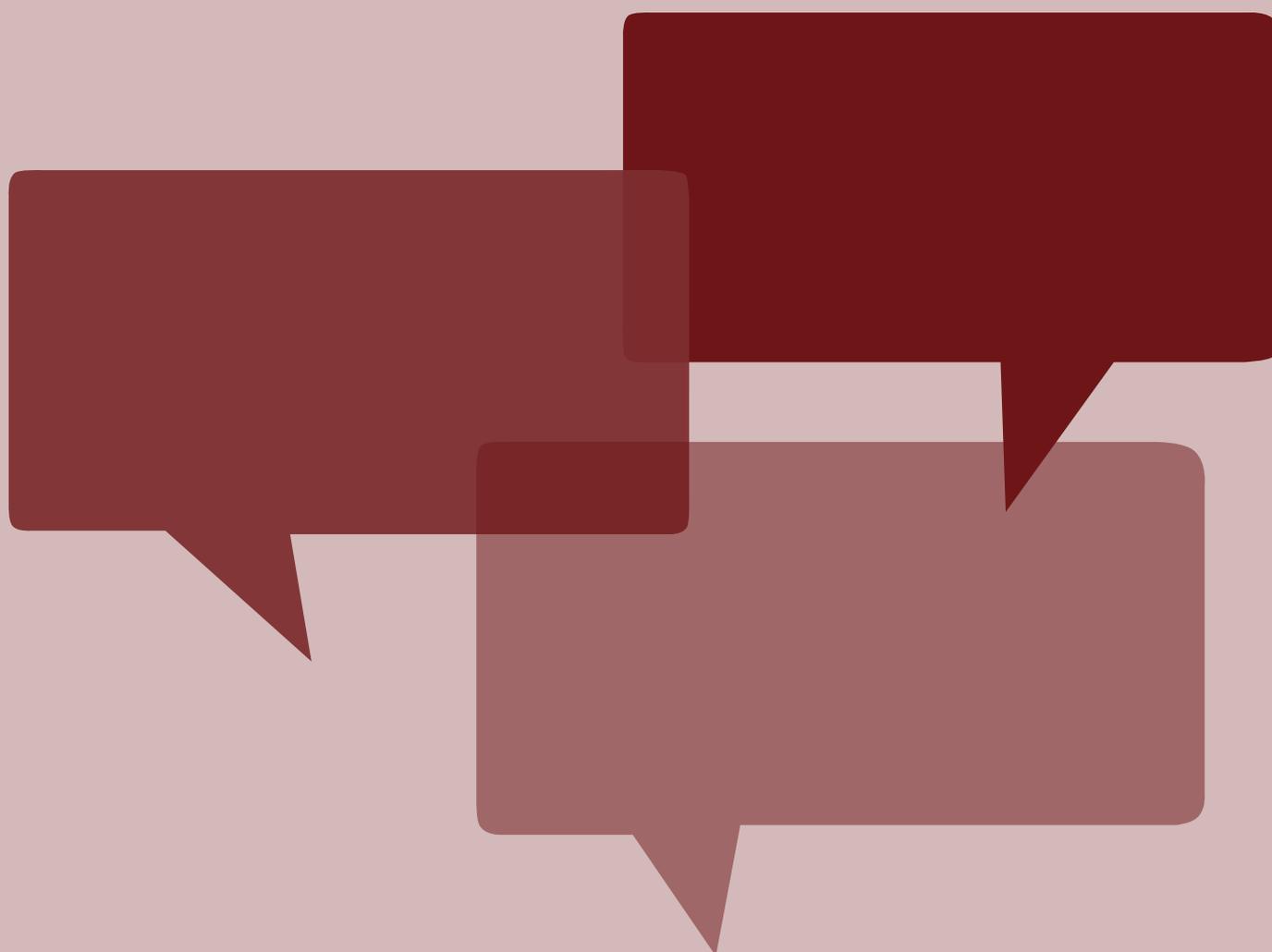


Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios



Negociaciones de paz 2020.
Análisis de tendencias y escenarios

Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios

Elaborado por

Iván Navarro Milián

Josep Maria Royo Aspa

Jordi Urgell García

Pamela Urrutia Arestizábal

Ana Villellas Ariño

María Villellas Ariño

Negociaciones de paz 2020.

Análisis de tendencias y escenarios*

* A partir de la presente edición, el año que aparece en el título del anuario hará referencia al período de análisis y no al año de publicación. En consecuencia, y de manera excepcional, el título de este año es igual que el del año anterior.

ISBN: 978-84-18826-00-9

Depósito legal: B 18441-2018

Informe finalizado en febrero de 2021.

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.

Con la colaboración de Mariana Gonçalves Villafranca.

Diseño: Lucas Wainer Mattosso

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

Imprenta: Ulzama

Este libro ha sido impreso en papel libre de cloro.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Escola de Cultura de Pau y no refleja necesariamente la opinión de la ACCD.

Para citar este informe:

Escola de Cultura de Pau. *Negociaciones de paz 2020.*

Análisis de tendencias y escenarios.

Barcelona: Icaria, 2021.

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



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

Escola de Cultura de Pau

Parc de Recerca, Edifici MRA,

Plaça del Coneixement,

Universitat Autònoma de Barcelona,

08193 Bellaterra (España)

Tel: +34 93 586 88 48

Email: pr.conflictes.escolapau@uab.cat

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

Índice

Sumario ejecutivo	7
Introducción	15
1. Negociaciones en 2020: panorámica global y principales tendencias	17
2. Negociaciones de paz en África	33
2.1. Negociaciones en 2020: tendencias regionales	34
2.2. Análisis de casos	39
África Austral	39
África Occidental	40
Cuerno de África	44
Grandes Lagos y África Central	47
Magreb - Norte de África	57
3. Negociaciones de paz en América	63
3.1. Negociaciones en 2020: tendencias regionales	63
3.2. Análisis de casos	65
América del Norte, Centroamérica y Caribe	65
América del Sur	66
4. Negociaciones de paz en Asia	71
4.1. Negociaciones en 2020: tendencias regionales	72
4.2. Análisis de casos	75
Asia Meridional	75
Asia Oriental	78
Sudeste Asiático y Oceanía	81
5. Negociaciones de paz en Europa	89
5.1. Negociaciones en 2020: tendencias regionales	90
5.2. Análisis de casos	93
Europa Occidental	93
Europa Oriental	94
Rusia y Cáucaso	97
Sudeste de Europa	100
6. Negociaciones de paz en Oriente Medio	105
6.1. Negociaciones en 2020: tendencias regionales	105
6.2. Análisis de casos	109
Golfo	109
Mashreq	113
Anexo 1: Resumen de los conflictos armados en el mundo en 2020	121
Anexo 2: Resumen de las tensiones en el mundo en 2020	125
Glosario	131
Escola de Cultura de Pau	135

Relación de tablas, cuadros, gráficos y mapa

Tabla 1.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en 2020 _____	17
Gráfico 1.1.	Distribución geográfica de las negociaciones de pa _____	20
Mapa 1.1.	Negociaciones de paz en 2020 _____	21
Tabla 1.2.	Procesos de paz/negociaciones internas e internacionales, con o sin terceras partes en 2020 _____	23
Tabla 1.3.	Organizaciones intergubernamentales en procesos de paz en 2020 _____	25
Tabla 1.4.	Principales acuerdos de 2020 _____	29
Tabla 2.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en África en 2020 _____	33
Mapa 2.1.	Negociaciones de paz en 2020 en África _____	35
Tabla 3.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2020 _____	63
Mapa 3.1.	Negociaciones de paz en 2020 en América _____	64
Tabla 4.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Asia en 2020 _____	71
Mapa 4.1.	Negociaciones de paz en 2020 en Asia _____	72
Tabla 5.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2020 _____	89
Mapa 5.1.	Negociaciones de paz en 2020 en Europa _____	90
Tabla 6.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio en 2020 _____	105
Mapa 6.1.	Negociaciones de paz en 2020 en Oriente Medio _____	106

Sumario ejecutivo

Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2020. 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 40 procesos y negociaciones que tuvieron lugar en 2020, 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 2020.

Procesos y negociaciones de paz en 2020

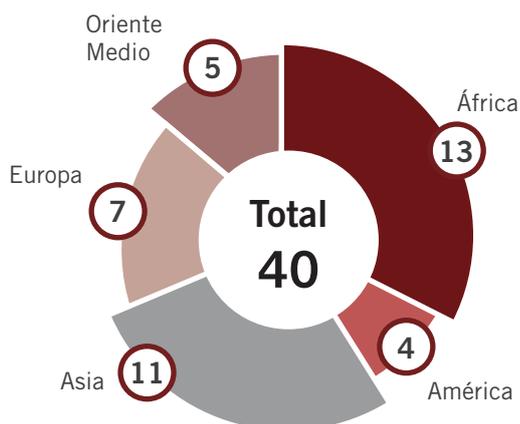
ÁFRICA (13)	ASIA (11)	EUROPA (7)
Burundi Camerún (Ambazonia/North West y South West) Eritrea – Etiopía Libia Malí Marruecos – Sáhara Occidental Mozambique RCA RDC Somalia Sudán Sudán del Sur Sudán - Sudán del Sur	Afganistán Corea, RPD – Corea, Rep de Corea, RPD – EEUU Filipinas (MILF) Filipinas (MNLF) Filipinas (NDF) India (Assam) India (Nagalandia) Myanmar Papúa Nueva Guinea (Bougainville) Tailandia (sur)	Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) Chipre España (País Vasco) Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) Moldova (Transnistria) Serbia – Kosovo Ucrania (este)
	AMÉRICA (4)	ORIENTE MEDIO (5)
	Colombia (FARC) Colombia (ELN) Haití Venezuela	Irán (programa nuclear) Israel – Palestina Palestina Siria Yemen

Negociaciones en 2020: panorámica global y principales tendencias

En 2020 se identificaron un total de 40 procesos y negociaciones de paz a nivel mundial: 13 en África (32,5% del total), 11 en Asia (27,5%), siete en Europa (17,5%), cinco en Oriente Medio (12,5%) y otros cuatro en América (10%). En términos comparativos con el año anterior se identificó una disminución en el

número de procesos y negociaciones de paz analizados a nivel mundial. En 2019 se contabilizaron 50 casos, y en 2018 otros 49. El descenso en 2020 tuvo lugar principalmente en África (13 casos frente a 19 en 2019), donde algunos contextos profundizaron en la implementación de los acuerdos de años anteriores

Distribución geográfica de las negociaciones de pa



y dejaron de analizarse en esta publicación desde el prisma de procesos de negociaciones de paz: República del Congo, Etiopía (Ogadén) y Etiopía (Oromiya). Además, otros casos en los cuales en años anteriores había habido diversas iniciativas de diálogo y gestiones de paz dejaron de ser contabilizados tras no identificarse continuación en esa línea: Nigeria (Delta del Níger), región Lago Chad (Boko Haram) y Senegal (Casamance). La ausencia de diálogo y negociaciones llevó también a no contabilizar en 2020 casos contemplados el año anterior en otros continentes: Irán (noroeste), Iraq –dos casos sobre los que trascendió información sobre algunos contactos exploratorios el año anterior–, Nicaragua y China (Tíbet). A diferencia de 2019, en 2020 no se registró ningún proceso negociador nuevo.

La pandemia de la COVID-19 impactó en los procesos de paz en el mundo de diversas maneras. Por una parte, se evidenció la necesidad de vías de resolución negociada ante la gravedad de la pandemia en numerosos conflictos y tensiones, que empeoró el acceso a asistencia sanitaria, impactó en la situación económica y en el acceso a medios de vida, dificultó la libertad de movimiento y acceso a servicios para poblaciones en territorios divididos, aumentó la violencia contra las mujeres en el entorno cercano, entre otros muchos impactos. Ante esa situación, destacó el llamamiento del secretario general de la ONU a un alto el fuego global en marzo de 2020. Aunque algunos actores –gobiernos y grupos armados de oposición– se adhirieron y decretaron medidas de ceses de hostilidades, en conjunto la mayoría de actores armados estatales y de oposición continuaron priorizando la acción armada, con lo que el impacto del llamamiento fue limitado y desigual. Por otra parte, la pandemia del coronavirus también tuvo impactos negativos en términos de ralentización de procesos de paz, tanto en su dimensión de negociaciones como en la implementación de acuerdos de paz. En ese sentido, la COVID-19 generó obstáculos para el desplazamiento de actores

La ONU estuvo involucrada en el 60% de los procesos que contaban con al menos una tercera parte

negociadores y mediadores, retrasó rondas negociadoras y supuso retos tecnológicos, entre otros aspectos.

Respecto a los actores involucrados en los procesos y negociaciones de paz en 2020, en la totalidad de los casos los gobiernos estatales eran una de las partes negociadoras. 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 (conversaciones directas o a través de representantes políticos, y en algunos casos mediante coaliciones de grupos armados), enfoque mayoritario en el continente asiático; a una combinación de grupos armados y actores políticos y sociales, prevalente en África y Oriente Medio; o a representantes de entidades político/militares que buscan la secesión o un reconocimiento como territorios independientes, casuística mayoritaria en el continente europeo. En menor medida, también se identificaron casos que involucraban a gobiernos y actores políticos y sociales de la oposición, como en América.

Respecto a las **terceras partes implicadas en los procesos de paz y negociación**, si bien en muchos casos es posible identificar con claridad a los actores involucrados en actividades de mediación, facilitación y acompañamiento, en otras ocasiones estas tareas se realizan de forma discreta o no pública. En la gran mayoría de casos, 33 de los 40 procesos de paz (82,5%), había participación de al menos una tercera parte, en línea con el año anterior (80% de casos). Se constató un año más el apoyo de terceras partes en procesos con formatos diferentes, tanto en el marco de negociaciones directas internas (24), de diálogos nacionales (uno), negociaciones internacionales (siete) y otros formatos (uno). En clave regional, mientras el apoyo de terceras partes era muy elevado en África, América, Europa y Oriente Medio, en Asia los procesos con terceras partes representaban solo el 55% de los casos. En la práctica totalidad de casos que contaron con una tercera parte –28 de los 33– había más de un actor desempeñando tareas de mediación o facilitación. En un contexto internacional de multiplicidad de actores mediadores, estos eran de tipología diversa, destacando organizaciones intergubernamentales – como la ONU, UE, UA, OSCE, IGAD, OCI, SADC, EAC, CEEAC, OIF– y Estados, así como también organizaciones religiosas y actores de la sociedad civil, incluyendo centros especializados. Los organismos intergubernamentales tuvieron un papel predominante, excepto en Asia, donde su protagonismo fue escaso.

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. Un año más, entre las cuestiones destacadas de las agendas

Procesos de paz y negociaciones internas e internacionales, con y sin terceras partes en 2020

Procesos de paz	INTERNOS					INTERNACIONALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (4)	Negociaciones con terceras partes (24)	Diálogos nacionales sin terceras partes (2)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (7)
ÁFRICA							
Burundi	x						
Camerún (Ambazonia/ North West-South West)		x					
Eritrea-Etiopía							x
Libia		x					
Malí		x	x				
Marruecos – Sáhara Occidental							x
Mozambique		x					
RCA		x					
RDC		x					
Somalia		x					
Sudán ¹		x					
Sudán - Sudán del Sur							x
Sudán del Sur		x	x				
AMÉRICA							
Colombia (FARC)		x					
Colombia (ELN)					x		
Haití				x			
Venezuela		x					
ASIA							
Afganistán		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					
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)		x					
Tailandia (sur)		x					
EUROPA							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) ¹¹		x					
Moldova (Transnistria)		x					
Serbia – Kosovo ¹¹							x
Ucrania ¹¹		x					
ORIENTE MEDIO							
Irán (programa nuclear)							x

Procesos de paz	INTERNOS					INTERNACIONALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (4)	Negociaciones con terceras partes (24)	Diálogos nacionales sin terceras partes (2)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (7)
ORIENTE MEDIO							
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria ^a		x					
Yemen		x					

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

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

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

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

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

tuvo un papel destacado la **búsqueda de treguas, altos el fuego y ceses de hostilidades**. En 2020 esta cuestión cobró mayor relevancia ante el trasfondo de la pandemia de la COVID-19 y del llamamiento del secretario general de la ONU, António Guterres, en marzo a un alto el fuego global que permitiera hacer frente a pandemia y facilitar el trabajo de los actores humanitarios en el acceso a las poblaciones más vulnerables y afectadas por la violencia. Según datos de Naciones Unidas, en junio una veintena de grupos armados y sus entidades o frentes políticos habían respondido positivamente al llamamiento global, mientras que en el caso de los Estados la respuesta fue más limitada. En contraste, la violencia se agravó en algunos casos. Entre los grupos armados que se adhirieron explícitamente al llamamiento, se incluyen casos como el alto el fuego unilateral del SLM/A-AW en la región de Darfur, en Sudán; el ELN, en Colombia, para un periodo de un mes; el Partido Comunista de Filipinas, que ordenó a su brazo armado, el NPA, un cese unilateral de sus acciones ofensivas entre el 26 de marzo y el 15 de abril; o un alto el fuego de cuatro semanas del grupo armado FLEC de la región de Cabinda, en Angola; entre otros. En Tailandia, el BRN anunció en abril un cese de acciones armadas ofensivas, citando motivos humanitarios y de priorización de respuesta a la pandemia, que no fue replicado por el Gobierno pero que fue seguido de una reducción sustancial de hostilidades por ambas partes. En Myanmar, hubo altos el fuego unilaterales del Gobierno y de diversos grupos armados, en respuesta al llamamiento. En relación con Yemen, Arabia Saudita anunció en abril una tregua, que fue criticada por los al-houthistas, quienes exigieron que la medida formara parte de un acuerdo más amplio, presentando una propuesta alternativa, sin que se llegara en el país a un compromiso de cese el fuego. Según Naciones Unidas, en la mayoría de los casos las partes en conflicto declararon altos el fuego unilaterales limitados en el tiempo (entre 15 y 90 días). La implementación

de las medidas fue mayoritariamente desigual y con un recorrido limitado. En todo caso, durante el año actores armados de diferentes contextos intentaron negociar, instauraron o acordaron medidas del alto el fuego sin que necesariamente tuvieran relación con el llamamiento global de Naciones Unidas, con diferentes resultados, como en Sudán del Sur, Camerún, Libia, Ucrania y Siria, entre otros.

Otros temas relevantes en las agendas de negociación estuvieron relacionados con el desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR) –por ejemplo, en Malí, Mozambique, RCA y Filipinas (MILF), entre otros–, con el estatus de territorios en disputa –en contextos como Sudán (Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul), Papúa Nueva Guinea (Bougainville), Filipinas (MILF), Tailandia (sur), Serbia-Kosovo, Moldova (Transnistria), Chipre, entre otros– o con asuntos relacionados con el reparto del poder político, incluyendo elementos relativos a la gobernabilidad, la conformación de gobiernos de unidad nacional y procesos electorales –en Haití, Venezuela, Sudán del Sur, Burundi, Malí, entre otros. Otro tema presente en algunas negociaciones fue el del control de la proliferación nuclear, en casos como Irán o el proceso entre Corea del Norte y del Sur.

En materia de **evolución de los procesos**, el análisis de casos en 2020 confirmó la gran diversidad de tendencias. Se produjeron avances en algunos procesos del continente africano, como Mozambique –con la puesta en marcha del programa de DDR tras el acuerdo de paz de 2019, pese a no lograrse el objetivo de desmantelamiento de todas las bases de la RENAMO–, Sudán, –con la firma del histórico acuerdo de paz entre el Gobierno, la coalición rebelde SRF y la facción SLM/A-MM, tras un año de negociaciones–, Sudán-Sudán del Sur –de la mano de la continuación de los acercamientos iniciados en 2019 y avances en las relaciones diplomáticas y delimitaciones fronterizas– y Sudán del Sur –donde se pro-

Principales acuerdos de 2020

Proceso de paz	Acuerdos
Afganistán	Acuerdo para llevar la paz a Afganistán entre el Emirato Islámico de Afganistán, que no es reconocido por los Estados Unidos como estado y se conoce como los talibanes, y los Estados Unidos de América. Firmado el 29 de febrero de 2020, establece la retirada militar progresiva de EEUU y el compromiso talibán de que desde territorio afgano no se planifica ni perpetrarán ataques terroristas contra intereses estadounidenses, así como el inicio de un proceso de diálogo intraafgano entre los talibanes y el Gobierno afgano.
Armenia - Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Acuerdo de nueve puntos firmado por el presidente de Azerbaiyán, el primer ministro de Armenia y el presidente de Rusia, y mediado por Rusia el 9 de noviembre y en vigor desde el 10 de ese mes. Los puntos incluían 1) un alto el fuego completo y cese de todas las hostilidades; 2) la transferencia a Azerbaiyán de la región de Aghdam y de los territorios bajo control de Armenia de la región de Gazakh; 3) el despliegue de fuerzas rusas de mantenimiento de la paz a lo largo de la línea de contacto y del corredor de Lachin; 4) los términos del despliegue (paralelo a la retirada de las fuerzas armadas armenias, por una duración de cinco años, renovable); 5) establecimiento de un centro de mantenimiento de la paz para supervisar el alto el fuego y la implementación de los acuerdos; 6) la transferencia a Azerbaiyán de las regiones de Kelbajar y de Lachin, exceptuando el corredor Lachin, que garantizará la conexión entre Nagorno-Karabaj y Armenia, sin afectar a la ciudad de Shusha, así como un plan de construcción de una nueva ruta a lo largo del corredor de Lachin que comunique Stepanakert y Armenia y que estará bajo protección de las fuerzas rusas, y garantías de seguridad por Azerbaiyán para la circulación de personas, vehículos y bienes; 7) retorno de población desplazada interna y refugiada a Nagorno-Karabaj y a las áreas adyacentes, bajo control de ACNUR; 8) intercambio de prisioneros de guerra y otras personas detenidas, así como de los restos de personas fallecidas; 9) desbloqueo de todas las comunicaciones económicas y de transporte en la región, así como provisión por Armenia de conexión entre Azerbaiyán y el enclave de Nakhichevan, y control del tránsito por parte del servicio de guardia de frontera del Servicio Federal de Seguridad de Rusia.
Libia	Acuerdo de cese el fuego permanente entre las principales partes en conflicto, suscrito el 23 de octubre por representantes del Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) y de las fuerzas del LNA (o ALAF) de Khalifa Hiter en Ginebra, tras varias reuniones de la Comisión Militar Conjunta 5+5 (formato negociador activado tras la Conferencia de Berlín sobre Libia en enero de 2020). El pacto contempla que en un plazo máximo de tres meses todas las unidades militares y grupos armados se replieguen desde las líneas de batalla a sus bases y que todos los mercenarios y combatientes extranjeros abandonen el territorio y los espacios aéreo y marítimo de Libia. Asimismo, prevé la suspensión de los programas de entrenamiento militares hasta la formación de un nuevo gobierno, el inicio de la desmovilización de grupos armados y algunas medidas de confianza.
Malí	Acuerdo entre la Coalición de Movimientos Azawad (CMA) y la Plataforma sobre arreglos de seguridad para evitar la confrontación entre sus respectivas facciones locales en Ménaka.
Sudán	Acuerdo de Paz de Juba firmado el 31 de agosto por el Gobierno de Sudán y la coalición rebelde Frente Revolucionario Sudanés (SRF) y la facción del Movimiento de Liberación de Sudán liderada por Minni Minnawi (SLM/A-MM).
Sudán del Sur	Declaración de Roma sobre el Proceso de Paz en Sudán del Sur, firmada el 12 de enero entre el Gobierno de Sudán del Sur y la Alianza rebeldes SSOMA, en donde las partes se comprometieron a un alto el fuego, a garantizar el acceso humanitario y a mantener un diálogo continuo bajo los auspicios de la Comunidad de Sant'Egidio y las organizaciones regionales.
Sudán-Sudán del Sur	Acuerdo en septiembre para formar un comité técnico conjunto con el objetivo de reanudar la producción de petróleo en el estado de Unidad y en otros yacimientos petrolíferos clave. A su vez, a finales de octubre, los ejecutivos de ambos países firmaron un acuerdo conjunto de cooperación militar y de defensa.
Ucrania (este)	Acuerdo de medidas para el fortalecimiento del alto el fuego, alcanzado el 23 de julio en el Grupo Trilateral de Contacto (Ucrania, Rusia, OSCE) con participación de representantes de Donetsk y Lugansk. Los siete puntos del acuerdo incluían: 1) prohibición de operaciones ofensivas, de reconocimiento y de sabotaje y de operar cualquier tipo de vehículos aéreos; 2) prohibición de fuego, incluyendo por francotiradores; 3) prohibición de despliegue de armamento pesado en asentamientos o cerca de ellos, especialmente en infraestructura civil, incluyendo escuelas, guarderías, hospitales y locales públicos; 4) uso de acciones disciplinarias para las violaciones del alto el fuego; 5) creación y participación en un mecanismo de coordinación para dar respuesta a las violaciones del alto el fuego facilitado por el Centro Conjunto de Control y Coordinación; 6) especificación de las circunstancias limitadas en que se permite el abrir fuego en respuesta a una operación ofensiva; 7) prohibición de incumplimiento bajo ninguna orden. El acuerdo entró en vigor el 27 de julio.

dujeron avances en la implementación de algunas cláusulas del acuerdo de paz de 2018. El continente asiático también fue escenario de avances destacados. Entre ellos, en Afganistán, con el histórico acuerdo entre los talibanes y el Gobierno de EEUU así como el inicio del diálogo intra-afgano. En Filipinas hubo avances muy significativos en la implementación del acuerdo de paz con el MILF, principalmente en materia de desmovilización de sus combatientes y en el despliegue institucional de la nueva Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán. En Papúa Nueva Guinea, su Gobierno y el gobierno autónomo de Bougainville acordaron las bases del proceso de negociación sobre el estatus político de la región. Y en Tailandia se inició un nuevo proceso de paz entre el Gobierno y el grupo armado BRN, tras el fracaso del anterior formato negociador entre el Ejecutivo y una coalición de grupos rebeldes. En contraste,

numerosos contextos afrontaron dificultades y algunos permanecieron bloqueados. El balance general de 2020 en Oriente Medio siguió la línea de períodos precedentes, con dinámicas de estancamiento crónico (como en Israel-Palestina), distanciamiento de las partes respecto a compromisos previos (programa nuclear iraní), contactos y rondas sin resultados o limitados (conversaciones intra-sirias). Otros procesos que afrontaron obstáculos y dificultades incluyeron casos como Burundi, Camerún, Libia, RCA, RDC, Somalia, en África; y el diálogo intercoreano y entre EEUU y Corea del Norte y las negociaciones entre Filipinas y el NDF, en Asia. Las negociaciones del continente europeo en su mayoría enfrentaron obstáculos significativos y dinámicas de estancamiento, y el estallido de la guerra entre Armenia y Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj puso de manifiesto las dificultades de fondo del proceso de paz hasta entonces.

Adicionalmente, en lo que respecta a la **agenda de género, paz y seguridad**, volvieron a constatarse los múltiples retos que enfrentan las mujeres para participar en procesos formales y para la incorporación de la perspectiva de género en las negociaciones. En un año en que se cumplía el 20º aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mujeres, paz y seguridad, que reconoce los impactos específicos de las guerras sobre las mujeres y el papel de éstas en la construcción de paz y exige a los Estados y otros actores compromisos en esta materia, volvió a evidenciarse la falta de voluntad política de los actores en conflicto -gubernamentales y opositores- en la integración de la perspectiva de género y en la puesta en marcha de mecanismos y garantías de participación efectiva de las mujeres, tanto en el marco de los actores en conflicto negociadores, así como mujeres de la sociedad civil. Pese a las limitaciones, cabe destacar algunos casos en los que se produjeron ciertos avances en los niveles formales, aunque limitados, como en Malí –con la participación de nueve mujeres (tres por cada parte signataria) en las sesiones del Comité del Seguimiento del Acuerdo, si bien quedaba pendiente la inclusión de mujeres en los cuatro subcomités y demás órganos de ejecución–; Libia –donde el dialogo político (Libyan Political Dialogue Forum, LPDF) incluyó a 17 mujeres de entre los 75 participantes, aunque enfrentaban amenazas a su seguridad. En las negociaciones intra-afganas, la delegación negociadora gubernamental incluyó a cuatro mujeres, y en Filipinas el panel negociador del NDF pasó a estar liderado por una mujer. Mujeres de la sociedad civil continuaron en todo el mundo exigiendo mayor participación en los procesos formales, denunciando la violencia y planteando propuestas en múltiples ámbitos relativos a los conflictos y sus impactos. En contextos como Somalia, Burundi y RCA, aunque ausentes de los procesos de negociación, mujeres exigieron su participación en los procesos electorales en marcha. Organizaciones de mujeres continuaron reclamando altos el fuego y dieron apoyo al llamamiento del secretario general de la ONU, como en los casos de Yemen y Siria, y en el contexto de la COVID-19 denunciaron los impactos específicos de la pandemia sobre las mujeres, incluyendo en forma de incremento de la violencia y desigualdad de género.

Tendencias regionales

África

- A lo largo del año 2020 se identificaron 13 procesos y negociaciones de paz en el continente africano, lo que supone el 32,5% de los 40 procesos de paz a nivel mundial.
- El contexto de crónico bloqueo y parálisis de la vía diplomática para abordar la cuestión del Sáhara Occidental favoreció una escalada de la tensión a finales de año
- Al finalizar 2020 las partes en conflicto en Libia suscribieron un acuerdo de alto el fuego y las

negociaciones políticas intentaban establecer un gobierno de transición, pero persistían las dudas sobre la evolución general del proceso.

- En Mozambique el Gobierno y RENAMO avanzaron en la implementación del programa de DDR previsto en el acuerdo de paz de 2019.
- Se celebraron las primeras conversaciones directas entre el Gobierno de Camerún y una parte del movimiento secesionista liderada por el histórico líder Sisiku Julius Ayuk Tabe para intentar alcanzar un acuerdo de alto el fuego.
- En Sudán el Gobierno y la coalición rebelde SRF y el SLM/A-MM firmaron un histórico acuerdo de paz que no fue respaldado por otros grupos rebeldes como el SPLM-N al-Hilu y el SLM/A-AW.
- En Sudán del Sur se conformó el gobierno de transición y se llevaron a cabo conversaciones de paz con los grupos armados no signatarios del acuerdo de paz de 2018.

América

- En América tuvieron lugar cuatro procesos de diálogo, dos en Colombia, uno en Venezuela y uno en Haití, que representan el 10% de las negociaciones que se desarrollaron durante 2020.
- En Venezuela, Turquía facilitó el diálogo y un acuerdo entre el Gobierno y el líder opositor y ex candidato presidencial Henrique Capriles.
- A pesar de la presión de la comunidad internacional para que se reanudara el diálogo nacional inter-haitiano, este no tuvo continuidad a lo largo del año ni propició acuerdos significativos
- Prosiguió la implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC, aunque con graves dificultades por la creciente violencia en el país y el asesinato de activistas y defensores de derechos humanos.

Asia

- En Asia se registraron 11 procesos de negociación en 2020, lo que representa más de una cuarta parte del total de casos acontecidos a escala internacional.
- El Gobierno de EEUU y los talibanes firmaron un acuerdo de paz en febrero y posteriormente se inició un proceso de diálogo intraafgano entre el Gobierno afgano y los talibanes, que incluyó a cuatro mujeres en la delegación negociadora gubernamental.
- En la región filipina de Mindanao, avanzaron satisfactoriamente tanto el desarrollo institucional de la nueva Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán como la reintegración de una parte de los 40.000 ex combatientes del MILF.
- El Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el Gobierno Autónomo de Bougainville acordaron la designación del ex primer ministro iralndés Bertie Ahern como facilitador de las negociaciones sobre el estatus político de Bougainville.

- En Filipinas, a pesar de la firma de un alto el fuego, tanto el Gobierno como el NDF dieron por finalizadas las negociaciones durante el actual mandato de Duterte.
- En el sur de Tailandia se inició un nuevo proceso de paz entre el Gobierno y el BRN, el principal grupo armado en el sur del país.
- En Myanmar se reactivó la Conferencia Panglong 21, que celebró su cuarta sesión tras dos años de bloqueo, aunque con importantes dificultades por la ausencia de los grupos no firmantes del acuerdo nacional de alto el fuego

Europa

- Un 17,5% de los procesos de paz en el mundo en 2020 (siete de los 40 casos) tuvieron lugar en Europa.
- Los procesos de paz en Europa continuaron careciendo en su mayoría de mecanismos institucionalizados de participación de mujeres y otros sectores de la sociedad civil.
- El reinicio de la guerra entre Armenia y Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj finalizó con un acuerdo mediado por Rusia que dividió el territorio de Nagorno-Karabaj y garantizó a Bakú el control de los distritos adyacentes, mientras dejó irresuelto el estatus político de la región.
- En Ucrania las partes en conflicto acordaron medidas para fortalecer el alto el fuego, lo que facilitó una reducción significativa de la violencia
- Se reanudó el proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo facilitado por la UE, estancado desde finales de 2018, pero continuaron los desacuerdos en cuestiones de peso, como la creación de la asociación de municipios serbios de Kosovo.
- Hubo llamamientos a la reanudación del formato negociador 5+2 en Moldova relativo al conflicto en torno a Transnistria.

- El proceso de paz en Chipre continuó estancado durante el año, mientras se deterioró el contexto de conflicto, con un incremento de la tensión militarizada en el Mediterráneo oriental.

Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de cinco casos de negociaciones que representaron un 12,5% del total de procesos en el mundo en 2020.
- A lo largo del año continuaron las dificultades para mantener a flote el acuerdo sobre el programa nuclear iraní, en un contexto de alta tensión entre Washington y Teherán.
- En Yemen las iniciativas de mediación y facilitación para intentar conseguir ceses de hostilidades y los intentos por implementar acuerdos previos entre las partes coexistieron con constantes escaladas de violencia.
- Persistió el crónico bloqueo de las negociaciones palestino-israelíes, sin perspectivas de diálogo tras el plan de Netanyahu de formalizar la anexión de territorios ocupados y la iniciativa de Trump para la región.
- El rechazo a planes propuestos por Israel y EEUU en 2020 propició un acercamiento entre Fatah y Hamas y un acuerdo para celebrar elecciones presidenciales y legislativas, aunque al finalizar el año volvían a evidenciarse las diferencias entre las partes.
- La complejidad del conflicto armado en Siria tuvo su correlato en las iniciativas de cese el fuego y diplomáticas, con un elevado protagonismo de actores regionales e internacionales en los esquemas de negociación puestos en marcha.
- Grupos de mujeres de la región continuaron demandando una mayor participación en los espacios formales de negociación y en países como Siria o Yemen exigieron ceses el fuego para reducir la violencia y afrontar la pandemia de la COVID-19.

