las tensiones entre Hamas y Fatah.
- En Siria hubo varios esquemas de negociación que involucraron a diversos actores locales, regionales e internacionales, aunque con limitado impacto en las dinámicas de violencia.

En el presente capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio durante 2018. 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 cada uno 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 2018.

Tabla 6.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio en 2018

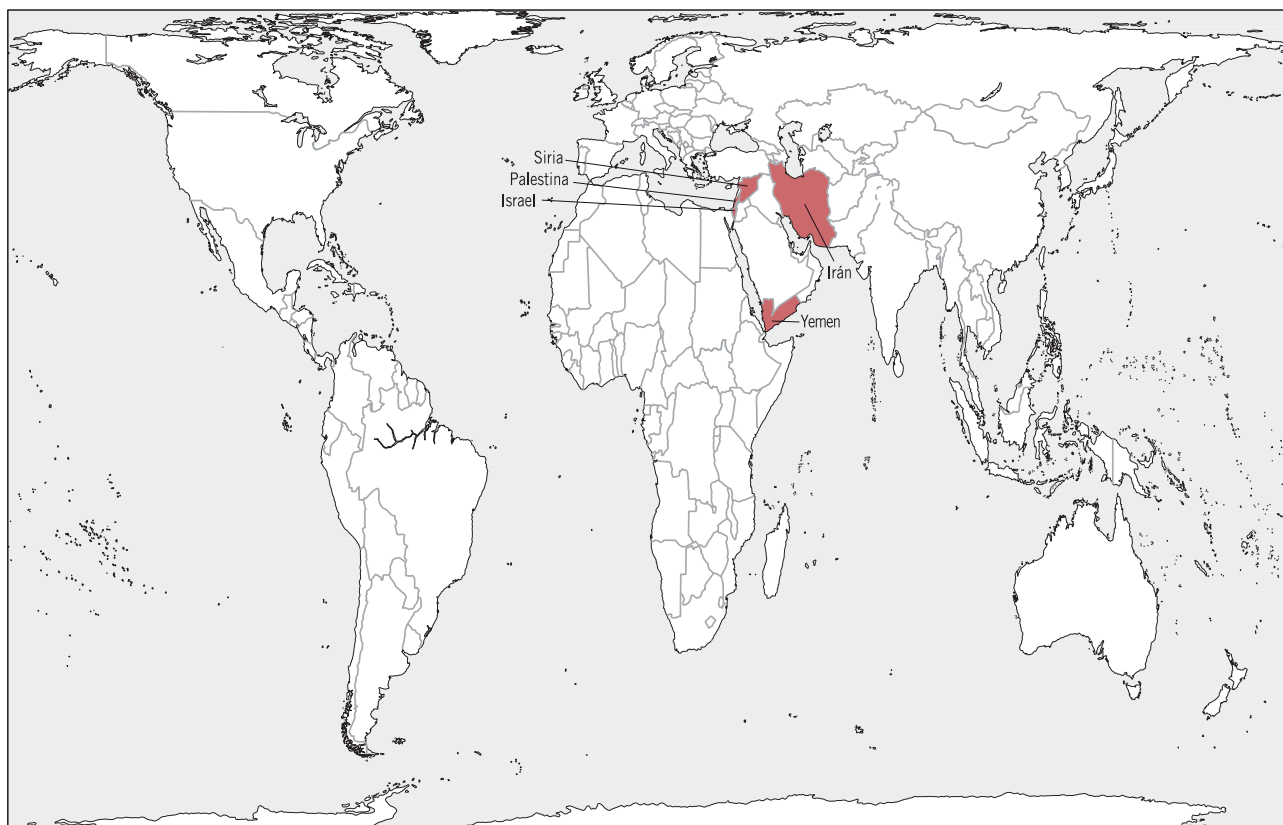
Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Irán (programa nuclear)	Irán, P5+1 (EEUU, Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), UE	ONU
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP)	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia, Omán
Palestina	Hamas, Fatah	Egipto, Qatar
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, EEUU, Rusia, Turquía, Irán, Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG)
Yemen	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansarallah	ONU, Kuwait, Omán

6.1 Negociaciones en 2018: tendencias regionales

En este apartado se analizan cinco procesos de negociación que tuvieron lugar durante 2018 en Oriente Medio, la misma cifra que el año anterior y que representa un 10% del total de procesos de paz 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: por un lado, el que hace referencia a la pugna entre los grupos palestinos Hamas y Fatah y, por otro, la tensión vinculada al programa nuclear iraní, que en 2015 derivó en la firma de un acuerdo validado internacionalmente. A excepción de la disputa intra-palestina, que es de carácter interno, el resto de casos eran internacionales (el conflicto palestino-israelí

Mapa 6.1. Negociaciones de paz en 2018 en Oriente Medio



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en el año 2018

y la tensión por el programa nuclear iraní) o internos internacionalizados (los conflictos armados en Siria y Yemen).¹ Dos de los casos se registraron en el Golfo (Yemen y el que implica a Irán) y tres en el Mashreq (Israel-Palestina, Palestina y Siria).

Respecto al tipo de actores involucrados en las negociaciones, **en todos los casos de la región los Gobiernos de los Estados escenario de conflicto y/o tensión fueron una de las partes negociadoras**, en interlocución –en algunos casos de manera no directa– con actores de diversa índole. Así, por ejemplo, en el caso de Yemen, el proceso implicó al Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi con el grupo armado conocido como los al-houthistas o Ansarallah. En Siria, tanto en el proceso de Ginebra promovido por la ONU como en el proceso de Astaná auspiciado por Rusia participaron miembros del Gobierno de Bashar al-Assad además de representantes de algunos sectores de la oposición política y de los grupos armados que operan en el país. Durante 2018, el Gobierno de Damasco también estuvo implicado en negociaciones directas con algunos actores del conflicto sirio, como por ejemplo las Syrian Democratic Forces (SDF), lideradas por fuerzas kurdas con respaldo de EEUU. En el caso

Los procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio representaron un 10% de casos a nivel global y estuvieron vinculados a tres contextos de conflicto armado y dos escenarios de tensión

de Israel-Palestina, los intereses de las partes siguieron representados por el Gobierno israelí de Benjamin Netanyahu y el de la Autoridad Palestina (AP), liderado por Mahmoud Abbas, aunque –siguiendo la tendencia de los últimos años– los contactos directos continuaron bloqueados y no se abordaron temas clave de la disputa.

Durante 2018, de hecho, los contactos con más impacto en las dinámicas del conflicto involucraron al Gobierno israelí con Hamas y tuvieron como eje un acuerdo de cese el fuego ante la intensificación de la violencia. En el caso de Palestina, en el proceso participaron la Autoridad Palestina y Hamas, que en los últimos años han intentado sin éxito superar la crisis intra-palestina que se arrastra desde 2006 y no han conseguido conformar un gobierno de unidad. En lo que respecta al acuerdo sobre el programa nuclear iraní, las negociaciones implicaron al Gobierno de Teherán y a otra serie de Estados que suscribieron el acuerdo de 2015 (los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad –China, Rusia, EEUU, Reino Unido y Francia– más Alemania), países que, junto a la UE y la ONU, han continuado involucrados en el proceso de implementación. Durante 2018, varios de estos actores realizaron gestiones para evitar la retirada de EEUU del acuerdo y, posteriormente –tras el anuncio

1. Para más información sobre el panorama de conflictos armados y tensiones a nivel global, véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2019.

de Washington de que abandonaba el pacto— para garantizar su continuidad.

En esta línea, cabe mencionar que **la dimensión regional e internacional de los conflictos y tensiones en Oriente Medio y la influencia de actores externos en varias de las disputas fueron elementos clave que continuaron condicionando la evolución de los procesos de negociación.** Un buen ejemplo de ello fue el impacto de las políticas de EEUU en varios contextos de la región. Así fue en el caso de Irán, ya que el Gobierno de Donald Trump decidió retirarse del acuerdo de 2015 —que se consiguió después de una década de negociaciones— y reimponer sanciones contra la república islámica, lo que provocó un aumento en la tensión bilateral. Asimismo, las políticas de Washington incidieron en las perspectivas de las negociaciones entre israelíes y palestinos. Varias medidas adoptadas por la administración estadounidense durante el año provocaron el rechazo de la población palestina y sus dirigentes, entre ellas el traslado de la embajada de EEUU a Jerusalén o la suspensión del financiamiento de la UNRWA. Estos hechos acentuaron la percepción de parcialidad favorable a los intereses de Israel por parte del gobierno de Trump, que anunció su intención de presentar un “plan definitivo” para resolver la disputa. Al finalizar el año, el anuncio de EEUU de que retiraría sus tropas de Siria también aparecía como un hecho con posibles repercusiones en las dinámicas del conflicto y en el futuro de las negociaciones.

El caso sirio también ilustró la incidencia de otros actores externos en el curso de las negociaciones. Rusia e Irán, aliados del régimen de Damasco, y Turquía, que ha dado apoyo a grupos de la oposición, continuaron promoviendo el proceso de Astaná —una vía paralela al proceso de Ginebra liderado por la ONU— y proyectando sus intereses en la disputa. La influencia de estos actores en el curso del conflicto quedó en evidencia en el acuerdo para crear una zona desmilitarizada para evitar los enfrentamientos entre grupos armados y las fuerzas del régimen de Assad en la provincia de Idlib, que fue pactado directamente entre Rusia y Turquía. Yemen fue otro de los casos donde se hizo patente la influencia de potencias regionales. En las consultas de finales de año celebradas en Estocolmo participaron representantes del Gobierno de Hadi y de los al-houthistas, pero la ONU confirmó que se habían mantenido contactos con Irán y Arabia Saudita. Según análisis de personas expertas, una solución política del conflicto requerirá la anuencia de los gobiernos de estos países, sobre todo de Riad, que ha liderado la campaña militar contra los al-houthistas.

Por lo que respecta a las terceras partes, éstas estuvieron presentes en todos los casos de Oriente Medio. Como ya se ha mencionado, la región ofrece ejemplos de contextos donde terceros países se alinean con uno

de los bandos en pugna y, al mismo tiempo, intentan desempeñar un papel como tercera parte mediadora o facilitadora de una solución negociada al conflicto. Algunos países de Oriente Medio también oficiaron como terceras partes en procesos de la región, como por ejemplo Egipto —en el caso de Israel-Palestina y en la disputa intra-palestina—, Omán —en el caso de Yemen e Israel-Palestina— o Kuwait —en Yemen. Cabe mencionar que otros países de la región oficiaron como mediadores o facilitadores en negociaciones fuera de Oriente Medio, como en el caso de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos o Qatar, implicados en casos del Cuerno de África y en Afganistán.² Adicionalmente, cabe destacar el papel que juega Naciones Unidas en los diferentes procesos negociadores en Oriente Medio. **La ONU estuvo involucrada como tercera parte en cuatro de los cinco casos analizados a través de diversos formatos, aunque durante 2018 destacó especialmente la actividad de los enviados especiales** designados para facilitar una salida a los diferentes conflictos.