Introducción

Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2020. 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 2020, 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 2020: panorámica global y principales tendencias

- Durante 2020 se identificaron 40 procesos y negociaciones de paz en el mundo. El mayor número de casos se registró en África (13), seguido de Asia (11), Europa (siete), Oriente Medio (cinco) y América (cuatro).
- La pandemia de la COVID-19 ralentizó procesos de negociación y de implementación de acuerdos de paz, mientras agravó la situación humanitaria en conflictos armados y tensiones
- Diversos actores armados en conflicto anunciaron medidas de alto el fuego en respuesta al llamamiento del secretario general de la ONU a un alto el fuego global, si bien el seguimiento e implementación fue limitado.
- Se produjeron avances en 2020 en algunos procesos negociados, como Mozambique, Sudán, Sudán-Sudán del Sur, Sudán del Sur, Afganistán, Filipinas, Tailandia y Papúa Nueva Guinea.
- Numerosos procesos de paz afrontaron dificultades de peso, como Burundi, Camerún, Malí, Libia, Yemen, Siria, Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, Filipinas (NPA), entre muchos otros.
- En el 82,5% de las negociaciones de paz analizadas en 2020 había apoyo de al menos una tercera parte, aunque en Asia se reducía al 55% de los casos.
- La ONU estuvo involucrada en el 60% de los procesos que contaban con apoyo de terceras partes, mientras también organizaciones regionales y diversos Estados se implicaron activamente en funciones de apoyo a las negociaciones.
- Organizaciones de mujeres de todo el mundo siguieron reclamando participación e integración de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, en un año en que se cumplía el 20º aniversario de la Resolución 1325, constatándose los escasos avances en este ámbito.

Durante el año 2020 se identificaron 40 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 2020

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)	--
Camerún (Ambazonia/ North West y South West)	Gobierno, movimiento secesionista político-militar en el que destacan la coalición opositora Ambazonia Coalition Team (ACT, incluyendo IG Sako) y Ambazonia Governing Council (AGovC, incluyendo el IG Sisiku)	Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, Suiza, Centre for Humanitarian Dialogue

1. La Escuela 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 diferenciables 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		
Eritrea – Etiopía	Gobierno de Eritrea y Gobierno de Etiopía	Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, EEUU
Libia	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN), LNA o ALAF	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Alemania, Francia, Italia, Rusia, Turquía, Egipto, Marruecos, Túnez, Holanda y Suiza, entre otros países, Centre for Humanitarian Dialogue
Malí	Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA	Argelia, Francia, Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), UA, ONU, UE, Centre for Humanitarian Dialogue, Carter Center, organizaciones de la sociedad civil, Mauritania
Marruecos – Sáhara Occidental	Marruecos, Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (POLISARIO)	ONU, Argelia y Mauritania, Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia)
Mozambique	Gobierno, RENAMO	Equipo mediador nacional, Comunidad de Sant'Egidio, Iglesia Católica, ONU, Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), UA, UE, Botswana, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza, Tanzania
RCA	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias anti balaka	Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (UA y CEEAC con apoyo de la ONU, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad), Comunidad de Sant'Egidio, ACCORD, OCI, Grupo de Apoyo Internacional (ONU, UE, entre otros), Centre for Humanitarian Dialogue, China, Rusia, Sudán
RDC	Gobierno liderado por Cap pour le Changement (coalición liderada por Félix Tshisekedi), en coalición con el Front Commun pour le Congo (coalición liderada por Joseph Kabila, sucesora de la Alianza por la Mayoría Presidencial), oposición política y social, grupos armados del este del país	Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Iglesia de Cristo en el Congo, Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), UA, UE, ONU, OIF y EEUU
Somalia	Gobierno Federal, líderes de los estados federales y emergentes (Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste), movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal-Jama'a, líderes de clanes y subclanes, Somalilandia	ONU, IGAD, Turquía, entre otros
Sudán	Gobierno de Sudán, Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur), Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW, Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N) facciones Malik Agar y Abdelaziz al-Hilu	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania, UA, UNAMID, Etiopía, Sudán del Sur, Uganda
Sudán del Sur	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO) y una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros) y SSOMA (NAS, SSUF/A, Real-SPLM, NDM-PF, UDRM/A, NDM-PF, SSNMC)	"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, Comunidad de Sant'Egidio
Sudán - Sudán del Sur	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), Egipto, Libia, EEUU, UE
AMÉRICA		
Colombia (FARC)	Gobierno, FARC	Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Componente Internacional de Verificación (Secretaría Técnica de los Notables, Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame)
Colombia (ELN)	Gobierno, ELN	--
Haití	Gobierno, oposición política y social	Comité Haitiano para la Iniciativa Patriótica, Oficina Integrada de Naciones Unidas en Haití (BINUH), Nunciatura Apostólica, Core Group (ONU, OEA, UE y Gobiernos de Alemania, Brasil, Canadá, España y EEUU)
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Noruega, Turquía, Grupo Internacional de Contacto
ASIA		
Afganistán	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, ONU
Corea, RPD – Corea, Rep. de	Corea del Norte, Corea del Sur	--
Corea, RPD – EEUU	Corea del Norte, EEUU	--

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
ASIA		
Filipinas (MILF)	Gobierno, MILF, Gobierno interino de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán	Malasia, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team, Independent Decommissioning Body
Filipinas (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, ZUF	--
Myanmar	Gobierno; grupos armados firmantes del acuerdo de alto el fuego (NCA): DKBA, RCSS/SSA-South, CNF, KNU,KNLAPC, ALP, PNLO, ABSDF, NMSP y LDU; grupos armados no adheridos al NCA: UWSP, NDAA, SSPP/SSA-N, KNPP, NSCN-K, KIA, AA, TNLA, MNDA	China
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)	Gobierno, Gobierno Autónomo de Bougainville	Bertie Ahern
Tailandia (sur)	Gobierno, BRN	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), ³ Rusia, Turquía ⁴
Chipre	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre	ONU, UE; Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
España (País Vasco)	ETA (disuelta), Gobierno de España, Gobierno del País Vasco, Gobierno de Navarra, Gobierno de Francia, Mancomunidad del País Vasco francés, actores políticos y sociales del País Vasco, Colectivo de Presos Políticos Vascos (EPPK, por sus siglas en euskera)	Foro Social Permanente, Bakea Bidea
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ⁵	OSCE, UE, ONU, EEUU y Rusia ⁶
Moldova (Transnistria)	Moldova, autoproclamada República de Transnistria	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
Serbia – Kosovo	Serbia, Kosovo	UE, ONU, EEUU
Ucrania (este)	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia ⁷	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ⁸), Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ⁹)
ORIENTE MEDIO		
Irán (programa nuclear)	Irán, P4+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), UE	ONU
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP), Hamas, Yihad Islámica	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Egipto, Francia
Palestina	Hamas, Fatah	Qatar, Egipto
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, UE, EEUU, Rusia, Turquía, Irán
Yemen	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansar Allah South Transitional Council (STC), Arabia Saudita	ONU, Arabia Saudita, 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 el período previo al estallido de la guerra de 2020, el Grupo de Minsk de la OSCE era el principal actor mediador en el proceso de paz. El acuerdo de noviembre de 2020, mediado por Rusia y que puso fin a las hostilidades, no hacía referencia al formato negociador a seguir a partir de entonces, si bien el Grupo de Minsk de la OSCE manifestó su voluntad de continuar involucrada en la búsqueda de soluciones al conflicto.
- El estatus de Turquía como tercera parte puede estar sujeto a disputa. Se incluye en esta tabla por el establecimiento por parte de Rusia y Turquía de un centro de mantenimiento de la paz para la supervisión del alto el fuego. La creación del centro fue ratificado en un Memorandum entre Rusia y Turquía.
- El estatus de Rusia en el proceso de paz en Georgia está sujeto a interpretaciones diferentes. Georgia lo considera actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.
- Ibid.
- El estatus de Rusia en el proceso de paz en Ucrania está sujeto a interpretaciones diferentes. Ucrania lo considera actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.
- Ibid.
- Ibid.

En cuanto a la **distribución geográfica de los procesos y negociaciones en 2020**, la mayor parte de los casos analizados se concentró en África, que albergó 13 procesos de negociación, equivalentes a un 32,5% del total. Asia fue la segunda región con un mayor número de casos, con un total de 11, que representan un 27,5% de las negociaciones en 2020. El resto de las negociaciones se distribuyeron entre Europa, con siete casos (17,5%), Oriente Medio, con cinco (12,5%) y América, con cuatro (10%).

En términos comparativos con el año anterior se identificó una disminución en el número de procesos y negociaciones de paz analizados a nivel mundial. En 2019 se contabilizaron 50 casos, y en 2018 otros 49. El descenso tuvo lugar principalmente en África (13 casos frente a 19 en 2019), donde algunos contextos profundizaron en la implementación de los acuerdos de años anteriores y dejaron de analizarse en esta publicación desde el prisma de procesos de negociaciones de paz: República del Congo, Etiopía (Ogadén) y Etiopía (Oromiya). Además, otros casos en los cuales en años anteriores había habido diversas iniciativas de diálogo y gestiones de paz dejaron de ser contabilizados tras no identificarse continuación en esa línea: Nigeria (Delta del Níger), región Lago Chad (Boko Haram) y Senegal (Casamance). La ausencia de diálogo y negociaciones llevó también a no contabilizar en 2020 casos contemplados el año anterior en otros continentes: Irán (noroeste), Iraq -dos casos sobre los que trascendió información sobre algunos contactos exploratorios el año anterior-, Nicaragua y China (Tíbet). A diferencia de 2019, en 2020 no se registró ningún proceso negociador nuevo.

La pandemia de la COVID-19 impactó en los procesos de paz en el mundo de diversas maneras. Por una parte, se evidenció la necesidad de vías de resolución negociada ante la gravedad de la

pandemia en numerosos conflictos y tensiones, que empeoró el acceso a asistencia sanitaria, impactó en la situación económica y en el acceso a medios de vida, dificultó la libertad de movimiento y acceso a servicios para poblaciones en territorios divididos, aumentó la violencia contra las mujeres en el entorno cercano, entre otros muchos impactos. Ante esa situación, destacó el

llamamiento del secretario general de la ONU a un alto el fuego global en marzo de 2020. Aunque algunos actores –gobiernos y grupos armados de oposición– se adhirieron y decretaron medidas de ceses de hostilidades, en conjunto la mayoría de actores armados estatales y de oposición continuaron priorizando la acción armada, con lo que el impacto del llamamiento fue limitado y desigual. A su vez, en aquellos contextos en que sí hubo altos el fuego, no todos respondían al llamamiento o este se entrecruzaba con factores específicos de

cada contexto y proceso. Por otra parte, la pandemia del coronavirus también tuvo impactos negativos en términos de ralentización de procesos de paz, tanto en su dimensión de negociaciones como en la implementación de acuerdos de paz. En ese sentido, la COVID-19 generó obstáculos para el desplazamiento de actores negociadores y mediadores, retrasó rondas negociadoras y supuso retos tecnológicos, entre otros aspectos. Entre otros casos, en Sudán del Sur se asistió a meses de suspensión de rondas debido al contexto de pandemia en combinación con otros factores. La pandemia también retrasó rondas del diálogo internacional en torno a las regiones de Abjasia y Osetia

del Sur, mientras Georgia también acusó a Rusia de instrumentalizar la pandemia para entorpecer el diálogo. En Siria las reuniones del comité constitucional, en el marco de las negociaciones auspiciadas por la ONU, fueron postergadas varias veces a causa de la pandemia, aunque también

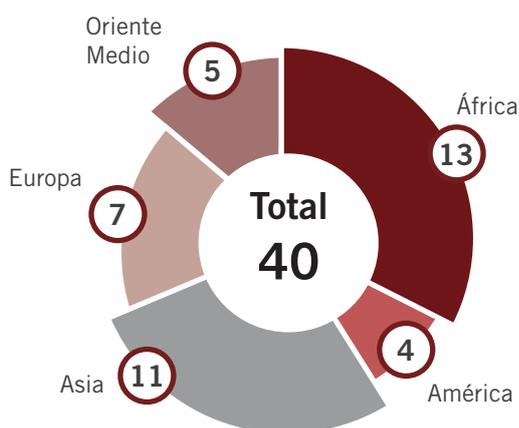
debido a los problemas para consensuar la agenda. En Yemen, los contactos exploratorios establecidos a principios de año para poner en marcha algunas medidas de confianza entre el Gobierno, las fuerzas al-houthistas y Arabia Saudita se frenaron por el inicio de la pandemia y también por el incremento de la violencia. En Malí y Mozambique, las restricciones sanitarias ralentizaron la implementación de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes previstos en los acuerdos de paz. A su vez, la pandemia puso de manifiesto la urgencia de integrar las consideraciones sobre la protección medioambiental también en las aproximaciones a los conflictos, en un contexto global de pérdida de la biodiversidad y de su función protectora, de la mano de la sobreexplotación de recursos naturales, entre otros elementos.

Respecto a los actores involucrados en los procesos y negociaciones de paz, en la totalidad de los casos los gobiernos estatales eran una de las partes negociadoras. Los gobiernos de los respectivos Estados mantuvieron

La mayor parte de las negociaciones en 2020 tuvo lugar en África (32,5%), seguido de Asia (27,5%), Europa (17,5%), Oriente Medio (12,5%) y América (10%)

A diferencia de 2019, en 2020 no se contabilizó ningún proceso de paz nuevo

Gráfico 1.1 Distribución geográfica de las negociaciones de paz



interlocución –directa o indirecta– con actores de diversa índole, según las peculiaridades de cada contexto, pero que en términos generales incluyeron a grupos armados (conversaciones directas o a través de representantes políticos, y en algunos casos mediante coaliciones de grupos armados), enfoque mayoritario en el continente asiático; a una combinación de grupos armados y actores políticos y sociales, prevalente en África y Oriente Medio; o a representantes de entidades político/militares que buscan la secesión o un reconocimiento como territorios independientes, casuística mayoritaria en el continente europeo. En menor medida, también se identificaron casos que involucraban a gobiernos y actores políticos y sociales de la oposición, como en América.

Cabe señalar que diversos gobiernos contaban con estructuras institucionales específicas para la conducción de las negociaciones. Era el caso del Alto Consejo para la Reconciliación Nacional, en Afganistán; o la Oficina del Consejero Presidencial para los Procesos de Paz, en Filipinas, entre otros. Asimismo, en un número importante de contextos se llevaron a cabo vías de negociación paralelas o complementarias entre sí, vinculado a un escenario global de conflicto armado con elevada complejidad en cuanto a actores y disputas. Entre otros casos, en Yemen el Gobierno internacionalmente reconocido de Abdo Rabbo Mansour

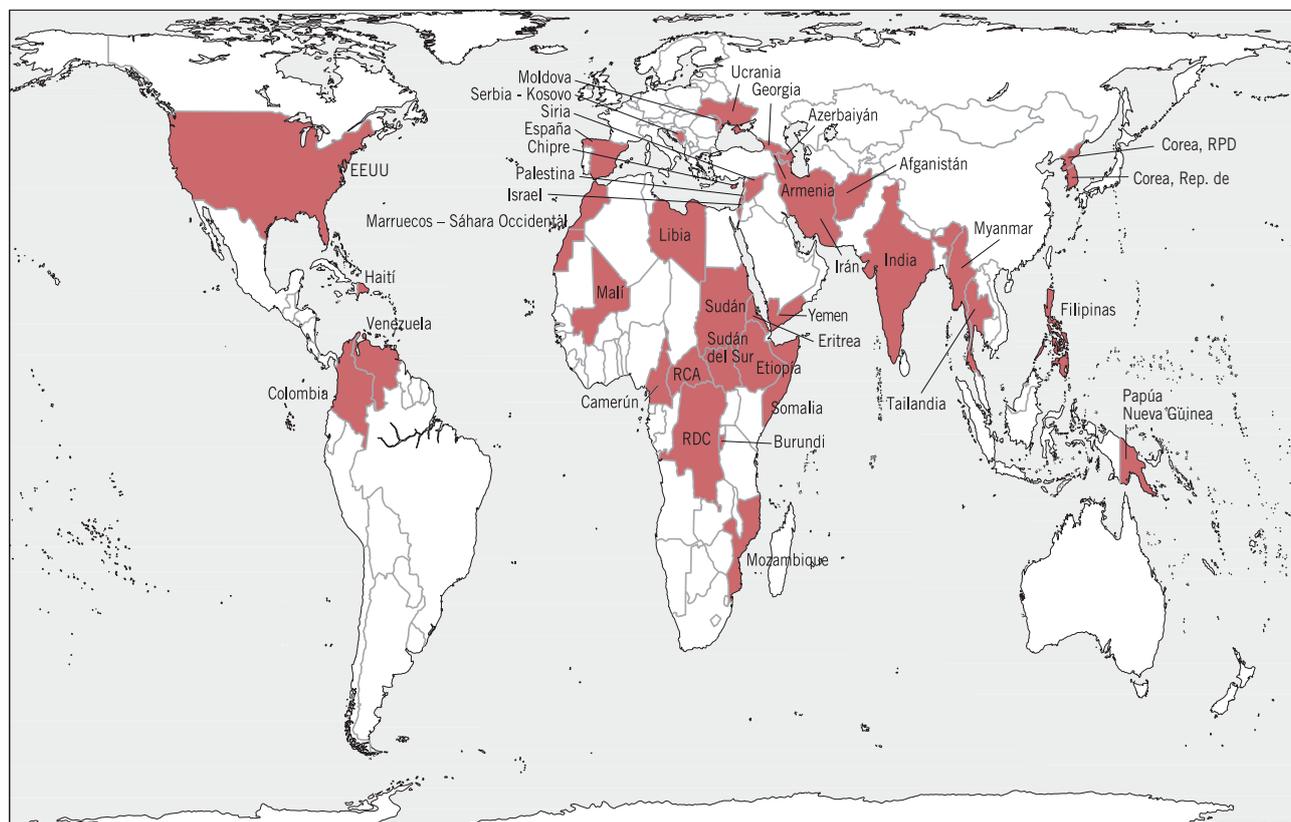
Hadi continuó implicado en el proceso auspiciado por la ONU de negociaciones con los al-houthistas; mientras, en paralelo, continuaron los contactos entre Gobierno de Hadi y sectores independentistas del sur articulados en el Southern Transitional Council, que a finales de 2020 desembocaron en la creación de un nuevo gobierno de unidad. En Afganistán, los talibanes y EEUU alcanzaron un acuerdo a principios de 2020, mientras en septiembre se formalizó el inicio del llamado proceso de negociación intra-afgano. Otros casos del continente asiático, como Filipinas (tanto en relación a Mindanao como al conflicto con el NDF), Tailandia y Myanmar, llevaron a cabo formatos paralelos o complementarios. Libia, Camerún, Malí, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y RDC eran otros casos de formatos con elevada

complejidad en cuanto a actores y canales de diálogo en el continente africano, mientras en Oriente Medio el caso de Siria puso de manifiesto un año más el peso de actores regionales e internacionales en las dinámicas de los procesos de negociación. En ese escenario, en 2020 el Gobierno de Bashar al-Assad continuó priorizando la vía militar, si bien se mantuvo vinculado al proceso de Astaná –liderado por Rusia, Turquía e Irán– y al proceso de Ginebra –promovido por la ONU– y mantuvo también contactos con actores kurdos, a instancias de Moscú.

Por otra parte, otra tipología de negociaciones involucró a diversos gobiernos. Así, 10 de los 40 procesos de paz

La pandemia de la COVID-19 ralentizó procesos de negociación y de implementación de acuerdos de paz, mientras agravó la situación humanitaria en conflictos armados y tensiones

Mapa 1.1. Negociaciones de paz en 2020



■ Países con procesos y negociaciones de paz en 2020.

y negociaciones en 2020 eran de carácter internacional: Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Sudán-Sudán del Sur, Corea del Norte -Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, Armenia-Azerbaiyán, Serbia-Kosovo, Irán (programa nuclear) e Israel-Palestina. En 2020, el estallido de la guerra entre Armenia y Azerbaiyán en torno al territorio de Nagorno-Karabaj puso de manifiesto los límites del proceso negociador hasta entonces, mientras el acuerdo alcanzado en noviembre dejaba abiertos muchos interrogantes, tanto sobre el formato negociador como sobre cuestiones de fondo del conflicto. En relación con las negociaciones en torno al programa nuclear de Irán, los países adheridos al acuerdo de 2015 mantuvieron los contactos para garantizar su implementación, a excepción de EEUU que abandonó el pacto en 2018. La victoria del candidato opositor, Joe Biden, en las elecciones estadounidenses de 2020 generó expectativas sobre la posibilidad de la vuelta de EEUU a este diálogo multilateral. Dos casos que presentan algunas singularidades fueron los de los procesos vinculados al conflicto por el Sáhara Occidental –en el que participan el Gobierno de Marruecos y el Frente POLISARIO– y al conflicto palestino-israelí –que implica a los Gobiernos de Israel y de la Autoridad Palestina. En el primer caso, el Sáhara Occidental continúa siendo considerado por la ONU como un territorio pendiente de descolonizar, cuya pretendida pertenencia a Marruecos no está reconocida ni por el derecho internacional ni por ninguna resolución de Naciones Unidas. Paralelamente, la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) proclamada por el Frente POLISARIO no ha sido reconocida internacionalmente de manera mayoritaria. En el segundo caso, décadas de negociaciones entre dirigentes israelíes y palestinos no han llevado a la configuración plena de un Estado palestino. Pese a ello, este ha sido reconocido como tal por otros Estados y, desde 2012, también como “miembro observador” de la ONU.

Respecto a las **terceras partes implicadas en los procesos de paz y negociación**, si bien en muchos casos es posible identificar con claridad a los actores involucrados en actividades de mediación, facilitación y acompañamiento, en otras ocasiones estas tareas se realizan de forma discreta o no pública. En la gran mayoría de casos, 33 de los 40 procesos de paz (82,5%), había participación de al menos una tercera parte, en línea con el año anterior (80% de casos). Se constató un año más el apoyo de terceras partes en procesos con formatos diferentes, tanto en el marco de negociaciones directas internas (24), de diálogos nacionales (uno), negociaciones internacionales (siete) y otros formatos (uno) (Véase tabla 1.2.). En el caso de las negociaciones internacionales, una amplia mayoría contaban con apoyo de terceras partes, presentes en un 77% del total de los casos de procesos de paz internacionales. En clave regional, mientras el apoyo de terceras partes era muy elevado en África, América,

En la gran mayoría de los casos analizados en 2020 (82,5%) se constató la participación de una tercera parte en las negociaciones de paz, aunque en Asia solo el 55% de sus procesos tenía apoyo de terceras partes

Europa y Oriente Medio, en Asia los procesos con terceras partes representaban solo el 55% de los casos, mientras que las negociaciones internacionales entre Corea del Norte y Corea del Sur y entre Corea del Norte y EEUU, así como las negociaciones internas en Filipinas (MNLF), India (Assam) e India (Nagalandia) transcurrían sin apoyo de terceras partes. Otros casos sin terceras partes en otros continentes incluyeron el proceso de diálogo en Burundi –tras la renuncia en 2019 del facilitador oficial, el expresidente tanzano Benjamin Mkapa–, los diálogos nacionales en Malí y en Sudán del Sur –aunque en estos dos países había también otros formatos paralelos de negociaciones que sí tenían apoyo de terceras partes.

En la práctica totalidad de casos que contaron con una tercera parte –28 de los 33– había más de un actor desempeñando tareas de mediación o facilitación. En contraste, en otros casos se observó una única tercera parte, como por ejemplo Noruega en el proceso de Filipinas (NDF), China en el proceso de Myanmar, el ex primer ministro irlandés Bertie Ahern en el diálogo en Papúa Nueva Guinea o Malasia en Tailandia (sur). En un contexto internacional de multiplicidad de actores mediadores, estos eran de tipología diversa, destacando organizaciones intergubernamentales –como la ONU, UE, UA, OSCE, IGAD, OCI, SADC, EAC, CEEAC, OIF– y Estados, así como también organizaciones religiosas y actores de la sociedad civil, incluyendo centros especializados. Los organismos intergubernamentales tuvieron un papel predominante, excepto en Asia, donde su protagonismo fue escaso.

Las terceras partes –locales, regionales e internacionales– se involucraron mediante formatos diversos, incluyendo estructuras de apoyo. Estas tuvieron diferentes formas y grados de complejidad. Entre ellas, algunas incluían solo a Estados agrupados en estructuras diversas, como el formato de Normandía en Ucrania (Alemania, Francia, Ucrania, Rusia); el Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia); o la Troika en Sudán (EEUU, Reino Unido, Noruega). Otras incluían una combinación de Estados y organizaciones intergubernamentales, como la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA (UA y CEAC, con apoyo de la ONU, GIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad); IGAD-Plus, compuesta por 19 miembros (seis de la IGAD –Djibouti, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda–, cinco de la UA –Argelia, Chad, Nigeria, Ruanda y Sudáfrica–, la Comisión de la UA, China, UE, la Troika –EEUU, Reino Unido y Noruega–, la ONU y el Foro de Socios de la IGAD); el Grupo Internacional de Contacto, relativo a Venezuela (integrado por Bolivia, Argentina, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Uruguay, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, Reino Unido y la UE); el Core Group de Haití (ONU, OEA, UE, Alemania, Brasil, Canadá, España, EEUU); las estructuras de apoyo International

Tabla 1.2. Procesos de paz y negociaciones internas e internacionales, con y sin terceras partes en 2020

Procesos de paz	INTERNOS					INTERNACIONALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (4)	Negociaciones con terceras partes (24)	Diálogos nacionales sin terceras partes (2)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (7)
ÁFRICA							
Burundi	x						
Camerún (Ambazonia/ North West-South West)		x					
Eritrea-Etiopía							x
Libia		x					
Malí		x	x				
Marruecos – Sáhara Occidental							x
Mozambique		x					
RCA		x					
RDC		x					
Somalia		x					
Sudán ¹		x					
Sudán - Sudán del Sur							x
Sudán del Sur		x	x				
AMÉRICA							
Colombia (FARC)		x					
Colombia (ELN)					x		
Haití				x			
Venezuela		x					
ASIA							
Afganistán		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					
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)		x					
Tailandia (sur)		x					
EUROPA							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) ⁱⁱ		x					
Moldova (Transnistria)		x					
Serbia – Kosovo ⁱⁱⁱ							x
Ucrania ^{iv}		x					
ORIENTE MEDIO							
Irán (programa nuclear)							x

Procesos de paz	INTERNOS					INTERNACIONALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (4)	Negociaciones con terceras partes (24)	Diálogos nacionales sin terceras partes (2)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (7)
ORIENTE MEDIO							
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria ⁱ		x					
Yemen		x					

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

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

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

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

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

Monitoring Team y el Third Party Monitoring Team, en el proceso de Filipinas (MILF); y el Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU y UE) en el proceso de paz palestino-israelí, entre otras. Asimismo, en algunos casos organizaciones intergubernamentales se coordinaban a través de estructuras específicas, como el Cuarteto en Libia, formado por la ONU, Liga Árabe, UA y UE, mientras en otros la coordinación se daba en el plano práctico, sin plataformas específicas.

En conjunto, un año más la ONU destacó como principal organización intergubernamental implicada en procesos de paz. Estuvo presente en diferentes formatos (enviados y representantes especiales y misiones, principalmente) y funciones de apoyo (mediación, co-mediación, verificación, supervisión de alto el fuego, asistencia, acompañamiento o buenos oficios, entre otros) en 20 de los 40 procesos identificados durante el año y en 20 de los 33 casos que contaron con al menos una tercera parte (60%, porcentaje similar al del año anterior, 56%). Destaca el papel de la ONU en los procesos del continente africano, donde daba apoyo a diez de los 13 procesos: Libia, Malí, Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique, RCA, RDC, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Sudán-Sudán del Sur.

Además de la ONU, cabe resaltar el papel desempeñado por organizaciones regionales, tanto en sus respectivas áreas o zonas de proximidad, como más allá de sus ámbitos territoriales más directos. Entre ellas, la UE llevó a cabo funciones de tercera parte en 16 contextos, incluyendo en seis procesos de África (Libia, Malí, Mozambique, RCA, RDC y Sudán del Sur). La UA era tercera parte en ocho procesos africanos (en los mismos que la UE, así como en Sudán y Sudán-Sudán del Sur), la OSCE en cuatro procesos (Armenia-Azerbaiyán, Georgia, Moldova y Ucrania) y la IGAD en tres (Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur y Somalia). Otras organizaciones

como ECOWAS, OCI, SADC, EAC, CEEAC, OIF, la Liga Árabe y la OEA tuvieron un papel reducido.

Por otra parte, junto a organizaciones intergubernamentales, un creciente número de Estados se involucraron en procesos de negociación, a menudo en un contexto de proyección de intereses nacionales. Continuó incrementándose el papel de países de Oriente

Medio, como Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Omán y Egipto, en parte vinculado a su pugna regional por ampliar sus áreas de influencia, entre otras cuestiones. En 2020, Omán facilitó un acuerdo entre los al-houthistas, Arabia Saudita y EEUU para el intercambio de prisioneros, y Egipto facilitó conversaciones entre Hamas y Fatah y promovió treguas en momentos de escalada en conflicto

palestino-israelí. En procesos del continente asiático, Noruega, Malasia, Qatar y China se involucraron en procesos relativos a Filipinas y el NDF, Filipinas y el MILF, Afganistán (tanto en relación con el diálogo entre los talibanes y EEUU como en el diálogo intra-afgano), y Myanmar. Por otra parte, la diplomacia alemana continuó expandiéndose en apoyo a procesos como Libia, Sudán, Haití y Ucrania. Turquía también incrementó su perfil de apoyo al diálogo, involucrándose en 2020 en el contexto de Venezuela, al que unen otros procesos donde ya intervenía, como Somalia. Rusia continuó teniendo un papel con funciones de mediación en diversos contextos como Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) –donde adoptó un papel predominante en la facilitación del acuerdo que puso fin a las hostilidades ante el estallido de la guerra en 2020 mientras quedaba en entredicho el futuro del papel mediador del Grupo de Minsk de la OSCE–, entre otros procesos. El papel de varios de estos países continuaba siendo controvertido, por su papel como parte contendiente o de apoyo a actores involucrados en conflictos, como Rusia y Turquía en Siria y Arabia Saudita en Yemen, entre otros.

La ONU estuvo involucrada en el 60% de los procesos que contaban con al menos una tercera parte

Tabla 1.3. Organizaciones intergubernamentales en calidad de terceras partes en procesos de paz en 2020

ONU (20)	
ÁFRICA	
Libia	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Libia Misión de Naciones Unidas de Apoyo a Libia (UNSMIL) La ONU forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a la UA, Liga Árabe y UE
Malí	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Malí Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)
Marruecos - Sáhara Occidental	Enviado personal del Secretario General de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO)
Mozambique	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Mozambique
RCA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en RCA (MINUSCA) Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en RCA La ONU participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
RDC	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la región de los Grandes Lagos Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en RDC (MONUSCO) Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en RDC
Sudán	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán (UNITAMS)
Sudán-Sudán del Sur	Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA)
Sudán del Sur	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Sudán del Sur Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS)
Somalia	Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Somalia (UNSOM)
AMÉRICA	
Colombia	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombi
Haití	Oficina Integrada de Naciones Unidas en Haití (BINUH) Naciones Unidas forma parte del Core Group
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 las Naciones Unidas en Chipre Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Chipre Oficina del Asesor Especial sobre Chipre del Secretario General de las Naciones Unidas (OSASG)
Serbia - Kosovo	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial de Naciones Unidas en las Discusiones Internacionales de Ginebra)
ORIENTE MEDIO	
Irán	Agencia Internacional para la Energía Atómica El Secretario General de las Naciones Unidas informa periódicamente sobre la implementación de la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que validó el Acuerdo Plan Integral de Acción Conjunto (2015)
Israel-Palestina	La ONU participa en el Cuarteto para Oriente Medio junto a EEUU, Rusia y UE para mediar en el conflicto palestino-israel Enviado Especial para el proceso de paz en Oriente Medio
Siria	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Siria
Yemen	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Yemen Misión de Naciones Unidas de Apoyo al Acuerdo de Hodeida (UNMHA)
UE (16)	
ÁFRICA	
Libia	La UE forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a UA, ONU y Liga Árabe
Malí	Representante Especial de la UE para el Sahel
Mozambique	Enviado Especial de la UE para el proceso de paz en Mozambique
RCA	La UE participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
RDC	Delegación de la UE en RDC Enviado Especial de la UE para la región de los Grandes Lagos
Sudán del Sur	La UE forma parte del grupo mediador IGAD Plus

AMÉRICA	
Haití	La UE forma parte del Core Group
Venezuela	La UE forma parte del Grupo Internacional de Contacto
ASIA	
Filipinas (MILF)	La UE forma parte del International Monitoring Team y ha prestado apoyo al Third Party Monitoring Team
EUROPA	
Armenia - Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Representante Especial de la UE para el Sur del Cáucaso y la Crisis en Georgia
Chipre	Alta/o Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta/e de la Comisión Europea
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial de la UE para el Sur del Cáucaso y la Crisis en Georgia Misión de observación de la UE en Georgia (EUMM)
Moldova (Transnistria)	Misión de asistencia fronteriza en la República de Moldova y Ucrania, en Moldova (Transnistria) La UE es parte observadora en el formato 5+2 del proceso de paz
Serbia - Kosovo	Alto/a Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta de la Comisión Europea, en Serbia-Kosovo Misión de la UE por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo) Oficina de la UE en Kosovo / Representante Especial de la UE para Kosov
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-israel Alto/a Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Enviado Especial de la UE para Oriente Medio
Siria	La UE coorganizó junto a la ONU la cuarta conferencia internacional sobre el futuro de Siria y la región
UA (8)	
ÁFRICA	
Libia	La UA forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a Liga Árabe, ONU y UE
Malí	Alto Representante de la UA para Malí y el Sahel La UA participa en el Mediation Team que apoya la implementación del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí
Mozambique	La UA es garante del acuerdo de paz
RCA	La UA lidera la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA (UA con apoyo de CEEAC, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad)
RDC	La UA lidera el Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC
Sudán	AU High Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP) Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
Sudán del Sur	Integrada en la IGAD Plus, representada por Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia
Sudán – Sudán del Sur	Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP)
OSCE (4)	
EUROPA	
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Grupo de Minsk Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el conflicto que es objeto de la Conferencia de Minsk de la OSCE
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Sur del Cáucaso
Moldova (Transnistria)	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Proceso de Arreglo de Transnistria Misión de la OSCE en Moldova
Ucrania	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE en Ucrania y en el Grupo Trilateral de Contacto Misión Especial de Observación de la OSCE en Ucrania (SMM) Misión de Observación de la OSCE en los puestos de control de Gukovo y Donetsk Coordinador de Proyectos de la OSCE en Ucrania
ECOWAS (1)	
ÁFRICA	
Malí	ECOWAS en Malí
IGAD (3)	
ÁFRICA	
Somalia	Delegación de la IGAD
Sudán del Sur	IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda, forma parte de “IGAD Plus” en Sudán del Sur
Sudán – Sudán del Sur	Delegación de la IGAD

OCI (1)	
ÁFRICA	
RCA	Delegación de la OCI en la RCA
SADC (2)	
ÁFRICA	
Mozambique	SADC es garante del acuerdo de paz
RDC	Representación de la SADC en RDC
EAC (1)	
ÁFRICA	
Burundi	Delegación de la EAC en Burundi
CEEAC (1)	
ÁFRICA	
RCA	CEEAC en RCA
OIF (1)	
ÁFRICA	
RCA	OIF en RDC
OEA (1)	
AMÉRICA	
Haití	La OEA forma parte del Core Group

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. Un año más, entre las cuestiones destacadas de las agendas tuvo un papel destacado la **búsqueda de treguas, altos el fuego y ceses de hostilidades**. En 2020 esta cuestión cobró mayor relevancia ante el trasfondo de la pandemia de la COVID-19 y del llamamiento del secretario general de la ONU, António Guterres, en marzo a un alto el fuego global que permitiera hacer frente a pandemia y facilitar el trabajo de los actores humanitarios en el acceso a las poblaciones más vulnerables y afectadas por la violencia.¹⁰ Para junio 179 Estados miembro de la ONU habían dado apoyo al llamamiento, aunque en algunos casos solo en relación a conflictos específicos o defendiendo el derecho a continuar operaciones antiterroristas. Además, decenas de organizaciones regionales, actores gubernamentales subestatales, y redes y organizaciones de la sociedad civil y de mujeres también secundaron el llamamiento. Diversos actores armados en escenarios de conflicto se adhirieron al llamamiento, si bien su implementación y vigencia fue ambivalente. Según datos de Naciones Unidas, en junio una veintena de grupos armados y sus entidades o frentes políticos habían respondido positivamente al llamamiento global, mientras que en el caso de los Estados la respuesta fue más limitada.¹¹ En contraste, la violencia se agravó en algunos casos, especialmente en conflictos en que las partes tenían apoyos externos. Por otra parte, en su análisis de la acogida al llamamiento, Naciones Unidas identificó que en las respuestas positivas de los actores de conflicto las partes habían

planteado diversas motivaciones. Entre ellas la exploración de canales de diálogo o su reactivación – la lógica subyacente era que el gobierno contraparte podía estar bajo una mayor presión para responder, aunque los gobiernos también podían ser reticentes por considerarlo como intentos por internacionalizar determinados conflictos–; una oportunidad de atribuirse autoridad moral y de buscar relevancia política y legitimidad y obtener atención y reconocimiento; una forma de reafirmar o consolidar autoridad y legitimidad de ejercer gobierno en áreas donde el control está en disputa; para prolongar una situación ventajosa o para evitar una evolución militar desfavorable, entre otras opciones. En sus conclusiones a mitad de año, el balance de Naciones Unidas indicaba que ante la ausencia de un reconocimiento realista de los impactos de la pandemia, esta parecía no ser aún una preocupación central en los cálculos de las partes en conflicto

Entre los grupos armados que se adhirieron explícitamente al llamamiento, se incluyen casos como el alto el fuego unilateral del SLM/A-AW en la región de Darfur, en Sudán; el ELN, en Colombia, para un periodo de un mes; el Partido Comunista de Filipinas, que ordenó a su brazo armado, el NPA, un cese unilateral de sus acciones ofensivas entre el 26 de marzo y el 15 de abril; o un alto el fuego de cuatro semanas del grupo armado FLEC de la región de Cabinda, en Angola; entre otros. En Tailandia, el BRN anunció en abril un cese de acciones armadas ofensivas, citando motivos humanitarios y de priorización de respuesta a la pandemia, que no fue replicado por el Gobierno pero que fue seguido de una reducción sustancial de

10. Para más información, véase Escola de Cultura de Pau, “Altos el fuego en conflictos armados durante la pandemia del coronavirus” y “Cesces de hostilidades en tiempos de COVID-19”, *Apuntes ECP de Conflictos y Paz*, no.4 (abril de 2020) y no.7 (julio de 2020).

11. United Nations (Mediation Support Unit, Policy & Mediation Division), *Policy Note on the United Nations Secretary-General’s Call for a Global Ceasefire: Challenges and Opportunities*, Junio 2020.

hostilidades por ambas partes. En Myanmar, hubo altos el fuego unilaterales del Gobierno y de diversos grupos armados, en respuesta al llamamiento. En relación con Yemen, Arabia Saudita anunció en abril una tregua, que fue criticada por los al-houthistas, quienes exigieron que la medida formara parte de un acuerdo más amplio, presentando una propuesta alternativa, sin que se llegara en el país a un compromiso de cese el fuego. Según Naciones Unidas, en la mayoría de los casos las partes en conflicto declararon altos el fuego unilaterales limitados en el tiempo (entre 15 y 90 días). La implementación de las medidas fue mayoritariamente desigual y con un recorrido limitado.

Por otra parte, en julio el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 2532 (2020), que reforzaba el llamamiento del secretario general al emitir una exigencia de cese general e inmediato de las hostilidades en todas las situaciones bélicas que formaban parte de la agenda del Consejo de Seguridad. La resolución apoyaba los esfuerzos del secretario general y llamaba a las partes en conflicto a participar de inmediato de una pausa humanitaria de al menos 90 días consecutivos para permitir la acción humanitaria. No obstante, a diferencia del llamamiento global del secretario general, el Consejo de Seguridad y la propia resolución señalaban que la 2532 no era de aplicación para las operaciones militares contra ISIS, al-Qaeda, el Frente al-Nusra y otros grupos calificados como terroristas por el Consejo de Seguridad. La posición del Consejo de Seguridad contrastaba con planteamientos que en diversos países estaban considerando el diálogo con actores con agendas yihadistas. Era el caso de Malí, donde en 2020 el Gobierno y otros actores abrieron la posibilidad de explorar vías de negociación con algunos de estos actores, hecho que facilitó, por ejemplo, que el Gobierno maliense y el JNIM alcanzaron un acuerdo de intercambio de presos. También en Somalia diversas voces llamaron al diálogo con al-Shabaab, aunque no trascendieron contactos.

Durante el año actores armados de diferentes contextos intentaron negociar, instauraron o acordaron medidas del alto el fuego sin que necesariamente tuvieran relación con el llamamiento global de Naciones Unidas, con diferentes resultados. Entre otros casos, en Sudán del Sur grupos no signatarios del acuerdo de 2018 y el Gobierno se comprometieron a un alto el fuego —así como a acceso humanitario y al diálogo—, con facilitación de la comunidad de Sant'Egidio y organizaciones regionales, si bien la tregua se rompió posteriormente. En Camerún, tras tres años de grave violencia, se llevaron a cabo conversaciones de construcción de confianza con el objetivo de intentar alcanzar un alto el fuego, si bien solo participó un sector del movimiento separatista y el diálogo se estancó. En Libia se alcanzó un acuerdo del

cese el fuego permanente en octubre, que contemplaba el repliegue de unidades militares y grupos armados en tres meses y la salida de combatientes extranjeros. No obstante, hasta finalizar el año se denunciaron diversas vulneraciones al alto el fuego alcanzado en el país. Las rupturas del alto el fuego fueron una constante también en RCA. A su vez, talibanes y EEUU llegaron a un acuerdo que incluía el compromiso talibán de no planificar ni perpetrar ataques terroristas contra intereses de EEUU, a cambio de la retirada estadounidense del país asiático. En Ucrania, las partes alcanzaron medidas que reforzaban el alto el fuego y que llevaron a una reducción significativa de la violencia. En Siria, en marzo, Rusia y Turquía llegaron a un acuerdo para cesar las hostilidades en Idlib. La tregua en esta zona del noroeste de Siria redujo la violencia durante el primer semestre, pero a partir de junio se reanudaron los ataques aéreos y al finalizar el año se mantenía formalmente en medio de crecientes vulneraciones.

Otro tema en las negociaciones fue, como en años anteriores, la cuestión del desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes. Entre los casos destacados de 2020, en Mozambique se puso en marcha el proceso de DDR pactado en 2019, tras el acuerdo de paz suscrito ese mismo año, si bien no se logró el objetivo de desmantelar todas las bases de RENAMO en el plazo de agosto de 2020, y la disidencia del grupo armado continuó con acciones armadas. En Camerún, las conversaciones iniciadas durante el año después de tres años de violencia grave entre el Gobierno y un sector del movimiento separatista abordaban no solo intentos de un alto el fuego sino también de desmilitarización de las regiones anglófonas, aunque en medio de dificultades significativas. En Malí se constataron divergencias en la aplicación del DDR y en la reforma del sector de defensa y seguridad. Se produjeron progresos limitados en RCA en el establecimiento de unidades especiales mixtas de seguridad, compuestas por soldados y miembros de grupos armados desmovilizados. En RDC se logró un acuerdo de desmovilización entre el Gobierno y algunas facciones de CODECO. Por otra parte, en Colombia numerosos ex combatientes de las FARC fueron asesinados, lo que evidenció los riesgos de las fases de implementación de acuerdos. La situación de los excombatientes fue calificada de especialmente preocupante por el Instituto Kroc, que verifica el cumplimiento de los acuerdos de paz. En cambio, en Filipinas, se constataron avances en materia de DDR en relación al MILF, culminando en marzo la segunda fase del proceso de desmovilización (que abarcaba al 30% de integrantes de la antigua guerrilla) e iniciándose la tercera fase. Durante el año, la pandemia de la COVID-19 afectó a procesos de desmilitarización, como el mencionado caso de Mozambique, al reducir la capacidad de movilidad de los equipos técnicos responsables de la implementación.

Diversos actores en conflicto anunciaron treguas en respuesta al llamamiento del secretario general de la ONU a un alto el fuego global para facilitar la respuesta humanitaria a la pandemia, si bien la respuesta fue limitada y frágil en su implementación

Tabla 1.4. Principales acuerdos de 2020

Proceso de paz	Acuerdos
Afganistán	Acuerdo para llevar la paz a Afganistán entre el Emirato Islámico de Afganistán, que no es reconocido por los Estados Unidos como estado y se conoce como los talibanes, y los Estados Unidos de América. Firmado el 29 de febrero de 2020, establece la retirada militar progresiva de EEUU y el compromiso talibán de que desde territorio afgano no se planificarán ni perpetrarán ataques terroristas contra intereses estadounidenses, así como el inicio de un proceso de diálogo intraafgano entre los talibanes y el Gobierno afgano.
Armenia - Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Acuerdo de nueve puntos firmado por el presidente de Azerbaiyán, el primer ministro de Armenia y el presidente de Rusia, y mediado por Rusia el 9 de noviembre y en vigor desde el 10 de ese mes. Los puntos incluían 1) un alto el fuego completo y cese de todas las hostilidades; 2) la transferencia a Azerbaiyán de la región de Aghdam y de los territorios bajo control de Armenia de la región de Gazakh; 3) el despliegue de fuerzas rusas de mantenimiento de la paz a lo largo de la línea de contacto y del corredor de Lachin; 4) los términos del despliegue (paralelo a la retirada de las fuerzas armadas armenias, por una duración de cinco años, renovable); 5) establecimiento de un centro de mantenimiento de la paz para supervisar el alto el fuego y la implementación de los acuerdos; 6) la transferencia a Azerbaiyán de las regiones de Kelbajar y de Lachin, exceptuando el corredor Lachin, que garantizará la conexión entre Nagorno-Karabaj y Armenia, sin afectar a la ciudad de Shusha, así como un plan de construcción de una nueva ruta a lo largo del corredor de Lachin que comunique Stepanakert y Armenia y que estará bajo protección de las fuerzas rusas, y garantías de seguridad por Azerbaiyán para la circulación de personas, vehículos y bienes; 7) retorno de población desplazada interna y refugiada a Nagorno-Karabaj y a las áreas adyacentes, bajo control de ACNUR; 8) intercambio de prisioneros de guerra y otras personas detenidas, así como de los restos de personas fallecidas; 9) desbloqueo de todas las comunicaciones económicas y de transporte en la región, así como provisión por Armenia de conexión entre Azerbaiyán y el enclave de Nakhichevan, y control del tránsito por parte del servicio de guardia de frontera del Servicio Federal de Seguridad de Rusia.
Libia	Acuerdo de cese el fuego permanente entre las principales partes en conflicto, suscrito el 23 de octubre por representantes del Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) y de las fuerzas del LNA (o ALAF) de Khalifa Hiter en Ginebra, tras varias reuniones de la Comisión Militar Conjunta 5+5 (formato negociador activado tras la Conferencia de Berlín sobre Libia en enero de 2020). El pacto contempla que en un plazo máximo de tres meses todas las unidades militares y grupos armados se replieguen desde las líneas de batalla a sus bases y que todos los mercenarios y combatientes extranjeros abandonen el territorio y los espacios aéreo y marítimo de Libia. Asimismo, prevé la suspensión de los programas de entrenamiento militares hasta la formación de un nuevo gobierno, el inicio de la desmovilización de grupos armados y algunas medidas de confianza
Malí	Acuerdo entre la Coalición de Movimientos Azawad (CMA) y la Plataforma sobre arreglos de seguridad para evitar la confrontación entre sus respectivas facciones locales en Ménaka.
Sudán	Acuerdo de Paz de Juba firmado el 31 de agosto por el Gobierno de Sudán y la coalición rebelde Frente Revolucionario Sudanés (SRF) y la facción del Movimiento de Liberación de Sudán liderada por Minni Minnawi (SLM/A-MM).
Sudán del Sur	Declaración de Roma sobre el Proceso de Paz en Sudán del Sur, firmada el 12 de enero entre el Gobierno de Sudán del Sur y la Alianza rebeldes SSOMA, en donde las partes se comprometieron a un alto el fuego, a garantizar el acceso humanitario y a mantener un diálogo continuo bajo los auspicios de la Comunidad de Sant'Egidio y las organizaciones regionales.
Sudán-Sudán del Sur	Acuerdo en septiembre para formar un comité técnico conjunto con el objetivo de reanudar la producción de petróleo en el estado de Unidad y en otros yacimientos petrolíferos clave. A su vez, a finales de octubre, los ejecutivos de ambos países firmaron un acuerdo conjunto de cooperación militar y de defensa.
Ucrania (este)	Acuerdo de medidas para el fortalecimiento del alto el fuego, alcanzado el 23 de julio en el Grupo Trilateral de Contacto (Ucrania, Rusia, OSCE) con participación de representantes de Donetsk y Lugansk. Los siete puntos del acuerdo incluían: 1) prohibición de operaciones ofensivas, de reconocimiento y de sabotaje y de operar cualquier tipo de vehículos aéreos; 2) prohibición de fuego, incluyendo por francotiradores; 3) prohibición de despliegue de armamento pesado en asentamientos o cerca de ellos, especialmente en infraestructura civil, incluyendo escuelas, guarderías, hospitales y locales públicos; 4) uso de acciones disciplinarias para las violaciones del alto el fuego; 5) creación y participación en un mecanismo de coordinación para dar respuesta a las violaciones del alto el fuego facilitado por el Centro Conjunto de Control y Coordinación; 6) especificación de las circunstancias limitadas en que se permite el abrir fuego en respuesta a una operación ofensiva; 7) prohibición de incumplimiento bajo ninguna orden. El acuerdo entró en vigor el 27 de julio.

Como en años anteriores, otro tema relevante de la agenda negociadora fue el **estatus de territorios en disputa** y cuestiones relativas a autogobierno. En Sudán, Darfur pasó a ser considerada una región única, como parte del proceso de paz y de los acuerdos con componente relativo a estatus administrativo. A su vez, las Dos Áreas (Kordofán Sur y Nilo Azul) y Kordofán Occidental ampliarán su autonomía. Por otra parte, en Papúa Nueva Guinea se sentaron las bases del proceso de negociación entre el Gobierno y el gobierno autónomo de Bougainville para elaborar la propuesta sobre el estatus de la región, que deberá ser votado por el Parlamento de Papúa Nueva Guinea. En cambio, la cuestión del estatus continuó sin avances en los procesos del contexto europeo, donde en algunos casos no formaba parte de la agenda negociadora (Georgia, en relación a Abjasia, Osetia del Sur), en otros se mantuvo

estancada (Moldova, en relación a Transnistria). En el caso de la disputa entre Armenia y Azerbaiyán en torno al territorio de Nagorno-Karabaj, el estallido de la guerra interestatal en octubre fue seguido de un acuerdo en noviembre en que se ratificaba el traspaso a Azerbaiyán de territorios adyacentes a Nagorno-Karabaj, se aceptaba por omisión la toma de Bakú de algunas áreas de la antigua región autónoma soviética y se dejaba sin resolver el estatus del territorio en disputa. En Chipre, actores de gobierno turcochipriotas y turcos llamaron a considerar la opción de dos Estados como solución a la disputa de la isla dividida de Chipre, debilitando la opción de una federación bizonal bicomunal sobre la que pivotaba el estancado proceso de paz. En Nagalandia continuaron bloqueadas las negociaciones en torno al reconocimiento y estatus definitivo de la “Gran Nagalandia”, territorios repartidos en diferentes estados

indios y habitados por población naga. El proceso de paz en Mindanao pivotó principalmente sobre el desarrollo institucional del autogobierno reconocido al pueblo moro en el acuerdo de paz de 2014 entre el Gobierno filipino y el MILF, mientras que uno de los aspectos principales de la agenda sustantiva de las negociaciones entre el Gobierno de Tailandia y el BRN está vinculado al grado de autonomía y descentralización en las provincias del sur de país.

Otro tema recurrente en tanto que causa de fondo de numerosos conflictos fue la cuestión del reparto de poder político, incluyendo elementos relativos a la gobernabilidad, la conformación de gobiernos de unidad nacional y procesos electorales. Así, todos los procesos negociadores del continente americano tuvieron que ver con aspectos de gobernabilidad, incluyendo aspectos de funcionamiento institucional y político en Haití, con diferencias entre Gobierno y oposición sobre la conveniencia o no de una reforma constitucional y la celebración de nuevas elecciones. En Venezuela, la cuestión electoral –junto a cuestiones como la situación de las personas exiliadas y encarceladas– centró gran parte de la agenda de los encuentros entre gobierno y sectores de oposición. En el continente africano, se dieron avances en Sudán del Sur en la implementación de las cláusulas del acuerdo de paz de 2018 referidas a la conformación del Gobierno de unidad nacional. En Burundi, en contraste con anteriores estrategias de boicot electoral opositor, una parte de la oposición política concurrió a las elecciones, pero el diálogo entre el Gobierno y el resto de actores político-militares continuó bloqueado. En Malí, tras el golpe de Estado, el nuevo Gobierno transicional incluyó en el Ejecutivo a representantes de los movimientos armados (CMA y Plataforma), por primera vez desde la firma del acuerdo de paz de 2015.

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 2020 confirma esta diversidad de dinámicas.

Se produjeron avances en 2020 en algunos procesos negociadores, como Mozambique, Sudán, Sudán-Sudán del Sur, Sudán del Sur, Afganistán, Filipinas, Tailandia y Papúa Nueva Guinea

En clave positiva, se produjeron avances en algunos procesos del continente africano, como Mozambique –con la puesta en marcha del programa de DDR tras el acuerdo de paz de 2019, pese a no lograrse el objetivo de desmantelamiento de todas las bases de la RENAMO–, Sudán, –con la firma del histórico acuerdo de paz entre el Gobierno, la coalición rebelde SRF y la facción SLM/A-MM, tras un año de negociaciones–, Sudán-Sudán del Sur –de la mano de la continuación de los acercamientos iniciados en 2019 y avances en las relaciones diplomáticas y delimitaciones fronterizas– y Sudán del Sur –donde se produjeron avances en la implementación de algunas cláusulas del acuerdo de paz de 2018, principalmente las relativas a la conformación del gobierno de unidad y la descentralización territorial, así como en las negociaciones con actores no firmantes del pacto. El continente asiático también fue escenario de avances destacados. Entre ellos, en Afganistán, con el histórico acuerdo entre los talibanes y el Gobierno de EEUU así como el inicio del diálogo intra-afgano. En Filipinas hubo avances muy significativos en la implementación del acuerdo de paz con el MILF, principalmente en materia de desmovilización de sus combatientes y en el despliegue institucional de la nueva Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán. En Myanmar tras dos años de bloqueo se reinició la Conferencia de Panglong 21, reuniendo de nuevo al Gobierno con gran parte de las insurgencias. En Papúa Nueva Guinea, su Gobierno y el gobierno autónomo de Bougainville acordaron las bases del proceso de negociación sobre el estatus político de la región. Y en Tailandia se inició un nuevo proceso de paz entre el Gobierno y el grupo armado BRN –el más activo en el sur del país–, tras el fracaso del anterior

formato negociador entre el Ejecutivo y una coalición de grupos rebeldes. En cambio, algunas dinámicas que podrían calificarse como avances en Oriente Medio, como en el conflicto intrapalestino -con un acuerdo para la celebración de elecciones presidenciales y parlamentarias en 2021- o en las dinámicas entre el Gobierno de Hadi en Yemen y los actores secesionistas del sur del país -que acordaron la conformación de un gobierno de unidad en línea con lo dispuesto en el acuerdo de Riad de 2019- evolucionaban en un clima de incertidumbre al finalizar el año. En Europa fueron escasos los avances, aunque destacó el acuerdo de nuevas medidas de fortalecimiento del alto el fuego en Ucrania.

En contraste, numerosos contextos afrontaron dificultades y algunos permanecieron bloqueados. En el continente americano, fueron pocos los avances positivos destacados y todos los procesos se hallaban en una situación de gran fragilidad como consecuencia de las graves crisis políticas y sociales que atravesaban, con obstáculos significativos y en el caso del Gobierno y el ELN una situación de bloqueo permanente, en la que el alto el fuego temporal del ELN en repuesta al

llamamiento del secretario general de la ONU no sirvió para reactivar el diálogo, manteniendo el Gobierno su demanda de condiciones para el reinicio. Asimismo, el balance general de 2020 en Oriente Medio siguió la línea de períodos precedentes, con dinámicas de estancamiento crónico (como en Israel-Palestina), distanciamiento de las partes respecto a compromisos previos (programa nuclear iraní), contactos y rondas sin resultados o limitados (conversaciones intra-sirias). En varios casos de Asia prevaleció el estancamiento o incluso el retroceso, destacando el bloqueo en el proceso de paz en Nagalandia, el deterioro del diálogo intercoreano y entre EEUU y Corea del Norte, así como la disrupción de las negociaciones entre Filipinas y el NDF. Procesos en África que afrontaron obstáculos y dificultades incluyeron casos como Burundi, Camerún, Libia, RCA, RDC y Somalia. Entre ellos, en Burundi fracasaron las iniciativas regionales para promover el diálogo político inclusivo. Si bien algunas divisiones en la oposición llevaron a contactos entre el Gobierno y algunos sectores opositores y al regreso al país de algunos de sus representantes, en la práctica prevaleció el clima de violencia e inseguridad y de represión. En África también permanecieron totalmente estancados procesos como Eritrea-Etiopía – pese a la firma dos años antes del histórico acuerdo de paz– y Marruecos-Sáhara Occidental –con una escalada de tensión a finales de año. Igualmente, en países como Sudán, Sudán del Sur o Mozambique, los importantes acuerdos de paz alcanzados en los últimos años se enfrentaban al reto de incorporar a diferentes actores armados no signatarios que mantienen las hostilidades. Las negociaciones del continente europeo en su mayoría afrontaron obstáculos significativos y dinámicas de estancamiento, como en Chipre –donde no se logró reiniciar las conversaciones y las posturas sobre el estatus seguían alejándose–, en Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) y Moldova (Transnistria). El estallido de la guerra entre Armenia y Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj puso de manifiesto las dificultades de fondo del proceso hasta entonces y si bien un acuerdo puso fin a las hostilidades, el pacto iba acompañado de incerteza en muchos aspectos de forma (futuro del formato negociador) y fondo (estatus político de la región, entre otros).

Finalmente, en cuanto a la **agenda de género, paz y seguridad**, el análisis de los diferentes procesos en 2020 confirma, como en años anteriores, las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en procesos formales y para la incorporación de la perspectiva de género en las negociaciones. En un año en que se cumplía el 20º aniversario de la Resolución

Organizaciones de mujeres continuaron reclamando altos el fuego y dieron apoyo al llamamiento del secretario general de la ONU, como en los casos de Yemen y Siria

En el año del 20º aniversario de la Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad, mujeres de todo el mundo siguieron afrontando obstáculos a la participación en procesos de paz, aunque se lograron avances relativos en contextos como Malí

1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mujeres, paz y seguridad, que reconoce los impactos específicos de las guerras sobre las mujeres y el papel de éstas en la construcción de paz y exige a los Estados y otros actores compromisos en esta materia, volvió a evidenciarse la falta de voluntad política de los actores

en conflicto –gubernamentales y opositores– en la integración de la perspectiva de género y en la puesta en marcha de mecanismos y garantías de participación efectiva de las mujeres, tanto en el marco de los actores en conflicto negociadores, así como mujeres de la sociedad civil.

Pese a las limitaciones, cabe destacar algunos casos en que se produjeron ciertos avances en los niveles formales, aún si limitados. En Malí, la participación

de nueve mujeres (tres por cada parte signataria) en las sesiones del Comité del Seguimiento del Acuerdo supuso un progreso real con respecto a la composición anterior del CSA, si bien quedaba pendiente la inclusión de mujeres en los cuatro subcomités y demás órganos de ejecución, entre otros elementos. En Libia, el diálogo político (conocido como Libyan Political Dialogue Forum, LPDF) incluyó la participación de 17 mujeres de un total de 75 participantes. Las participantes emitieron una declaración conjunta subrayando la importancia de la participación de las mujeres libias en el proceso de paz, en el diálogo político y en la reconstrucción y reconciliación en el país. Al finalizar el año, sin embargo, ONU Mujeres advertía sobre amenazas a la seguridad

de las delegadas en el LPDF. En el caso de Filipinas, el panel negociador del NDF pasó a estar liderado por una mujer. En las negociaciones intra-afghanas, la delegación negociadora gubernamental incluyó a cuatro mujeres. En Somalia, el acuerdo sobre el modelo electoral garantizaba el 30% de representación de mujeres en el Parlamento. Las organizaciones de mujeres colombianas continuaron activas en el proceso de implementación del acuerdo de paz de Colombia y siguieron ejerciendo liderazgo para que los derechos de las mujeres y de la población LGTBI no fueran excluidos de la implementación. En 2020 destacó su participación en el ámbito del Sistema Integral de Verdad, Justicia y

Reparación. Aun así, se siguió constatando en Colombia la brecha entre el grado de implementación del acuerdo en su conjunto y la menor implementación de las disposiciones específicas de género. En contraste, si en 2019 se consideró como un paso positivo en Siria el establecimiento de un comité constitucional que incluía un 28% de mujeres, en 2020 se constató su limitada capacidad de acción, en un contexto de bloqueo negociador agravado por la pandemia. En paralelo en Siria siguieron los contactos entre el enviado especial de la ONU y el consejo asesor de mujeres sirias.

Mujeres de la sociedad civil continuaron en todo el mundo movilizándose en exigencia de mayor participación en los procesos formales, así como en denuncia de la violencia y planteando propuestas en múltiples ámbitos relativos a los conflictos y sus impactos. Entre muchos otros, en Afganistán se celebró la Cumbre de Paz de Mujeres Líderes, en la que organizaciones de mujeres demandaron una participación del 30% en las negociaciones de paz intra-afghanas, así como la formación de un comité técnico de género. Mujeres de la sociedad civil de Kosovo, en alianza con actores internacionales reclamaron participación efectiva de mujeres en la delegación de Kosovo en el diálogo con Serbia. En contextos como Somalia, Burundi y RCA, aunque ausentes de los procesos de negociación, mujeres exigieron su participación en los procesos electorales en marcha. En Myanmar, la Alianza para la Inclusión de Género se reunió con los grupos armados firmantes del Acuerdo Nacional de Alto el Fuego para discutir sobre inclusión de las mujeres en el proceso de paz y los diálogos políticos, así como sobre igualdad

de género. Grupos de mujeres de Yemen valoraron la formación de un gobierno de unidad en el bando anti al-houthista, pero denunciaron la exclusión de las mujeres y el incumplimiento de compromisos previos sobre una participación mínima del 30% en ámbitos de decisión.

Asimismo, organizaciones de mujeres de múltiples contextos expresaron su apoyo al llamamiento del secretario general de la ONU a un alto el fuego global, en línea con los esfuerzos de numerosas mujeres en contextos de conflicto por lograr la consecución de ceses de hostilidades. En el contexto de pandemia, multiplicaron sus llamamientos a altos el fuego. Fue el caso de mujeres de Siria y Yemen, movilizadas en torno a demandas de un alto el fuego urgente, vinculando su demanda a la necesidad de priorizar la respuesta humanitaria y de afrontar los impactos de la pandemia, en contextos ambos caracterizados por el grave deterioro de las infraestructuras de salud y efectos acumulados de años de violencia sobre la seguridad humana.

2. Negociaciones de paz en África

- A lo largo del año 2020 se identificaron 13 procesos y negociaciones de paz en el continente africano, lo que supone el 32,5% de los 40 procesos de paz a nivel mundial.
- El contexto de crónico bloqueo y parálisis de la vía diplomática para abordar la cuestión del Sáhara Occidental favoreció una escalada de la tensión a finales de año
- Al finalizar 2020 las partes en conflicto en Libia suscribieron un acuerdo de alto el fuego y las negociaciones políticas intentaban establecer un gobierno de transición, pero persistían las dudas sobre la evolución general del proceso.
- En Mozambique el Gobierno y RENAMO avanzaron en la implementación del programa de DDR previsto en el acuerdo de paz de 2019.
- Se celebraron las primeras conversaciones directas entre el Gobierno de Camerún y una parte del movimiento secesionista liderada por el histórico líder Sisiku Julius Ayuk Tabe para intentar alcanzar un acuerdo de alto el fuego.
- En Sudán el Gobierno y la coalición rebelde SRF y el SLM/A-MM firmaron un histórico acuerdo de paz que no fue respaldado por otros grupos rebeldes como el SPLM-N al-Hilu y el SLM/A-AW.
- En Sudán del Sur se conformó el gobierno de transición y se llevaron a cabo conversaciones de paz con los grupos armados no signatarios del acuerdo de paz de 2018.

Este capítulo analiza los procesos y negociaciones de paz en África en 2020. En primer lugar, se examinan las características y tendencias generales de los procesos de paz en la región y, en segundo lugar, se profundiza en la evolución de cada uno de los casos durante el año, incluyendo referencias a la agenda de género, paz y seguridad. Al inicio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países del continente africano que fueron escenario de negociaciones durante 2020.

Tabla 2.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en África en 2020

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Burundi¹	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)	--
Camerún (Ambazonia/ North West y South West)	Gobierno, movimiento secesionista político-militar en el que destacan la coalición opositora Ambazonia Coalition Team (ACT, incluyendo IG Sako) y Ambazonia Governing Council (AGovC, incluyendo el IG Sisiku)	Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, Suiza, Centre for Humanitarian Dialogue
Eritrea – Etiopía	Gobierno de Eritrea y Gobierno de Etiopía	Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, EEUU
Libia	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN), LNA o ALAF	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Alemania, Francia, Italia, Rusia, Turquía, Egipto, Marruecos, Túnez, Holanda y Suiza, entre otros países; Centre for Humanitarian Dialogue
Malí	Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA	Argelia, Francia, Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), UA, ONU, UE, Centre for Humanitarian Dialogue, Carter Center, organizaciones de la sociedad civil, Mauritania
Marruecos – Sáhara Occidental	Marruecos, Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (POLISARIO)	ONU, Argelia y Mauritania, Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia)
Mozambique	Gobierno, RENAMO	Equipo mediador nacional, Comunidad de Sant'Egidio, Iglesia Católica, ONU, Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), UA, UE, Botswana, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza, Tanzania
RCA	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias anti balaka	Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (UA y CEEAC con apoyo de la ONU, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad), Comunidad de Sant'Egidio, ACCORD, OCI, Grupo de Apoyo Internacional (ONU, UE, entre otros), Centre for Humanitarian Dialogue, China, Rusia, Sudán

1. La Comunidad de Estados de África del Este (EAC por sus siglas en inglés) finalizó su facilitación en 2019

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
RDC	Gobierno liderado por Cap pour le Changement (coalición liderada por Félix Tshisekedi), en coalición con el Front Commun pour le Congo (coalición liderada por Joseph Kabila, sucesora de la Alianza por la Mayoría Presidencial), oposición política y social, grupos armados del este del país	Conferencia Episcopal Congoleza (CENCO), Iglesia de Cristo en el Congo, Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), UA, UE, ONU, OIF y EEUU
Somalia	Gobierno Federal, líderes de los estados federales y emergentes (Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste), movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal-Jama'a, líderes de clanes y subclanes, Somalilandia	ONU, IGAD, Turquía, entre otros
Sudán	Gobierno de Sudán, Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur), Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW, Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N) facciones Malik Agar y Abdelaziz al-Hilu	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania, UA, UNAMID, Etiopía, Sudán del Sur, Uganda
Sudán del Sur	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO), una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros) y SSOMA (NAS, SSUF/A, Real-SPLM, NDM-PF, UDRM/A, NDM-PF, SSNMC)	"IGAD Plus": IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Yibuti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU, South Sudan Council of Churches, Comunidad de Sant'Egidio
Sudán - Sudán del Sur	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), Egipto, Libia, EEUU, UE

2.1 Negociaciones en 2020: tendencias regionales

A lo largo del año 2020 se identificaron **13 procesos y negociaciones de paz en el continente africano**, lo que supone el 32,5% de los 40 procesos de paz identificados a nivel mundial. Esta cifra es inferior a la del año 2019, con 19 procesos de paz, y a la del 2018, cuando tuvieron lugar 22 procesos de paz. La reducción de 2020 respecto a 2019, se debe a que algunos contextos profundizaron en la implementación de los acuerdos de paz alcanzados previamente y han dejado de analizarse en el anuario: República del Congo, Etiopía (Ogadén) y Etiopía (Oromiya). En otros casos no se identificaron negociaciones de paz en vigor: Nigeria (Delta del Níger), región Lago Chad (Boko Haram) y Senegal (Casamance).