En el caso de Israel-Palestina, el enviado especial de la ONU para el proceso de paz en Oriente Medio, Nickolay Mladenov, tuvo un papel destacado —junto con Egipto— en los esfuerzos para establecer una tregua entre Israel y Hamas. En Yemen, el nuevo enviado especial de la ONU, Martin Griffiths, realizó numerosas gestiones que desembocaron en una ronda de consultas y en un acuerdo en Estocolmo, sorteando así un bloqueo en el diálogo que se mantenía desde 2016. El enviado especial de la ONU para Siria, Staffan de Mistura —que dimitió al finalizar el año tras más de cuatro años en el cargo—, continuó en 2018 con los intentos por abrir camino a una negociación política sobre el futuro del país, aunque el proceso de Ginebra se vio eclipsado por el proceso de Astaná impulsado por Moscú. La implicación de la ONU en los procesos de la región también se materializó en su participación en otros formatos, como el Cuarteto para Oriente Medio para el conflicto palestino-israelí (Rusia, EEUU, UE, ONU) o a través del seguimiento de la implementación de los compromisos adquiridos en el marco del acuerdo sobre el programa nuclear iraní.

En cuanto a la **agenda negociadora en los diferentes procesos**, es necesario tener en cuenta que los temas en discusión no siempre trascienden a la opinión pública. Partiendo de esta consideración, durante 2018 en ninguno de los casos analizados en Oriente Medio se abordaron los temas de fondo de las disputas. **El tema más recurrente en los casos de la región durante el año fue el de la búsqueda de acuerdos relativos a altos el fuego, treguas y ceses de las hostilidades.** Los intentos por frenar las dinámicas de violencia a través de este tipo de pactos estuvieron presentes en los casos de Israel-Palestina, Siria y Yemen a lo largo de 2018. El resto de temas de la agenda fue más variado, en función de las singularidades de cada contexto. En el caso de Irán,

2. Véase los capítulos de África y Asia en esta publicación.

además del tema central vinculado a la no proliferación nuclear, parte de la atención estuvo dedicada a algunas actividades iraníes que fueron motivo de inquietud – no solo para EEUU–, relativas a transferencias de armas a actores armados en varios países de la región. En el caso de la disputa intra-palestina, el eje de los debates estuvo en temas como el control de Gaza y el levantamiento de sanciones a la Franja. En Siria, los diversos canales de negociación abordaron diferentes temas. El proceso de Astaná tuvo entre sus ejes de discusión la conformación del comité constitucional –sin ofrecer avances significativos durante el año. Paralelamente, algunas partes contendientes abordaron aspectos generales relativos a la seguridad – objeto de discusión entre el Gobierno de Assad y las SDF– o alcanzaron acuerdos puntuales para intercambios de cuerpos, liberaciones de prisioneros y evacuaciones de combatientes y población civil. Los intercambios de prisioneros, el repliegue de combatientes y el acceso de ayuda humanitaria estuvieron presentes en la agenda de negociaciones tanto en Siria como en Yemen.

Respecto a la evolución general de las negociaciones en la región durante 2018, el panorama no fue alentador y el caso de Yemen era el único que permitía albergar ciertas expectativas positivas al finalizar el año. Los primeros contactos directos entre las partes desde 2016 no sólo desembocaron en diciembre en un acuerdo sobre temas relevantes para frenar la violencia y facilitar el acceso de ayuda humanitaria en Yemen, sino también en un compromiso de las partes para continuar los contactos y evitar acciones que deriven en una escalada. Pese a ello, las partes y la ONU resaltaron que el acuerdo no puede ser considerado aún como parte de una negociación política para resolver el conflicto y personas expertas alertaron sobre diferentes aspectos que pueden incidir en la fragilidad del acuerdo, entre ellas la reacción de actores que no han tenido protagonismo en el diálogo. El resto de casos de la región registró múltiples dificultades y/o un persistente estancamiento. Así, por ejemplo, en el caso de la disputa entre Hamas y Fatah, pese a las expectativas creadas a finales de 2017 por la firma de un nuevo acuerdo de reconciliación, durante 2018 se confirmaron las dinámicas previas de desconfianza y las dificultades para implementar lo pactado. En el caso de Israel-Palestina, se mantuvo el bloqueo crónico en las negociaciones y las expectativas para 2019 eran poco alentadoras, teniendo en cuenta la posición de EEUU y el clima preelectoral en Israel. En Siria, los escasos acuerdos entre algunos actores no supusieron un impacto significativo en las dinámicas del conflicto y no se abordaron temas clave de la disputa, mientras que el régimen de Damasco parecía cada vez más convencido de imponer sus posiciones por la vía militar. En el caso del programa nuclear iraní, si bien la república islámica

reafirmó su compromiso con el pacto, el impacto de la retirada de EEUU y de la reimposición de sanciones alentaba incertidumbres sobre el futuro del acuerdo al finalizar el año.

Finalmente, en cuanto a la dimensión de género de los procesos de paz en Oriente Medio, **los casos analizados ilustraron las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para la participación significativa en ámbitos de negociación formal, pero también sus iniciativas para denunciar la marginación e intentar conseguir una mayor presencia en estos espacios.** Así, por ejemplo, un grupo de mujeres yemeníes hicieron llegar una carta al nuevo enviado especial de la ONU para subrayar los impactos de género del conflicto, exigir una participación efectiva de las mujeres en todas las vías del proceso de paz y plantear los temas que, desde su punto de vista, se debían priorizar para abordar la situación en el país. Ante foros como el Consejo de Seguridad de la ONU, mujeres palestinas también hicieron visibles los impactos del conflicto, de la ocupación israelí y la exclusión de las mujeres en procesos políticos clave, incluyendo la reconciliación intra-palestina. A lo largo del año, mujeres sirias también participaron en espacios para presentar sus visiones del conflicto. Cabe destacar también que durante 2018 se mantuvo activo el Syrian Women Advisory Board, en el marco de las negociaciones intra-sirias promovidas por la ONU. Adicionalmente, en 2018 la oficina del nuevo enviado especial de la ONU para Yemen promovió la creación de un grupo técnico, el Yemeni Women's Technical Advisory Group. Este grupo técnico no participó como parte en las consultas de Estocolmo, pero estuvo en Suecia durante las conversaciones y mantuvo contactos con las delegaciones de las partes contendientes.

6.2 Análisis de casos

Golfo

Irán (programa nuclear)	
Actores negociadores	Irán, P5+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China, más Alemania) ³ , UE
Terceras partes	ONU
Acuerdos relevantes	Plan de Acción Conjunto (acuerdo provisional, 2013), Plan Integral de Acción Conjunto (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

3. Tras la retirada de EEUU del pacto en 2018, este grupo de países pasó a ser denominado en medios de prensa como P4+1.

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 favoreció un diálogo sustantivo en materia nuclear, facilitó nuevas rondas de negociaciones y derivó en la firma de acuerdos que pretendían 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.

La implementación del acuerdo sobre el programa nuclear suscrito en 2015 –después de más de una década de negociaciones– quedó en entredicho durante el año después de que el Gobierno de EEUU decidiera retirarse del Plan Integral de Acción Conjunto, también conocido como JCPOA por sus siglas en inglés. La administración de Donald Trump adoptó la decisión en mayo y reimpuso sanciones contra la república islámica, cuestión que derivó en una creciente tensión bilateral y en la activación de esfuerzos de otros países implicados en el acuerdo para garantizar su continuidad. Cabe destacar que la decisión estadounidense se produjo a pesar de que todos los informes trimestrales de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) emitidos desde la adopción del acuerdo –incluyendo los publicados en 2018– confirmaron que Irán estaba cumpliendo con los compromisos adquiridos en el marco del acuerdo.

Durante los primeros meses del año EEUU intentó convencer a otros países signatarios del acuerdo nuclear –en especial a los europeos: Reino Unido, Alemania y Francia– sobre la necesidad de introducir modificaciones al pacto para, entre otras cuestiones, garantizar inspecciones a sitios militares iraníes y sancionar su programa de misiles balísticos. Dirigentes de estos países, a su vez, intentaron persuadir al Gobierno de Trump sobre la importancia de no abandonar el acuerdo y abordaron el tema directamente con el presidente estadounidense durante sus viajes a Washington (Emanuelle Macron y Angela Merkel en sendas visitas a la Casa Blanca en abril). Irán, por su parte, también estuvo activo en el campo diplomático. El ministro de Exteriores iraní, Mohammad Javad Zarif, se reunió en enero con sus pares británico, francés y alemán y con la alta representante para la política exterior de la UE, Federica Mogherini, quien le confirmó el compromiso firme de Europa con el acuerdo.

En abril, EEUU y los tres países europeos signatarios del acuerdo mantuvieron una nueva ronda de conversaciones para intentar responder a las aprensiones de Trump sobre el acuerdo sin caer en vulneraciones del pacto. Para entonces la presión de EEUU ya se había intensificado a través de un ultimátum, que vencía el 12 de mayo y las amenazas cruzadas entre Teherán y Washington habían aumentado. Finalmente, EEUU decidió oficializar su retirada del acuerdo el 8 de mayo. El secretario general de la ONU, António Guterres, lamentó la decisión y recordó que el JCPOA había constituido un gran logro en lo que respecta a la no proliferación de armas nucleares y a la paz y seguridad a nivel regional e internacional. Tras el anuncio de EEUU, el Gobierno iraní envió una carta a Guterres en la que confirmaba que su país continuaría respetando el acuerdo. El secretario general de la ONU celebró la decisión, pero al mismo tiempo planteó la necesidad de que las autoridades iraníes consideraran algunas preocupaciones de varios países por actividades que contravendrían las medidas restrictivas establecidas en la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU, que de forma unánime refrendó e hizo suyo el JCPOA en 2015. En sus informes ante el Consejo de Seguridad de la ONU en junio y en diciembre, Guterres detalló algunos de los elementos de preocupación, entre ellos las denuncias sobre transferencias de armas a los al-houthistas en el marco del conflicto en Yemen, la provisión de armas a grupos en Bahrein y la entrega de arsenales a grupos armados en Gaza. Si bien en algunos de estos casos la investigación de la ONU constató que se trataba de armas iraníes, no se había podido determinar que las transferencias se hubieran realizado después de enero de 2016, ya que en ese caso contravendría lo dispuesto en la resolución 2231. Israel también denunció a Irán ante la ONU por el uso de determinadas armas en Siria y por pruebas misilísticas que supondrían una vulneración de la resolución 2231.

Tras la decisión del Gobierno de Trump de retirarse del pacto diversos análisis alertaron sobre el aumento de las posibilidades de una confrontación entre Washington y Teherán. En los meses siguientes EEUU e Irán subieron el tono de sus amenazas e hicieron demostraciones de fuerza que acentuaron el clima hostil. La administración estadounidense reinstaló las sanciones previas al acuerdo y también anunció nuevas medidas de castigo contra una serie de individuos iraníes, más de 700 a lo largo del año. Irán avisó en junio que estaba adoptando medidas preparatorias para incrementar su capacidad de enriquecimiento de uranio en caso de que el acuerdo colapsara. Adicionalmente, Irán advirtió de que sus fuerzas podrían cerrar el estratégico Estrecho de Ormuz en caso de que se bloquearan las exportaciones de petróleo y realizó masivos ejercicios militares en el Golfo Pérsico en agosto –incluyendo pruebas con misiles balísticos. Teherán también decidió llevar el caso ante la Corte Internacional de Justicia, que en octubre se pronunció a favor de Irán en lo que respecta

a las sanciones humanitarias. Según organismos especializados, las sanciones de EEUU podrían repercutir muy severamente en la economía iraní. **En paralelo a esta dinámica de creciente tensión, otros de los países signatarios del acuerdo impulsaron algunas iniciativas para intentar garantizar su continuidad.** En mayo, tras el anuncio de Trump de retirada del pacto, el también llamado E3 (Reino Unido, Francia y Alemania) y Mogherini lamentaron la medida. Expertos del llamado P4+1 (anteriormente “P5+1”, integrado ahora por Reino Unido, Francia, Rusia y China más Alemania) mantuvieron una reunión técnica en Teherán en junio y en una reunión ministerial en Viena en julio expresaron apoyo a su implementación. Cabe destacar que la UE se mostró especialmente preocupada por las posibles consecuencias de la decisión de Washington en las inversiones europeas en Irán.