Nueve de estas 13 negociaciones de paz estaban vinculadas a situaciones de conflicto armado: los casos de Burundi, Camerún (Ambazonia/North West y South West), Libia, Malí, RCA, RDC, Somalia, Sudán y Sudán del Sur. Los cuatro procesos restantes estuvieron relacionados con contextos de tensión: Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique y Sudán-Sudán del Sur. Los conflictos armados en el continente africano continuaron afectando gravemente a la población civil a pesar del llamamiento del secretario general de la ONU, António Guterres, realizado en marzo, y las misiones de mantenimiento de la paz y la respuesta humanitaria se vieron afectadas por la pandemia de la

La expansión de la pandemia de la COVID-19 afectó negativamente a los procesos de paz en el continente africano

COVID-19, tal y como señaló un informe de la OCDE.² De hecho, el virus creó obstáculos importantes para quienes trabajan por la paz, ya que las misiones diplomáticas se redujeron a su personal esencial, los enviados especiales de la ONU interrumpieron sus viajes y las iniciativas de mediación se detuvieron en respuesta a la COVID-19, tal y como destacó la organización. Para los actores vinculados a la diplomacia en contextos de conflicto en el continente, la expansión del virus significó un desafío fundamental en lo concerniente al acceso.³ Como resultado, tal y como destacó el comisionado de paz y seguridad de la Unión Africana (UA), Smail Chergui, la COVID-19 claramente contribuyó al retraso en la implementación de acuerdos de paz críticos.⁴

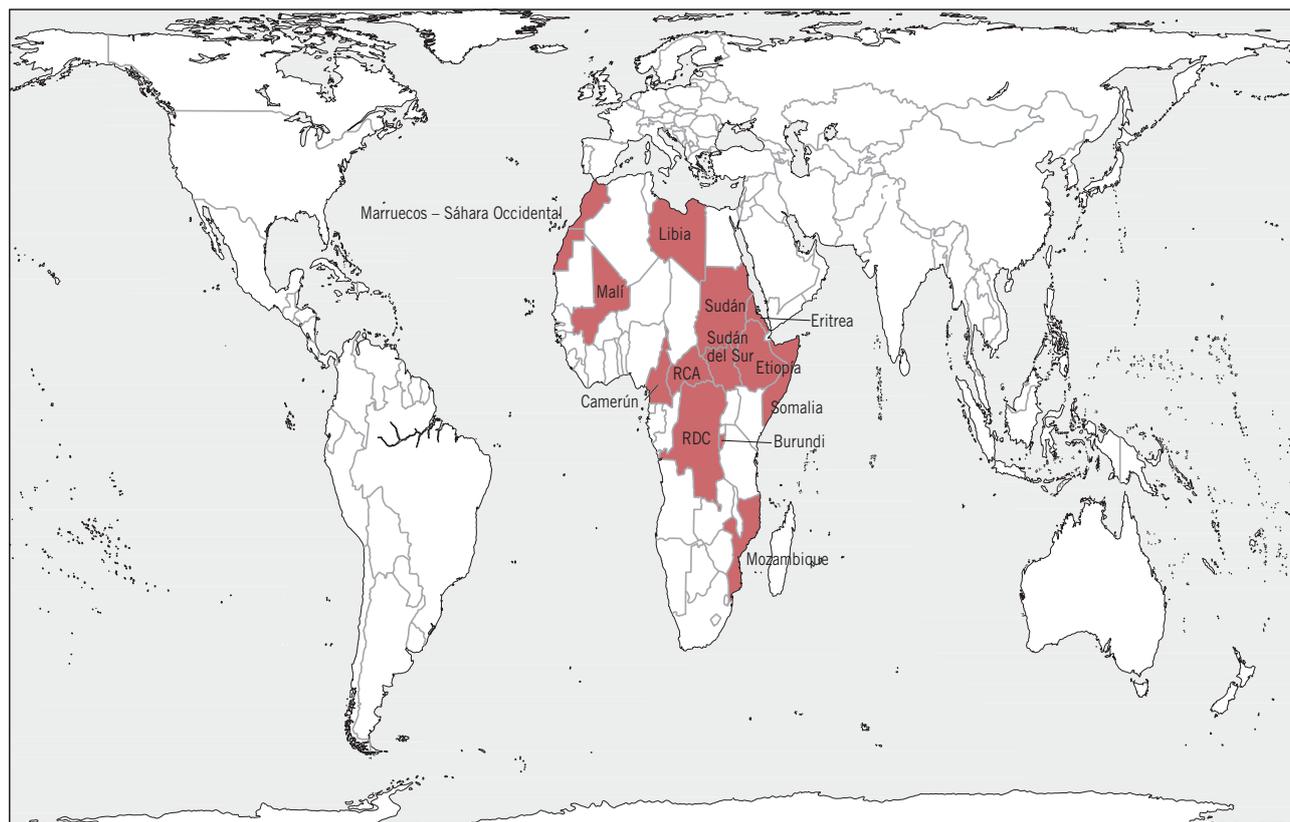
En relación con los actores involucrados en la negociación, en el año 2020 **solo dos casos involucraron exclusivamente a los gobiernos de los respectivos países y a grupos armados o movimientos político-militares en las negociaciones.** Fueron los contextos de Mozambique –entre el Gobierno y el grupo opositor RENAMO–, y RCA –entre el Gobierno y los diferentes integrantes de la antigua coalición Séléka y las milicias anti balaka. **Mientras siete de los 13 procesos de paz se caracterizaron por un mapa de actores más complejo, con Gobiernos, grupos armados y actores opositores políticos y sociales.** Se constató en procesos como Camerún (Ambazonia/North West y South

2. OCDE, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), COVID-19, crises and fragility*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 29 de abril de 2020.

3. Mustasilta, K., *From Bad to Worse? The impact(s) of Covid-19 on conflict dynamics*, Institute for Security Studies, Conflict Series Brief 13, 11 de junio de 2020.

4. Chergui, S., "OpED: Peace and Security amidst COVID-19", AU, 17 de abril de 2020.

Mapa 2.1. Negociaciones de paz en 2020 en África



■ Países con procesos y las negociaciones de paz en África en 2020

West) –donde los contactos han implicado a actores políticos vinculados a insurgencias–, Malí –donde el proceso negociador ha involucrado en los últimos años a las autoridades nacionales y a numerosos actores políticos y armados de la región de Azawad (norte)–, Libia –entre actores políticos y militares que controlan distintas zonas del país–, Somalia –entre el Gobierno federal, los liderazgos de los estados federales y otros actores políticos y militares del país–, Sudán –entre el Gobierno, oposición política y actores insurgentes de diversas regiones del país–, Sudán del Sur –entre el Gobierno, el grupo armado SPLM/A-IO y otros grupos menores, tanto de la oposición política como armados– y RDC –donde las negociaciones involucraron, por un lado, al Gobierno y los partidos y coaliciones de partidos opositoras y, por otro, al Gobierno y diferentes grupos armados del este del país. **En otros casos, en cambio, participaron actores gubernamentales y de la oposición política y social.** Fue el caso de Burundi –donde los contactos han involucrado al Gobierno y a sectores del CNARED. A su vez, **otros procesos negociadores estuvieron protagonizados por los gobiernos de países vecinos, en el marco de disputas internacionales.** Ejemplos de ello fueron el proceso de diálogo entre Sudán y Sudán del Sur y las negociaciones entre Eritrea y Etiopía. Un caso, el de Marruecos-Sáhara Occidental, involucra al Gobierno marroquí y al Frente POLISARIO, que proclamó la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) en 1976, y es considerada como una disputa internacional por tratarse de un territorio considerado por la ONU como pendiente de descolonizar.

En relación 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 Burundi**, ya que el facilitador oficial del diálogo interburundés, el ex presidente tanzano Benjamin Mkapa, anunció que renunciaba a su rol en febrero de 2019, por lo que a partir de entonces las conversaciones han sido directas entre el Gobierno y sectores del Consejo CNARED. Cabe mencionar que si bien hay muchos casos donde se conoce públicamente cuáles son los actores que desempeñan tareas de mediación, facilitación y acompañamiento, en otros contextos estas tareas se llevan a cabo de manera discreta y no pública. En todos los casos con terceras partes había más de un actor desempeñando tareas de mediación y facilitación, entre los que destaca el papel predominante de la ONU, involucrada en nueve de los 13 casos en el continente: Libia, Malí, Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique, RCA, RDC, Somalia, Sudán y Sudán del Sur. Otro actor destacado fue la UA, en el marco de su Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA), que participa en ocho casos: los procesos de Libia, Malí, Mozambique, RCA, RDC, Sudán, Sudán del Sur y Sudán-Sudán del Sur.

A su vez, **organizaciones intergubernamentales regionales africanas participaron como terceras partes**, como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) en Malí; la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL) en los procesos de RCA y de RDC; la Comunidad Económica de Estados del

África Central (CEEAC) en el proceso negociador de RCA; la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) en Mozambique; la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en Somalia, Sudán del Sur y Sudán-Sudán del Sur. Asimismo, además de las organizaciones intergubernamentales africanas, otros organismos intergubernamentales participaron como terceras partes en el continente africano, como la UE –en Mozambique, Malí, RCA, RDC, Sudán del Sur y entre Sudán-Sudán del Sur–, o la Organización Internacional de la Francofonía (OIF) –en RCA.

Por otro lado, **los Estados también tuvieron un papel destacado como terceras partes en los procesos de paz y negociaciones en África.** Un caso tenía solo terceras partes estatales: las tareas de mediación y facilitación de Arabia Saudita, EEUU y, especialmente, de Emiratos Árabes Unidos (EAU) en las negociaciones entre Eritrea y Etiopía. En el resto de casos con actores mediadores estatales, numerosos Estados, tanto del continente africano como de otros continentes, se involucraron en procesos en que participaban también otros actores mediadores y facilitadores. A su vez, cabe destacar el papel como tercera parte de actores religiosos, de carácter local o internacional: la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) y la Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano) en RCA; la Iglesia Católica local y la Comunidad de Sant'Egidio en Mozambique; la Iglesia de Cristo en el Congo en RDC; la Anglophone General Conference (AGC), formada por los líderes católicos, protestantes y musulmanes en Camerún; y el Consejo de Iglesias de Sudán del Sur en el proceso en ese país. También destaca el papel desempeñado por organizaciones especializadas en mediación y facilitación, como el Centre for Humanitarian Dialogue, presente en contextos como Camerún, Libia, Malí o RCA.

En el marco de esa proliferación de actores mediadores, **siguió siendo frecuente, como en los últimos años, la participación de terceras partes en el marco de formatos conjuntos,** como los llamados grupos de amigos y grupos de apoyo. Fue el caso, entre otros, del Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia) en relación al proceso de diálogo entre Marruecos y el Frente POLISARIO y el Grupo de Apoyo Internacional (que incluye a la ONU y la UE) en el diálogo en RCA. Otros formatos de coordinación incluyeron IGAD Plus, que facilita el diálogo en Sudán del Sur y que está integrada por la IGAD, los cinco miembros del High-level Ad Hoc Committee de la UA –Nigeria, Ruanda, 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. A la vez, se siguió constatando la competencia entre terceras partes, como ejemplifica el caso de Libia, donde países como Rusia y Egipto, por un lado, y Turquía, por otro, apoyan a actores enfrentados.

Respecto a los temas de las negociaciones, estos fueron diversos. Entre ellos, destacan las medidas de **altos el fuego y ceses de hostilidades.** En diversos de los acuerdos de **cese de hostilidades firmados se produjeron violaciones del alto el fuego,** lo que pone de manifiesto la fragilidad de este aspecto en los procesos de paz y la falta de voluntad política para mantener lo acordado. En el caso de Libia, se violaron sistemáticamente los diversos altos el fuego acordados, y se produjeron persistentes vulneraciones del embargo de armas por parte de numerosos actores regionales e internacionales que apoyan a uno u otro bando. En RCA, a pesar del inicio de la implementación del acuerdo alcanzado en febrero de 2019 entre el Gobierno y los 14 grupos armados, las rupturas del alto el fuego fueron constantes.

Otro aspecto relativo al ámbito de seguridad fue la cuestión del desarme, la desmovilización y la reintegración de combatientes (DDR), presente en algunos procesos, como los de Malí, Sudán del Sur o Mozambique, entre otros. En **Mozambique,** tras la firma del **acuerdo de paz en 2019 entre el Gobierno y la RENAMO, durante el 2020 se puso en marcha la implementación del programa de DDR** de las fuerzas de RENAMO (alrededor de 5.000 combatientes) y el desmantelamiento de las 17 bases militares en la región central del país. Si bien durante el año se avanzó en la desmovilización, los impactos asociados a la pandemia sanitaria de la COVID-19, al igual que lo ocurrido en otros muchos procesos, impidieron el cumplimiento de las metas.

En lo concerniente a la **agenda de género, paz y seguridad,** cabe constatar la ausencia de las mujeres en los procesos de negociación y la ausencia de los temas de género en los diferentes acuerdos de paz alcanzados durante el año 2020, a excepción de Malí, aunque es destacable que en la mayoría de contextos diversos movimientos y organizaciones de mujeres estuvieron exigiendo una participación activa en los procesos de paz. En el caso de **Malí,** según el Carter Center, tanto el Comité de Seguimiento del Acuerdo (CSA) como diversos socios internacionales han promovido activamente la participación de las mujeres en los órganos de seguimiento del acuerdo de paz. Durante las sesiones del CSA realizadas en junio y noviembre, participaron nueve mujeres (tres por cada parte signataria), lo cual representa un progreso real con respecto a la composición anterior del CSA. Sin embargo, el Carter Center señaló que aún queda pendiente la inclusión de mujeres en los cuatro subcomités y los demás órganos de ejecución, así como la creación de los Observatorios de la Mujer en las regiones norteñas. En el caso de **Libia,** las negociaciones de carácter político –conocido como LPDF por las siglas en inglés de Libyan Political Dialogue Forum– tuvieron su cita clave entre el 9 y 15 de noviembre en Túnez. Las 17 mujeres libias del total de 75 participantes en el diálogo político LPDF o “track” político, realizaron una declaración conjunta a mediados de noviembre en la que subrayaron la importancia de la implicación de las mujeres en el proceso de paz, diálogo, reconstrucción del Estado y reconciliación del país.

Asimismo cabe remarcar algunas iniciativas en diferentes países. La sociedad civil liderada por mujeres en **Camerún** ha estado a la vanguardia del desarrollo de enfoques innovadores para abordar el aumento de la violencia y promover una paz con igualdad de género. La Liga Internacional de Mujeres por la Paz (WILPF) de Camerún trabajó con organizaciones de la sociedad civil para defender la participación política plena y significativa de las mujeres, abordar el impacto de género de los crecientes desafíos de seguridad vinculados a los conflictos y aprovechar la agenda de acción de Mujeres, Paz y Seguridad (WPS). En otros contextos, como **Somalia, Burundi o RCA**, aunque ausentes de los espacios formales de negociación, las mujeres exigieron su participación en los procesos electorales en marcha y, con el apoyo de ONU Mujeres y organizaciones de mujeres, consiguieron alcanzar pactos y acuerdos para garantizar y fortalecer su participación política en los próximos eventos políticos. En el Cuerno de África, el Consejo de Seguridad de la ONU continuó respaldando los esfuerzos para aumentar la participación de las mujeres en las actividades de mediación y prevención de conflictos, en particular mediante la **Red de Mujeres Africanas en la Prevención de Conflictos y la Mediación**. ONU Mujeres siguió prestando apoyo a la Red, que incluyó el despliegue de integrantes de la misma en Sudán del Sur, Sudán y Etiopía.

Cabe constatar la persistente ausencia de las mujeres en los procesos de negociación y de los temas de género en los diferentes acuerdos de paz en África

En vísperas del vigésimo aniversario de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mujeres, la paz y la seguridad (RCSNU 1325), se celebró el diálogo virtual titulado “20 años de participación de las mujeres africanas en la agenda de mujeres, paz y seguridad: perspectivas de la sociedad civil”⁵ en el que participó Pravina Makan-Lakha, directora general y asesora sobre Mujeres, Paz y Seguridad (WPS) de la organización surafricana ACCORD. El diálogo tuvo lugar el 23 de octubre de 2020 en un momento crucial en la agenda de WPS, ya que los actores de todo el mundo aprovecharon la oportunidad para hacer un balance del progreso y abordar las brechas de la agenda durante los últimos 20 años. El evento fue organizado conjuntamente por 11 organizaciones de la sociedad civil en África, entre ellas: Human Sciences Research Council; Africa Institute of South Africa; Women’s International Peace Centre; Femmes Africa Solidarité (FAS); South African Women in Dialogue (SAWID); West Africa Network for Peacebuilding (WANEP); African Women in Dialogue (AWID); African Leadership Centre; Institute for Security Studies (ISS); Training for Peace (TfP); ACCORD; y finalmente, el South Africa Department of Science and Innovation. Los objetivos de la reunión fueron escuchar las voces y perspectivas de las mujeres sobre los avances y desafíos desde la adopción de la resolución 1325 y trazar nuevos caminos para las mujeres en África en el ámbito de la paz y

la seguridad. La reunión se centró en cuatro temas: prevención y protección, mediación, mantenimiento de la paz y reconstrucción y consolidación de la paz después de los conflictos

Durante el debate, Pravina Makan-Lakha se refirió al balance desigual de resultados. Por ejemplo, en el sur del continente, aunque hay un número creciente de representación femenina en los parlamentos, este progreso no se está traduciendo en realidades en la comunidad, ya que los países siguen recibiendo clasificaciones deficientes en términos del Índice de Desigualdad de Género. Para ilustrar, en enero de 2019, si bien el 46,8% del Parlamento de Sudáfrica estaba compuesto por mujeres, el país ocupó el puesto 97 en el Índice de Desigualdad de Género. Además, **en lo que respecta a la mediación en África, de los 16 acuerdos de paz firmados entre 1992 y 2011,**

solo dos incluyeron mujeres como signatarias y solo tres incluyeron mujeres como mediadoras principales.

Pravina Makan-Lakha agregó que, más recientemente, las mujeres de Libia, RCA, Sudán y Sudán del Sur se han enfrentado a numerosos obstáculos, así como a una resistencia abierta, a las demandas de su participación en los procesos de paz. Concluyó afirmando que aunque los números no son motivo de celebración, se debía reconocer el éxito en el establecimiento, promoción y fortalecimiento de redes de mujeres para la prevención y mediación de conflictos. No obstante, una de las conclusiones principales fue que, como muestran los datos, todavía hay mucho camino por recorrer antes de poder afirmar que se han logrado los objetivos

Respecto a la evolución de las negociaciones de paz, durante 2020 se continuó asistiendo a avances positivos

en Mozambique, Sudán, entre Sudán y Sudán del Sur y en Sudán del Sur. En **Mozambique**, la implementación del acuerdo de paz de 2019 inició durante 2020 con la puesta en marcha del programa de DDR, si bien no se logró el objetivo previsto de dismantelar todas las bases militares de la RENAMO (17) para agosto de 2020. A mediados de junio, el enviado especial de la ONU para Mozambique, Mirko Manzoni, anunció la desmovilización de unos 300 combatientes y el dismantelamiento de la primera base militar en Savane, distrito de Dondo, provincia de Sofala. Este hecho fue recibido como un paso importante en la construcción de la confianza entre las partes, facilitando el camino y las expectativas para que el resto de combatientes, así como las 16 bases militares de RENAMO, se cierren progresivamente. Durante el tercer trimestre del año se informó de que aproximadamente 500 ex combatientes se habían desmovilizado, lo cual supone un 10% de los 5.000 previstos. Los desacuerdos iniciales entre las partes, así como el inicio de la crisis sanitaria global

5. Hamilton, Molly, “ACCORD highlights the urgency of increasing women’s participation in mediation 20 years after UNSCR 1325”, ACCORD, 2 de noviembre de 2020.

por la pandemia del coronavirus y las medidas de contención en el país, dificultaron la implementación de las cláusulas del acuerdo de paz. Según la ONG surafricana ACCORD, los niveles y las características de la transmisión comunitaria de la COVID-19 en el país exigieron la puesta en marcha de importantes medidas de contención por parte del Gobierno, que afectaron el proceso de desmilitarización de diferentes maneras.

En otro ejemplo de evolución positiva, en **Sudán**, tras un año de negociaciones de paz desarrolladas en la capital de Sudán del Sur, Juba, **el Gobierno sudanés y la coalición rebelde Frente Revolucionario Sudanés (SRF) y la facción del Movimiento de Liberación de Sudán liderada por Minni Minnawi (SLM/A-MM) firmaron el 31 de agosto un histórico acuerdo de paz.** Si bien el acuerdo significa un paso fundamental para la consecución de la paz en el país, este no logró la firma de todos los actores armados. La facción del grupo rebelde Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán del Norte encabezada por Abdelaziz al-Hilu (SPLM-N) y la facción del Movimiento de Liberación de Sudán encabezada por Abdel Wahid al-Nur (SLM/A-AW) se negaron a ratificar el pacto. Sin embargo, el Gobierno mantiene las conversaciones separadas con los dos grupos no signatarios, invitándoles a que se sumen al acuerdo. Del mismo modo, en la vecina **Sudán del Sur**, el año también mostró un avance en la implementación de algunas de las cláusulas establecidas en el Acuerdo de Paz de Sudán del Sur de 2018 (R-ARCSS), así como en lo relativo a las negociaciones de paz con actores no signatarios del pacto. En relación a las primeras, destacó la **conformación del ansiado gobierno de unidad y el acuerdo sobre la distribución administrativa-territorial**, puntos que representaban el principal escollo para la implementación del acuerdo. De forma paralela, se puso en marcha un nuevo proceso de negociación de paz con los grupos armados no signatarios del acuerdo de paz, articulados a través de la **Alianza de Movimientos de Oposición de Sudán del Sur (SSOMA)**, si bien las tensiones internas en la Alianza hicieron más complejas las negociaciones. Por último, en lo concerniente al proceso de paz entre **Sudán y Sudán del Sur**, durante el año se mantuvo la dinámica de acercamiento entre ambos Gobiernos iniciada en 2019 tras la conformación del nuevo Ejecutivo sudanés, lográndose avances en las relaciones diplomáticas entre los dos países, así como en lo referente a las delimitaciones fronterizas. Entre los hechos destacados del año, resaltó el papel de mediador desarrollado por las autoridades de Sudán del Sur en el proceso de negociación de paz de Sudán, que condujo a la firma en agosto de 2020 del acuerdo de paz en Juba. También resultó significativo el acuerdo logrado entre ambos países en septiembre para formar un comité técnico conjunto con el objetivo de reanudar la producción de petróleo en el estado de Unidad y en otros yacimientos petrolíferos clave. A su vez, a finales de octubre, los Gobiernos de ambos países firmaron un acuerdo conjunto de cooperación militar y de defensa.

Los avances de las negociaciones en Sudán contribuyeron a la evolución positiva de las negociaciones entre Sudán y Sudán del Sur

En contraste, **otros procesos afrontaron numerosos obstáculos y dificultades durante el año** (Burundi, Camerún, Malí, Libia, RCA, RDC y Somalia). En **Burundi**, el fracaso de las iniciativas regionales para promover el diálogo político inclusivo y las divisiones en el seno de la coalición opositora burundesa condujeron a una serie de contactos entre representantes del Gobierno y algunos de estos líderes opositores que acabaron con el regreso de estos a Burundi, aunque este acuerdo no tuvo consecuencias sobre el terreno, ya que la situación de violencia e inseguridad, así como la represión de la oposición política, continuó de cara a las elecciones celebradas en mayo. En **Camerún**, tras tres años del inicio del conflicto armado, el 2 de julio se celebraron las primeras conversaciones entre el Gobierno y una parte del movimiento separatista liderada por el histórico líder Sisiku Julius Ayuk Tabe, para intentar alcanzar un acuerdo de alto el fuego. Si bien numerosos actores locales e internacionales, así como importantes sectores de la sociedad civil camerunesa celebraron el encuentro, las conversaciones fueron rechazadas por otros sectores separatistas en Camerún y en el extranjero –ya que el movimiento secesionista se encuentra fragmentado en diversas facciones– y en el seno del Gobierno también se observaron divisiones en torno a la iniciativa de paz. En **Malí**, durante el año se produjeron muy pocos avances en la implementación del Acuerdo de Paz de Argel de 2015 debido a los efectos de la crisis de la COVID-19, así como a la crisis sociopolítica padecida en el país que dio lugar a un golpe de Estado y al establecimiento de un Gobierno transicional. En **Libia**, los intentos por promover una salida negociada al conflicto continuaron enfrentando dificultades a lo largo de 2020, en parte como consecuencia de la creciente implicación de actores regionales e internacionales en la contienda –actores que intentaban incidir en las negociaciones mientras, paralelamente, continuaban suministrando armas a uno u otro bando, en abierto desafío al embargo de armas impuesto por la ONU. No fue hasta la segunda mitad del año que se produjeron algunos avances, aunque al finalizar 2020 persistían múltiples dudas sobre la evolución del proceso. En **RCA**, la implementación del Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación de 2019 fue problemática, ya que varios grupos armados continuaron violando el acuerdo y obstruyendo la restauración de la autoridad gubernamental, lo que entorpeció los preparativos de las elecciones generales del 27 de diciembre. Además, se produjo un resurgimiento de la violencia en el país. En **RDC**, el Gobierno de coalición surgido de las controvertidas elecciones de 2018 y liderado por Félix Tshisekedi, se vio afectado por numerosas tensiones y obstáculos que le condujeron a la ruptura a finales de 2020. En **Somalia**, diversas voces hicieron llamamientos al diálogo entre el Gobierno Federal y al-Shabaab, aunque no trascendieron contactos. Además, las tensiones entre el Gobierno Federal y los estados federados de cara a la celebración de las elecciones parlamentarias y presidenciales entre diciembre de 2020 y febrero de

2021, fueron en aumento durante el año, aunque en septiembre se alcanzó un acuerdo de cara a avanzar en el proceso electoral, desbloqueando una situación de *impasse* que amenazaba con retrasar la cita más allá del límite constitucional del gobierno actual, lo que hubiera añadido más incertidumbre y tensión a la situación.

También **cabe destacar que hubo procesos totalmente estancados durante el año, como fueron las negociaciones entre Eritrea-Etiopía y Marruecos-Sáhara Occidental.** En el caso de **Eritrea y Etiopía**, dos años después de la firma del histórico acuerdo de paz entre ambos Estados, el proceso de implementación del acuerdo siguió estancado como consecuencia de la escalada de la tensión y el inicio del conflicto armado entre el Gobierno etíope y el estado regional de Tigray. A pesar de que se habían realizado avances positivos en algunas áreas, otras siguieron totalmente paralizadas como consecuencia de las tensiones y la guerra iniciada en noviembre en Tigray, a lo que se suma la animosidad no resuelta entre Tigray y los líderes eritreos. En lo concerniente al conflicto en torno al **Sáhara Occidental**, continuó caracterizándose por un crónico bloqueo y parálisis de la vía diplomática para abordar y resolver la disputa, situación que favoreció una escalada de la tensión hacia finales de año

Finalmente, un último aspecto significativo a resaltar fue la **apertura** de algunos actores estatales en distintos escenarios de conflictividad armada a **explorar espacios de diálogo con actores armados de línea yihadista.** En **Mozambique**, el Gobierno presidido por Filipe Nyusi, si bien había descartado en enero iniciar conversaciones con los rebeldes en la región de Cabo Delgado, anunció posteriormente la predisposición del Ejecutivo a entablar conversaciones de paz. Del mismo modo, en **Malí**, el Gobierno abrió la puerta a iniciar negociaciones de paz con algunos grupos con agendas yihadistas no signatarios del Acuerdo de Paz de Argel, sobre todo con los líderes Amadou Kouffa (Frente de Liberación de Macina) e Iyad ag Ghaly (Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes –JNIM o GSIM–). Este hecho permitió posteriormente un acuerdo entre el JNIM y el Gobierno para el intercambio de prisioneros, hecho que fue saludado por el Comisionado de Paz y Seguridad de la UA, Smail Chergui, y por el secretario general de la ONU, António Guterres, expresando también su apertura al diálogo con militantes yihadistas en el Sahel. También el Gobierno de Francia, reacio a entablar negociaciones con estos actores, al finalizar el año abrió la posibilidad de dialogar con una contraparte que fuera “representativa y legítima”, palabras que fueron interpretadas como una alusión al JNIM. Este debate también estuvo presente en relación a **Somalia**, donde cargos de las Fuerzas Armadas de Kenia que han participado en AMISOM señalaron que era necesario un cambio de estrategia en la guerra en el país vecino, ya que las acciones militares se estaban demostrando inefectivas. Diversos analistas destacaron que la estrategia securitizadora estadounidense y de la comunidad internacional en su conjunto, con el beneplácito del Gobierno somalí, se ha revelado como un fracaso

porque no ha reducido el impacto de las actividades de al-Shabaab y ha causado numerosas víctimas civiles. En este sentido, han surgido diversas voces reclamando una aproximación a al-Shabaab para promover un proceso de negociación similar al que se ha celebrado en Afganistán entre EEUU y los talibanes. Sin embargo, hay división de opiniones entre voces expertas sobre la posibilidad efectiva de que se pueda desarrollar un proceso de diálogo en la actualidad. El cambio de posición de los diferentes actores que intervienen en estos conflictos armados reflejó la necesidad de involucrar a todos los actores armados en el diálogo para frenar la violencia, independientemente de sus creencias ideológicas.

2.2 Análisis de casos

África Austral

Mozambique	
Actores negociadores	Gobierno, RENAMO
Terceras partes	Equipo mediador nacional, Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano), Iglesia Católica, ONU, Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), UA, UE, Botswana, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza, Tanzania
Acuerdos relevantes	Acuerdo de paz de Roma (1992), Acuerdo de Paz y Reconciliación de Maputo (2019)
Síntesis:	El golpe de Estado contra la dictadura portuguesa en 1974 y la guerra de guerrillas llevada a cabo por la insurgencia de origen marxista-leninista Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) condujeron a Mozambique a la independencia de Portugal en 1975. Desde entonces, Mozambique se vio afectado por una guerra civil que enfrentó al Gobierno de FRELIMO contra el grupo armado Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO), apoyado por las minorías blancas gobernantes en la antigua Rhodesia (hoy Zimbabue) y la Sudáfrica del apartheid, en el contexto de la Guerra Fría. En 1992 las partes alcanzaron un acuerdo de paz, visto como un ejemplo de reconciliación, mediado por la Comunidad de Sant'Egidio, que puso fin a 16 años de una guerra que causó un millón de víctimas mortales y cinco millones de desplazados. El acuerdo dio paso a una etapa de estabilidad política y desarrollo económico, aunque con elevados niveles de desigualdad. En paralelo, las crecientes acusaciones de fraude e irregularidades en los sucesivos procesos electorales, algunas corroboradas por observadores internacionales, han ido acompañadas de un creciente autoritarismo y represión de la oposición, así como de la apropiación del Estado (además de los medios de comunicación y la economía) por parte de FRELIMO. RENAMO condicionó en 2013 la continuidad de su participación en la vida política a una serie de cambios, principalmente una profundización de la descentralización y un reparto equitativo de la riqueza del país, amenazando con la retirada de su firma del acuerdo de paz de 1992, hecho que finalmente ocurrió, desatando la vuelta a los enfrentamientos armados en abril de 2013 y la posterior apertura de un nuevo proceso de negociación de paz acordado en agosto de 2014. La declaración de una tregua en 2016 por parte de RENAMO y los avances del proceso de paz durante 2017 provocaron una reducción ostensible de las acciones bélicas, llegando a la firma de un nuevo acuerdo de paz en agosto de 2019, aunque han persistido los enfrentamientos esporádicos.

La implementación del acuerdo de paz de 2019 inició durante 2020 con la puesta en marcha del programa de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR), si bien no se logró el objetivo previsto de dismantelar todas las bases militares de la RENAMO para agosto 2020. Uno de los puntos fundamentales del acuerdo de paz firmado en agosto de 2019 entre el Gobierno y la RENAMO, conocido como Acuerdo de Paz y Reconciliación de Maputo, versa en torno al programa de DDR de las fuerzas de RENAMO (alrededor de 5.000 combatientes) y el dismantelamiento de las 17 bases militares en la región central del país. El programa se inició con un significativo retraso según el calendario previsto, y no fue hasta el mes de abril cuando el presidente, Filipe Nyusi, y el líder de la RENAMO, Ossufo Momade, anunciaron la reanudación del programa. A mediados de junio, el enviado especial de la ONU para Mozambique, Mirko Manzoni, anunció la desmovilización de unos 300 combatientes y el dismantelamiento de la primera base militar en Savane, distrito de Dondo, provincia de Sofala. Este hecho fue recibido como un paso importante en la construcción de la confianza entre las partes, facilitando el camino y las expectativas para que el resto de combatientes, así como las 16 bases militares de RENAMO, se desmovilicen y cierren progresivamente. Durante el tercer trimestre del año se informó de que aproximadamente 500 ex combatientes se habían desmovilizados, lo cual supone un 10% de los 5.000 previstos. Los desacuerdos iniciales entre las partes, así como el inicio de la crisis sanitaria global por la pandemia del coronavirus y las medidas de contención en el país, dificultaron la implementación de las cláusulas del acuerdo de paz. Según la ONG surafricana ACCORD, los niveles y las características de la transmisión comunitaria de la COVID-19 en el país exigieron la puesta en marcha de importantes medidas de contención por parte del Gobierno, que afectaron el proceso de desmilitarización de diferentes maneras: reduciendo la capacidad de movilidad de los miembros del equipo técnico encargados de implementar el proceso de DDR; impidiendo el desarrollo de sesiones amplias debido al distanciamiento social y la prohibición de realizar reuniones de más de 20 personas; inhibiendo algunas prácticas sociales, como por ejemplo la recepción comunitaria a excombatientes, lo cual dificulta la reintegración; entre otros elementos. Esta realidad generó una extensión del calendario previsto, con un impacto en el aumento de los costes logísticos del programa, ya que, por ejemplo, los combatientes de la RENAMO tendrán que pasar más tiempo en las bases de acantonamiento, por lo que se requerirá nuevos fondos por parte del Gobierno y la comunidad internacional.

Por otro lado, el sector disidente de la RENAMO, autodenominado Junta Militar de RENAMO (JMR), que se negó a reconocer el acuerdo de paz de agosto de 2019, prosiguió con sus acciones armadas en la región central

del país, lo cual significó una nueva complicación para la implementación de la paz. El 19 de marzo, Mariano Nhongo, líder de la disidencia, amenazó con incrementar las acciones armadas si el Gobierno se negaba a acceder a sus demandas. Mirko Manzoni, enviado especial de la ONU, anunció el 5 de junio su intención de reunirse con Nhongo para iniciar conversaciones de paz, sin embargo, días después, el 19 de junio, informó que los intentos de negociar habían fracasado. Posteriormente, el 24 de octubre, el Gobierno anunció un alto el fuego unilateral de una semana en las provincias de Sofala y Manica –las zonas afectadas por la violencia– en un intento de impulsar las conversaciones de paz. Nhongo anunció que estaba dispuesto a negociar con Nyusi pero no con el líder de RENAMO, Ossufo Momade. Sin embargo, nuevamente el intento de negociación fracasó. Nhongo denunció violaciones del alto el fuego y el acoso de sus combatientes por parte de las fuerzas gubernamentales. A finales de año, los ataques en la zona central provocaron al menos 30 personas asesinadas, principalmente debido a emboscadas realizadas en las carreteras de la zona. La RENAMO se desmarcó de las acciones violentas por parte del grupo disidente, reafirmando su compromiso con el acuerdo de paz. El 23 de diciembre, Nhongo anunció un alto el fuego unilateral de la JMR, prometiendo negociar con el Gobierno.

De forma paralela, en relación a la violencia en la provincia de Cabo Delgado, en el norte del país,⁶ el Gobierno presidido por Nyusi había descartado en enero iniciar conversaciones con los rebeldes, sin embargo, el 12 de febrero anunció que estaba dispuesto a entablar conversaciones de paz. Si bien no hay constancia de que estas se produjeron durante el año, el Gobierno anunció en agosto que la solución al conflicto armado en Cabo Delgado no pasaba solo por una respuesta militar, informando de la creación de un nuevo organismo de desarrollo económico para la provincia norteña: la Agencia de Desarrollo Integrado del Norte (ADIN). Entre sus funciones principales el Gobierno destacó la facilitación de ayuda humanitaria, la promoción del desarrollo económico y la promoción del empleo juvenil, a fin de evitar su reclutamiento por los grupos armados que operan en la región.

África Occidental

Camerún (Ambazonia/North West y South West)	
Actores negociadores	Gobierno, movimiento secesionista político-militar en el que destacan la coalición opositora Ambazonia Coalition Team (ACT, incluyendo IG Sako) y Ambazonia Governing Council (AGovC, incluyendo el IG Sisiku)
Terceras partes	Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, Suiza, Centre for Humanitarian Dialogue
Acuerdos relevantes	Declaración de Buea (1993, AAC1), Diálogo Nacional (30 septiembre-4 de octubre, 2019)

6. Véase el resumen sobre Mozambique (norte) en el capítulo 1 (Conflictos armados) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

Síntesis:

Tras la derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial, Camerún quedó bajo el mandato de la Sociedad de Naciones y se dividió entre el Camerún francés y el Camerún británico. En 1961 los dos territorios que componían el Camerún británico celebraron un plebiscito en el que se limitaba su autodeterminación a la unión con la ya independiente República de Camerún (antiguo Camerún francés) o a la unión con Nigeria. La parte sur del Camerún británico (territorio que actualmente corresponde a las provincias de North West y South West) decidió unirse a la República del Camerún, mientras que el norte prefirió adherirse a Nigeria. Una re-unificación mal conducida en los años sesenta, basada en la centralización y la asimilación, ha llevado a la minoría anglófona del antiguo sur del Camerún británico (20% de la población del país) a sentirse marginada política y económicamente por parte de las instituciones del Estado, controlado por la mayoría francófona. Estos movimientos exigen un retorno al modelo federal que existió entre 1961 y 1972. En 1972 se celebró un referéndum en el que se adoptó una nueva Constitución que sustituyó el Estado federal por un Estado unitario y que también concedió más poderes al presidente, por lo que la parte sur del Camerún británico (conocida como Southern Cameroons) perdió su autonomía y fue transformada en las dos provincias actuales, North West y South West. En 1993 representantes de los grupos anglófonos celebraron un primer proceso de diálogo en Buea, la All Anglophone Conference (AAC1), de la que surgió la Declaración de Buea (que exigía reformas constitucionales para restaurar la federación de 1961). En 1994 se celebró la AAC2 en Bamenda, que concluyó que si no se restauraba el Estado federal, Southern Cameroons declararía la independencia. El conflicto, iniciado por cuestiones sectoriales en 2016, se agravó a finales de 2017. El Gobierno arrestó a las principales figuras del movimiento federalista en 2017, lo que dio alas a sectores favorables a la lucha armada para proclamar la independencia. A partir de la declaración de independencia el 1 de octubre de 2017 y la subsiguiente represión gubernamental para sofocar el movimiento secesionista, se produjo una escalada de las actividades insurgentes. La represión gubernamental a las demandas de una mayoría de la población de la región que exigía un nuevo estatus político de carácter federal sin excluir la secesión de la región, ha comportado una escalada de la violencia y la demanda de soluciones negociadas al conflicto. En julio de 2018, los líderes religiosos de la comunidad anglófona (musulmanes, protestantes y católicos) anunciaron un plan para celebrar una conferencia general anglófona (la que sería la AAC3) pero por el momento no ha tenido lugar. En junio de 2019 una parte de la oposición separatista, liderada por la coalición ACT, se reunió con representantes del Gobierno en Suiza bajo los auspicios de HD, con el rechazo del principal movimiento político-militar, el AGovC. En octubre de 2019 el Gobierno de Paul Biya llevó a cabo el Diálogo Nacional sin la presencia del movimiento secesionista. Ninguna de las iniciativas hasta la fecha ha conseguido avances sustantivos.

Tras tres años de un elevado clima de violencia y graves vulneraciones de los derechos humanos como consecuencia del conflicto armado que afecta las dos regiones de mayoría anglófona del Camerún, el 2 de julio se celebraron las primeras conversaciones entre el Gobierno y una parte del movimiento separatista liderada por el histórico líder Sisiku Julius Ayuk Tabe para intentar alcanzar un acuerdo de alto el

fuego. Numerosos actores locales e internacionales, así como importantes sectores de la sociedad civil camerunesa celebraron el encuentro. Sisiku, junto con otros nueve líderes separatistas, participaron en las conversaciones, en respuesta al llamamiento realizado por el secretario general de la ONU, António Guterres, en marzo para un alto el fuego global durante el transcurso de la pandemia de coronavirus. La delegación del Gobierno estuvo encabezada por el jefe de los servicios de inteligencia cameruneses, Léopold Maxime Eko Eko, y formada por cargos de presidencia y de la oficina del primer ministro, Joseph Ngute. Sin embargo, las conversaciones fueron rechazadas por otros sectores separatistas en Camerún y en el extranjero ya que el movimiento secesionista se encuentra fragmentado en diversas facciones, entre las cuales algunas no reconocen el liderazgo de Sisiku, y argumentaron que este no tenía un mandato para negociar. Posteriormente el Gobierno no hizo declaraciones sobre el encuentro y el secretario de presidencia del Gobierno, Ferdinand Ngoh Ngoh, desmintió informaciones realizadas por el movimiento secesionista, lo que pone de manifiesto las tensiones en el seno del Gobierno en torno a la iniciativa de paz.

Las fuerzas secesionistas representan entre 2.000 y 4.000 combatientes, y se dividen en dos Gobiernos interinos rivales, conocidos como los Interim Government (IG. Uno está liderado por Sisiku, actualmente en prisión condenado a cadena perpetua por terrorismo, y el segundo está liderado por Samuel Ikome Sako, un pastor con base en Maryland, EEUU. El IG Sisiku es considerado localmente como el más fuerte de los dos sectores.⁷ La división se produjo tras el arresto en Nigeria de Sisiku junto a otros altos cargos, los llamados Nera 10 (por el hotel donde fueron detenidos) y su posterior extradición a Camerún en enero de 2018. Sisiku era el presidente del IG, pero tras su arresto Sako fue escogido nuevo presidente del IG. Este paso fue condenado por muchos sectores y calificado de poco transparente. En 2019 se produjeron conversaciones de paz en Suiza entre el Gobierno y líderes separatistas en el exilio vinculados al sector de Sako, pero estas conversaciones fueron descalificadas por Sisiku y no tuvieron resultados tangibles en el terreno.⁸ Las fricciones entre ambos sectores, con base en su mayoría en la diáspora, se están trasladando a Camerún, y una de las cuestiones relevantes era qué control real tenía el liderazgo en la diáspora sobre sus combatientes en el terreno. Tras el diálogo nacional celebrado en octubre de 2019, en enero el Gobierno anunció un nuevo Estatuto Especial para las regiones anglófonas, de lo que se derivó la creación de más cuerpos legislativos regionales, pero este paso tampoco implicó cambios sustanciales y en consecuencia no tuvo consecuencias en el terreno, por lo que continuaron los enfrentamientos y las acciones de contrainsurgencia por parte de los cuerpos de seguridad.

7. Bone, R. Maxwell, "Ahead of peace talks, a who's who of Cameroon's separatist movements", *The New Humanitarian*, 8 de julio de 2020.

8. Véase la edición anterior de este informe.

Las tres rondas de conversaciones entre el Gobierno y el sector de Sisiku, la última publicitada del 2 de julio, se celebraron fuera de la prisión central de Kondengui, donde se encuentra recluido Sisiku, y fueron consideradas medidas de construcción de la confianza. El primer contacto secreto tuvo lugar en Ghana entre Eko Eko y figuras secesionistas de la diáspora como Ebenezer Akwanga y Herbert Boh. La segunda reunión tuvo lugar el 13 de abril en el centro episcopal de Mvolyé, en Yaoundé, facilitado por la Iglesia Católica, vista como neutral, en la que participó Sisiku Ayuk Tabe.⁹ La tercera ronda tuvo lugar en Mvolyé. Las demandas planteadas incluyeron la desmilitarización de las regiones anglófonas (concentración de las Fuerzas Armadas en sus barracones, para que la seguridad de las dos regiones fuera responsabilidad absoluta de la policía y la gendarmería), la liberación de prisioneros y una amnistía para permitir el retorno de los líderes en el exilio. Ayaba, el jefe de AGovC, indicó que cumpliría con un alto el fuego si el Gobierno lo aceptaba. Según analistas, las conversaciones podrían ser el reflejo del cansancio de la población tras tres años de conflicto, así como de la presión de la comunidad internacional, que han empujado, respectivamente, al movimiento secesionista y al Gobierno a las conversaciones. En un comunicado dirigido a la insurgencia secesionista, el liderazgo político secesionista destacó que “ninguna guerra se ha ganado solamente en el campo de batalla, y que la paz y la independencia reales y sostenibles son producto de la mesa de negociaciones”. Sin embargo, las conversaciones de paz se estancaron debido a una lucha de poder entre el primer ministro Ngute y el secretario de presidencia Ferdinand Ngoh Ngoh.¹⁰ Ngute habría excluido a Ngoh Ngoh de las conversaciones, a pesar de haber sido él el que había liderado los contactos de la vía suiza. Tras la reunión de Mvolyé, Ngoh Ngoh habría negado la veracidad de estas conversaciones y reactivado la vía suiza. El 2 de agosto una delegación suiza encabezada por el diplomático y antiguo embajador suizo en Georgia, Günter Bächler, se reunió en Yaoundé con actores políticos vinculados al movimiento separatista, y otros partidarios de opciones federalistas y descentralizadoras, y el 4 de agosto se reunió con el cardenal Ntumi en Buea y posteriormente con el abogado Felix Agbor Balla y otras figuras anglófonas. En este sentido, el Gobierno estaba dividido en dos campos, los que abogan por una solución negociada al conflicto, liderados por Ngute, y los que se oponen a las conversaciones, liderados por Ngoh Ngoh. La división no responde a líneas lingüísticas, y podría ocultar una pugna por el relevo de Paul Biya al frente del Gobierno, según análisis.¹¹ Si la línea dura se impone y fracasa la vía Mvolyé, las consecuencias para el país serían graves. Los acontecimientos en el terreno en la última parte del año parecían reforzar los sectores más reacios a las conversaciones.

Género, paz y seguridad

La sociedad civil liderada por mujeres en Camerún ha estado a la vanguardia del desarrollo de enfoques innovadores para abordar el aumento de la violencia y promover una paz con igualdad de género. La Liga Internacional de Mujeres por la Paz (WILPF) de Camerún trabajó con organizaciones de la sociedad civil para defender la participación política plena y significativa de las mujeres, abordar el impacto de género de los crecientes desafíos de seguridad vinculados a los conflictos y aprovechar la agenda de acción de Mujeres, Paz y Seguridad (WPS). Como parte de su misión de construir una paz sostenible con las mujeres como actores estratégicos clave, WILPF Camerún ha establecido colaboraciones con empresas de medios de comunicación para crear conciencia sobre la agenda WPS y sensibilizar a las comunidades para el cambio. Por su parte WILPF Camerún publicó en octubre un informe donde analizó la dimensión de género en los conflictos en Camerún,¹² investigación realizada entre 2019 y marzo de 2020, con miras a comprender mejor las divisiones actuales que generan el conflicto y la inestabilidad en Camerún. Este análisis captura específicamente las experiencias vividas y los agravios de mujeres y niñas de diferentes componentes de la sociedad camerunesa en sus propios términos, y busca crear un espacio para apoyar los esfuerzos de las mujeres en la prevención, mediación y participación en la resolución de conflictos, a pesar de los importantes obstáculos que persisten a la participación efectiva de las mujeres en los procesos de paz y seguridad.

Malí (norte)	
Actores negociadores	Gobierno, Coordinadora de Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA–
Terceras partes	Argelia, Francia, ECOWAS, UA, ONU, UE, Centre for Humanitarian Dialogue, Carter Center, organizaciones de la sociedad civil, Mauritania
Acuerdos relevantes	Acuerdo de Paz y Reconciliación (2015)
Síntesis:	El conflicto armado que afecta a Malí desde principios de 2012 derivó en una crisis institucional –materializada en un golpe militar– y en un progresivo control de la zona norte del país por parte de grupos tuaregs y yihadistas. Desde el inicio del conflicto, diversos actores internacionales – entre ellos ECOWAS, UA y ONU– han promovido iniciativas conducentes al restablecimiento del orden institucional y a la recuperación de la integridad territorial de Malí. En paralelo a las aproximaciones militaristas para enfrentar la crisis, se iniciaron contactos exploratorios con algunos grupos armados (MNLA y Ansar Dine) para buscar una salida

9. Jeune Afrique, Cameroon’s Anglophone crisis: Rivalries hamper peace talks, 11 de agosto de 2020.

10. Op. Cit.

11. Bone, R. Maxwell, “Political Infighting Could Obstruct a Nascent Peace Process in Cameroon”, WPR, 22 de septiembre de 2020

12. WILPF, Gender Conflict Analysis in Cameroon, 29 de octubre de 2020

negociada. Pese al anuncio de un compromiso con el cese de hostilidades de estos grupos insurgentes, a principios de 2013 una ofensiva de Ansar Dine precipitó una intervención militar internacional liderada por Francia. En mayo de 2014 se volvió a poner en marcha un nuevo proceso negociador, liderado por Argelia, en el que el Gobierno de Malí negoció a dos bandas con las dos coaliciones creadas por los grupos armados: la Coordinadora de Movimientos de Azawad (grupos afines a una fórmula federalista/secesionista) y la Plataforma (grupos afines al Gobierno). En julio de 2015 se logró finalmente la firma de un acuerdo de paz en Argel entre el Gobierno, la CMA y la Plataforma, quedando los grupos de corte yihadista fuera de las mesas de negociación, lo que ha mantenido las hostilidades por parte de estos grupos en un nuevo contexto de implementación de las cláusulas presentes en el acuerdo de paz.

Durante el año se produjeron muy pocos avances en la implementación del Acuerdo de Paz de Argel de 2015 debido a los efectos de la crisis de la COVID-19, así como a la crisis sociopolítica padecida en Malí que dio lugar a un golpe de Estado y al establecimiento de un Gobierno transicional. En lo concerniente a los **avances en la implementación del Acuerdo de Paz**, el año se inició con conversaciones sobre seguridad y pacificación en el norte del país mantenidas por la Coalición de Movimientos Azawad (CMA) y la Plataforma en Ménaka, entre el 7 y 8 de enero. En ellas, los signatarios del acuerdo de paz firmaron un acuerdo sobre arreglos de seguridad para evitar la confrontación entre sus respectivas facciones locales, comprometiéndose a unir fuerzas en la región de Ménaka. A mediados de febrero se produjo un paso importante en la implementación del acuerdo de paz, cuando el Ejército reconstituido –fuerza mixta compuesta por tropas nacionales y fuerzas integradas de grupos armados firmantes del acuerdo de 2015– comenzó a desplegarse en las regiones norteñas, llegando la primera unidad militar mixta a la ciudad de Kidal el día 13 de febrero, hito que significó el regreso de las Fuerzas Armadas a la ciudad tras seis años de ausencia. El Carter Center, designado en 2017 como observador independiente de la implementación del Acuerdo de Paz de Argel de 2015, en su primer informe de seguimiento del año, fechado en abril de 2020¹³, remarcó dos grandes retos del Acuerdo: (1) el problema recurrente de la redistribución de distritos administrativos y electorales, que llevó a la subrepresentación de las regiones del norte en las elecciones legislativas de marzo y abril de 2020; y (2) las persistentes inconsistencias y desacuerdos entre las partes signatarias que podían socavar el despliegue del Ejército reconstituido. En este último aspecto, el Carter Center puso de manifiesto la existencia de divergencias entre las partes signatarias en la aplicación del DDR y la reforma del sector de defensa y seguridad, que tienen que ver con: inconsistencias y problemas en el proceso de reintegración de combatientes debido a retrasos en el programa y a desgastes de los soldados ya integrados;

El Gobierno de Malí así como otros actores nacionales y externos abrieron la posibilidad de explorar vías de negociación de paz con actores con agendas yihadistas

desacuerdos sobre las ubicaciones de redesplicue, su plan y el número de soldados desplegados; 2) problemas relacionados con la falta de recursos gubernamentales; 3) obstáculos para el redesplicue del Ejército reconstituido debido a la falta de claridad sobre el papel y las responsabilidades de las unidades, a las luchas por la estructura de mando o la ambigüedad que rodea el futuro del Mecanismo de Coordinación Operativa (MOC). El Carter Center concluyó que si bien los mayores esfuerzos se están ubicando en el impulso del Comité de Seguridad Técnica (CTS), con una atención centrada en los temas de seguridad, las dificultades ponían de manifiesto la fragilidad del proceso relativo al despliegue de las tropas integradas en el norte y sus posibles obstáculos futuros. En este sentido, el informe sostuvo que el enorme peso que tiene la implementación de la reforma del sector securitario está descuidando avanzar en otros aspectos políticos que fueron fundamentales de la rebelión de 2012, como lo representan el incumplimiento de los compromisos de descentralización política, amenazando con socavar la paz sostenible en Malí. En el segundo informe, del 16 de diciembre, el Carter Center señaló los pocos avances logrados en la implementación del acuerdo en 2020 debido a la crisis sociopolítica del país, que tuvo como desenlace la caída del Gobierno presidido por Ibrahim Boubacar Keita en el mes de agosto por un golpe militar. El golpe abrió un nuevo proceso de transición liderado por el National Committee for the Salvation of the People (CNSP), que ratificó que se respetarán todos los acuerdos del pasado, que incluían el Acuerdo de Paz de Argel, el apoyo a la MINUSMA, a la Operación Barkhane, a la fuerza del Sahel G-5, así como a las fuerzas especiales europeas de la iniciativa Takuba.¹⁴

Posteriormente, tras unos meses de negociación y presión interna y externa frente a la Junta Militar, **en octubre se conformó el Gobierno de transición civil y militar, en el cual los grupos armados firmantes del Acuerdo de Paz de Argel accedieron a representación, portando algunas carteras ministeriales como la de Agricultura y Pesca o la de Jóvenes y Deportes.** Este hecho significó que por primera vez representantes de todos los movimientos signatarios son miembros

del Gobierno. Según el balance realizado por el Carter Center, tras cinco años de la firma del acuerdo, si bien se han completado todos los pasos intermedios, el reto reside en actuar sobre las disposiciones centrales del acuerdo, que incluyen: avanzar en la mayor representación de la población del norte en las instituciones nacionales y descentralizar la gobernanza; culminar el proceso de DDR; reformar el sector de seguridad, incluida la formación y el redesplicue efectivo del Ejército reconstituido; implementar los proyectos de desarrollo económico en las regiones del norte según se establece en el Capítulo IV; impulsar la reforma del sistema judicial; y dar pasos

13. The Carter Center, *Report of the Independent Observer. Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Resulting from the Algiers Process*, abril 2020.

14. Véase el resumen sobre Malí en el capítulo 2 (Tensiones) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

clave en la justicia transicional, con miras a mejorar la reconciliación nacional.¹⁵

Por otro lado, durante el año el Gobierno maliense abrió la puerta a iniciar **negociaciones de paz con algunos grupos con agendas yihadistas no signatarios del Acuerdo de Paz de Argel**. El 10 de febrero, el entonces presidente Keita, anunció por primera vez su apoyo al diálogo entre el Ejecutivo y los líderes yihadistas Amadou Kouffa (Frente de Liberación de Macina) e Iyad ag Ghaly (Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes –JNIM o GSIM–). El llamamiento generó que el JNIM anunciara el 8 de marzo su voluntad de entablar conversaciones con la condición de que las fuerzas francesas de la operación Barkhane y la misión de la ONU en el país (MINUSMA) se retiraran de Malí. A su vez, según informaciones de prensa, esta postura del JNIM generó desafección de miembros opuestos a la apertura de negociaciones con el Gobierno, produciéndose deserciones de la organización y su unión a las filas del Estado Islámico en la Provincia de África Occidental (ISWAP o ISGS). La decisión del JNIM también dio inicio a una guerra abierta contra el ISWAP. Posteriormente, el 3 de junio, fuerzas francesas anunciaron la muerte del líder de AQMI, Abdelmalik Droukdal, en una operación en Kidal. Su muerte proporcionó al líder del JNIM, Iyad Ag Ghaly, más espacio para maniobrar. Más tarde, **JNIM y el Gobierno acordaron un intercambio de prisioneros, hecho que fue saludado por el Comisionado de Paz y Seguridad de la UA, Smail Chergui, y por el secretario general de la ONU, António Guterres, expresando su apertura al diálogo con militantes yihadistas en el Sahel**. El cambio de posición de estos actores reflejó la necesidad de involucrar a todos los actores armados en el diálogo para frenar la violencia, independientemente de sus creencias ideológicas. Sin embargo, si bien el primer ministro del Gobierno de transición de Malí, Moctar Ouane, también declaró la voluntad del pueblo de Malí de entablar un diálogo, desde el lado francés se rechazó públicamente las conversaciones con los grupos yihadistas. Sin embargo, al finalizar el año la posición francesa se ha vuelto más matizada al respecto, abriendo la posibilidad de dialogar con una contraparte que sea representativa y legítima.

Género, paz y seguridad

Según el informe de diciembre del Carter Center, tanto el Comité de Seguimiento del Acuerdo (CSA) como diversos socios internacionales han promovido activamente la participación de las mujeres en los órganos de seguimiento del acuerdo de paz. Durante las sesiones del CSA realizadas en junio y noviembre, participaron nueve mujeres (tres por cada parte signataria), lo cual representa un progreso real con

respecto a la composición anterior del CSA. Sin embargo, el Carter Center señaló que aún queda pendiente la inclusión de mujeres en los cuatro subcomités y los demás órganos de ejecución, así como la creación de los Observatorios de la Mujer en las regiones norteñas.

Cuerno de África

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 localidad fronteriza de Badme (epicentro de la guerra y actualmente administrada por Etiopía) a Eritrea, decisión rechazada por Etiopía. A finales de 2005, Eritrea decidió restringir las operaciones de la UNMEE, frustrada por los nulos avances en la implementación de la decisión de la EEBC debido a la insuficiente presión sobre Etiopía para que cumpliera el dictamen, lo que forzó la retirada de la UNMEE en 2008. Un año antes, la EEBC finalizó sus trabajos sin poder implementar su mandato por obstrucciones de Etiopía, por lo que la situación continúa estancada desde entonces. Ambos países mantuvieron desde entonces una situación caracterizada por un clima de preguerra, con la presencia de centenares de miles de soldados desplegados en la frontera común, enfrentamientos esporádicos y una retórica beligerante. En 2018 se alcanzó un acuerdo histórico que pretendía poner fin al conflicto entre ambos Estados

Dos años después de la firma del histórico acuerdo de paz entre Eritrea y Etiopía, **el proceso de implementación del acuerdo siguió estancado como consecuencia de la escalada de la tensión y el inicio del conflicto armado entre el Gobierno etíope y el gobierno de la región de Tigray**. A pesar de que se han implementado

15. The Carter Center, *Report of the Independent Observer. Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Resulting from the Algiers Process*, diciembre 2020.

medidas positivas en algunas áreas, otras han seguido totalmente paralizadas como consecuencia de las tensiones y la guerra iniciada en noviembre entre el Gobierno federal de Etiopía y el estado regional de Tigray, a lo que se sumó la animosidad no resuelta entre Tigray y los líderes eritreos. En este último aspecto, aunque el epicentro de la disputa se sitúa en la localidad fronteriza de Badme, reclamada por ambos países, las causas son más profundas, tal y como señaló el ISS sudafricano en septiembre.¹⁶ Estas incluyen rivalidades históricas, diferencias políticas y económicas y competencia hegemónica entre las élites gobernantes de ambos países, en concreto entre los dirigentes eritreos y el partido gobernante en el estado de Tigray en Etiopía, el Frente de Liberación Popular de Tigray (TPLF), el partido político dominante de Etiopía hasta que Abiy Ahmed llegó al poder.

Si bien el acuerdo de paz de 2018 y los primeros pasos en su implementación generaron altas expectativas, dos años después este potencial se ha desvanecido debido a las tensiones generadas en Badme. El estado regional de Tigray y Eritrea comparten la frontera que fue impugnada. Badme también está bajo la administración de Tigray, por lo que los líderes de TPLF de la región comparten la responsabilidad de implementar la decisión de la Comisión de Fronteras entre ambos países (EEBC, por sus siglas en inglés). Pero el proceso de paz se inició desde Addis Abeba y no hubo consultas adecuadas ni formación de consenso entre las partes interesadas como el TPLF, tal y como ha señalado el ISS. Esta exclusión, junto con otras diferencias políticas relacionadas con la pérdida de poder del TPLF,¹⁷ han agravado la división entre el Gobierno de Abiy Ahmed y el gobierno del TPLF en Tigray. Un punto de controversia es cómo interactuar con Eritrea. Abiy, en su discurso inaugural de abril de 2018, anunció la aceptación incondicional de su administración del estancado acuerdo de Argel firmado en 2000 y destinado a poner fin a la guerra fronteriza. En febrero de 2020, Debretsion Gebremichael, el presidente de la región de Tigray y líder del TPLF, dijo que se necesitaba un proceso de paz estructurado que incluyera a todas las partes relevantes, no solo a los dos líderes nacionales. El acuerdo de paz de 2018 requiere la participación de los principales actores políticos de ambos países, incluidos de la región de Tigray. A esto se suma la hostilidad entre las élites gobernantes de Eritrea y las de la región de Tigray, lo que también obstaculiza el progreso.

En consecuencia, tal y como destacó el ISS, es imprescindible la reconstrucción de la confianza entre el TPLF, el primer ministro etíope, Abiy Ahmed, y el presidente eritreo, Isaias Afewerki, para que avance la implementación del acuerdo.

Somalia	
Actores negociadores	Gobierno Federal, líderes de los estados federales y emergentes (Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste), movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal-Jama'a, líderes de clanes y subclanes, Somalilandia
Terceras partes	ONU, IGAD, Turquía, 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. Este Gobierno, cuestionado por su ineficacia y por corrupción, consiguió celebrar elecciones entre 2016 y 2017, consiguió avances y acuerdos de cara a la implementación del proceso electoral y en el proceso de construcción de la federación entre los diferentes estados somalíes, y se prevé la organización de elecciones a inicios de 2021.

Durante el año persistieron las acciones del grupo armado al-Shabaab así como las operaciones de AMISOM y de EEUU contra el grupo armado, causando centenares de víctimas mortales.¹⁸ Diversas voces

16. Tadesse Demissie, S. (2020), *The Eritrea-Ethiopia peace deal is yet to show dividends*, Institute for Security Studies, 11 de septiembre.

17. Véase Etiopía (Tigray) en el capítulo 1 (Conflictos armados) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

18. Véase el resumen sobre Somalia en el capítulo 1 (Conflictos armados) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

hicieron llamamientos al diálogo entre el Gobierno Federal y al-Shabaab aunque no trascendieron contactos. Por otra parte, las tensiones entre el Gobierno Federal y los estados federados de cara a la celebración de las elecciones parlamentarias y presidenciales entre diciembre de 2020 y febrero de 2021 fueron en aumento durante el año, aunque en septiembre se alcanzó un acuerdo de cara a avanzar en el proceso electoral, desbloqueando una situación de *impasse* que amenazaba con retrasar la cita más allá del límite constitucional del gobierno actual, lo que hubiera añadido más incertidumbre y tensión a la situación.

Las consultas entre el Gobierno Federal y los dirigentes de todos los estados miembros federados, que comenzaron con una serie de reuniones en Dhusamareb durante el mes de julio, concluyeron en Mogadiscio el 17 de septiembre con un acuerdo sobre el modelo electoral. El 22 de junio, el presidente Mohamed Abdullahi Mohamed “Farmajo” había celebrado una reunión virtual con los dirigentes de los estados miembros federados y el gobernador de la región de Banaadir. **Era la primera vez que todos los dirigentes federales y estatales se reunían en un foro de adopción de decisiones desde junio de 2018, lo que supuso un importante paso hacia la reanudación del diálogo y la colaboración.** Los dirigentes acordaron celebrar una cumbre presencial en julio.

El presidente Farmajo a principios de septiembre se reunió con los presidentes de estados miembros de Puntlandia y Jubalandia después de que se distanciaron del acuerdo en agosto. Los jefes de los cinco estados miembros federales (los dos anteriores más Galmudg, Hirshabelle y Suroeste) se reunieron del 13 al 17 de septiembre y acordaron un marco electoral indirecto para las urnas en 2020-2021. En julio la Cámara Baja del Parlamento Federal aprobó una moción de censura contra el primer ministro Khaire, por 170 votos a favor y 8 en contra. Al presentar la moción, el presidente del Parlamento, Mohamed Sheikh Mursal Abdirahman, acusó al primer ministro de no haber preparado un plan claro para celebrar elecciones basadas en el principio del voto individual (una persona, un voto); completar el federalismo; decidir el estatuto de Mogadiscio, ultimar la revisión de la Constitución y celebrar un referéndum sobre la cuestión; y establecer el sistema de partidos políticos. El presidente Farmajo anunció que aceptaba la decisión y el 19 de octubre la Cámara Baja aprobó un nuevo gabinete liderado por el nuevo primer ministro Mohamed Hussein Roble, quien a su vez había sido nombrado por Farmajo el 17 de septiembre. Los 188 diputados votaron a favor del nuevo gabinete, en el que una parte importante fue renovada, mientras que otros ministros tuvieron continuidad.

El modelo acordado en septiembre era similar al modelo electoral de 2016; se mantenía la selección de

delegados electorales y los distritos electorales basados en clanes. El proceso electoral será llevado a cabo por comités electorales federales y estatales recién establecidos en lugar de por la Comisión Electoral Nacional Independiente. En comparación con 2016, el nuevo modelo amplía de 51 a 101 el número de delegados por cada miembro del Parlamento en la Cámara Baja. Los delegados serán seleccionados por los ancianos tradicionales, los gobiernos estatales y representantes de la sociedad civil. La votación tendrá lugar en Mogadiscio y en dos centros de población de cada estado miembro federado, mientras que en 2016 solo se habilitó un emplazamiento por estado. En virtud del acuerdo, también se garantizó una cuota del 30% para la representación de las mujeres en el Parlamento. Los órganos legislativos de los estados miembros federados seleccionarán a los miembros de la Cámara Alta y la votación de los parlamentarios que representen a “Somalilandia” tendrá lugar en Mogadiscio. Sin embargo, los retrasos en los preparativos en 2020 sembraron las dudas sobre el proceso, ya que acelerarlo podría ser perjudicial para su transparencia y legitimidad, por lo que el International Crisis Group planteó un retraso de unos meses.¹⁹

Cabe destacar el registro de un nuevo partido político, Justicia y Seguridad, por las implicaciones que conlleva, al estar liderado por el antiguo vicecomandante de al-Shabaab y portavoz del grupo, Sheikh Mukhtar Robow Ali, también conocido como Abu Mansur. Robow, que se encontraba bajo arresto domiciliario en Mogadiscio, y que había abandonado al-Shabaab en 2017 por desacuerdos con el liderazgo del grupo. Desde entonces ha sufrido diversos atentados por parte de al-Shabaab, y en diciembre de 2018 fue arrestado tras prohibírsele concurrir a la presidencia del estado del Suroeste, lo que provocó movilizaciones y disturbios por parte de sectores juveniles de la región entre los que se había hecho muy popular. Aunque las próximas elecciones no se basarán en un sistema multipartidista, el registro del partido significa que Robow intentará competir en las futuras elecciones nacionales, que sí deberán ser multipartidistas. Cabe recordar que el anterior representante especial de la ONU en Somalia, Nicholas Haysom, fue expulsado por el Gobierno a finales de 2018 con acusaciones de inmiscuirse en los asuntos internos de Somalia, ya que Haysom había cuestionado el arresto de Mukhtar Robow. Haysom fue sustituido en mayo de 2019 por el diplomático norteamericano James Swan como su nuevo enviado para Somalia.