Yemen	
Actores negociadores	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansarallah
Terceras partes	ONU, Kuwait, Omán
Acuerdos relevantes	Acuerdo de Estocolmo (2018)

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 finales de 2018 que los contactos entre las partes se reactivaron, despertando cautas expectativas sobre las posibilidades de avanzar hacia una salida política al conflicto. Las hostilidades han agravado significativamente la situación de seguridad y humanitaria en el país.

Al finalizar el año 2018 se despertaron algunas expectativas sobre las posibilidades de avanzar hacia una salida negociada al conflicto armado en Yemen, después de que tras meses de intentos frustrados se consiguiera celebrar una ronda de consultas entre el Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi y los al-houthistas/Ansarallah a instancias de la ONU. Estas **consultas entre las partes –primer contacto desde el bloqueo en los esfuerzos de diálogo en 2016–** tuvieron lugar en diciembre en Suecia, desembocaron en acuerdos sobre varios temas clave y fueron consideradas como una muestra de compromiso con una solución política del conflicto, que continuaría

siendo objeto de debate entre las partes. Las consultas se produjeron en un contexto internacional de preocupación por la deriva del conflicto en Yemen, teniendo en cuenta –entre otros factores– la intensificación de la violencia durante el año, el agravamiento de la crisis humanitaria, el riesgo de hambruna para 14 millones de personas en el país y el aumento de los recelos por algunas políticas de Arabia Saudita, líder de la coalición armada que apoya al Gobierno de Hadi.

En 2018 el trabajo para reactivar la vía de diálogo se inició tras la designación de un nuevo enviado especial de la ONU, a principios de año. El diplomático británico y exdirector ejecutivo del Instituto Europeo para la Paz, Martin Griffiths, asumió el cargo en marzo y desde entonces mantuvo una serie de reuniones con actores locales y regionales con la intención de presentar un nuevo marco para la reactivación de las conversaciones sobre el conflicto en Yemen. Sus gestiones se desarrollaron en paralelo a intensas hostilidades en distintos frentes y en medio de una creciente tensión y alarma por las previsiones sobre un aumento de la confrontación por el estratégico puerto de Hodeida, en manos de los al-houthistas y punto de entrada para el 80% de los bienes al país. **Griffiths identificó como su prioridad evitar una batalla abierta en Hodeida por las severas consecuencias políticas y humanitarias que podría tener y reactivar rápidamente el diálogo.** El enviado especial de la ONU para Yemen presentó en julio al Gobierno de Hadi, a los al-houthistas y a la coalición internacional liderada por Arabia Saudita un plan que contemplaba la supervisión de la ONU de Hodeida y de otros dos puertos al norte de la ciudad; un repliegue en fases de las fuerzas al-houthistas y la retirada de las fuerzas apoyadas por Emiratos Árabes Unidos de Hodeida; y la reapertura del aeropuerto de la capital yemení, Sanaa; entre otras medidas. Las partes propusieron cambios y, tras una serie de contactos, Griffiths anunció la celebración de “consultas” a principios de septiembre en Ginebra. Teniendo en cuenta el bloqueo en el diálogo desde 2016, el enviado especial optó por esta aproximación en vez de convocar directamente “conversaciones de paz”. La idea era que estas consultas ofrecieran una oportunidad a las partes para discutir un marco para las negociaciones y acordar algunas medidas de confianza relevantes. Para ello se tuvo en cuenta que en los meses previos se habían alcanzado algunos acuerdos puntuales de carácter humanitario, por ejemplo, en Hodeida, para permitir que la ONU realizara vacunaciones contra el cólera, con la colaboración de al-houthistas y Emiratos Árabes Unidos.

Sin embargo, estas consultas en Ginebra no llegaron a celebrarse, en medio de recriminaciones mutuas. El encuentro se frustró después de que los al-houthistas anunciaran que no viajarían a la ciudad suiza por dificultades para acordar las condiciones del viaje. La delegación del grupo pretendía viajar desde Sanaa en un avión de Omán hasta la capital de ese país, Muscat, trasladando consigo a un grupo de al-houthistas heridos. Sin embargo no hubo acuerdo en los detalles del procedimiento con la coalición liderada por Arabia

Saudita, que controla el espacio aéreo. Tampoco sobre las garantías de retorno a Yemen de los dirigentes al-houthistas que participarían en las consultas. Este *impasse* motivó una nueva intensificación de las hostilidades en torno a Hodeida, pero no frenó los canales diplomáticos. En las semanas siguientes Griffiths multiplicó los esfuerzos para llevar a las partes a un diálogo y en reuniones con altos cargos de EEUU, en octubre, solicitó explícitamente su apoyo al proceso de paz, a través de presiones a la coalición liderada por Arabia Saudita. En ese momento, Riad ya era objeto de críticas por el impacto de sus tácticas de guerra en la población civil yemení y por la noticia del brutal asesinato del periodista saudí, Jamal Kashoggi, en el consulado saudí en Estambul.

A finales de octubre, con algunas condiciones y matices, altos cargos de EEUU propusieron el establecimiento de un alto el fuego. Este mensaje no sintonizaba del todo con la aproximación de Griffiths, partidario de no condicionar el inicio de las consultas a un cese el fuego para evitar el descarrilamiento del proceso. En las semanas siguientes, sin embargo, se anunciaron algunas medidas relevantes. La coalición liderada por Riad aseguró que iniciaba una “pausa” en su ofensiva. Días más tarde, los al-houthistas informaron que cesaban los ataques con misiles a Arabia Saudita y EAU y mostraron su disposición a una tregua más amplia. Paralelamente, EEUU desalentó la presentación de una resolución ante el Consejo de Seguridad de la ONU sobre la situación humanitaria en Yemen. El texto demandaba una suspensión de los combates en torno al puerto de Hodeida y fijaba un plazo de dos semanas para que los al-houthistas y la coalición militar liderada por Riad retiraran todas las barreras que estaban dificultando el ingreso de ayuda humanitaria. EEUU y otros países como China, Kazajstán y Etiopía argumentaron la conveniencia de congelar la presentación de la resolución a la espera de los resultados de las consultas impulsadas por la ONU. Trascendió que Arabia Saudita y EAU habían realizado una fuerte campaña de presión en esos días, amenazando con boicotear las conversaciones en Estocolmo, porque no deseaban que una resolución de la ONU limitara sus posibilidades de acción militar. Las consultas estuvieron precedidas de otras acciones relevantes, incluyendo un acuerdo con Arabia Saudita para la evacuación de combatientes al-houthistas heridos de Sanaa a Muscat, como medida de confianza. Teniendo en cuenta los problemas que habían impedido la celebración de consultas en septiembre, el enviado especial de la ONU decidió acompañar a la delegación al-houthista en su viaje a Suecia en un avión fletado por Kuwait, uno de los países mediadores. Un día antes, un grupo de 50 al-houthistas heridos fue trasladado a Omán.

Finalmente, las consultas en Suecia tuvieron lugar entre el 6 y el 13 de diciembre en el castillo de Johanesberg, en la localidad de Rimbo, en las afueras de Estocolmo. Las delegaciones de las partes se sentaron frente a frente en la sesión inaugural, pero durante el resto de los días no mantuvieron contactos directos. El equipo

de Griffiths se encargó de contrastar las posiciones sobre los distintos temas con ambos grupos. Durante la clausura del evento, los líderes de ambas delegaciones –el ministro de Exteriores del Gobierno de Hadi, Khaled al-Yamani, y Mohamed Abdelsalam en nombre de los al-houthistas– se dieron la mano públicamente en compañía del secretario general de la ONU, António Guterres, hecho que fue considerado como una señal de los progresos realizados durante las consultas.

El proceso concluyó con el llamado Acuerdo de Estocolmo, que aborda tres temas clave. En primer lugar, el pacto estableció un cese el fuego inmediato en la estratégica ciudad-puerto de Hodeida y en los puertos de Salif y Ras Issa. Los combatientes debían retirarse fuera de los límites de la ciudad y de los puertos en un plazo de dos semanas, se instalaría un cese el fuego en toda la provincia, se crearía un comité de coordinación encabezado por la ONU para supervisar el repliegue y el desminado de la zona y se fortalecería la presencia de la ONU en el área. En segundo lugar, se creó un mecanismo para un intercambio de prisioneros masivo, que involucraría a unos 15.000 cautivos y que debería concretarse el 20 de enero de 2019. Por último, se certificó un acuerdo de entendimiento sobre la ciudad de Taiz, que contemplaba el establecimiento de un comité conjunto con participación de las partes, Naciones Unidas y un representante de la sociedad civil. Las partes se comprometieron, además, a evitar cualquier acción, escalada o decisiones que pudieran afectar las perspectivas de implementación del acuerdo. Aunque no se anunciaron acuerdos al respecto, se supo que durante los contactos también se abordaron propuestas para la reapertura del aeropuerto de Sanaa y que se habrían acercado posiciones para la creación de “corredores humanitarios” y ceses el fuego localizados para permitir la entrega de ayuda. **El secretario general de la ONU confirmó también que había habido consultas con Irán y Arabia Saudita y otros actores regionales –que no participaron directamente en las consultas–** y calificó su papel como “constructivo” en la creación de condiciones para el acuerdo. Según el Acuerdo de Estocolmo, las consultas continuarían en enero de 2019 en un sitio a acordar por las partes. Al finalizar 2018 el acuerdo había comenzado a implementarse, aunque persistían problemas de acceso para la ayuda humanitaria y las partes se acusaban mutuamente de vulneraciones al cese el fuego.

Diversos análisis apuntaron retos para una eventual solución política al conflicto yemení. Algunas personas expertas llamaron la atención sobre la aproximación adoptada por Griffiths, que además de privilegiar la celebración de “consultas” optó por centrar primero la agenda en medidas de confianza y por un formato más reducido de actores implicados en los contactos. En esta línea, se destacó que existe el riesgo de estar simplificando un conflicto muy complejo y que la no inclusión de otros actores relevantes en el corto plazo –como actores del sur de línea secesionista– puede ser un factor de desestabilización. Asimismo, se planteó que cualquier solución política requerirá de la anuencia de

actores externos, incluyendo Emiratos Árabes Unidos, Irán y sobre todo de Arabia Saudita. Otras voces destacaron la necesidad e importancia de implicar en el proceso de diálogo a otros actores, incluyendo a las mujeres yemeníes. Griffiths argumentó que primero se necesitaba frenar el conflicto armado entre al-houthistas, el Gobierno de Hadi y la coalición liderada por Riad y que, después, será posible iniciar un proceso de paz con la participación de otros grupos. El enviado especial de la ONU también defendió los esfuerzos de diplomacia *track II* complementarios a las negociaciones oficiales como un elemento clave para la construcción de paz en Yemen y mantuvo reuniones con diversos actores yemeníes desde que inició su mandato.

El año 2018 acabó con ciertas expectativas en Yemen, tras el acuerdo alcanzado en Estocolmo que puso en marcha un alto el fuego en el estratégico puerto de Hodeida

Género, paz y seguridad

Durante 2018 las mujeres yemeníes impulsaron una serie de iniciativas para articular sus propuestas para la transformación del conflicto y hacer oír su voz en los espacios formales. El Yemeni Women's Pact for Peace and Security –grupo que representa a un conjunto diverso de mujeres yemeníes comprometidas con el fin de la violencia en su país y convencidas de la necesidad de tener más presencia en las negociaciones, creado en 2015 con ayuda de ONU Mujeres– mantuvo reuniones en Amán (Jordania) en febrero para planear estrategias de respuesta ante los distintos escenarios previstos para Yemen. Otra decena de mujeres yemeníes participó en un grupo de trabajo impulsado por ONU Mujeres, junto a mujeres de Siria e Iraq, para discutir cómo promover la paz en sus respectivos países. En marzo, **un total de 145 mujeres, entre ellas más de un centenar de mujeres líderes yemeníes, premios Nobel de la paz y representantes de organizaciones internacionales enviaron una carta al recién designado enviado especial de la ONU en la que pedían que aprovechara la oportunidad para apoyar la participación efectiva de las mujeres yemeníes en la construcción de la paz.**

En la misiva las mujeres presentaron un panorama de la situación actual de las mujeres en Yemen, denunciando el significativo incremento de la violencia de género tras el estallido del conflicto en marzo de 2015, alertando de que hasta julio de 2017 se habían documentado 2.447 casos de mujeres muertas o heridas, destacando que de los más de dos millones de personas desplazadas internamente un 76% eran mujeres o menores de edad y advirtiendo de que el matrimonio infantil se había incrementado en un 66% como recurso de muchas familias para enfrentar la pobreza ante el acusado deterioro económico en el país, entre otros temas. La carta destacó que pese a este panorama, mujeres yemeníes no habían cesado en sus esfuerzos por la paz, sobre todo a nivel comunitario (en temas como treguas locales, reintegración de menores combatientes, gestión de ayuda humanitaria). El grupo de mujeres yemeníes se quejó de exclusión de las iniciativas impulsadas para

buscar una salida negociada al conflicto en los últimos años, recomendaron priorizar una decena de temas, incluyendo un cese inmediato de las hostilidades, el fin del asedio a Taiz, reactivar las negociaciones de paz, mecanismos para poner fin al reclutamiento de menores, abordar una solución justa para la cuestión del sur de Yemen, pagar al funcionamiento público, liberar a personas detenidas, asegurar el funcionamiento de los servicios de salud y educación e impulsar una justicia transicional con enfoque de género. También demandaron apoyo a la participación efectiva de mujeres a través de la presencia de expertas de género en las delegaciones, consultas regulares con líderes de organizaciones de mujeres de todo el país y una representación de al menos el 30% de mujeres en todos los niveles del proceso de paz, entre otras medidas.

En este contexto, **la oficina del enviado especial de la ONU promovió la formación del Yemeni Women's Technical Advisory Group**, en línea con la agenda internacional de género, paz y seguridad y con los resultados de la Conferencia de Diálogo Nacional en Yemen (2015), que demandaba una participación mínima de 30% de mujeres en puestos públicos y en delegaciones negociadoras. Según se informó, el grupo –integrado por ocho mujeres– pretende representar una variedad de voces bajo principios de neutralidad, independencia y profesionalismo. No está concebido como una delegación para el proceso de consultas, sino como un grupo que colabore directamente con la Unidad de Género, Paz y Seguridad de la oficina del enviado especial para ayudar en la elaboración de la estrategia de Griffiths para el conflicto. El Yemeni Women's Technical Advisory Group trabajó con la oficina de Griffiths durante las consultas en Suecia, ocasión que sus integrantes aprovecharon para reunirse con las delegaciones de las partes contendientes.

Mashreq

Israel-Palestina	
Actores negociadores	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP)
Terceras partes	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia, Omán
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), Memorandum de Wye River (1998), Memorandum 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.

Siguiendo la tendencia de los últimos años, **las negociaciones entre los Gobiernos palestino e israelí permanecieron estancadas y el clima general entre las partes sufrió un deterioro como consecuencia de diversos factores. Entre ellos, la mayor escalada de violencia desde 2014 –que causó la muerte a 170 personas palestinas y heridas a más de 6.000 durante 2018– algunas medidas adoptadas durante el año por el Gobierno estadounidense y por Israel, y la persistente división intra-palestina.**⁴ Así, durante el año se solaparon los debates sobre las perspectivas reales de un plan de paz para el conflicto palestino-israelí a propuesta de la Administración de Donald Trump y gestiones más concretas dirigidas a acordar un cese el fuego entre Israel y actores palestinos.

Respecto a las perspectivas de un plan de paz para el conflicto, el Gobierno palestino de Mahmoud Abbas mantuvo su posición de rechazo a una eventual propuesta estadounidense e insistió en que no participaría en iniciativas mediadas por EEUU, dada su posición parcial y abiertamente favorable a los intereses israelíes. Tras reconocer a Jerusalén como capital de Israel en 2017, durante 2018 el Gobierno de Trump adoptó otra serie de decisiones que motivaron el rechazo de la población palestina y sus dirigentes, así como de diversos actores de la comunidad internacional. EEUU concretó en mayo el traslado de su embajada a Jerusalén en medio de la dura campaña israelí contra las protestas palestinas por la Nakba, que entonces ya había provocado la muerte de 55 personas palestinas y heridas a más de 1.200. Meses después, en septiembre, EEUU oficializó la suspensión de la financiación a la agencia de la ONU para la población refugiada palestina, UNRWA, que provee asistencia a más de cinco millones de personas refugiadas en los territorios palestinos, Siria, Líbano y Jordania. EEUU era el principal donante de la UNRWA con 300 millones de dólares y previamente había recortado otros 200 millones en ayuda bilateral a Gaza y Cisjordania. Representantes palestinos y analistas consideraron la decisión como hostil y como una medida que pretendía mermar una de las demandas

palestinas clave en las negociaciones de paz: el retorno de las personas refugiadas. Otras medidas polémicas de EEUU durante el año fueron su decisión de retirarse del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, alegando que la organización tenía prejuicios contra Israel; el cierre de la misión y la expulsión del embajador de la OLP en Washington; y el cierre de su misión diplomática para atender a población palestina en Jerusalén, rebajando el consulado a una unidad dentro de la embajada ante Israel. El negociador palestino, Saeb Erekat, consideró esta medida como una prueba de que EEUU asumía como propia la narrativa israelí en materia de Jerusalén, asentamientos y personas refugiadas.

A lo largo de 2018 también se mantuvo la expectativa sobre la propuesta de EEUU para abordar el conflicto palestino-israelí, que Trump ha anunciado como el “plan definitivo” y “el acuerdo del siglo” y de cuya redacción está encargado su yerno, Jared Kushner. Dirigentes palestinos reiteraron durante el año que la propuesta de paz de EEUU no pretendía ofrecer una solución justa y sostenible, sino legitimar la ocupación israelí y criticaron que el equipo redactor de la propuesta fuera claramente pro-israelí. Además de Kushner, este grupo incluye al embajador David Friedman –también abiertamente partidario de los asentamientos israelíes–, y a Jason Greenblatt, enviado especial de Trump para Oriente Medio. El equipo de Kushner realizó una visita a la región en junio para preparar el terreno para su plan y se reunió con representantes israelíes, egipcios y jordanos, pero no palestinos. En este contexto, las autoridades palestinas optaron por promover medidas tendientes a la internacionalización de la disputa, como la celebración de una conferencia internacional de paz –idea que fue rechazada por EEUU– o la solicitud de una investigación sobre crímenes de guerra, contra la humanidad y *apartheid* de Israel en la Corte Penal Internacional.

Cabe destacar que las reticencias al plan de EEUU, sin embargo, también se manifestaron en la parte israelí. El primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, declaró que no veía urgencia para la presentación del plan y, según trascendió, no estaría interesado en ningún proceso que pueda suponer que su gobierno haga algún tipo de concesiones en 2019, un año electoral. Figuras de su gabinete, como la ministra de Justicia Ayelet Shaked, declararon públicamente que consideraban que el plan de paz de EEUU era una “pérdida de tiempo” porque las diferencias entre palestinos e israelíes eran demasiado profundas. En este contexto, durante 2018 el Gobierno israelí adoptó medidas que agudizaron las distancias entre las partes, como la ley que a mediados de año declaró a Israel como Estado judío y que motivó protestas masivas de la población árabe-israelí, que representa un 17,5% de la población. En septiembre, Trump anunció que el plan se conocería dentro de dos o cuatro meses, pero posteriormente la prensa informó

4. Para más información sobre el conflicto palestino-israelí y sobre la tensión entre Hamas y Fatah en Palestina, véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2019.

que la presentación podría retrasarse a febrero o incluso a marzo o abril de 2019. Según trascendió, uno de los hechos que habría influido en el retraso del calendario previsto fue el asesinato del periodista disidente saudí Jamal Kashoggi, ya que Kushner pretendía que el príncipe saudí Mohamad bin Salman fuera uno de los valedores de su iniciativa.

Ante el bloqueo del proceso de paz entre palestinos e israelíes, otros actores internacionales decidieron involucrarse o mostraron su disposición a intervenir como facilitadores. Así, hacia finales de año se conoció que Omán había compartido algunas ideas con israelíes y palestinos para reactivar las negociaciones, aunque sin actuar como mediador. Mahmoud Abbas viajó a este país a finales de octubre y se reunió con el líder omaní, el sultán Qaboos. Días más tarde, el dirigente omaní recibió la visita de Netanyahu, en el primer viaje de un primer ministro israelí al país desde 1996. Paralelamente, el presidente francés, Emmanuel Macron, también manifestó su intención de hacer una propuesta propia para abordar el conflicto palestino-israelí si EEUU retrasaba aún más la presentación de su plan. Rusia, a través de su ministro de Exteriores, Sergei Lavrov, también manifestó su disponibilidad para mediar en la disputa, argumentando que la estabilidad regional no sería posible sin resolver el conflicto. Egipto fue otro de los actores que mostró su disponibilidad para mediar entre Israel y actores palestinos, aunque durante 2018 sus esfuerzos estuvieron centrados principalmente en la reducción de la violencia ante el significativo incremento de las hostilidades.