Cargos de las Fuerzas Armadas de Kenia que han participado en AMISOM señalaron que era necesario un cambio de estrategia en la guerra en Somalia, ya que las acciones militares se estaban demostrando como inefectivas ante un grupo que basa su fuerza en la fe en el Islam. Diversos analistas han destacado que la estrategia securitizadora estadounidense y de

19. International Crisis Group, *Staving off Violence around Somalia's Elections*, Briefing 163 / Africa, International Crisis Group, 10 de noviembre de 2020.

la comunidad internacional en su conjunto, con el beneplácito del Gobierno somalí, se ha revelado como un fracaso porque no ha reducido el impacto de las actividades de al-Shabaab y ha causado numerosas víctimas civiles. En este sentido, han surgido diversas voces reclamando una aproximación a al-Shabaab para promover un proceso de negociación similar al que se ha celebrado en Afganistán entre EEUU y los talibanes. Sin embargo, los expertos en la cuestión están divididos sobre la posibilidad efectiva de que se pueda desarrollar un proceso de diálogo en la actualidad.

Por otra parte, cabe destacar la celebración en junio de conversaciones directas entre el Gobierno Federal y Somalilandia, las primeras desde 2014. El último intento de diálogo tuvo lugar en 2015 a iniciativa de Turquía, y fracasó antes de empezar. Así, a iniciativa del primer ministro etíope, Abiy Ahmed, y del presidente de Djibouti, Ismaél Omar Guelleh, se celebró una reunión directa entre los presidentes del Gobierno Federal, Farmajo y de Somalilandia, Muse Bihi Abdi. Esta reunión tuvo lugar en Djibouti el 14 de junio, con el fin de facilitar la reanudación del diálogo entre Somalia y Somalilandia. La reunión contó con el apoyo de EEUU y la UE. Ambas partes acordaron formar un comité conjunto que se reunió en Djibouti del 15 al 17 de junio, con la mediación del ministro de Exteriores de Djibouti y facilitadores de EEUU y la UE. El comité deliberó sobre el camino a seguir para las conversaciones, estableció tres subcomités técnicos sobre la coordinación de la ayuda, la gestión del espacio aéreo y la cooperación en materia de seguridad y acordó reanudar sus labores en Djibouti en un plazo de 45 días.

Género, paz y seguridad

El Gobierno Federal se comprometió a asignar escaños específicos para la contienda electoral a fin de asegurar la cuota del 30% de mujeres prevista en el modelo electoral acordado. El 3 de septiembre y 19 de octubre, la UNSOM consultó a mujeres dirigentes sobre las medidas necesarias para alcanzar la cuota del 30% y mejorar la participación política de las mujeres más allá de las elecciones. Mientras tanto, el 27 de septiembre, la Cámara de Representantes de Somalilandia votó a favor de eliminar del proyecto de ley electoral de Somalilandia una cuota del 22% para la representación de mujeres.

En preparación para las próximas elecciones, ONU Mujeres, junto con el Ministerio de Asuntos de la Mujer y las organizaciones de la sociedad civil, y con la asistencia financiera del fondo fiduciario de asociados múltiples, organizó un curso de capacitación para 200 mujeres dirigentes y aspirantes a ocupar cargos políticos en Gaalkacyo, Baidoa, Garoowe y Hargeysa. Asimismo, tras una reciente evaluación de la violencia contra las mujeres durante las elecciones en Somalia, ONU-Mujeres facilitó la capacitación de 100 representantes de organizaciones de la sociedad civil acerca de la vigilancia y la presentación de informes sobre la

violencia relacionada con las elecciones, en dos cursos que se llevaron a cabo en Hargeysa y Garoowe los días 30 de septiembre y 4 de octubre, respectivamente. Los días 21 y 22 de octubre, la Iniciativa de Liderazgo de las Mujeres Somalíes celebró un foro sobre el empoderamiento político de las mujeres. El foro contó con la asistencia de unos 150 participantes, entre ellos miembros de los parlamentos, el presidente de la Comisión Electoral Nacional Independiente y destacadas mujeres dirigentes de los estados miembros federados, la región de Banaadir y Mogadiscio, que examinaron y debatieron las opciones para la aplicación de la cuota de representación de las mujeres del 30%. Las mujeres dirigentes emitieron un comunicado en el que se instaba a los dirigentes somalíes y a los asociados internacionales a respaldar y alcanzar la cuota del 30% para las mujeres en las elecciones de 2020/21 y a apoyar a las mujeres embajadoras de buena voluntad, que habían desempeñado un papel fundamental durante el proceso electoral de 2016. Finalmente, cabe destacar que el 14 de junio, mujeres dirigentes de la ciudad de Xuddur se reunieron con el presidente del estado del Suroeste, Abdiqaziz Hassan Mohamed “Laftagareen”, para hablar de la falta de representación de las mujeres en el actual consejo de distrito. El presidente les aseguró que las próximas elecciones en Xuddur seguirían un modelo implementado en el distrito de Diinsoor, mediante el cual se había logrado una representación de la mujer del 47%.

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	
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.

En Burundi, el proceso de diálogo entre el Gobierno y la oposición estuvo totalmente paralizado desde 2019 y diferentes acontecimientos llevaron a que se diera por cerrado en 2020.

Los encuentros celebrados entre 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) y representantes del Gobierno durante 2019 para estudiar las condiciones del retorno de los líderes exiliados fueron la antesala de que el CNARED anunciara en diciembre de 2019 su voluntad de participar en las elecciones generales de mayo de 2020. El anuncio tomó por sorpresa a numerosos sectores. El 11 de diciembre de 2019 el secretario ejecutivo de la coalición, Anicet Niyonkuru, llegó a la capital, Bujumbura, desde Bruselas, junto con otros 15 políticos opositores que han vivido en el exilio en los últimos cuatro años. Niyonkuru afirmó a su llegada que las elecciones eran el único camino para mejorar la situación en el país, inmerso en una grave crisis política y en un clima de guerra desde las elecciones de 2015 en las que Pierre Nkurunziza se postuló a un tercer mandato presidencial que muchos señalaron como inconstitucional y que ganó en medio de un clima de violencia política y envuelto en acusaciones de fraude e irregularidades, además del boicot de la oposición. Niyonkuru afirmó que su partido, el CDP, y su coalición CNARED, no repetiría los mismos errores cometidos en 2010 y 2015 cuando boicotearon las elecciones, facilitando el camino para una fácil victoria del CNDD-FDD, y que participarían tanto si mejoraba la situación política como si no. La decisión provocó tanto críticas como elogios de otras organizaciones políticas. Algunos políticos argumentaron que la decisión era una capitulación de la dura postura inicial de la alianza sobre el tercer mandato del presidente, que los críticos aún consideran inconstitucional.

La postura del CNARED ha evolucionado desde 2015. Al comienzo de la crisis, CNARED anunció que no mantendría conversaciones con el Gobierno de Nkurunziza hasta que este renunciara y aceptase un gobierno de transición. Posteriormente, CNARED acordó participar en el diálogo en Burundi bajo los auspicios del mediador regional Yoweri Museveni, presidente de Uganda, y el facilitador internacional y ex presidente de Tanzania Benjamin Mkapa. El diálogo interburundés terminó en

un fracaso tres años después, cuando Mkapa anunció que renunciaba a su rol de facilitador el 9 de febrero de 2019. Durante el año 2019, los líderes del CNARED se desplazaron entre Bélgica y Uganda para realizar consultas destinadas a explorar las posibilidades de regresar a Burundi. En este sentido la división del CNARED puesta de manifiesto en enero de 2019 con la retirada de la coalición de cuatro partidos opositores y del antiguo vicepresidente Frédéric Bamvuginyumvira, reacios al retorno sin compromisos firmes en términos de cambios reales por parte del Gobierno, así como los diversos contactos llevados a cabo durante el año 2019 entre representantes del Gobierno y de la CNARED, como los celebrados el 28 de agosto y el 2 de septiembre en Nairobi con el Defensor del Pueblo, el ex ministro de Interior, Edouard Nduwimana (aliado de Nkurunziza), apuntaban en esta dirección. A principios de octubre de 2019 Anicet Niyonkuru visitó Burundi y se reunió con el asistente del ministro del Interior, Tharcisse Niyongabo, para discutir en torno al regreso de los miembros del CNARED exiliados.

Hasta cierto punto, la coalición se inclinó hacia el regreso por los duros hechos de la situación política, según señalan analistas. La Corte de Justicia de África del Este emitió el 7 de diciembre de 2019, días antes del regreso de Niyonkuru y el resto de líderes en el exilio, un fallo por el que el presidente Nkurunziza no violó la Constitución de Burundi ni las leyes de la organización East African Community (EAC). La decisión está en consonancia con la adoptada por el Tribunal Constitucional de Burundi, justo después de que la oposición impugnara el tercer mandato de Nkurunziza.

Los meses previos a las elecciones de mayo se caracterizaron por las denuncias de violaciones de los derechos humanos, entre ellas, desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias, así como por actos de violencia como los enfrentamientos entre miembros de partidos políticos rivales. A mediados de febrero el Gobierno rechazó extender visados para permitir que seis políticos en el exilio en Uganda pudieran viajar a Burundi, por lo que les prohibió de facto regresar al país. En consecuencia, la decisión del CNARED poco influyó en una apertura del espacio político por parte del Gobierno y del CNDD-FDD, según diversos análisis. Además, el Gobierno entrante formado por el nuevo presidente Evariste Ndayishimiye estaba dominado por representantes del ala dura del régimen, e incluso pesaban sanciones internacionales contra el nuevo primer ministro, Alain Guillaume Bunyoni, y el ministro de Interior, Gervais Ndirakobuca, por su implicación en actos de represión y violencia contra civiles desde 2015. Sectores opositores en el exilio denunciaron la falta de representación de la minoría tutsi en el nuevo Gobierno y entre los gobernadores regionales –un ministro y tres gobernadores.

Género, paz y seguridad

Las mujeres han estado excluidas de las diferentes iniciativas de paz desde la firma de los acuerdos

de Arusha. Si bien en 2015 se alcanzó y superó la cuota constitucional del 30% de representación en la Asamblea Nacional (36,4%) y el Senado (47%), la representación de las mujeres en la adopción de decisiones a nivel local sigue siendo baja. Representan el 17% a nivel de los consejos de las colinas (elecciones de 2015), el 32,7% de los jefes de municipios y el 6,4% de los jefes de las colinas. Es por esta razón que en julio la oficina de ONU Mujeres en Burundi y el Foro Nacional de Mujeres firmaron un acuerdo de asociación destinado a fortalecer la participación política de las mujeres en los próximos eventos políticos. El proyecto pretende incrementar la participación de las candidatas de las colinas, alcanzando así al menos el 20% de las candidatas en las cuatro provincias más pobladas del país, Gitega, Karusi, Makamba y Ngozi. Además, se esperaba que este proyecto permitiera involucrar a mujeres líderes electas para promover la agenda común de las mujeres durante la nueva legislatura.

RCA	
Actores negociadores	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias anti balaka
Terceras partes	Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (UA y CEEAC con apoyo de la ONU, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad), Comunidad de Sant'Egidio, ACCORD, OCI, Grupo de Apoyo Internacional (ONU, UE, entre otros), Centre for Humanitarian Dialogue, China, Rusia, Sudán
Acuerdos relevantes	Pacto republicano para la paz, la reconciliación nacional y la reconstrucción en la RCA (2015), Acuerdo de Cese de Hostilidades (junio de 2017), Hoja de Ruta para la Paz y la Reconciliación Nacional (Libreville, julio de 2017), Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación de Khartoum (Bangui, 6 de febrero de 2019)
Síntesis:	Desde su independencia en 1960, la situación en la República Centroafricana se ha caracterizado por una continua inestabilidad política, que ha desembocado en diversos golpes de Estado y dictaduras militares. Tras las elecciones de 2005, en las que venció François Bozizé y que consolidaron el golpe de Estado perpetrado previamente por éste, surgen diferentes movimientos insurgentes en el norte del país, marginado históricamente y de confesión musulmana, que en diciembre de 2012 forzaron la celebración de negociaciones. En enero de 2013 en Libreville el Gobierno de François Bozizé y la coalición de grupos armados, llamada Séléka, acordaron un Gobierno de transición pero Séléka decidió romper el acuerdo y tomó el poder derrocando a Bozizé. No obstante, milicias de autodefensa ("anti balaka"), sectores del Ejército y partidarios de Bozizé se rebelaron contra el Gobierno de Séléka, creando un clima de caos e impunidad generalizada,

y en diciembre de 2014 una nueva ofensiva puso fin al Gobierno de Séléka y se configuró un Gobierno de transición liderado por Catherine Samba-Panza. Los líderes regionales, encabezados por el congolés Denis Sassou-Nguesso, facilitaron iniciativas de diálogo en paralelo a la configuración de un proceso de diálogo nacional. El proceso de diálogo nacional culminó en mayo de 2015. Algunos de los acuerdos alcanzados fueron implementados, como la celebración de las elecciones en 2015 y 2016 que pusieron fin a la fase de transición. No obstante, la ventana de oportunidad tras las elecciones fue temporal y no se consiguieron generar las condiciones para iniciar un proceso de paz inclusivo que pudiera facilitar el desarme y la reconciliación, lo que ha comportado la persistencia de la inseguridad y la violencia. Las diferentes iniciativas regionales han confluído en un único marco negociador, la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación puesta en marcha a finales de 2016, bajo los auspicios de la UA y de la CEEAC con el apoyo de la ONU, que estableció en julio de 2017 la Hoja de Ruta de Libreville, y que contribuyó a alcanzar el Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación de febrero de 2019,²⁰ en fase de implementación, a pesar de las dificultades

La implementación del Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación de RCA de 2019 fue problemática, ya que varios grupos armados continuaron violando el acuerdo y obstruyendo la restauración de la autoridad gubernamental, lo que dificultó los preparativos de las elecciones generales del 27 de diciembre. Además, se produjo un resurgimiento de la violencia en el país. El Consejo de Seguridad de la ONU extendió el mandato de la MINUSCA hasta el 15 de noviembre de 2021 y las sanciones, entre ellas el embargo de armas, hasta el 31 de julio de 2021.

El retorno de la autoridad del Estado al interior del país fue cosmético debido a la inseguridad existente y a la falta de recursos humanos y materiales, así como al escaso despliegue de las Fuerzas Armadas, cuerpo que sufre de una dotación logística insuficiente y dependiente de la MINUSCA, según señaló el International Crisis Group en diciembre.²¹ El expresidente Michel Djotodia regresó el 10 de enero de un exilio de seis años y al día siguiente el presidente Faustin-Archange Touadéra le dio audiencia para felicitarle por su retorno. El 21 de enero el expresidente Bozizé, retornado clandestinamente en diciembre del exilio y sobre el que pesaba una orden de búsqueda y captura, se reunió también con Touadéra. El presidente Touadéra inauguró el 12 de mayo el despliegue del primer batallón de las unidades especiales mixtas de seguridad (USMS) –estipuladas en el acuerdo de 2019 y compuestas por soldados y miembros de grupos armados desmovilizados– en la localidad de Bouar, en la prefectura de Nana-Mambéré. En mayo, las fuerzas de defensa y seguridad nacionales y las autoridades administrativas se desplegaron en la prefectura de Bamingui-Bangoran por primera vez desde 2013. Los prefectos de Nana-Grébizi y Ouaka pusieron en

20. Véase la edición anterior de este anuario.

21. International Crisis Group, *Réduire les tensions électorales en République Centrafricaine*, Crisis Group Núm.296, 10 de diciembre de 2020.

marcha comités de seguridad en Ippy y Mbrès el 9 y el 17 de agosto, respectivamente. El 16 de junio, el comité ejecutivo de seguimiento del Acuerdo Político celebró una sesión para debatir sobre la violencia en Ndélé (prefectura de Bamingui-Bangoran); se acordó otorgar prioridad a la justicia transicional en la resolución del conflicto entre los grupos étnicos gula y runga. Las iniciativas nacionales se complementaron con iniciativas de mediación locales. Sin embargo, los progresos realizados en el establecimiento de las USMS previstas en el acuerdo fueron limitados. A 1 de octubre, un total de 216 miembros de las unidades se habían desplegado en Bouar desde Paoua, mientras que unos 346 permanecían en Bouar. Sin embargo, aún no habían comenzado sus operaciones. El 18 de agosto, el comité estratégico de las unidades especiales mixtas de seguridad seleccionó Birao, Bria, Ndélé y Kaga Bandoro como emplazamientos para futuros despliegues.

Sin embargo, en enero los grupos armados FPRC, UPC y MPC denunciaron conjuntamente los retrasos en la implementación del acuerdo de paz e hicieron un llamamiento a realizar nuevas conversaciones de paz. Posteriormente, algunos grupos armados abandonaron el acuerdo de 2019, y los contactos del Gobierno con estos grupos o con aquellos que habían amenazado con ello fueron constantes. El 25 de abril siete grupos armados firmantes del acuerdo de paz de febrero de 2019 anunciaron la suspensión de su participación en el Gobierno y en los mecanismos de implementación del acuerdo de paz de 2019, acusando al Gobierno de incumplir sus compromisos. Días antes, el presidente Touadéra y el primer ministro Firmin Ngrébada se habían reunido, respectivamente, con los líderes de los grupos armados UPC, Ali Darassa y FPRC, Abdoulaye Hissène, sin éxito en Bangui, para explorar la posibilidad de conseguir un compromiso en la reducción de la violencia de cara a la celebración de las elecciones, ya que estos dos grupos firmaron el comunicado. El 20 de abril el Consejo de Seguridad de la ONU impuso sanciones (prohibición de viajar y congelación de bienes) al líder del FDPC, Abdoulaye Miskine, acusado de reclutar combatientes, y el 5 de agosto impuso sanciones al líder del 3R, Sidiki Abbas, acusándolo de estar involucrado en tráfico de armas y ejecuciones de civiles. El 30 de julio, el primer ministro se reunió en Bangui con el líder del grupo armado UPC, Ali Darassa. Según el acta de la reunión del Gobierno, que el propio Ali Darassa firmó, se comprometió a respetar el redespiegue de la autoridad del Estado, a participar en las operaciones de desarme y desmovilización y permitir la libre circulación de los agentes electorales, a cambio de que se le autorizara a restablecerse en Bambari con una línea de comunicación directa con el primer ministro. En un comunicado de fecha 1 de agosto, Ali Darassa rechazó esa versión de los

hechos e indicó que había firmado el acta de la reunión bajo coacción, por lo que no se comprometía con el acuerdo. El 21 de agosto, la UA encabezó una delegación integrada por representantes del Gobierno, la CEEAC y la MINUSCA que se reunió con Mahamat Al-Khatim, líder del grupo armado MPC, en Kaga Bandoro, a fin de alentar al grupo a aplicar el Acuerdo Político. En este sentido, el 2 de septiembre, algunos grupos armados signatarios emitieron un comunicado conjunto en el que denunciaban las deficiencias de la aplicación del Acuerdo Político. Pidieron que el presidente de la CEEAC, el presidente Ali Bongo Ondimba, organizara un arbitraje de los Jefes de Estado de la región, según lo dispuesto en el artículo 34 del Acuerdo. Entre el 3 y el 5 de octubre, representantes del Gobierno, de la MINUSCA y garantes del acuerdo de paz se reunieron con el líder del grupo 3R, Sidiki Abbas, en Kouï, en la prefectura de Ouham-Pendé, para discutir los preparativos de los comicios, y Abbas se comprometió a no bloquear el proceso de registro de votantes en el noroeste, y liberó a tres policías secuestrados en septiembre en la misma prefectura. Sin embargo, la violencia y los ataques entre los grupos armados continuaron en el noroeste. Por último, cabe añadir que la plataforma interreligiosa celebró el 8 de agosto un día nacional de oración, ayuno y perdón. El cardenal Dieudonné Nzapalainga y el imán Oumar Kobine Layama, líderes de la plataforma, viajaron a Bossangoa, en la prefectura de Ouham, los días 2 y 3 de septiembre para fomentar la reconciliación y la cohesión social entre las comunidades cristiana y musulmana.

Género, paz y seguridad

Las mujeres estuvieron ausentes de los espacios de decisión y de las iniciativas y procesos de negociación política. Según el informe del secretario general de la ONU en el país, en vistas del proceso electoral de diciembre, la MINUSCA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres, emprendieron iniciativas para alentar a las mujeres a participar como votantes y candidatas en el proceso electoral. En Bangui y en las prefecturas se crearon once salas de situación de la mujer con el fin de reforzar el papel de las mujeres en la supervisión de las elecciones. Los diferentes cuerpos de seguridad del país incorporaron progresivamente mujeres en sus filas: a 1 de octubre, las fuerzas nacionales tenían una dotación total de 8.651 soldados, de los que 660 eran mujeres; 1.464 agentes de policía (344 mujeres) y 2.164 gendarmes (228 mujeres) desplegados en todas las prefecturas, excepto Bas Kotto. El 28 de agosto y el 1 de septiembre se graduaron 1.350 policías y gendarmes, entre ellos 395 mujeres. Además, el 9 de julio, el presidente Touadéra nombró a 21 jueces, entre ellos 4 mujeres, en la primera ampliación de la plantilla judicial en cuatro años.

RDC

Actores negociadores Gobierno liderado por Cap pour le Changement (coalición liderada por Félix Tshisekedi), en coalición con el Front Commun pour le Congo (coalición liderada por Joseph Kabila, sucesora de la Alianza por la Mayoría Presidencial), oposición política y social, grupos armados del este del país

Terceras partes Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Iglesia de Cristo en el Congo, Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), UA, UE, ONU, OIF y EEUU

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 confluyen las promesas frustradas de democratización (incumplimiento de la Constitución y la celebración de elecciones en los plazos acordados), la pobreza omnipresente y la violencia crónica, y el control del Gobierno depende cada vez más de fuerzas de seguridad en gran parte disfuncionales. La mayoría gubernamental esperaba retener el poder retrasando las elecciones presidenciales que debían celebrarse en diciembre de 2016, mientras que la oposición pretendía forzar el inicio de una rápida transición que culminase con el fin del mandato de Kabila y elecciones. La UA facilitó el diálogo político entre el Gobierno y las diferentes plataformas y partidos opositores, aunque fue la Conferencia Episcopal (CENCO) la que consiguió aproximar al Gobierno y a la principal coalición opositora, Rassemblement, a la mesa de negociación y alcanzar un acuerdo el 31 de diciembre de 2016. Aunque el acuerdo establecía la celebración de las elecciones en 2017, finalmente se pospusieron a diciembre de 2018. En paralelo, persistieron las acciones de diversos grupos armados en el este del país, algunos de los cuales negociaron el cese de sus actividades con las autoridades políticas y militares.

En RDC, el Gobierno de coalición surgido de las controvertidas elecciones de 2018 y liderado por Félix

Tshisekedi se vio afectado por numerosas tensiones y obstáculos que le condujeron a la ruptura a finales de 2020. Por otra parte, persistieron los intentos de las autoridades políticas y militares, con el apoyo de la MONUSCO, de poner fin a las actividades de los grupos armados, ya sea a través de la presión militar o el diálogo y la negociación. Entre las diferentes iniciativas, cabe destacar el proceso político iniciado en 2018 que confluyó en un acuerdo de paz entre el Gobierno y el grupo armado Front pour la Résistance Patriotique de l’Ituri (FRPI). El 28 de febrero de 2020, el Gobierno y el FRPI firmaron un acuerdo de paz. La ONU destacó en su informe de septiembre que los continuos progresos en la aplicación del acuerdo de paz entre el Gobierno y el FRPI habían tenido un efecto positivo en la situación de la seguridad en el sur de Irumu (provincia de Ituri). El proceso dará lugar en última instancia a la desmovilización de unos 1.100 combatientes de la FRPI y su reintegración en sus comunidades de origen. Sin embargo, el proceso de desmovilización aún no había comenzado debido a los desafíos relacionados con la COVID-19 y a los persistentes desacuerdos acerca de la exigencia del FRPI de que se llevara a cabo la liberación de sus miembros, así como la amnistía y la integración en las FARDC de algunos de sus dirigentes.

Por otra parte, en relación a la violencia en Kivu Sur, en mayo, una milicia local Mai-Mai decidió entregarse a las autoridades militares en el territorio de Walungu, en la provincia de Kivu Sur. En julio, el presidente Félix Tshisekedi envió una delegación de antiguos señores de la guerra de la comunidad lendu para negociar un acuerdo de desmovilización con diferentes facciones del grupo armado Cooperative pour le Développement du Congo (CODECO) en el territorio de Djugu, en la provincia de Ituri. La facción de CODECO en la localidad de Kambutso manifestó su disposición a iniciar un proceso de paz que condujera al desarme del grupo. Sin embargo, otras facciones rechazaron sumarse al proceso. El 17 de agosto el comandante de una facción del Nduma Défense du Congo-Rénové (NDC-R) junto con sus 485 combatientes se entregaron al Ejército en la localidad de Kashuga, en el territorio de Masisi, en la provincia de Kivu Norte.

Sin embargo, un hecho destacado del año en términos de construcción de paz en la región fue el anuncio que se produjo el 16 de septiembre, cuando **unos 70 grupos armados activos en Kivu Sur, se comprometieron a poner fin a las hostilidades en las áreas bajo su control**, informaron medios locales recogidos por Anadolu Agency el 17 de septiembre.²² El anuncio se produjo el 16 de septiembre al término de un diálogo de dos días realizado en Muresa, cerca de la ciudad de Bukavu, bajo los auspicios de la Comisión Interprovincial de Apoyo al Proceso

22. Anadolu Agency, “70 armed groups agree to end hostilities in DR Congo”, 17 de septiembre de 2020.

de Concienciación, Desarme, Desmovilización y Reintegración Comunitaria (CIAP-DDRC). El CIAP-DDRC es una iniciativa del Gobierno congolés para la estabilización de las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur, afectadas por diversos conflictos armados. Este organismo se formó después de la visita del presidente Félix Tshisekedi a Bukavu en octubre de 2019. La iniciativa de desarme también cuenta con el respaldo de la MONUSCO.

Género, paz y seguridad

La MONUSCO siguió promoviendo la ejecución de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad mediante una colaboración específica con las autoridades nacionales, provinciales y locales, así como la promoción de un mayor espacio para la representación y la participación de las mujeres, sobre todo en los procesos de adopción de decisiones relacionados con la COVID-19. La Misión también intensificó sus esfuerzos por apoyar las estructuras comunitarias de prevención de conflictos y reconciliación dirigidas por mujeres, lo que contribuyó a ofrecer una respuesta inclusiva de género a los problemas de protección, incluidas las nuevas pautas de riesgo en el contexto de la COVID-19. Por otra parte, en relación a la violencia criminal, en la provincia de Ituri, tras persistentes ataques de asaltantes, la red de organizaciones de mujeres de Ituri emitió una declaración conjunta en la que exhortó a todos los actores implicados a que adoptaran medidas concretas para poner fin a la violencia, hacer frente a la inseguridad en la provincia y promover un entorno de protección para las mujeres y las niñas.

En abril cabe destacar la celebración de una reunión organizada por la Red Global de Mujeres Constructoras de la Paz (GNWP), con el apoyo de NAMA Women Advancement Establishment. Fue la primera vez que se unieron mujeres del programa Mujeres Líderes por la Paz (YWL) de GNWP de RDC, Bangladesh, Indonesia, Filipinas y Sudán del Sur para compartir y discutir los problemas de paz y seguridad y las soluciones a ellos en medio de la pandemia y a pesar de los problemas de conectividad de la red. Por otra parte, en la segunda parte del año, de conformidad con los principios de la Acción para el Mantenimiento de la Paz destinados a promover soluciones políticas con implicación nacional para el conflicto, la MONUSCO prestó apoyo a las autoridades provinciales de Ituri con miras a la celebración de una serie de consultas que dieron lugar a la firma de un compromiso de paz en el territorio de Mahagi por 42 jefes y dirigentes tradicionales, incluidas ocho mujeres, de la comunidad lendu, y a la adopción de una hoja de ruta por 60 dirigentes locales, incluidas nueve mujeres de la comunidad alur.

Sudán

Actores negociadores Gobierno de Sudán, Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur), Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW, Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N) facciones Malik Agar y Abdelaziz al-Hilu

Terceras partes African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania, UA, UNAMID, Etiopía, Sudán del Sur, Uganda

Acuerdos relevantes Acuerdo de paz de Darfur (DPA) (2006), Acuerdo de Hoja de Ruta (2016), Declaración de Juba de Medidas de Fomento de la Confianza y la Preparación para la Negociación (2019), Acuerdo de Paz de Juba (2020)

Síntesis:

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

Tras un año de negociaciones de paz desarrolladas en la capital de Sudán del Sur, Juba, el Gobierno y la coalición rebelde Frente Revolucionario Sudanés (SRF) y la facción del Movimiento de Liberación de Sudán liderada por

Minni Minnawi (SLM/A-MM) firmaron el 31 de agosto un histórico acuerdo de paz. Sin embargo, el acuerdo no logró la firma de la facción del grupo rebelde Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán del Norte encabezada por Abdelaziz al-Hilu (SPLM-N) –que se retiró de las conversaciones de paz el 20 de agosto–, y de la facción del Movimiento de Liberación de Sudán encabezada por Abdel Wahid al-Nur (SLM/A-AW), quienes se negaron a participar. Sobre la base de las negociaciones de paz iniciadas en septiembre de 2019 con la firma de la hoja de ruta para la paz denominada “Declaración de Juba de Medidas de Fomento de la Confianza y la Preparación para la Negociación”, firmada por el Gobierno y los grupos armados SRF, SLM-MM y SPLM-N dirigido por Abdelaziz al-Hilu, bajo la mediación del Gobierno de Sudán del Sur y el respaldo de líderes regionales como el primer ministro etíope, Abiy Ahmed, y el presidente ugandés, Yoweri Museveni, las partes retomaron las negociaciones de paz al inicio del año. En enero se mantuvieron conversaciones entre el Gobierno y el SRF –ya sin la participación del SPLM-N dirigida por al-Hilu– que no lograron lograr la firma de un acuerdo integral en la fecha límite acordada del 14 de febrero. Posteriormente, el 21 de febrero el Gobierno y el SRF llegaron a un acuerdo que establecía un estatus administrativo para los estados del este del país y creaba un fondo de reconstrucción. Las conversaciones entre Gobierno y SRF nuevamente no cumplieron con el plazo autoimpuesto del 7 de marzo para alcanzar un acuerdo de paz integral, y estas fueron pospuestas unos días debido al fallecimiento por un ataque cardíaco del ministro de Defensa de Sudán, Jamal Omer. Tras meses de negociaciones que no lograron cumplir con los plazos impuestos en varias ocasiones debido a desacuerdos internos en el seno de la coalición rebelde SRF, la facción del SLM/A-MM y la facción de JEM liderada por Bakheet Abdelkarim, se separaron de la coalición a mediados de mayo, estableciendo una nueva mesa de negociación de paz con el Gobierno. Finalmente tras un año de negociaciones, la coalición rebelde del SRF²³, la facción del SLM/A-MM y el Gobierno de Sudán **firmaron en Juba, el 31 de agosto, el acuerdo de paz**, que no fue ratificado por el SPLM-N de al-Hilu ni por el SLM/A-AW dirigido por al-Nur. El acuerdo fue formalizado posteriormente el 3 de octubre, siendo aprobado por el Consejo Soberano y el gabinete el 12 de octubre, e incorporado a la declaración constitucional el 18 de octubre. El 12 de noviembre el presidente del Consejo Soberano, Abdel Fattah al-Burhan, firmó el **decreto que otorgaba amnistía general a los líderes de los movimientos armados signatarios, así como a las fuerzas militares y paramilitares involucradas en los conflictos armados**. El decreto permitió que el 15 de noviembre los líderes de SRF y Minnawi llegaran a

El Gobierno de Sudán y los grupos rebeldes del SRF y el SLM/A-MM firmaron un acuerdo de paz tras un año de negociaciones para poner fin a los conflictos armados en Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul

la capital, Jartum, para comenzar la implementación del acuerdo. Algunas de las cláusulas establecidas en el texto establecen el inicio de un período transitorio de tres años; la integración de los ex líderes rebeldes en el Consejo Soberano (3 puestos), el gabinete ministerial (5 carteras, equivalente al 25% del Consejo de Ministros) y el Consejo Legislativo de Transición (un 25%, lo que equivale a 75 de los 300 escaños); el establecimiento de un sistema de gobierno regional federal en Sudán; la conformación de una fuerza de seguridad conjunta en Darfur de 12.000 miembros iniciales –la mitad de ellos provenientes de las fuerzas de seguridad del Estado y los paramilitares de las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF) y la otra mitad conformados por excombatientes rebeldes–. Además, según el acuerdo, Darfur pasa a ser considerada una única región en donde el poder será compartido; las Dos Áreas de Kordofán del Sur y Nilo Azul, más Kordofan Occidental, tendrán autonomía, en donde el poder quedará dividido de la siguiente forma: el SPLM-N Agar ocupará el cargo de gobernador en el estado de Nilo Azul y de vicegobernador en Kordofán Sur y Occidental, con derecho al 30% de los órganos ejecutivos y legislativos en el estado de Nilo Azul y Kordofán Sur y Occidental. Heba Mohamed Ali Ahmed, ministro de Finanzas sudanés, informó que la implementación del acuerdo de paz tendrá un coste de 7.500 millones de dólares en los próximos diez años, de los cuales 1.300 serán destinados a la reconstrucción de Darfur.