Respecto a los acuerdos de cese el fuego, cabe destacar que Egipto y también el coordinador especial de la ONU para el Proceso de Paz en Oriente Medio, Nickolay Mladenov, se involucraron en los esfuerzos para la suspensión de los enfrentamientos entre Israel y Hamas. En un clima de persistencia de las rivalidades intra-palestinas, el Gobierno de Abbas se mostró contrario a cualquier acuerdo entre Israel y Hamas antes de que la AP recupere el control sobre Gaza. El Gobierno de Abbas incluso amenazó con intensificar las presiones a la Franja.⁵ Tras una reunión a principios de noviembre con el presidente egipcio, Abbas accedió a la implementación inicial de un cese el fuego. Hamas contuvo las protestas en la barrera de separación con Israel en Gaza, mientras que Israel replegó su bloqueo naval a la Franja y permitió la entrega de combustibles y recursos para el pago de funcionarios palestinos financiados por Qatar. Tras nuevos incidentes de violencia, esta tregua se reactivó a mediados de mes y derivó en la renuncia del ministro de Defensa israelí, Avigdor Lieberman, en protesta por lo que consideró como una rendición. A lo largo del año se informó de otros ceses el fuego intermitentes, como por ejemplo en

mayo o en octubre, entre Israel y la Jihad Islámica. En diciembre, informaciones de prensa apuntaban a que Netanyahu había enviado mensajes a Abbas y a Hamas advirtiéndoles de que Israel no mantendría un cese el fuego en Gaza si paralelamente se orquestaban ataques contra intereses israelíes en Cisjordania.

Durante 2018 las negociaciones entre israelíes y palestinos permanecieron estancadas y el Gobierno de Trump continuó postergando la presentación de su plan para abordar el conflicto

Género, paz y seguridad

Cabe destacar que durante el debate anual sobre la agenda de género, paz y seguridad de Naciones Unidas, Randa Siniora, directora del Women's Centre for Legal Counseling, se convirtió en la primera activista palestina en dirigirse al Consejo de Seguridad de la organización, ante el cual denunció los impactos del conflicto y la exclusión de las mujeres palestinas de las conversaciones de paz. La activista palestina subrayó las consecuencias de la ocupación israelí y sus políticas discriminatorias y de la resultante crisis humanitaria desde una perspectiva de género y alertó que las escaladas de violencia del conflicto también repercutían en un aumento de la violencia hacia las mujeres en los hogares. Siniora también advirtió que a pesar del trabajo clave de las mujeres palestinas en materia de derechos humanos y construcción de paz desde la base, su representación en puestos de decisión política seguía siendo muy limitados. Asimismo, denunció la falta de inclusión de las preocupaciones de las mujeres palestinas en procesos políticos clave, incluyendo la construcción del Estado palestino y la reconciliación intra-palestina.

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

Síntesis:

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

5. Véase el apartado sobre Palestina en este capítulo.

A lo largo de 2018 volvieron a quedar en evidencia las diferencias entre Hamas y Fatah y las serias dificultades para avanzar en el proceso de reconciliación intra-palestina. **Las tensiones entre ambos grupos se intensificaron de manera significativa y al finalizar el año no se había logrado consensuar un nuevo acuerdo, pese a las numerosas rondas de contactos que mantuvo Egipto con las partes** en su rol de mediador en la disputa. Cabe destacar que el conflicto intra-palestino también condicionó de manera relevante las iniciativas tendientes a establecer un alto el fuego entre Israel y Hamas, en el marco de la mayor escalada de violencia desde 2014.⁶

Durante 2018 se debería haber implementado el último acuerdo entre Hamas y Fatah suscrito en octubre de 2017 que establecía, entre otras cuestiones, que el Gobierno de Mahmoud Abbas asumiría el control total de la Franja de Gaza a comienzos de febrero. Sin embargo, el año 2017 acabó con intercambios de acusaciones entre las partes por incumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo. El Gobierno de Abbas mantuvo las medidas de castigo contra la Franja a pesar de que el grupo islamista desmanteló en septiembre de 2017 el comité que había creado para administrar el territorio. Hamas denunció que la Autoridad Palestina (AP) estaba sometiendo a la población de Gaza a un castigo colectivo, a través de sanciones como la reducción de los subsidios de electricidad, los recortes a los salarios de empleados públicos y limitaciones de entrada de medicinas a la Franja, afectada por una grave crisis humanitaria. La tensión entre las partes escaló en marzo, después de un atentado explosivo contra el primer ministro Rami al-Hamdallah durante una visita a Gaza. El Gobierno de Abbas acusó a Hamas de intento de asesinato y el grupo islamista acusó a su contraparte de responsabilidad en el ataque, denunciándolo como un intento de evitar la implementación del acuerdo de octubre. Tras este hecho los contactos directos entre las partes quedaron bloqueados y el Gobierno de la AP intensificó las medidas punitivas contra Gaza. Algunos analistas sugirieron que la estrategia de Abbas pretendía llevar a Gaza a una situación extrema que motivara una rebelión contra Hamas.

Como en otras ocasiones, Egipto intervino para intentar mediar entre las partes y durante julio mantuvo diversas reuniones con delegaciones de ambas facciones, por separado. Egipto presentó una propuesta que incluía un calendario para la implementación del proceso de reconciliación intrapalestina, la formación de un gobierno de unidad y el levantamiento inmediato de todas las sanciones del Gobierno de la Autoridad Palestina (AP) sobre Gaza. Informaciones de prensa aseguraron que el plan egipcio contaba con la anuencia de Washington. El grupo islamista dio su visto bueno al plan a mediados

de julio, no así Fatah. El Gobierno de Abbas impuso condiciones más severas para un acuerdo, incluyendo recuperar el control total de Gaza en términos políticos y de seguridad. Así, las gestiones continuaron en los meses siguientes. Según trascendió, las relaciones entre Egipto y el Gobierno de la AP estaban tensionadas por los recelos de Abbas sobre el rol de El Cairo en el plan de paz para el conflicto palestino-israelí que estaba ideando EEUU y por no tener suficientemente en cuenta los intereses de Fatah en Gaza. En este contexto, en momentos en que Egipto y el enviado especial de la ONU para el proceso de paz en Oriente Medio, Nickolay Mladenov, intentaban promover un acuerdo de cese el fuego entre Israel y Hamas, el presidente palestino condenó cualquier posible tregua, insistiendo en que un acuerdo de este tipo debía realizarse con el Gobierno de la AP. Así, a mediados de agosto, Abbas rechazó reunirse con representantes egipcios, aunque una delegación de Fatah viajó a El Cairo días después.

A partir de septiembre, quedó en evidencia que Egipto se alineaba con la postura del Gobierno de Abbas, al asumir un discurso que insistía en la necesidad de priorizar la reconciliación intra-palestina y el control efectivo de Gaza por parte de la AP antes de un cese el fuego entre Israel y Hamas. Según informaciones de prensa, el cambio en la aproximación egipcia podría deberse a amenazas de Abbas de degradar sus relaciones con Israel a través de la suspensión de la cooperación en seguridad y de detener las transferencias financieras a la Franja. Hamas consideró entonces que Fatah estaba imponiendo unas condiciones que hacían imposible la reconciliación, pero los contactos mediados por Egipto prosiguieron. A principios de noviembre el presidente palestino viajó al balneario egipcio de Sharm el-Sheikh para reunirse con el mandatario egipcio, Abdel Fatah al-

Las divisiones intra-palestinas persistieron durante 2018 y afectaron tanto a las perspectivas de una reconciliación entre Hamas y Fatah como a un acuerdo de cese el fuego entre Hamas e Israel

Sisi, en el primer encuentro entre ambos en diez meses. Tras la reunión, Abbas accedió a la implementación inicial de un acuerdo de cese el fuego entre Israel y Hamas, pero mantuvo sus críticas públicas al grupo islamista, al que acusó de bloquear la configuración de un Estado palestino. A finales de noviembre delegaciones de Hamas y Fatah volvieron a mantener consultas en El Cairo con representantes egipcios –de manera consecutiva, sin mantener encuentros directos entre ellas– y valoraron una nueva propuesta del Gobierno de al-Sisi. El grupo islamista

volvió a dar su visto bueno a la propuesta, mientras que Fatah abandonó Egipto tras dar una aprobación preliminar, sujeta a la confirmación de Abbas. Según trascendió, el nuevo plan estaría basado en el Acuerdo de El Cairo de 2011 y tendría varios temas por definir a la espera de consultas y acuerdos entre ambas facciones palestinas. Según informaciones de prensa, la propuesta contempla tres fases. En primer lugar, un período transicional de tres meses en que Hamas entregaría el

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

control administrativo de Gaza a la AP a cambio del levantamiento total de las sanciones aplicadas a los empleados públicos de la Franja. En segundo término, la celebración de elecciones presidenciales y para el Consejo Legislativo Palestino. Por último, se formaría un gobierno de unidad nacional que incluiría a todas las facciones palestinas. Trascendió también que Egipto había enviado una carta a la dirigencia de Fatah advirtiéndole que si no había avances en el proceso de reconciliación, abandonaría su papel de mediador. En diciembre, el líder de Hamas, Ismail Haniya, se mostró dispuesto a reunirse con Abbas en cualquier lugar para discutir sobre cómo poner fin a la división intrapalestina.

Género, paz y seguridad

Durante el año **mujeres palestinas visibilizaron su marginación del proceso de reconciliación intrapalestina**. En octubre de 2018, la directora del Women's Centre for Legal Aid and Counselling (WCLAC), Randa Siniora, se convirtió en la primera activista palestina en intervenir ante el Consejo de Seguridad de la ONU y en su mensaje abordó los impactos de la ocupación israelí en las mujeres, pero también la exclusión de las mujeres en procesos políticos clave, como la reconciliación nacional. Siniora detalló que la representación de mujeres en puestos clave, incluyendo la AP, solo llega a un 5% y que el equipo de reconciliación interna de 30 miembros solo incluye a cuatro mujeres. En este contexto, la activista demandó a la AP la implementación del Plan de Acción Nacional de la 1325 y exigió una presencia significativa de las mujeres en los esfuerzos de reconciliación intrapalestina.

Siria	
Actores negociadores	Gobierno, sectores de la oposición política y armada
Terceras partes	ONU, EEUU, Rusia, Turquía, Irán, Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG)
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 ("Declaraciones de Viena") (2015) ⁷

Síntesis:

Ante las graves consecuencias del conflicto armado en Siria y en un contexto de preocupación por las repercusiones regionales de la crisis, diversos actores regionales e internacionales han intentado facilitar una salida dialogada y comprometer a las partes en un cese de hostilidades. No obstante, las distintas aproximaciones al conflicto por parte de actores regionales y potencias internacionales junto a la incapacidad para lograr un consenso en el Consejo de Seguridad de la ONU han dificultado las posibilidades de abrir camino a una solución política. Tras una breve y fallida

intervención de la Liga Árabe, la ONU asumió el liderazgo de los intentos de mediación, encabezados por los enviados especiales Kofi Annan (2012), Lakhdar Brahimi (2012-2014) y Staffan de Mistura (julio de 2014 a diciembre de 2018). A sus iniciativas se han sumado EEUU, Rusia, líderes del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG). En paralelo a las conversaciones intra-sirias de Ginebra impulsadas por De Mistura, en 2017 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.

La complejidad del conflicto sirio y la multiplicidad de actores implicados tuvieron un reflejo en el ámbito de las negociaciones para abordar la disputa y reducir los niveles de violencia en el país. Durante 2018 **continuaron los esfuerzos impulsados por la ONU, en el marco del conocido como proceso de Ginebra, y en paralelo a la iniciativa promovida principalmente por Rusia (aliado del Gobierno sirio), en el llamado proceso de Astaná**, en el que también participan Irán y Turquía. Adicionalmente, se activaron algunas vías de interlocución directa y búsqueda de acuerdos entre otros actores implicados en el conflicto armado en Siria. Además de esta variedad de canales –que evolucionaron de maneras diversas–, cabe destacar que algunos de los acuerdos más significativos del año, como el que tuvo por objetivo la zona de Ghouta, en septiembre, fueron gestionados y pactados principalmente por actores foráneos (Rusia y Turquía), más que por actores sirios, reflejo de la significativa dimensión regional e internacional del conflicto.

A principios de año, se celebraron reuniones en el marco del proceso de Ginebra y en el de Astaná. El 25 y 26 de enero delegaciones del Gobierno de Assad y de la oposición siria se reunieron en Viena (Austria) con el equipo del enviado especial de la ONU para Siria, Staffan de Mistura. En la novena ronda de contactos –no directos entre las partes– del proceso de Ginebra volvieron a discutirse sin éxito fórmulas para la implementación de la resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU (2015), que concibe una transición política para Siria. Días más tarde, a partir del 30 de enero, tuvo lugar la décima ronda del proceso de Astaná en Sochi (Rusia), que también contó con la participación de delegaciones de la oposición y el Gobierno sirio, además de Rusia, Turquía e Irán. Al encuentro también asistieron representantes de Jordania y Staffan De Mistura, que a lo largo de todo el año se empeñó en recordar el protagonismo que debía tener la ONU en la promoción de una solución política para Siria. Analistas constataron entonces –pero también en reflexiones durante todo 2018– la mayor relevancia del proceso de Astaná, en parte por ser un mejor reflejo del balance de fuerzas en terreno, y por la resistencia del régimen de al-Assad a cualquier tipo de concesiones ante sus expectativas de imponerse por la vía militar.

7. 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.

La declaración conjunta tras la reunión de Sochi dio su apoyo a 12 principios desarrollados en el marco del proceso de Ginebra y también plasmó un acuerdo para crear un comité encargado de presentar una propuesta de reforma constitucional con el fin de contribuir a un acuerdo político, bajo los auspicios de la ONU, y de acuerdo a lo dispuesto en la resolución 2254. Este comité constitucional estaría integrado por representantes del Gobierno sirio y la oposición, además de expertos, integrantes de la sociedad civil, figuras independientes, líderes tribales y mujeres, y contaría también con una adecuada representación de los grupos étnicos y tribales de Siria. Se dispuso que los términos de referencia, poderes, reglas de procedimiento y criterios para la selección de sus integrantes se realizarían en el marco del proceso de Ginebra. La creación de un comité de esta naturaleza había sido uno de los temas de trabajo de Staffan de Mistura en el marco de la vía de Ginebra, de modo que durante 2018 el diplomático celebró diversas reuniones para intentar avanzar en su conformación. Sin embargo, al finalizar el año no había habido avances en este ámbito.

Durante el primer semestre de 2018 otro de los hitos clave fue la aprobación unánime de una nueva resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que, entre otros temas, demandó a todas las partes un cese en las hostilidades y la implementación inmediata de una pausa en los enfrentamientos de al menos 30 días para permitir el acceso de ayuda humanitaria. La resolución 2401 fue ratificada el 24 de febrero en medio de una intensificación de la violencia en diversos puntos de Siria y especialmente en la zona de Ghouta Oriental (bastión rebelde). Pese al llamamiento de la ONU, la violencia no cesó y más bien se recrudeció. En menos de diez días, entre el 18 y el 27 de febrero, la campaña aérea del régimen de al-Assad causó la muerte de más de 580 civiles. En este contexto, Rusia propuso la implementación de treguas locales de cinco horas diarias en Ghouta Oriental a partir del 27 de febrero para permitir la salida de civiles. Tres grandes grupos armados que operan en la región (Jaysh al-Islam, Rahman Corps y Ahrar al-Sham) se comprometieron a respetar la resolución 2401 y a expulsar a miembros de otros grupos vinculados al Frente al-Nusra y al-Qaeda. El régimen suspendió sus ataques durante una jornada, pero en la práctica la ofensiva de Damasco sobre la zona se reanudó por vía aérea y terrestre en los días siguientes. Cabe mencionar que desde la aprobación de la resolución 2401 Staffan de Mistura desplegó esfuerzos diplomáticos para favorecer su implementación junto con la Humanitarian Task Force del Grupo Internacional de Apoyo a Siria, basada en Ginebra, liderada por su alto consejero, Jan Egeland, y co-dirigida por Rusia y EEUU. Si bien hubo una disminución de la violencia en algunas zonas, no se concretó un cese de hostilidades y la violencia persistió

en los meses siguientes. De hecho, algunas de las supuestas “zonas de desescalada”, según los acuerdos en el proceso de Astaná en 2017, se convirtieron en escenario de duros combates.

A partir de acuerdos puntuales entre las partes contendientes un total de 130.000 personas desplazadas internas abandonaron la zona asediada de Ghouta Oriental en marzo, y se produjeron también algunos intercambios de cuerpos y la liberación de prisioneros por parte de grupos armados. Sin embargo, en abril las hostilidades volvieron a recrudecerse de la mano de la campaña final del régimen sobre Ghouta Oriental, que nuevamente incluyó el uso de armas químicas sobre Douma. El grupo armado Jaysh al-Islam accedió entonces a un pacto para liberar personas cautivas y evacuar combatientes y civiles a zonas bajo control turco en el norte del país. En este contexto, en los meses siguientes se mantuvo la actividad diplomática

A lo largo de 2018 continuaron en marcha los procesos de Astaná y de Ginebra para intentar abordar el conflicto sirio, además de otros contactos y negociaciones directas entre diversos actores involucrados en la disputa

en diferentes formatos, incluyendo la Conferencia sobre el Futuro de Siria y la Región en Bruselas (abril) y los contactos de De Mistura con actores relevantes, entre ellos los integrantes del llamado Small Group of the Global Coalition (Francia, Alemania, Jordania, Arabia Saudita, Reino Unido y EEUU) y con los miembros del proceso de Astaná. Rusia, Turquía e Irán, en tanto, también volvieron a reunirse en Astaná, en mayo, y en Sochi, en julio, donde abordaron cuestiones como las condiciones para poner en marcha el comité constitucional, la liberación de personas detenidas y el retorno de personas desplazadas y refugiadas, entre otros temas.

No obstante, el acuerdo más relevante en términos de impacto en las dinámicas del conflicto no se produjo hasta el segundo semestre, como resultado de un pacto entre Rusia y Turquía. Ante la creciente violencia en la provincia de Idlib –una de las, en teoría, “zonas de desescalada” de las que Irán, Rusia y Turquía se erigieron como garantes– **Ankara y Moscú anunciaron el 17 de septiembre el establecimiento de un área desmilitarizada para evitar los enfrentamientos entre grupos armados de oposición y el régimen de al-Assad.** El acuerdo contemplaba la retirada de armas pesadas y de “grupos terroristas radicales” en una franja de unos 20 kilómetros, así como la suspensión de ataques aéreos sobre la zona. El acuerdo fue anunciado por los presidentes ruso y turco después de una reunión bilateral en Sochi. Dos semanas antes, una reunión trilateral con Irán en Teherán había derivado en un enfrentamiento público sobre las posibilidades de un cese el fuego en Idlib. Tras el acuerdo sobre la zona desmilitarizada se observó una reducción de las hostilidades en la región, aunque algunos actores armados –como por ejemplo Hei’at Tahrir al-Sham– rechazaron la posibilidad de desarmarse. El acuerdo sobre la zona desmilitarizada se mantenía al finalizar el año, aunque

a partir de octubre los incidentes entre las partes se multiplicaron. En una reunión en Estambul a finales de ese mes, los mandatarios de Francia, Alemania, Rusia y Turquía emitieron una declaración conjunta en la que destacaron la importancia de implementar medidas de confianza para contribuir a la viabilidad del proceso político y un alto el fuego de largo alcance.

En este contexto, Staffan de Mistura comunicó en octubre su decisión de abandonar el cargo, después de más de cuatro años. Tras el anuncio, el diplomático realizó una nueva visita a Siria y constató las diferencias con el régimen –entre otros temas– sobre el comité constitucional. El enviado especial de la ONU pidió expresamente a Rusia, Turquía y países europeos que ejercieran presión sobre el régimen sirio para que dejara de bloquear la conformación del comité. El secretario general de la ONU nombró como sucesor al diplomático noruego Geir Pedersen.

A lo largo del año se produjeron otros contactos, aproximaciones y acuerdos entre actores diversos involucrados en el conflicto sirio. Así, por ejemplo, se activaron algunos canales de interlocución directa entre las Syrian Democratic Forces (SDF) –liderada por grupos kurdos, y apoyada por EEUU– y el Gobierno de al-Assad. Una delegación de alto nivel se reunió en Damasco con representantes del régimen en julio y luego en agosto, encuentros en los que se habrían discutido temas relativos a la seguridad y provisión de servicios. No obstante, el diálogo quedó bloqueado por diferencias en relación a descentralización y autonomía local, según trascendió. También se informó de conversaciones entre Turquía y EEUU para formar un grupo de trabajo que permitiera resolver diferencias, particularmente en lo referente a la zona de Manbij, tras las amenazas turcas de tomar la localidad después de asumir el control de la zona kurda de Afrin en marzo. Paralelamente, también hubo intentos de concertar treguas vía mediación entre actores armados de la oposición, como los que se produjeron entre Hei'at Tahrir al-Sham (HTS) y Jabhat Tahrir al-Sham (JTS), que no prosperaron. Cabe destacar que Damasco, Israel y Naciones Unidas también llegaron a un acuerdo para reabrir el paso de Quneitra, en los Altos del Golán, y facilitar las operaciones de prevención de las hostilidades de la misión de la ONU (UNDOF) que supervisa el área desde el establecimiento de una zona desmilitarizada en 1974. Las actividades de UNDOF se han visto directamente afectadas por la evolución del conflicto en los últimos años y llevaron a su repliegue en 2014, cuando grupos afines a al-Qaeda penetraron en la zona. El retorno de la UNDOF se concretó en julio de 2018, después de que tropas sirias recuperaran el control del paso de Quneitra tras un acuerdo con grupos armados promovido por Rusia. Por último, cabe mencionar que al finalizar el año, el anuncio de EEUU de que retiraría sus tropas de Siria aparecía como un hecho con posibles repercusiones en las dinámicas del conflicto y en el futuro de las negociaciones.