Por otro lado, de forma paralela a las negociaciones de paz con el SRF y el SLM/A-MM, el Gobierno mantuvo **conversaciones separadas con las facciones del SPLM-N dirigidas por Malik Agar y Abdelaziz al-Hilu**. En relación a las primeras, el 24 de enero se logró la firma de un acuerdo preliminar entre el Gobierno y la facción de Agar en el cual se otorgó un estatus especial para Kordofán Sur y Nilo Azul, allanando el camino para que los militantes se integren en el Ejército. Posteriormente, el 19 de abril las partes entablaron conversaciones sobre el reparto de la riqueza en los estados del Nilo Azul y Kordofán Sur, logrando un acuerdo el 21 de abril que también se aplicaría al estado de Kordofan Occidental. En lo referente al desarrollo de las negociaciones de paz con la facción del SPLM-N encabezada por Abdelaziz al-Hilu, el año se inició con la extensión, por parte de los rebeldes, del alto el fuego unilateral en los estados de Kordofán Sur y Nilo Azul, que posteriormente fue ampliado hasta enero de 2021. La facción de al-Hilu se había separado de las negociaciones de paz que el Gobierno llevaba a cabo con el SRF, y había firmado en 2019 una Declaración de Principios con el Gobierno, estableciendo una hoja

23. En el momento de la firma del Acuerdo de paz la coalición del SRF estaba integrada por la facción del Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán-Norte en el estado del Nilo Azul liderada por Malik Agar (SPLM-N Agar) y diversos grupos rebeldes de Darfur: una facción del Movimiento Justicia e Igualdad (JEM), el Consejo de Transición del SLM, el Grupo de Fuerzas de Liberación de Sudán y la Alianza Sudanesa, que incluye 15 facciones rebeldes más pequeñas.

de ruta diferente sobre el proceso de paz en Kordofán Sur para estudiar las demandas del movimiento sobre la autodeterminación y un estado secular. Tras meses sin establecer espacios de diálogo entre las partes, el 17 de junio se reanudaron las conversaciones de paz, volviéndose a estancar en agosto. Entre el 2 y el 5 de septiembre, el primer ministro Abdalla Hamdok y al-Hilu se reunieron en la capital de Etiopía, Addis Abeba, acordando mantener negociaciones informales para discutir temas contenciosos, como la separación de religión y Estado y el derecho a la autodeterminación con miras a reanudar las conversaciones de paz formales. El 29 de octubre se reiniciaron las conversaciones entre las partes, manteniéndose al finalizar el año. Finalmente, en relación al **Movimiento de Liberación de Sudán encabezada por Abdel Wahid al-Nur (SLM/A-AW)**, si bien el grupo comunicó el 30 de marzo el cese de la violencia en Darfur, adhiriéndose al llamamiento internacional realizado por el secretario general de la ONU para lograr un alto el fuego que permita la aplicación de las medidas sanitarias y evitar la propagación de la COVID-19, reiteró su rechazo a unirse al proceso de paz, solicitando a las Naciones Unidas apoyo humanitario a los civiles afectados por la guerra en Darfur, así como el mantenimiento de la UNAMID.

Finalmente reseñar que a principios de febrero, el secretario general de la ONU accedió a la solicitud del Gobierno de Sudán de establecer una misión política en el país para apoyar la construcción de la paz y el desarrollo. En junio de 2020, el Consejo de Seguridad decidió, en su resolución 2524 (2020), establecer la **Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán (UNITAMS)**. La nueva misión política complementará la labor de los organismos y programas de las Naciones Unidas en Sudán y colaborará estrechamente con el Gobierno de Transición y el pueblo del Sudán en apoyo de la transición, entre otros aspectos, para promover la igualdad entre los géneros y los derechos de la mujer. A su vez, la UNITAMS y la misión de mantenimiento de la paz desplegada en Darfur, la UNAMID, colaborarán estrechamente, centrándose en el proceso de paz de Juba, la consolidación de la paz y la protección de los civiles, especialmente en Darfur. La intención del Consejo de Seguridad es que la misión esté desplegada en el país el 1 de enero de 2021.

Género, paz y seguridad

El Consejo de Seguridad de la ONU continuó durante el año respaldando los esfuerzos para aumentar la participación de las mujeres en las actividades de mediación y prevención de conflictos, en particular mediante la Red de Mujeres Africanas en la Prevención de Conflictos y la Mediación. ONU Mujeres siguió prestando apoyo a la Red, que incluyó el despliegue de integrantes de la misma en Etiopía, Sudán y Sudán del Sur. Por otro lado, la organización de mujeres con sede en Kampala, Strategic Initiative for Women in the Horn

of Africa (SIHA), denunció que los casos de violencia sexual en Darfur, principalmente en los campos de desplazados internos del norte, habían aumentado un 50% entre marzo y junio a partir de la aplicación de las medidas decretadas anti COVID-19. La organización realizó un llamamiento al Gobierno de transición para establecer mecanismos de prevención, justicia y protección de civiles, especialmente las mujeres.

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

Síntesis:

Después de años de conflicto armado que enfrentó al Gobierno central de Sudán y el sur del país, liderado por la guerrilla del SPLM/A, Sudán del Sur se convirtió en Estado independiente en 2011, tras la realización del referéndum previsto en el acuerdo de paz de 2005 (Comprehensive Peace Agreement, CPA) facilitado con la mediación de la IGAD. La firma de la paz entre Sudán y Sudán del Sur y la consecución de la independencia no logró, sin embargo, acabar con la conflictividad y la violencia. Sudán del Sur siguió envuelto en una serie de conflictos internos promovidos por disputas por el control de territorio, ganado y poder político, así como por las prácticas neo-patrimoniales y la corrupción en el seno del Gobierno, que no han permitido lograr la estabilidad y consolidar la paz. Como parte de las negociaciones de paz impulsadas en abril de 2013, el presidente ofreció una amnistía a seis comandantes de grupos rebeldes que no tuvo buenos resultados iniciales. Posteriormente, en diciembre de 2013, las tensiones entre las facciones leales al presidente Salva Kiir y las leales al ex vicepresidente Riek Machar, líder del SPLA-in-Opposition (SPLA-IO), dieron paso a una nueva escalada de violencia en diversas regiones del país. En enero de 2014, y a través de la mediación de la IGAD, el Gobierno y el SPLA-IO iniciaron conversaciones de paz en Addis Abeba (Etiopía). Los esfuerzos diplomáticos se encontraron con muchos obstáculos para lograr acuerdos de alto el fuego efectivos, habiendo firmado nueve compromisos diferentes entre diciembre de 2013 y agosto de 2015, de cese de hostilidades y medidas transitorias que fueron sistemáticamente violados, lo cual impidió sentar las bases de una solución política al conflicto. El 17 de agosto de 2015, y tras fuertes presiones internacionales y amenazas de bloqueos y sanciones económicas, las partes firmaron un acuerdo de paz promovido por la IGAD Plus, aunque persistieron los enfrentamientos y el incumplimiento del acuerdo. Posteriormente se han logrado nuevos acuerdos entre las partes, como el Acuerdo sobre la Cesación de las Hostilidades, la Protección de los Civiles y el Acceso Humanitario (2017) y el Acuerdo revitalizado sobre la resolución del conflicto en la República de Sudán del Sur (R-ARCSS) (2018), que abren nuevas vías para tratar de poner fin a la violencia

Durante el año se avanzó en la implementación de algunas cláusulas establecidas en el **Acuerdo de Paz de Sudán del Sur de 2018 (R-ARCSS)**, entre las cuales destacó la **conformación del gobierno de unidad y el acuerdo sobre la distribución administrativa-territorial, y también se puso en marcha un nuevo proceso de negociación de paz con los grupos armados no signatarios del acuerdo de paz**. Las conversaciones relativas a la implementación del acuerdo de paz de septiembre de 2018 se mantuvieron a lo largo del año bajo la mediación del expresidente sudafricano David Mabuza, teniendo como principales obstáculos la **conformación del gobierno de unidad** y, sobre todo, los aspectos relativos a la fórmula de división territorial-administrativa del país. Si bien a principios de año se generaron muchas dudas sobre la capacidad de las partes para conformar el gobierno de unidad en la fecha establecida del 22 de febrero, finalmente, y debido en parte a las fuertes presiones internas y externas, el acuerdo se cumplió y el Gobierno de transición se conformó entre el partido de Salva Kiir, el SPLA-IO y el SSOA. El nuevo Ejecutivo, denominado Revitalised Transitional Government of National Unity (RTGoNU), nombró a los cinco vicepresidentes que se establecía en el pacto, entre ellos, la primera vicepresidencia recayó en la figura de Riek Machar, líder del SPLA-IO. Posteriormente, a principios de marzo se presentó el nuevo gabinete de gobierno, compuesto por 35 ministros y diez viceministros con la siguiente representación: 20 ministros elegidos por el partido de Kiir, nueve por el SPLA-IO, tres por el SSOA, dos por el FD y uno por otros partidos.

De manera paralela a la conformación del gobierno, persistió el estancamiento en las negociaciones referentes al número y las fronteras de los estados, así como en las **medidas de seguridad** relativas a la unificación de las tropas gubernamentales y las fuerzas rebeldes en el Ejército nacional. Si bien en este último aspecto las tropas del SPLA-IO comenzaron a trasladarse a los lugares de acantonamiento en los estados de Jonglei, Torit y Wau a principios de año, el programa de formación del nuevo Ejército que estará conformado por 85.000 soldados, quedó suspendido el 27 de marzo como parte de las medidas de contención de la COVID-19 puestas en marcha por el Gobierno. En junio, y sin que se hubiera producido ningún avance significativo, el organismo oficial que supervisa la unificación de los grupos armados advirtió que los lugares de entrenamiento y acantonamiento se encontraban “al borde del colapso” por falta de recursos y apoyo logístico. Por otro lado, en relación a la **división administrativa y fronteriza del país**, la conformación del gobierno de unidad dio paso a la destitución de todos los gobernadores estatales y a la vuelta a la fórmula administrativa de los 10 estados existentes antes del conflicto armado más tres áreas administrativas con un estatus diferenciado: Pibor, Ruweng y Abyei.

En febrero se logró la conformación del Gobierno de Unidad en Sudán del Sur, sin embargo, durante gran parte del año se mantuvieron las tensiones sobre la fórmula administrativa-territorial del país

El acuerdo sobre el nombramiento de los nuevos gobernadores estatales se demoró hasta junio debido a la falta de consenso entre las partes. El 29 de junio el Gobierno anunció el nombramiento de ocho de los diez gobernadores y se acordó que el SPLA-IO designaría al gobernador del estado del Alto Nilo y el SSOA al del estado de Jonglei. El SPLA-IO propuso al general Johnson Olony como gobernador de Alto Nilo, pero fue rechazado por el Ejecutivo de Kiir debido a su negativa a acantonar a sus tropas como estipula el acuerdo de paz. Tras un periodo de estancamiento y de fuertes tensiones entre las partes signatarias, que incluyó un episodio de ruptura del alto el fuego entre el 18 y 19 de julio en Wau, el partido del presidente Kiir, el SPLA-IO, el SSOA y otros partidos políticos, firmaron el 10 de agosto un acuerdo sobre reparto de poder a nivel estatal y local (condados). En el mismo, que complementa el acuerdo de junio sobre el nombramiento de gobernadores estatales, se estipuló la asignación de escaños de cada parte en los gabinetes y parlamentos estatales, así como en las comisiones y consejos de condado. Este acuerdo dio pie a nuevas negociaciones sobre la asignación de puestos a nivel estatal y local, y de forma paralela, a mediados de noviembre, Kiir aceptó la nominación por parte del SPLA-IO de Johnson Olony como gobernador del estado de Alto Nilo, poniendo fin a la disputa por el último gobernador que quedaba por nombrar.

A su vez, entre el 2-15 de noviembre tuvo lugar en Juba el **diálogo nacional** convocado por la Presidencia, al que no se sumaron las principales fuerzas de la oposición. Kiir afirmó que sus diferentes resoluciones se incorporarán a la Constitución permanente del país, ya que reflejan las opiniones de los sursudaneses. Entre ellas, destaca la limitación de mandatos presidenciales a dos, de cinco años cada uno. Sin embargo, el SPLM-IO y el NDM no participaron en la conferencia argumentando que el acuerdo de paz revitalizado reemplaza a cualquier otro proceso y en su lugar pidió su implementación integral.

Por otro lado, durante el año se mantuvieron **conversaciones de paz con los grupos no signatarios del R-ARCSS, organizados a través de la Alianza de Movimientos de Oposición de Sudán del Sur (SSOMA)**, que incluye diferentes grupos: el National Salvation Front (NAS), el South Sudan United Front (SSUF), el South Sudan National Movement for Change (SSNMC), el Real Sudan People's Liberation Movement (R-SPLM), el National Democratic Movement Patriotic Front (NDM/PF) y el United Democratic Revolutionary Alliance (UDRA). Las negociaciones –que se mantenían al finalizar el año– tuvieron lugar en Roma (Italia), siendo facilitadas por la Comunidad de Sant'Egidio bajo la mediación de la IGAD. En este marco, el primer importante avance se logró el 12 de enero con la firma de la **“Declaración de Roma sobre el Proceso de Paz en**

Sudán del Sur”, en donde las partes se comprometieron a un alto el fuego, a garantizar el acceso humanitario y a mantener un diálogo continuo bajo los auspicios de la Comunidad de Sant’Egidio y las organizaciones regionales.²⁴ El pacto generó que el 29 de enero el Gobierno concediera la amnistía a todas las facciones de SSOMA. La segunda ronda de conversaciones tuvo lugar a mediados de febrero, lográndose una resolución sobre la implementación de la tregua negociada en enero. Sin embargo, los avances en las negociaciones se estancaron y se rompió la tregua militar reactivándose las hostilidades militares en la región de Ecuatoria Central entre fuerzas gubernamentales y el NAS.²⁵ Tras meses de suspensión de las rondas de negociación de paz debido, por un lado, a la incapacidad del nuevo Gobierno para nombrar nuevos delegados y, por otro, a los efectos de la pandemia de la COVID-19, las negociaciones se volvieron a retomar el 9 de octubre. En ese momento, la coalición rebelde articulada bajo el SSOMA se fracturó en dos grupos debido a diferencias entre los líderes surgidas tras conocer la existencia de conversaciones secretas entre el SSUF/A, dirigido por Paul Malong, y el Gobierno. Thomas Cirillo, líder del NAS y de la Alianza Democrática Nacional de Sudán del Sur (SSNDA) –coalición armada miembro de SSOMA–, suspendió la participación del SSUF/A del SSOMA, a lo que le siguió la salida de la coalición del Real-SPLM liderado por Pagan Amum. Este hecho generó divisiones en el seno de la coalición que solicitó mesas de negociación diferentes, mientras que el SSUF/A y el R-SPLM quedaron fuera de las mesas. Tras esta fractura, las conversaciones de Roma prosiguieron con un nuevo compromiso con el alto el fuego por parte de la facción SSOMA-Cirillo, que integra al NAS, SSNMC, NDM/PF y UDRA. El 16 de noviembre ambas facciones del SSOMA acordaron unirse al Mecanismo de Verificación y Monitoreo de los Arreglos de Seguridad Transitoria y de Cesación del Fuego (CTSAMVM) destinado a mantener el Cese de Acuerdos de Hostilidades (CoHA) en el país.

Género, paz y seguridad

En relación a la participación de mujeres en los órganos ejecutivo y legislativo del país, destacó la nominación de Rebecca Nyandeng de Mabior como cuarta vicepresidenta del Gobierno de unidad. A su vez, de los 35 Ministerios creados en el nuevo Ejecutivo, 26 fueron ocupados por hombres y 9 por mujeres, destacando el nombramiento de Angelina Teny como ministra de Defensa –siendo la primera mujer en ocupar ese Ministerio– y de Beatrice Khamis en la cartera de Exteriores. Las otras carteras se corresponden con las de Asuntos Parlamentarios, Agricultura y Seguridad Alimentaria, Medio Ambiente y Bosques, Educación e Instrucción, Salud, Género y Asuntos Sociales, y Cultura, Museos y Patrimonio Nacional. Por otro lado, el Consejo de Seguridad de la

ONU continuó durante el año respaldando los esfuerzos para aumentar la participación de las mujeres en las actividades de mediación y prevención de conflictos, en particular mediante la Red de Mujeres Africanas en la Prevención de Conflictos y la Mediación. ONU Mujeres siguió prestando apoyo a la Red, que incluyó el despliegue de integrantes de la misma en Sudán del Sur, Sudán y Etiopía.

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), Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), Egipto, Libia, EEUU, UE
Acuerdos relevantes	Acuerdo de paz global (CPA) (2005); Acuerdo de cooperación (2012); Acuerdo de delimitación de la frontera compartida (2019)

Síntesis:

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

El año mantuvo la dinámica de acercamiento entre los Gobiernos de Sudán del Sur y Sudán iniciadas en 2019 tras la conformación del nuevo ejecutivo sudanés, lográndose avances en las relaciones diplomáticas entre los dos países, así como en lo referente a las delimitaciones fronterizas. Entre los hechos destacados del año, resaltó el papel de mediador desarrollado por las autoridades de Sudán del Sur en el proceso de negociación de paz de Sudán, que condujo a la firma en agosto de 2020 del acuerdo de paz en Juba, Sudán del Sur, entre el Gobierno de transición de Sudán y los grupos armados sudaneses, Frente Revolucionario Sudanés (SRF) y el Ejército de Liberación del Sudán dirigido por

24. “Rome Declaration On The Peace Process In South Sudan”, 12 de enero de 2020.

25. Véase el resumen sobre Sudán del Sur en el capítulo 1 (Conflictos armados) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

Minni Minnawi (SLA-MM). También resultó significativo el acuerdo logrado entre ambos países en septiembre para formar un comité técnico conjunto con el objetivo de reanudar la producción de petróleo en el estado de Unidad y en otros yacimientos petrolíferos clave. A su vez, a finales de octubre, los Ejecutivos de ambos países firmaron un acuerdo conjunto de cooperación militar y de defensa. El Memorando de Entendimiento fue firmado por la ministra de Defensa de Sudán del Sur, Angelina Teny, y su homólogo sudanés, Ibrahim Yassin. El acuerdo incluye acciones de “capacitación, intercambio de experiencias, promoción de la paz, apoyo y gestión de desastres, así como la lucha contra los delitos transfronterizos, el contrabando, la trata de personas y la lucha contra las actividades de elementos contrarios a la paz”. El acuerdo significó un importante paso en la normalización de las relaciones entre ambos Estados, luego de años de enfrentamiento y acusaciones mutuas de apoyar y dar cobertura a los grupos rebeldes de ambos lados. El texto también allanó el camino para resolver la situación de la disputada región de Abyei, así como los flecos de la demarcación fronteriza pendientes de resolución entre los dos Estados. En este último aspecto es significativo reseñar que **las dos partes acordaron abrir diez puntos fronterizos, así como cooperar activamente en la producción de petróleo**. Entre octubre y noviembre se produjo una nueva ronda de negociaciones de la Comisión de Demarcación de Límites de Sudán y Sudán del Sur, encargada de definir las fronteras de cinco áreas en disputa, bajo los auspicios de la Unión Africana.

Por otro lado, en lo relativo a la **situación de Abyei**, durante el año se relanzó el proceso político sobre su estatuto definitivo, así como de otras zonas fronterizas. Un avance significativo fue el nombramiento de ambas partes de sus respectivos administradores de la Zona Administrativa Especial de Abyei –el teniente general Kuol Diem Kuol, por parte de Sudán, y Gumaa Dawood Musa Hamdan, por parte de Sudán del Sur–. Esta era la primera vez que Abyei tenía dos administradores principales. El Consejo de Seguridad de la ONU, en su informe S/2020/1019 relativo a la situación de Abyei, emitido el 15 de octubre de 2020, dio cuenta del mejoramiento de las relaciones bilaterales entre Sudán y Sudán del Sur. El 12 de noviembre el Consejo de Seguridad extendió el mandato de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) hasta mayo de 2021, manteniendo el despliegue autorizado máximo de 3.550 soldados y 640 policías.

En cuanto a los **acontecimientos negativos** del año cabe resaltar el aumento de la inestabilidad en la región de Abyei durante el primer semestre debido a enfrentamientos armados entre miembros de las comunidades misseriya y pastores de las comunidades dinka. En el mes de enero se registró un ataque

perpetrado por miembros de comunidades misseriya en Abyei, que dejó un balance de 32 personas muertas. Este hecho generó tensiones y motivó que los dos países firmaran, el 19 de febrero, un protocolo de control de armas en los respectivos puestos de control fronterizos. En abril, nuevamente se registraron enfrentamientos entre pastores dinka y misseriya nómadas dejando al menos seis muertos. Debido al deterioro de la situación de seguridad en Abyei, los Gobiernos de Sudán y Sudán del Sur acordaron el 30 de abril cooperar para poner fin a la violencia.

Posteriormente, el 24 de junio la UNISFA reportó un ataque a un vehículo de la misión por parte de agentes armados sin identificación, violando el alto el fuego. Durante el año al menos se reportaron cuatro ataques contra personal de la UNISFA. La Misión de la ONU mantuvo durante diferentes momentos del año reuniones con las autoridades dinka y misseriya, así como con las autoridades de la región, para tratar de impulsar un proceso de paz a nivel local. Sin embargo, discrepancias entre las partes, el mantenimiento de episodios esporádicos violentos, así como las medidas de mitigación de los efectos de la COVID-19, obstaculizaron la reanudación del diálogo.

Género, paz y seguridad

La UNISFA informó de diversos resultados positivos durante el año en lo relativo a la aplicación de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad. Por un lado destacó el llamamiento a la participación de las mujeres en los procesos de paz realizado por el copresidente designado por Sudán del Sur del Comité Conjunto de Supervisión de Abyei en abril. Por otro, y tras el llamamiento al alto el fuego mundial realizado por el secretario general de la ONU, el 12 de mayo, la UNISFA se sumó al llamamiento en colaboración con la Asociación de Mujeres de Abyei, pertenecientes a la comunidad dinka, emitiendo la asociación un comunicado de prensa en el que exhortaba a todos los grupos armados a realizar un alto el fuego.

Magreb - Norte de África

Libia	
Actores negociadores	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN), LNA o ALAF
Terceras partes	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Alemania, Francia, Italia, Rusia, Turquía, Egipto, Marruecos, Túnez, Holanda y Suiza, entre otros países; Centro para el Diálogo Humanitario
Acuerdos relevantes	Acuerdo Político de Libia o Acuerdo de Skhirat (2015)

Síntesis:

Después de la caída del régimen de Muamar Gaddafi en 2011, Libia ha vivido un proceso de transición con múltiples desafíos políticos, económicos, sociales, institucionales y de seguridad, en un contexto caracterizado por la presencia de numerosos actores armados. Desde 2014, el país norteafricano ha sido escenario de una creciente violencia y convulsión política, que derivó en la conformación de dos grandes polos de poder. Ante esta evolución se han activado iniciativas de mediación lideradas por la ONU que han intentado buscar una salida a la crisis en un proceso no exento de obstáculos debido a las disputas de legitimidad, la diversidad de actores implicados, los múltiples intereses en juego y el persistente clima de violencia en el país, entre otros factores. A finales de 2015, bajo los auspicios de la ONU, se firmó el Acuerdo Político de Libia o Acuerdo de Skhirat, en medio de un clima de persistentes divisiones y escepticismo por las previsibles dificultades para su implementación. En octubre de 2017, Naciones Unidas presentó un nuevo plan para reactivar la transición política y facilitar la implementación del Acuerdo Político de Libia.

Los intentos por promover una salida negociada al conflicto en Libia continuaron enfrentando dificultades a lo largo de 2020, en parte como consecuencia de la creciente implicación de actores regionales e internacionales en la contienda –actores que intentaban incidir en las negociaciones mientras, paralelamente, continuaban suministrando armas a uno u otro bando, en abierto desafío al embargo de armas impuesto por la ONU. No fue hasta la segunda mitad del año que se produjeron algunos avances, aunque al finalizar 2020 persistían múltiples dudas sobre la evolución del proceso.

El año se inició en medio de los intentos –sin éxito– de Turquía y Rusia por favorecer un alto el fuego. Ello, en un contexto de intensificación de las hostilidades tras el lanzamiento en abril de 2019 de una campaña sobre Trípoli por parte de las fuerzas del LNA (o ALAF) de Khalifa Haftar, hombre fuerte del este del país, contra el GNA, gobierno internacionalmente reconocido con sede en la capital libia. La intervención de Ankara y Moscú fue interpretada por algunos observadores como un intento por establecer un canal de negociación paralelo similar al denominado “proceso de Astaná” en marcha para el conflicto en Siria, donde también se ubican en bandos enfrentados. Rusia, que apoya a las fuerzas de Haftar, y Turquía, que respalda al GNA –de hecho, a principios de enero Ankara aprobó formalmente el envío de tropas a Libia– consiguieron una suspensión de los ataques aéreos y una reducción de las hostilidades durante unos días y promovieron una reunión entre Haftar y el primer ministro del GNA, Fayez Serraj, en Moscú. Sin embargo, el encuentro no desembocó en el acuerdo de siete puntos esbozado, rechazado por Haftar, cuyas fuerzas iniciaron también un bloqueo petrolero.

En este escenario, **el 19 de enero se celebró la varias veces postergada Conferencia de Berlín sobre Libia.** Las

consultas del conocido como “proceso de Berlín” se habían activado en el semestre previo y se enmarcaban en la iniciativa de tres pasos propuesta por el enviado especial de la ONU para Libia, Ghassan Salamé, a mediados de 2019. Esta incluía un cese el fuego, una reunión internacional de terceros países implicados en la crisis libia para garantizar un embargo de armas efectivo y un diálogo intra-libio en tres vías o “tracks”: militar, política y económica. La cumbre en Berlín reunió a 12 países –EEUU, Reino Unido, Francia, China, Rusia, Italia, Alemania, Turquía, Egipto, EAU, Argelia y República del Congo–, y a representantes de la ONU, la UE, la Liga Árabe y la UA, pero no directamente a las partes libias protagonistas del conflicto. La conferencia – que por su composición y dinámicas subyacentes alentó comparaciones con la reunión que en 1885 decidió el reparto de África²⁶– desembocó en una declaración de 55 puntos en la que se insistió en el llamamiento a un cese el fuego, se renovó el compromiso con el embargo de armas y se explicitó el apoyo a un proceso de mediación liderado por la ONU y al Acuerdo Político de Libia de 2015 como marco de referencia.²⁷ El componente militar, conocido como la Comisión Militar Conjunta 5+5 –integrada por cinco representantes de cada uno de los bandos libios– mantuvo su primera reunión en Ginebra a comienzos de febrero. El componente político inició sus reuniones el 26 de febrero también en la capital suiza, mientras que el económico celebró su primer encuentro en Túnez. La Conferencia de Berlín también derivó en el establecimiento de un Comité Internacional de seguimiento del proceso, con comisiones específicas para supervisar la evolución de diferentes temáticas (incluyendo una sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario).

Aunque los resultados de la Conferencia de Berlín fueron ratificados en una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU –2510, aprobada el 12 de febrero–, el proceso continuó enfrentando numerosos obstáculos en los meses siguientes, en los que continuaron las violaciones al embargo y el apoyo foráneo a las partes. De hecho, **las hostilidades no se frenaron sino que se intensificaron a pesar de la expansión de la COVID-19 y del llamamiento del secretario general de la ONU a un cese el fuego global** que permitiera focalizar los esfuerzos en la respuesta a la pandemia.²⁸ En este contexto, se produjo la renuncia del enviado especial de la ONU para Libia, Ghassan Salamé. Evidenciando su frustración, el diplomático libanés atribuyó su dimisión a la hipocresía de ciertos miembros del Consejo de Seguridad a los que acusó de torpedear sus esfuerzos de mediación. La estadounidense Stephanie Williams se mantuvo como enviada especial y jefa de la UNSMIL “en funciones”, ante las diferencias en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU para designar a un sucesor de Salamé (en diciembre se

26. Ruth Ferrero, “La Cumbre de Berlín o la escenificación de un nuevo orden westfaliano”, *El Periódico*, 21 de enero de 2020.

27. UNSMIL, Berlin International Conference on Libya: Conference outcomes, Operational Paper, 19 de enero de 2020.

28. Para más información sobre la evolución del conflicto armado en Libia véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

anunció el nombramiento en el cargo de Nickolay Mladenov, ex enviado especial para Oriente Medio, pero el diplomático búgaro declinó días después y el cargo permanecía vacante al finalizar el año)

A finales de abril, en una declaración televisada, Haftar anunció que aceptaba el “mandato popular” de abandonar el acuerdo político promovido por la ONU en 2015 y que sus fuerzas asumirían el control de las instituciones del país. El movimiento generó divisiones en su propio bando y acusaciones de golpe por parte de sus adversarios. También fue interpretado como una maniobra para prevenir posibles negociaciones entre el gobierno de Trípoli y la Cámara de Representantes basada en Tobruk, y su líder Aghela Saleh, aliado pero no siempre alineado completamente con las posiciones de Haftar.²⁹ En los meses siguientes, en línea con la evolución del conflicto, el repliegue de Haftar de la capital libia, el avance de las fuerzas del GNA y la oscilación de las hostilidades desde Trípoli hacia Sirte, algunas iniciativas intentaron prevenir una mayor escalada de violencia en esta zona del centro del país. En junio Turquía y Rusia volvieron a hacer una propuesta que no derivó en un cese el fuego. Paralelamente, Egipto –otro apoyo clave de Haftar y que alertó que Sirte constituía una línea roja– delineó una hoja de ruta para negociaciones políticas que fue rechazada por el GNA y Turquía. No fue hasta dos meses después que comenzaron a observarse movimientos que condujeron a una reducción de los enfrentamientos. El 21 de agosto el GNA emitió una declaración en la que anunció un cese el fuego unilateral y en la que llamaba a celebrar elecciones en 2021. No hubo entonces una respuesta directa de Haftar, pero uno de sus aliados, el líder de la Cámara de Representantes con sede en Tobruk (este) Aquila Saleh, también anunció una tregua. La declaración coordinada por parte de los bandos rivales fue interpretada como un intento por dibujar un nuevo escenario.

El 23 de octubre las partes formalizaron un acuerdo de cese el fuego permanente. El pacto se oficializó tras varios días de reunión en Ginebra –la cuarta ronda, pero la primera presencial– de la Comisión Militar Conjunta 5+5, en la que solo participaron hombres –los 10 delegados por los bandos libios–, con excepción de la enviada especial de la ONU en funciones. Análisis destacaron que para la firma de la tregua fueron claves dos encuentros previos de representantes de los bandos rivales a finales de septiembre: uno celebrado en Sochi, Rusia, para poner fin al bloqueo petrolero, y una reunión entre altos cargos militares en el balneario egipcio de Hurgada, facilitado por UNSMIL.³⁰ El acuerdo de cese el fuego contempla que en un plazo máximo

de tres meses todas las unidades militares y grupos armados se replieguen desde las líneas de batalla a sus bases y que todos los mercenarios y combatientes extranjeros abandonen el territorio y los espacios aéreo y marítimo de Libia. Asimismo, se prevé la suspensión de los programas de entrenamiento militares hasta la formación de un nuevo gobierno. Adicionalmente, se contempla el inicio de la desmovilización de grupos armados y algunas medidas de confianza. A principios de noviembre el 5+5 mantuvo su primera reunión en Libia, en la localidad de Ghadames (oeste). Algunos análisis subrayaron entonces que la ambigüedad en el redactado del acuerdo y la falta de concreción en algunos puntos podrían favorecer interpretaciones dispares y dificultar su implementación. Otros apuntaron que las potencias foráneas difícilmente se replugarían sin obtener dividendos por su implicación militar.

Paralelamente, las negociaciones de carácter político –conocido como LPDF por las siglas en inglés de Libyan Political Dialogue Forum– tuvieron su cita clave entre el 9 y 15 de noviembre en Túnez. En ella se diseñó una hoja de ruta que prevé la celebración de elecciones parlamentarias y presidenciales el 24 de diciembre de 2021 –fecha del 70º aniversario de la república libia. Esta reunión estuvo precedida por otros espacios de diálogo, entre ellos una reunión de actores clave libios en Montreux (Suiza), facilitada por el Centre for Humanitarian Dialogue y con presencia de UNSMIL, en septiembre. Marruecos también promovió espacios de diálogo intralibios, incluyendo una reunión de delegaciones de la Cámara de Representantes y del Alto Consejo de Estado en Bouznika, en octubre; o un encuentro de más de 120 parlamentarios libios en Tánger, a finales de noviembre, donde tras cinco días de debates se comprometieron a poner fin a los discursos de odio que minan las instituciones libias.

Al finalizar el año, sin embargo, persistían las dudas y el escepticismo sobre el proceso en general. La representante especial para Libia en funciones anunció que el LPDF no había conseguido acordar el mecanismo para designar un gobierno de transición para dirigir el país hasta la celebración de elecciones a pesar de la celebración de seis rondas virtuales desde la cita de noviembre en Túnez. Según trascendió, persistían diferencias sobre cómo elegir a los tres miembros del Consejo Presidencial y al primer ministro. Pese a ello, la ONU decidió activar igualmente en diciembre un comité para definir el marco legal para los comicios de 2021. En el plano económico, las controversias más complejas giraban en torno a cómo canalizar los ingresos procedentes de las ventas de petróleo. En

29. International Crisis Group, *Interpreting Haftar's Gambit in Libya*, Middle East & North Africa, 4 de mayo de 2020.

30. International Crisis Group, *Fleshing Out the Libya Ceasefire Agreement*, Crisis Group Middle East and North Africa Briefing No.80, 4 noviembre de 2020.

medio de acusaciones cruzadas de vulneraciones al acuerdo de tregua y denuncias sobre el refuerzo militar a ambos bandos, al finalizar el año -el 29 de diciembre- el secretario general de la ONU propuso establecer un grupo de supervisión internacional para apoyar el cumplimiento del cese el fuego. Algunos análisis sugerían que a pesar de las señales negativas, las potencias involucradas en la contienda no parecían tener ánimo de reanudar las hostilidades y que algunas dinámicas regionales –como la distensión entre Qatar y otros países árabes– podían reducir las perspectivas de Libia como escenario de confrontación indirecta de estos actores.³¹

Género, paz y seguridad

Las 17 mujeres libias del total de 75 participantes en el diálogo político LPDF o “track” político realizaron una declaración conjunta a mediados de noviembre en la que subrayaron la importancia de la implicación de las mujeres en el proceso de paz, diálogo, reconstrucción del Estado y reconciliación del país. Reivindicando la resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad y los resultados de consultas previas facilitadas por UNSMIL, las participantes manifestaron su adhesión a una serie de principios e hicieron recomendaciones para el proceso. Entre ellas, garantizar una representación efectiva de mujeres en la conformación de la autoridad ejecutiva, no inferior a un 30%; asegurar el respeto a los derechos de las mujeres y su participación en la vida política; demandar que uno de los dos puestos de viceprimer ministro sea para una mujer; adoptar medidas para combatir la discriminación a las mujeres, incluyendo a las supervivientes de violencias derivadas del conflicto; ofrecer una protección especial para mujeres políticas y activistas; favorecer una representación justa de todos los componentes de la sociedad, incluyendo un mínimo de 20% de jóvenes.³²

La hoja de ruta aprobada por el LPDF incluyó un compromiso para la promoción y protección de los derechos humanos y para la igualdad de género. Adicionalmente, algunos principios clave para una paz sostenible desarrollados por representantes de la sociedad civil fueron “anexados” a la hoja de ruta. Estos principios fueron identificados en dos sesiones en octubre y noviembre facilitadas por el grupo comité de seguimiento internacional encargado de los temas de derechos humanos y DIH –coordinado por Holanda, Suiza y la UNSMIL– y entre ellos se incluyen las garantías de igualdad de derechos para las mujeres, la participación equitativa y significativa de mujeres en todos los espacios conducentes a la paz y que cualquier acuerdo de paz tenga en cuenta los impactos específicos de género antes de su adopción y un análisis de género durante la implementación. En diciembre,

ONU Mujeres alertó sobre amenazas a algunas de las mujeres participantes en el LPDF y demandó garantías de protección para las participantes en este espacio y en otros ámbitos de debate político.