Género, paz y seguridad

A lo largo del año mujeres sirias participaron en diversas iniciativas con el fin de visibilizar la importancia de su participación en las negociaciones de paz y otros espacios de decisión política. En abril, durante la celebración de la Conferencia de Apoyo al Futuro de Siria y la Región celebrada en Bruselas –coorganizada por la ONU y la UE y en la que participaron representantes de más de 85 países y organizaciones– tuvo lugar un evento paralelo en el que diez mujeres sirias presentaron sus distintas perspectivas sobre el conflicto. La actividad contó con el apoyo de ONU Mujeres, la UE y diversas ONG (Kvinna till Kvinna, WILPF, CARE y OXFAM, entre otras) y uno de los principales mensajes que se transmitieron a los decisores políticos fue que no puede haber paz sin la participación de mujeres. En junio, cerca de 200 mujeres sirias de distintas sensibilidades políticas y actualmente residentes tanto en Siria como en el extranjero a consecuencia del conflicto se reunieron en Beirut (Líbano) para discutir vías para promover los derechos de las mujeres en el país. El evento formaba parte de una iniciativa apoyada por ONU Mujeres para desarrollar un marco común para el movimiento de mujeres de Siria y también sirvió como espacio para identificar prioridades en los ámbitos político, legislativo, económico, social y de seguridad. Cabe destacar también que continuó su trabajo el Syrian Women's Political Movement, creado por una treintena de mujeres sirias en octubre de 2017 en París con el propósito de actuar como un nuevo movimiento político opositor. Su visión apunta al establecimiento de un Estado democrático y pluralista basado en la igualdad entre hombres y mujeres y que cuente con una Constitución con perspectiva de género, eliminando todas las formas de discriminación contra las mujeres. El movimiento plantea que los cambios no pueden llevarse a cabo mientras al-Assad y otros altos cargos del régimen permanezcan en el poder. El movimiento, en fase de expansión de su base dentro y fuera de Siria, pretende aportar una visión feminista al proceso de paz y a una futura transición. Esta nueva plataforma demanda un 30% de representación de las mujeres en todos los espacios de decisión política y, en concreto, en las delegaciones y negociaciones que pretenden definir el futuro de Siria. Al finalizar 2017 las mujeres sirias representaban un 15% de las delegaciones de la oposición y el Gobierno en las negociaciones en Ginebra.

Cabe destacar también que en sus gestiones diplomáticas con diferentes actores relevantes para la evolución del conflicto sirio, Staffan de Mistura planteó la necesidad de que el comité constitucional fuera inclusivo, creíble y equilibrado y defendió que contara con un mínimo de 30% de representación de mujeres. Tras anunciar su dimisión, algunas voces destacaron los esfuerzos de De Mistura por impulsar un proceso de paz más inclusivo, con una mayor participación de mujeres y jóvenes.

Anexo 1: Resumen de los conflictos armados en 2018¹

Conflicto ² -inicio-	Tipología ³	Actores principales ⁴	Intensidad ⁵
			Evolución ⁶
África			
Argelia -1992-	Interno internacionalizado	Gobierno, AQMI (ex GSPC), MUYAO, al-Mourabitoun, Jun al-Khilafa (filial de ISIS), ISIS, gobiernos del norte de África y Sahel	1
	Sistema		↓
Burundi -2015-	Interno internacionalizado	Gobierno, facciones de antiguos grupos armados	1
	Gobierno		=
Camerún (Ambazonia/ North West y South West)	Interno Internacionalizado	Gobierno de Camerún, autoproclamado Gobierno Interino de Ambazonia, grupos armados ADF, SCACUF, SOCADEF y SCDF y decenas de milicias menores	2
	Autogobierno, Identidad		↑
Etiopía (Ogadén) -2007-	Interno internacionalizado	Gobierno, ONLF, OLF, cuerpo paramilitar (“Liyu Police”)	1
	Autogobierno, Identidad		Fin
Libia -2011-	Interno internacionalizado	Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) con sede en Trípoli, Gobierno con sede en Tobruk/Bayda, grupos armados de diverso signo, incluyendo el Ejército Nacional de Libia (LNA), milicias de Misrata, Petroleum Facilities Guard, Brigadas de Defensa de Bengasi (BDB), ISIS, AQMI; EEUU, Francia, Reino Unido, Egipto, EAU, entre otros países	3
	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 (GSIM), Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS), MINUSMA, Francia (operación Barkhane), Fuerza Conjunta G5-Sahel	3
	Sistema, Autogobierno, Identidad		↑

1. Tabla extraída de Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2019.
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 2018 con la del 2017, apareciendo el símbolo de escalada de la violencia (↑) si la situación general del conflicto durante 2018 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			
Región Lago Chad (Boko Haram) - 2011-	Interno internacionalizado	Boko Haram (BH), MNJTF (Nigeria, Camerún, Chad, Níger)	3
	Sistema		=
Región Sahel Occidental -2018-	Internacional	Burkina Faso, Malí, Níger, Fuerza Conjunta G5-Sahel (Mauritania, Chad, Malí, Níger y Burkina Faso), Joint Task Force para la región Liptako-Gourma (Malí, Níger y Burkina Faso), MINUSMA, Francia (operación Barkhane), EEUU, Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (GSIM), Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS), Macina Liberation Front, Ansaroul Islam, otros grupos yihadistas	1
	Sistema, Identidad, Recursos		↑
RCA -2006-	Interno internacionalizado	Gobierno, grupos armados de la ex coalición rebelde Séléka (FPRC, MPC, UPC), milicias anti-balaka, milicia 3R, Francia (operación Sangaris), MINUSCA, EUFOR, grupos vinculados al antiguo Gobierno de François Bozizé, otros remanentes de grupos armados (antiguas Fuerzas Armadas), grupo armado ugandés LRA	2
	Gobierno, Recursos		↑
RDC (este) -1998-	Interno internacionalizado	Gobierno, FDLR, escisiones de las FDLR, milicias Mai-Mai, Nyatura, APCLS, NDC-R, grupos armados de Ituri, grupo armado de oposición burundés FNL, Rwanda, MONUSCO	2
	Gobierno, Identidad, Recursos		=
RDC (este – ADF) -2014-	Interno internacionalizado	RDC, Uganda, milicias Mai-Mai, grupo armado de oposición ADF, MONUSCO	1
	Sistema, Recursos		=
RDC (Kasai) -2016-	Interno	Gobierno, diversas milicias de adscripción étnica (Bana Mura, Kamwina Nsapu)	2
	Gobierno, Identidad		↓
Somalia -1988-	Interno internacionalizado	Gobierno Federal, fuerzas regionales progubernamentales, Somalilandia, Puntlandia, milicias de clanes y señores de la guerra, Ahlu Sunna wal Jama'a, EEUU, Francia, Etiopía, AMISOM, EUNAVFOR Somalia, Operation Ocean Shield, al-Shabaab	3
	Gobierno, Sistema		=
Sudán (Darfur) -2003-	Interno internacionalizado	Gobierno, milicias progubernamentales janjaweed, unidad paramilitar Rapid Suport Forces (RSF), JEM, coalición armada Sudan Revolutionary Forces (SRF, compuesta por JEM, SLA-AW, SLA-MM y SPLM-N), diversas facciones del SLA y otros grupos armados, UNAMID	2
	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 Suport Forces (RSF), Sudán del Sur	1
	Autogobierno, Recursos, Identidad		↓
Sudán del Sur -2009-	Interno internacionalizado	Gobierno (SPLM/A), grupo armado SPLA-in Opposition (facción ex vicepresidente Riek Machar), facciones disidentes del SPLA-IO dirigidas por Peter Gatdet y Gathoth Gatkuoth, SPLM-FD, SSLA, SSDM/A, SSDM-CF, SSNLM, REMNASA, NAS, SSUF (Paul Malong), SSOA, milicias comunitarias (SSPPF, TFN, White Army, Shilluk Agwelek), coalición armada Sudan Revolutionary Front (SRF, compuesta por JEM, SLA-AW, SLA-MM y SPLM-N), Sudán, Uganda, UNMISS	3
	Gobierno, Recursos, Identidad		↓
América			
Colombia -1964-	Interno internacionalizado	Gobierno, ELN, FARC (disidentes), EPL, grupos paramilitares	1
	Sistema		↑
Asia			
Afganistán -2001-	Interno internacionalizado	Gobierno, coalición internacional (liderada por EEUU), OTAN, milicias talibán, señores de la guerra, ISIS	3
	Sistema		↑
Filipinas (NPA) -1969-	Interno	Gobierno, NPA	1
	Sistema		↑
Filipinas (Mindanao) -1991-	Interno internacionalizado	Gobierno, Abu Sayyaf, BIFF, Estado Islámico de Lanao/Dawlah Islamiyah/Grupo Maute, Ansarul Khilafah Mindanao, facciones del MILF y el MNLF	2
	Autogobierno, Identidad, Sistema		↓
India (Jammu y Cachemira) -1989-	Interno internacionalizado	Gobierno, JKLF, Lashkar-e-Toiba (LeT), Hizb-ul-Mujahideen, United Jihad Council, All Parties Hurriyat Conference	2
	Autogobierno, Identidad		↑

Conflicto -inicio-	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
Asia			
India (CPI-M) -1967-	Interno	Gobierno, CPI-M (naxalitas)	1
	Sistema		=
Myanmar -1948-	Interno internacionalizado	Gobierno, grupos armados (Firmantes del alto el fuego: ABSDF, ALP, CNF, DKBA, KNU, KNU/KNLA-PC, PNLO, RCSS, NMSP, LDU; No firmantes del alto el fuego: KIA, NDAA, MNDAA, SSPP/SSA, TNLA, AA, UWSA, ARSA, KNPP)	1
	Autogobierno, Identidad		↓
Pakistán -2001-	Interno internacionalizado	Gobierno, Fuerzas Armadas, servicios de inteligencia, milicias talibán, insurgentes internacionales, EEUU	2
	Sistema		↓
Pakistán (Baluchistán) -2005-	Interno internacionalizado	Gobierno, Fuerzas Armadas, servicios de inteligencia, BLA, BRP, BRA, BLF y BLT; sociedad civil, LeJ, TTP, talibanes afganos (shura de Quetta), ISIS	1
	Autogobierno, Identidad, Recursos		↓
Tailandia (sur) -2004-	Interno	Gobierno, grupos armados de oposición secesionistas	1
	Autogobierno, Identidad		↓
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 Hasam), Israel	2
	Sistema		↓
Iraq -2003-	Interno internacionalizado	Gobierno, fuerzas militares y de seguridad iraquíes, fuerzas kurdas (peshmergas), milicias chiíes (Unidades de Movilización Popular), milicias sunníes, ISIS, coalición internacional anti-ISIS liderada por EEUU, Irán,Turquía, PKK	3
	Sistema, Gobierno, Identidad		↓
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, Ahfad al-Sahaba knaf Bayt al-Maqdis (vinculado a ISIS)	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 (al-houthistas) -2004-	Interno internacionalizado	Fuerzas leales al Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, seguidores del clérigo al-Houthi (al-Shabab al-Mumen/Ansar Allah), fuerzas leales al ex presidente Ali Abdullah Saleh, milicias tribales vinculadas al clan al-Ahmar, milicias salafistas, sectores armados vinculados al partido islamista Islah, coalición internacional liderada por Arabia Saudita, Irán	3
	Sistema, Gobierno, Identidad		↑
Yemen (AQPA) - 2011-	Interno internacionalizado	Gobierno, AQPA/Ansar Sharia, ISIS, EEUU, coalición internacional liderada por Arabia Saudita, EAU, milicias tribales, milicias al-houthistas	1
	Sistema		=

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

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

Anexo 2: Resumen de las tensiones en 2018¹

Tensión ²	Tipología ³	Actores principales	Intensidad ⁴
			Evolución ⁵
África			
África Central (LRA)	Internacional	Fuerza Regional de la UA (RTF, compuesta por Fuerzas Armadas ugandesas, congoleesas y sursudanesas), Operación Observant Compass (EEUU), milicias de autodefensa de RDC y de Sudán del Sur, LRA, ex coalición armada centroafricana Séléka	1
	Recursos		↓
Angola (Cabinda)	Interna	Gobierno, grupo armado FLEC-FAC, Foro Cabindés para el Diálogo	2
	Autogobierno, Recursos		↓
Chad	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno, Recursos, Territorio		↑
Congo, Rep. del	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↓
Côte d'Ivoire	Interna internacionalizada	Gobierno, milicias leales al ex presidente Laurent Gbagbo, mercenarios, ONUCI	2
	Gobierno, Identidad, Recursos		=
Djibouti	Interna	Gobierno, grupo armado FRUD, oposición política y social (coalición UAD/USN)	1
	Gobierno		=
Eritrea	Interna internacionalizada	Gobierno, coalición opositora político-militar EDA (EPDF, EFD, EIPJD, ELF, EPC, DMLEK, RSADO, ENSF, EIC, Nahda), otros grupos	2
	Gobierno, Autogobierno, Identidad		↓
Eritrea – Etiopía	Internacional	Eritrea, Etiopía	1
	Territorio		↓
Etiopía	Interna	Gobierno (coalición EPRDF, liderada por el partido TPLF), oposición política y social, diversos grupos armados	3
	Gobierno		↓
Etiopía (Oromiya)	Interna	Gobierno central, Gobierno regional, oposición política (partidos OFDM, OPC) y social, oposición armada OLF, IFLO	3
	Autogobierno, Identidad		↑
Gambia	Interna	Gobierno, sectores del Ejército, oposición política	1
	Gobierno		↓
Guinea	Interna	Gobierno, Fuerzas Armadas, partidos políticos de oposición, sindicatos	1
	Gobierno		↑
Guinea-Bissau	Interna internacionalizada	Gobierno de transición, Fuerzas Armadas, oposición política, redes internacionales de narcotráfico	1
	Gobierno		=

1. Tabla extraída de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2019.
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 2018 con la del año 2017 apareciendo el símbolo ↑ si la situación general durante 2018 es más grave que la del año anterior, ↓ si es mejor y = si no ha experimentado cambios significativos.

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

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

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
África			
Uganda	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		=
Zimbabwe	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
América			
Bolivia	Interna	Gobierno, oposición política y social (partidos políticos, autoridades y organizaciones de la sociedad civil de los departamentos orientales, colectivos indígenas)	1
	Gobierno, Autogobierno, Recursos		=
El Salvador	Interna	Gobierno, oposición política y social, Fuerzas de seguridad del Estado, pandillas (Mara Salvatrucha-13, 18 Revolucionarios, 18 Sureños)	2
	Gobierno		↓
Guatemala	Interna	Gobierno, oposición política y social, pandillas	1
	Gobierno		=
Haití	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, MINUSTAH, ex militares	1
	Gobierno		↓
Honduras	Interna	Gobierno, oposición política, movimientos sociales, bandas organizadas (narcotráfico, pandillas)	2
	Gobierno		↓
México	Interna	Gobierno, oposición política y social (organizaciones campesinas, indígenas, sindicatos, estudiantes), grupos armados de oposición (EZLN, EPR, ERPI, FAR-LP), cárteles.	3
	Sistema, Gobierno		↑
Nicaragua	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		↑
Perú	Interna	Gobierno, oposición armada (facciones remanentes de Sendero Luminoso), política y social (organizaciones campesinas e indígenas)	1
	Gobierno, Recursos		=
Venezuela	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		↑
Asia			
Bangladesh	Interna	Gobierno (Awami League), Oposición política (partidos Bangladesh National Party y Jamaat-e-Islami), Tribunal para Crímenes Internacionales, grupos armados (Ansar-al-Islami, JMB)	2
	Gobierno		↑
China (Xinjiang)	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición armada (ETIM, ETLO), oposición política y social	2
	Autogobierno, Sistema, Identidad		↑
China (Tíbet)	Interna internacionalizada	Gobierno chino, Dalai Lama y Gobierno tibetano en el exilio, oposición política y social en el Tíbet y en provincias y países limítrofes	1
	Autogobierno, Identidad, Sistema		=
China – Japón	Internacional	China, Japón	1
	Territorio, Recursos		=
Corea, RPD –EEUU, Japón, Rep. de Corea ⁷	Internacional	RPD Corea, EEUU, Japón, Rep. de Corea, China, Rusia	1
	Gobierno		↓
Corea, RPD – Rep. de Corea	Internacional	RPD Corea, Rep. de Corea	1
	Sistema		↓
India (Assam)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados ULFA, ULFA(I), NDFB, NDFB(ICS), KPLT, NSLA, UPLA y KPLT	2
	Autogobierno, Identidad		=

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

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
Asia			
India (Manipur)	Interna	Gobierno, grupos armados (PLA, PREPAK, PREPAK (Pro), KCP, KYKL, RPF, UNLF, KNF, KNA)	2
	Autogobierno, Identidad		↓
India (Nagalandia)	Interna	Gobierno, grupos armados NSCN-K, NSCN-IM, NSCN (K-K), NSCN-R, NNC, ZUF	1
	Identidad, Autogobierno		↓
India – Pakistán	Internacional	India, Pakistán	3
	Identidad, Territorio		↑
Indonesia (Papúa Occidental)	Interna	Gobierno, grupo armado OPM, oposición política y social (organizaciones autonomistas o secesionistas, indigenistas y de derechos humanos), grupos indígenas papús, empresa minera Freeport	2
	Autogobierno, Identidad, Recursos		↑
Kirguistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, grupos armados regionales, Tayikistán, Uzbekistán	1
	Sistema, Gobierno, Identidad, Recursos, Territorio		↓
Lao, RDP	Interna internacionalizada	Gobierno, organizaciones políticas y armadas de origen hmong	1
	Sistema, Identidad		↑
Pakistán	Interna	Gobierno, oposición política y social, oposición armada (milicias talibán, milicias de partidos políticos), Fuerzas Armadas, servicios secretos	2
	Gobierno, Sistema		↓
Sri Lanka	Interna	Gobierno, oposición política y social, partidos políticos y organizaciones sociales tamiles	1
	Autogobierno, Identidad		=
Tailandia	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		=
Tayikistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, antiguos señores de la guerra, grupos armados regionales, Uzbekistán, Kirguistán	2
	Gobierno, Sistema, Recursos, Territorio		=
Uzbekistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición social y política, grupos armados regionales, Tayikistán, Kirguistán	1
	Gobierno, Sistema, territorio		↓
Europa			
Armenia	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Internacional	Azerbaiyán, Armenia, autoproclamada República de Nagorno-Karabaj	2
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↓
Belarús	Interna	Gobierno, oposición social y política	1
	Gobierno		=
Bosnia y Herzegovina	Interna internacionalizada	Gobierno central, Gobierno de la República Srpska, Gobierno de la Federación de Bosnia y Herzegovina, alto representante de la comunidad internacional	1
	Autogobierno, Identidad, Gobierno		↑
Chipre	Interna internacionalizada	Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre, Grecia, Turquía	1
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↑
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		=

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
Europa			
Moldova, Rep. de (Transdníestria)	Interna internacionalizada	Moldova, autoproclamada República de Transdníestria, Rusia	1
	Autogobierno, Identidad		↓
Rusia (Daguestán)	Interno	Gobierno federal ruso, Gobierno de la república de Daguestán, grupos armados de oposición (Emirato Caucásico e ISIS)	2
	Sistema		↓
Rusia (Chechenia)	Interna	Gobierno federal ruso, Gobierno de la República de Chechenia, grupos armados yihadistas (ISIS, Emirato Caucásico)	2
	Sistema, Gobierno,Identidad		=
Serbia – Kosovo	Internacional ⁸	Serbia, Kosovo, representantes políticos y sociales de la comunidad serbia de Kosovo, UNMIK, KFOR, EULEX	2
	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)	2
	Gobierno, Identidad		=
Bahrein	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno, Identidad		↓
Egipto	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		=
Irán	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		=
Irán (noroeste)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados PJAK y PDKI, Gobierno Regional del Kurdistan (KRG)	3
	Autogobierno, Identidad		↑
Irán (Sistán Baluchistán)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados Jundollah (Soldados de Dios / Movimiento de Resistencia del Pueblo), Harakat Ansar Iran y Jaish al-Adl, Pakistán	2
	Autogobierno, Identidad		=
Irán – EEUU, Israel ⁹	Internacional	Irán, EEUU, Israel	2
	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	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.			

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

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

Escola de Cultura de Pau

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

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

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

Escola de Cultura de Pau

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

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

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



Negociaciones de paz 2019. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2018. 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 2019* 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.

¿Por qué debemos poner el foco en las conversaciones de paz? A pesar de las dificultades que conlleva, debemos encontrar las mejores salidas a los conflictos armados encontrados. Necesitamos saber sobre las piezas que faltan para lograr procesos de paz más inclusivos para hombres y mujeres, jóvenes y mayores. Necesitamos aprender sobre aquello que funcionó y sobre cómo se alcanzaron los acuerdos y los consensos, o cómo fracasaron. Los contextos pueden variar unos de otros, y pueden ser muchos los actores. El informe anual de la Escola de Cultura de Pau nos conduce por rincones y grietas donde hallar espacios para la resolución y la transformación. En esta nueva edición, la Escola de Cultura de Pau mantiene su foco sobre uno de los empeños más vulnerables pero más valiosos de la humanidad.

Miriam Coronel Ferrer

Signataria por parte del Gobierno de Filipinas del Comprehensive Agreement on the Bangsamoro e integrante del Standby Mediation Team de Naciones Unidas

La naturaleza de los conflictos armados está en constante evolución. Los procesos de paz, por lo tanto, necesitan ajustarse a los cambios. El anuario *Negociaciones de paz 2019. Análisis de tendencias y escenarios* es una herramienta clave para entender las tendencias de evolución de los procesos de paz.

Kristian Herbolzheimer

Director del Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP)

Son los esfuerzos persistentes de los actores armados y actores locales e internacionales los que contribuyen a hacer avanzar los procesos de paz. Mientras que las fases de ralentización y estancamiento son frecuentes y probables, los procesos de paz cuando son exitosos traen consigo paz y estabilidad. El anuario de la Escola de Cultura de Pau *Negociaciones de Paz 2019. Análisis de tendencias y escenarios* ofrece una perspectiva general de los procesos de paz activos destacando las partes negociadoras, los actores internacionales involucrados y las fases negociadoras, todas cargadas de acontecimientos. El informe proporciona tendencias globales y regionales así como casos de estudio, y resalta las funciones de actores locales cruciales cuyo papel a menudo no es abordado en los debates académicos y políticos dominantes. Los mediadores, negociadores, investigadores de paz y estudiantes tendrán a su alcance un recurso útil para acceder a información en profundidad y a perspectivas comparadas sobre el ámbito de los procesos de paz actualmente en marcha en el mundo.

Madhav Joshi

Profesor asociado de investigación y Director Adjunto de Peace Accords Matrix (PAM), Kroc Institute for International Peace Studies, Keough School of Global Affairs, Universidad de Notre Dame (EEUU)

Con el apoyo de:



Generalitat de Catalunya