Paralelamente, organizaciones de mujeres libias como Together We Build It subrayaron la importancia de que las referencias a la participación de las mujeres y la promoción de la igualdad de género en las resoluciones de la ONU sobre Libia sean más concretas y favorezcan mecanismos de rendición de cuentas. Activistas de la Libyan Women’s Platform for Peace (LWPP) también alertaron sobre una falta de confianza en las capacidades de las mujeres por parte de actores políticos y subrayaron que el empoderamiento de las mujeres debe ir en paralelo a un desempoderamiento de los hombres de la guerra. Grupos de mujeres evidenciaron la persistencia de las violencias contra las mujeres pese al acuerdo de cese el fuego, en especial tras el asesinato de la activista contra la corrupción y promotora de derechos humanos Hanan Elbarassi.

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

El caso del Sáhara Occidental continuó caracterizándose por un crónico bloqueo y parálisis de la vía diplomática para abordar y resolver la disputa, situación que favoreció una escalada de la tensión hacia finales de

31. International Crisis Group, *Foreign Actors Drive Military Build-up amid Deadlocked Political Talks*, Crisis Group Libya Update #2, 24 de diciembre de 2020.

32. UNSMIL, *Statement of the Libyan Women Participating in the Libyan Political Dialogue Forum*, 15 de noviembre de 2020.

33. Véase el resumen sobre la tensión en el Sáhara Occidental en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

año.³³ Mientras que Marruecos persistió en defender que su plan de autonomía era la única vía viable para avanzar en una solución al conflicto, el Frente POLISARIO insistió en denunciar la incapacidad de la Misión de la ONU para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO) para cumplir su mandato – que incluye la celebración de una consulta, como su nombre indica– y en alertar que estaba reconsiderando su participación en el proceso de paz de la ONU. En este sentido, cabe resaltar que **el puesto de enviado personal del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental permaneció vacante durante todo 2020 y que el propio António Guterres reconoció en septiembre, en su informe anual sobre el Sáhara Occidental, que existía una “pausa” en el proceso político derivada de la renuncia, en mayo de 2019, de Horst Köhler.** En su momento, el expresidente alemán consiguió activar un tímido proceso de mesas redondas entre Marruecos, el Frente POLISARIO, Argelia y Mauritania que celebró dos rondas –en diciembre de 2018 y marzo de 2019– y quedó totalmente paralizado tras la dimisión de Köhler, atribuida a razones de salud.

El informe anual del secretario general alertó también sobre crecientes vulneraciones a las disposiciones relativas al cese el fuego vigente desde 1991, en particular al este del muro, en el período entre octubre de 2019 y agosto de 2020. En este contexto, Guterres expresó su preocupación por el alejamiento de las partes, por la persistente falta de confianza entre ellas y por la multiplicación de gestos que podrían minar el alto el fuego y ser fuente de tensión, en detrimento de una solución negociada. Así, hizo un llamamiento a que Marruecos y el Frente POLISARIO participaran de buena fe y sin condiciones en el proceso político tan pronto nombrara un enviado personal y subrayó la necesidad de encontrar una solución “justa, duradera y mutuamente aceptable que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental”. En octubre, poco antes de la renovación del mandato de la MINURSO, el jefe de la misión volvió a advertir al Consejo de Seguridad de la ONU sobre un incremento de violaciones al acuerdo militar número 1, que regula la tregua.

En este escenario se produjo una escalada de la tensión. El epicentro fue Guerguerat, una zona que ya había sido objeto de disputas en los últimos años y que a lo largo de 2020 también fue objeto de manifestaciones y barricadas saharauis ante lo que el Frente POLISARIO ha denunciado reiteradamente como un paso ilícito o brecha ilegal. El 21 de octubre una cincuentena de saharauis bloqueó el tráfico en esta zona, ubicada entre Mauritania y el área del Sáhara Occidental ocupada por Marruecos, y se manifestaron para pedir que el Consejo de Seguridad de la ONU –que por esos días

discutía la renovación del mandato de la MINURSO– cumpliera con el cometido de celebrar un referéndum de autodeterminación. En línea con lo ocurrido en los últimos años, la resolución 2548 fue aprobada el 30 de octubre con un redactado favorable a las tesis marroquíes: sin una mención explícita a la consulta y enfatizando la necesidad de una “solución política realista, practicable y duradera” a la cuestión del Sáhara Occidental. La acción de protesta saharauí en Guerguerat persistió y el 13 de noviembre fuerzas marroquíes accedieron a esta zona en teoría desmilitarizada de separación (buffer zone) para dispersarla y restablecer el tráfico de mercancías. Ante esta incursión, el Frente POLISARIO dio por finalizado el alto el fuego y declaró el estado de guerra. Marruecos evitó usar el término “guerra” y aseguró que se mantenía comprometido con el cese el fuego, pero advirtió sobre una respuesta contundente en caso de amenaza a su seguridad.

Diversos análisis subrayaron que con esta aproximación el Frente POLISARIO pretendía alterar el estatus quo, dar respuesta a la frustración de generaciones de jóvenes en los campos de refugiados que llevan décadas esperando una solución política y desafiar la estrategia de silenciamiento e invisibilización del conflicto impuesta por Marruecos. El secretario general de la ONU lamentó el fracaso de los esfuerzos de su organización para evitar una escalada, expresó su preocupación, llamó a evitar el colapso del cese el fuego y subrayó su determinación a remover los obstáculos para reactivar el proceso político. Pese a sus responsabilidades como potencia administradora del Sáhara Occidental, España mantuvo una posición discreta, limitada formalmente a respaldar las iniciativas de la ONU para garantizar la tregua.

Desde mediados de noviembre el Frente POLISARIO informó de movilización de fuerzas, ataques periódicos a bases marroquíes y anunció bajas en el bando rival –no confirmadas por Rabat–, sin comunicar bajas en sus filas. Otras fuentes apuntaron intercambios de fuego de baja intensidad en puntos de la barrera de 2.700 kilómetros construida por Marruecos. Paralelamente, se informó de un aumento de los hostigamientos y represión en el Sáhara Occidental ocupado por Marruecos, incluyendo redadas, detenciones, agresiones, aumento de la vigilancia y supresión de manifestaciones en localidades como El Aaiún, Smara, Dakhla y Boujdour. La situación general fue compleja de valorar por la falta de acceso de observadores independientes. Organizaciones como Amnistía Internacional y Human Rights Watch subrayaron que aunque no se había informado de víctimas civiles en las hostilidades, los hechos reforzaban la necesidad de un mecanismo efectivo de monitoreo de la situación de derechos humanos, incluyendo competencias en este ámbito por parte de MINURSO, continuamente rechazadas por Rabat.

El caso del Sáhara Occidental continuó caracterizándose por un crónico bloqueo y parálisis de la vía diplomática para abordar y resolver la disputa, situación que favoreció una escalada de la tensión a finales de año

En este contexto, el 10 de diciembre **EEUU emitió una declaración en la que “proclama” la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental, posición que el Gobierno de Donald Trump adoptó a cambio de que Rabat “normalizara” relaciones diplomáticas con Israel** y que rompe con la posición tradicional de Washington en esta materia. De hecho, si bien otros países se han mostrado favorables a un estatus futuro del Sáhara Occidental como un territorio autónomo dentro de Marruecos, la decisión de Trump convirtió a EEUU en el primer país en reconocer la anexión unilateral marroquí del territorio. El posicionamiento estadounidense destaca su respaldo a la propuesta de autonomía marroquí como única base para una solución “seria, creíble, realista y duradera” de la disputa, pero añade que EEUU “reconoce la soberanía marroquí sobre todo el territorio del Sáhara Occidental” y subraya que “un Estado saharauí independiente no es una opción realista para resolver el conflicto”³⁴ El Frente POLISARIO condenó el anuncio, subrayando que violaba la legitimidad de resoluciones internacionales y obstruía los esfuerzos por alcanzar una solución. EEUU anunció que abriría un consulado en El Aaiún. Emiratos Árabes Unidos (EAU) –que también firmó un acuerdo con Israel en agosto a instancias de EEUU– abrió una oficina diplomática en esta misma ciudad en noviembre e informaciones de prensa anunciaron que Bahrein y Jordania –otros dos aliados de Washington en la región– seguirían este camino. Previamente, a lo largo del año, diversos países africanos –Burundi, Comoras, Côte d’Ivoire, Djibouti, Gabón, Gambia, Guinea, Liberia, RCA y Santo Tomé y Príncipe– también decidieron inaugurar “consultados generales” en El Aaiún o Dakhla, en una acciones denunciadas por el Frente POLISARIO por atentar contra el estatus de territorio no autónomo del Sáhara Occidental.

Aunque la medida de Trump fue presentada como un éxito y refuerzo a la posición marroquí, no se preveían cambios en la aproximación de la ONU, la UA o la UE y tampoco estaba clara la postura que asumiría la nueva administración estadounidense a este respecto a partir de 2021. Al finalizar 2020, a instancias de Alemania, se celebró una reunión a puerta cerrada –en formato de consultas por videoconferencia– de los integrantes del Consejo de Seguridad de la ONU para analizar la evolución de los acontecimientos más recientes. Según trascendió, en el encuentro participaron el asistente del secretario general para África, Bintou Keita, y el representante especial y jefe de la MINURSO, Colin Stewart. Se esperaba que miembros del Consejo insistieran en la relevancia de una rápida designación de un nuevo enviado personal para evitar un deterioro de la situación y reforzar la mediación de la ONU.

Género, paz y seguridad

Ante la deriva de los acontecimientos en 2020, algunos sectores saharauis, incluyendo feministas y pacifistas saharauis, apelaron a las autoridades españolas para que asumieran su responsabilidad en el proceso descolonización del Sáhara y mostraran una mayor iniciativa política ante la reciente encrucijada. Asimismo, insistieron en la necesidad de una salida que no pase por la violencia y llamaron al Frente POLISARIO a una desescalada por las graves consecuencias que la reanudación del conflicto armado puede tener para la población saharauí. Paralelamente, activistas saharauis continuaron sus movilizaciones y denuncias de la represión marroquí en el territorio del Sáhara Occidental controlado por Rabat.

34. White House, *Proclamation on Recognizing The Sovereignty Of The Kingdom Of Morocco Over The Western Sahara*, 10 de diciembre de 2020.

3. Negociaciones de paz en América

- En América tuvieron lugar cuatro procesos de diálogo, dos en Colombia, uno en Venezuela y uno en Haití, que representan el 10% de las negociaciones que se desarrollaron durante 2020.
- En Venezuela, Turquía facilitó el diálogo y un acuerdo entre el Gobierno y el líder opositor y ex candidato presidencial Henrique Capriles.
- A pesar de la presión de la comunidad internacional para que se reanudara el diálogo nacional inter-haitiano, este no tuvo continuidad a lo largo del año ni propició acuerdos significativos
- Prosiguió la implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC, aunque con graves dificultades por la creciente violencia en el país y el asesinato de activistas y defensores de derechos humanos.

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en América durante 2020, 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 2020.

Tabla 3.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2020

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Colombia (FARC)	Gobierno, FARC	Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Componente Internacional de Verificación (Secretaría Técnica de los Notables, Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame)
Colombia (ELN)	Gobierno, ELN	--
Haití	Gobierno, oposición política y social	Comité Haitiano para la Iniciativa Patriótica, Oficina Integrada de Naciones Unidas en Haití (BINUH), Nunciatura Apostólica, Core Group (ONU, OEA, UE y Gobiernos de Alemania, Brasil, Canadá, España y EEUU)
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Noruega, Turquía, Grupo Internacional de Contacto

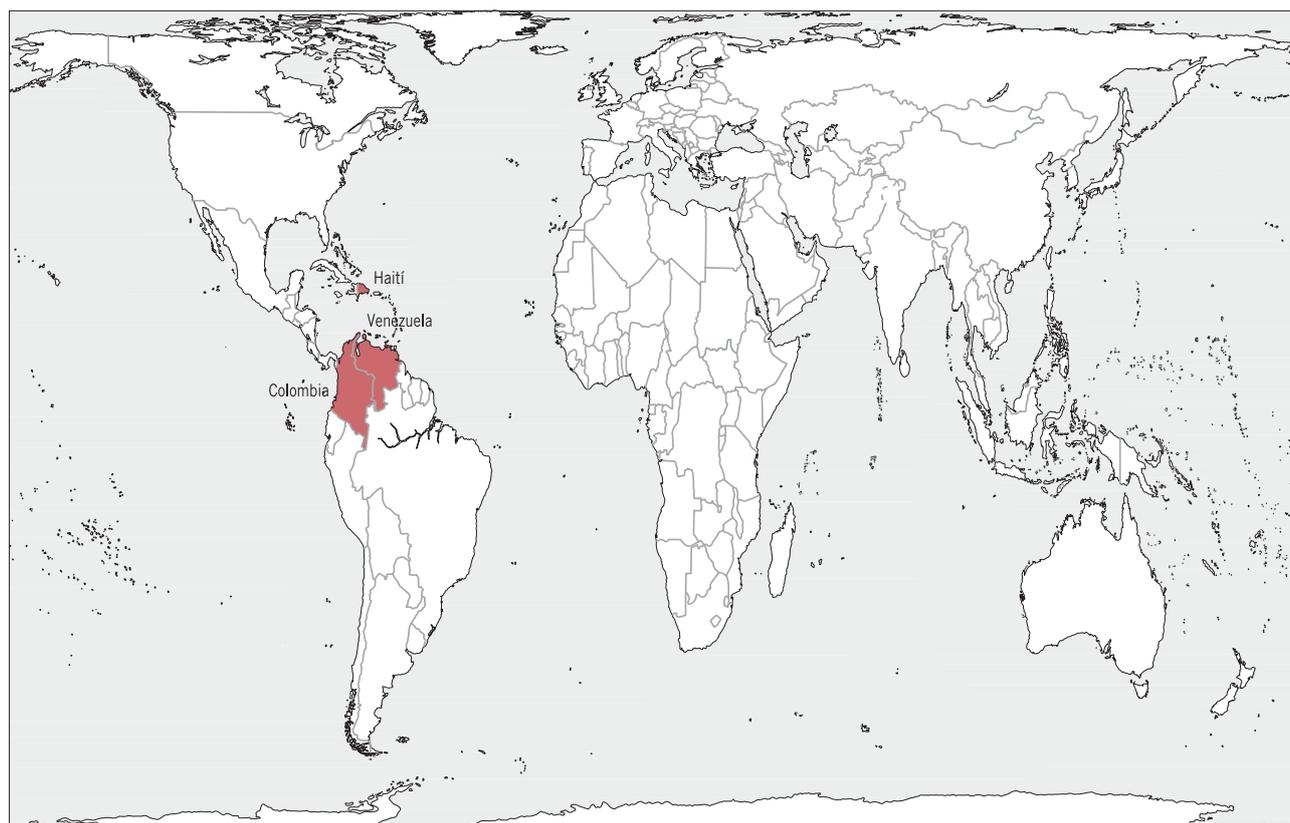
3.1 Negociaciones en 2020: tendencias regionales

En 2020 América fue escenario de cuatro procesos de diálogo, uno menos que en 2019. Como sucediera en años anteriores, dos de los procesos transcurrieron en Colombia, uno en Venezuela y otro en Haití, mientras que se dio por roto el diálogo en Nicaragua. La implementación del acuerdo de paz alcanzado en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC continuó en un proceso marcado por los obstáculos y las dificultades, pero también por algunos avances y por el buen funcionamiento de varias de las instituciones emergidas del acuerdo de paz, como la Comisión de la Verdad o la Jurisdicción Especial para la Paz. El proceso entre el Gobierno y la guerrilla del ELN continuó bloqueado oficialmente, aunque prosiguieron los llamamientos a su reinicio y durante el año tuvo lugar un alto el fuego motivado por la pandemia de la COVID-19 y la propuesta del secretario general de la ONU a un cese de hostilidades global para facilitar la lucha contra el coronavirus. En Venezuela y Haití los intentos de diálogo entre gobiernos y oposición

siguieron teniendo un carácter eminentemente político y con el objetivo de solucionar las crisis socio-políticas en ambos países.

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

Mapa 3.1. Negociaciones de paz en 2020 en América



■ Países con procesos y negociaciones de paz en América en el año 2020

respectivos Gobiernos y las organizaciones opositoras de carácter político y social.

Las **terceras partes** tuvieron un papel relevante en los procesos de diálogo de América, con una participación activa en la facilitación de los procesos de negociación. No obstante, cabe destacar que en el caso del diálogo entre el ELN y el Gobierno colombiano, la ruptura de las negociaciones de paz formales llevó a la desactivación del esquema de facilitación vigente mientras duró el proceso activo, en el que habían participado países garantes (Brasil, Noruega, Cuba y Chile) y países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia). En el proceso de implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC se mantuvo el formato de años anteriores en el que las terceras partes encargadas de la verificación de dicha implementación fueron la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y el Componente Internacional de Verificación formado por el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame y los Notables, cuya secretaría técnica desempeñaron las organizaciones colombianas CINEP y CERAC. En Venezuela, Noruega y el Grupo Internacional de Contacto siguieron impulsando el diálogo entre la oposición y el Gobierno de Maduro, y como novedad cabe destacar la implicación de Turquía en el proceso, que incluyó una visita al país del ministro de Exteriores, Mevlüt Çavuşoğlu, tras la que se alcanzaron acuerdos en materia de personas presas y exiliadas. El proceso venezolano estuvo caracterizado por un elevado grado de internacionalización, por la implicación de múltiples

Gobiernos y organizaciones internacionales, no solo en la facilitación del diálogo, sino también con agendas políticas propias. En otros casos, una combinación de actores locales e internacionales ejercieron diferentes tareas de facilitación y acompañamiento a los diálogos. En el caso de Haití, los actores que ejercieron tareas de facilitación adquirieron un papel de mayor relevancia que en años anteriores en la búsqueda de una salida a la crisis política del país, con la implicación de actores tanto locales como internacionales. El Comité Haitiano para la Iniciativa Patriótica, la Oficina Integrada de Naciones Unidas en Haití (BINUH), la Nunciatura Apostólica y el Core Group (ONU, OEA, UE y Gobiernos de Alemania, Brasil, Canadá, España y EEUU) fueron los actores centrales. Cabe señalar que algunos facilitadores internacionales trabajaron en colaboración estrecha con actores locales, como en el caso de la Nunciatura Apostólica y la Conferencia Episcopal haitiana. En Colombia también tuvo lugar esta colaboración entre actores internacionales y locales, establecida así por el propio acuerdo de paz de 2016.

En relación a las **agendas de negociación** de los diferentes procesos del continente americano, estas estaban en estrecha relación con las particularidades de cada contexto, aunque todas ellas tuvieron que ver con aspectos vinculados a la gobernabilidad de los diferentes países. En el caso de la crisis haitiana, aspectos de funcionamiento institucional y político del país fueron los temas centrales en torno a los que giraron las diferencias entre el Gobierno

y la oposición, como la conveniencia o no de una reforma constitucional y la celebración de nuevas elecciones. En Venezuela, tanto la cuestión electoral como la situación de las personas opositoras exiliadas y encarceladas centraron gran parte de la agenda de los diferentes encuentros celebrados. En Colombia, en lo que respecta al proceso con las FARC, estuvo centrado en la implementación del acuerdo de paz y el cumplimiento de los diferentes compromisos, pero gran parte de la agenda estuvo condicionada por la situación de seguridad en el país, ante el creciente número de asesinatos de líderes sociales, defensores de derechos humanos y antiguos combatientes de las FARC. En lo que respecta al diálogo del ELN, el Gobierno se mantuvo en su posición de no reanudación de las conversaciones de paz mientras el grupo armado no cumpliera las exigencias de fin unilateral de la violencia y cese de secuestros.

En cuanto a la **evolución** de los diferentes procesos de diálogo, cabe señalar que un año más fueron pocos los avances positivos destacados y todos los procesos de América se hallaban en una situación de gran fragilidad como consecuencia de las graves crisis políticas y sociales que atravesaban los diferentes países. Así, los diferentes procesos hicieron frente a importantes obstáculos e incluso situaciones de bloqueo permanente, como en el caso de las conversaciones entre el ELN y el Gobierno, suspendidas desde 2019. La respuesta positiva del grupo armado al llamamiento del secretario general de la ONU a un alto el fuego global durante la pandemia por la COVID-19 no sirvió de aldabonazo para la reactivación del proceso de paz ante el rechazo del Gobierno a la propuesta del grupo armado. Como ya sucediera en años anteriores, algunos diálogos transcurrieron en contextos de violencia (como en los casos de Colombia y Haití) y continuaron afectados por la grave desconfianza entre las partes y hacia los actores facilitadores, condicionando una vez más los intentos de superación de las diferentes crisis.

En lo que respecta a la **agenda sobre género, paz y seguridad**, la igualdad de género continuó excluida de la mayoría de procesos de diálogo y solamente en el caso de la implementación del acuerdo de paz de Colombia fue un aspecto relevante. Las organizaciones de mujeres colombianas continuaron activas en el proceso de implementación y ejercieron liderazgo para lograr que los derechos de las mujeres y la población LGTBI no fueran excluidos de dicha implementación. Cabe destacar especialmente su participación en el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación. No obstante, como en años anteriores se constató la brecha de género entre la implementación del acuerdo de paz en su conjunto y las disposiciones específicas relativas al enfoque de género, tal y como constató el Instituto Kroc en su informe de seguimiento a la implementación de dicho enfoque. No hubo participación significativa ni inclusión de las agendas de género en el resto de procesos de diálogo que tuvieron lugar en América.

3.2 Análisis de casos

América del Norte, Centroamérica y Caribe

Haití	
Actores negociadores	Gobierno, oposición política y social
Terceras partes	Comité Haitiano para la Iniciativa Patriótica, Oficina Integrada de Naciones Unidas en Haití (BINUH), Nunciatura Apostólica, Core Group (ONU, OEA, UE y Gobiernos de Alemania, Brasil, Canadá, España y EEUU)
Acuerdos relevantes	--

Síntesis:

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

El Gobierno y varios sectores de la oposición y de la sociedad civil prosiguieron durante los primeros meses del año las conversaciones que ya se habían iniciado a finales de 2019, pero estas no lograron ningún acuerdo significativo ni tuvieron continuidad a lo largo del año, a pesar de los reiterados llamamientos de la comunidad internacional para que se reanudase el llamado diálogo nacional inter-haitiano. Dichos llamamientos fueron especialmente insistentes a principios de año, coincidiendo con la agudización de la crisis política e institucional en el país. Tras el aplazamiento de las elecciones parlamentarias y municipales previstas para noviembre de 2019, a mediados de enero el presidente, Jovenel Moïse, anunció que el mandato de varios miembros de ambas cámaras del Parlamento estaba caducado, cesándoles inmediatamente en sus funciones representativas e impidiéndoles las fuerzas de seguridad su acceso al Congreso desde entonces. Esta decisión comportó que dos terceras partes de los escaños del Senado estuvieran vacíos y, por consiguiente, que desde mediados de enero el Presidente gobernara principalmente a través de decretos presidenciales. Dicha situación provocó preocupación entre la comunidad internacional y numerosas críticas por parte de varios sectores de la oposición y de la sociedad civil que criticaron lo que consideran una deriva dictatorial de Moïse. En estas circunstancias, el secretario general de la OEA, Luis Almagro, llevó a cabo

una visita al país en la que remarcó la importancia de un diálogo político transversal y un gobierno de unidad nacional para superar la crisis política. Además, Almagro declaró públicamente haber coincidido con Moïse en la necesidad de una reforma de la Constitución, reformas electorales y profundización de la lucha contra la corrupción, este último uno de los catalizadores de las masivas protestas que se registraron en 2019. A finales de enero, el Comité Haitiano para la Iniciativa Patriótica convocó una ronda de diálogo entre la Presidencia del país y representantes de formaciones políticas de la oposición y de la sociedad civil, como la Conferencia de Rectores y Presidentes de Universidades de Haití. Dicha reunión contó con el apoyo y la facilitación de la Oficina Integrada de Naciones Unidas en Haití (BINUH) y la Nunciatura Apostólica, que cedió sus instalaciones para la reunión. Cabe señalar que la Nunciatura Apostólica, en plena coordinación con la Conferencia Episcopal de Haití, hizo público un comunicado en el que dejaba clara su neutralidad política. El objetivo principal de la reunión era consensuar un acuerdo político de amplio alcance que allanara el camino a reformas estructurales. Sin embargo, varios medios de comunicación y algunas de las entidades participantes en la reunión declararon que esta finalizó sin acuerdo. En esta línea, el llamado Core Group (conformado por la ONU, la OEA, la UE y los Gobiernos de Alemania, Brasil, Canadá, España y EEUU) lamentó la falta de avances en el diálogo nacional. El Gobierno, sin embargo, emitió un comunicado en el que señaló que las partes participantes en las conversaciones habían logrado un acuerdo acerca de la necesidad de redactar una nueva Constitución, el establecimiento de una Asamblea Constituyente y la elaboración de una hoja de ruta con la participación de Naciones Unidas y la OEA.

En enero, el Comité Haitiano para la Iniciativa Patriótica, con el apoyo de Naciones Unidas y la Nunciatura Apostólica, convocó una ronda de diálogo entre la Presidencia y representantes de formaciones políticas de la oposición y de la sociedad civil

A pesar de la falta de acuerdo, entre el 11 y el 14 de febrero se llevó a cabo una nueva ronda de negociaciones en la Nunciatura Apostólica, con la organización y facilitación de las sesiones por parte de las mismas entidades. En esta ocasión tampoco hubo acuerdo entre las partes. Según algunas voces, varias de las formaciones políticas pedían la renuncia de Moïse, mientras que otras afirmaban que el actual mandato presidencial no termina en febrero de 2022, como sostiene el Gobierno, sino un año antes. Además, la confianza entre el Gobierno y determinados partidos de la oposición quedó muy diezmada por la decisión de Moïse de decretar la finalización del mandato de varios miembros del Parlamento (algunos de los cuales demandaron judicialmente a Moïse) y de gobernar a través de decretos gubernamentales. A pesar de la falta de acuerdos, la BINUH declaró que a finales de febrero se produjeron reuniones oficiosas entre representantes de Presidencia y un menor número de partidos políticos. **Ante el bloqueo del diálogo nacional, Moïse nombró a un nuevo primer ministro (Joseph Jouthe) y un nuevo Gobierno a principios de marzo y prosiguió con su agenda**

política, centrada principalmente en dos cuestiones: el proceso de elaboración de una nueva Constitución y la celebración de las elecciones legislativas que no se llevaron a cabo en 2019. Respecto de este último punto, tras anunciar en agosto el Gobierno su intención de celebrar las mencionadas elecciones legislativas, junto con las municipales y las presidenciales durante el año 2021, más de 300 partidos políticos y grupos de la sociedad civil expresaron su rechazo a tal plan y anunciaron su intención de no participar en los comicios. Por su parte, el Core Group a finales de noviembre instó al Gobierno a acelerar la preparación de los comicios y a concretar un calendario electoral con el objetivo de recuperar la normalidad institucional en el país. En cuanto a la reforma de la Constitución, a finales de octubre Moïse presentó a un Comité Consultivo Independiente para elaborar el texto, que debería ser sometido a debate público hacia el mes de diciembre y a referéndum en el primer trimestre de 2021, antes de las elecciones legislativas, presidenciales y municipales. Moïse declaró que en el caso de que la población rechazara la nueva Constitución, el Ejecutivo organizaría los comicios al amparo de la actual Carta Magna. Buena parte de la oposición política y numerosas organizaciones de la sociedad civil se oponían a tal proceso de reforma constitucional por considerar que era ilegal o que solamente pretendía instaurar un régimen presidencialista y beneficiar a las aspiraciones políticas de Moïse.

Ante la insistencia de la comunidad internacional (principalmente de la BINUH y el Core Group) en la reanudación del diálogo nacional como única vía para solucionar la grave crisis que atraviesa el país, a finales de octubre, Moïse declaró haber estado negociando durante tres meses con las principales fuerzas políticas de la oposición la organización de elecciones y de un referéndum para aprobar una nueva Constitución, y afirmó que el diálogo se hallaba en un estadio muy avanzado. Sin embargo, la Oposición Democrática, plataforma que aglutina a varios partidos opositores, desmintió tajantemente tales afirmaciones y a la vez reclamó al presidente la reanudación de un diálogo nacional genuino, inclusivo y sincero.

América del Sur

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

Síntesis:

Desde que surgieron las primeras guerrillas en Colombia en 1964 se han producido varios intentos de negociación. A principios de los noventa se logró la desmovilización de varios grupos pequeños, pero no de las principales guerrillas de las FARC-EP y del ELN. En 1998, el presidente Andrés Pastrana autorizó la desmilitarización de una amplia región 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 firmado entre las FARC y el Gobierno colombiano en 2016 continuó atravesando múltiples dificultades, debido al impacto de la violencia y a los obstáculos por parte del Gobierno. Numerosos excombatientes de las FARC fueron asesinados

–242 desde la firma del acuerdo de paz en 2016 según el partido FARC, 19 entre junio y septiembre de 2020, según cifras de Naciones Unidas–, lo que llevó a centenares de antiguos combatientes a manifestarse en noviembre reclamando protección por parte del Gobierno. La continuada actividad armada de grupos disidentes de las FARC también representó un grave obstáculo para la buena marcha del proceso de paz, así como el conflicto armado con el ELN y con grupos armados criminales. Además, el asesinato de líderes sociales y defensores de los derechos humanos siguió dificultando la consolidación de la paz en el país. Cerca de 1.100 fueron asesinados desde la firma del acuerdo de paz, 695 durante el Gobierno de Iván Duque.¹ La labor de gran parte de estos líderes está vinculada a la implementación del acuerdo de paz. No obstante, las diferentes instituciones surgidas del acuerdo continuaron su labor, como las que forman parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, como la Comisión de la Verdad –con la recogida de testimonios y actos públicos de reconocimientos a las víctimas–, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) o la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos. Entre los casos abordados por la JEP durante 2020 cabe destacar el de los diputados del Valle, por el que el excomandante de las FARC Héctor Julio Villarraga Cristancho compareció reconociendo su responsabilidad en el secuestro y asesinato de 11 diputados.

El Instituto Kroc presentó su cuarto informe de seguimiento a la implementación del acuerdo de paz, que constató que durante el año 2019 se produjo un menor avance de la implementación que en años anteriores.² Especialmente importantes fueron los

avances respecto al fin del conflicto, así como los relativos a las víctimas, ya que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición se encontraba en pleno funcionamiento. La situación de los excombatientes de las FARC era especialmente preocupante, ya que el Instituto Kroc constató que solamente el 24% de los antiguos integrantes de la guerrilla de las FARC-EP se hallaba participando en alguno de los proyectos productivos aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación y en diciembre de 2019 finalizaron algunos de los apoyos prestados a la población combatiente tras la finalización del conflicto, como las rentas básicas mensuales. El Instituto Kroc señaló que en el punto relativo a la reforma rural integral se constataron algunos avances iniciales. La implementación de los puntos relativos a la participación política y la solución del problema de los cultivos ilícitos fue la que presentó menos avances y más dificultades

Género, paz y seguridad

En lo que respecta al enfoque de género en el proceso de paz, cabe destacar que este continuó formando parte de manera transversal de todo el proceso de implementación. Cabe remarcar varias iniciativas que tuvieron lugar en el marco del trabajo de la Comisión de la Verdad, como el espacio de escucha sobre la violencia reproductiva en el conflicto armado en el que se recogieron testimonios de las víctimas de esta violencia reconocida como una práctica sistemática en el marco del conflicto armado y perpetrada tanto por las FARC como por la fuerza pública.

Además, también se produjo la entrega por parte de la Fundación Círculo de Estudios del informe “Derecho de Voz: informe sobre 479 casos de violencia sexual por motivo del conflicto armado en Colombia”. Además, organizaciones de mujeres exigieron que la JEP abra un macro proceso por los casos de violencia sexual cometidos durante el conflicto armado. Por otra parte, el Instituto Kroc presentó su informe de seguimiento a la implementación del enfoque de género en el acuerdo de paz, constatando que todavía existe una brecha con respecto a las disposiciones de género del acuerdo, cuyo grado de implementación es menor que el del acuerdo en su conjunto. Los principales avances se dieron en los procesos que permitieron la participación de mujeres, población LGTBI e indígena en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, aunque en otros puntos del acuerdo no se produjeron tantos avances, como en el de participación. Especialmente grave fue la situación con respecto a las garantías de seguridad y protección dadas las numerosas amenazas y agresiones contra defensoras de derechos humanos y lideresas. La plataforma de organizaciones de la

1. Indepaz, *Posacuerdo traumático: coletazos en la transición desde el acuerdo de paz al posconflicto*, Indepaz, diciembre de 2020.

2. Kroc Institute for International Peace Studies. *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018 a noviembre 2019*. Kroc Institute for International Peace Studies.

sociedad civil GPAZ también evaluó la implementación del enfoque de género constatando la desaceleración de la implementación.³

Colombia (ELN)	
Actores negociadores	Gobierno, ELN
Terceras partes	--
Acuerdos relevantes	Acuerdo “Puerta del Cielo” (1988)

Síntesis:

Desde el surgimiento del grupo armado ELN con aspiraciones de un cambio de sistema político y económico en Colombia en 1964, diversos han sido los procesos negociadores que han tratado de buscar la paz en Colombia. Las primeras negociaciones entre el Gobierno y el ELN datan de 1991 (Caracas y Tlaxcala). En 1998, ambas partes firmaron en Madrid un acuerdo de paz que preveía la celebración de una convención nacional. Ese mismo año se firmó en Maguncia (Alemania) el acuerdo “Puerta del Cielo”, entre el ELN y miembros de la sociedad civil, centrado en aspectos humanitarios. En 1999, el Gobierno y el ELN retomaron los contactos en Cuba, que finalizaron en junio de 2000. El Gobierno de Álvaro Uribe retomó las negociaciones de paz con esta guerrilla en Cuba, de 2005 al 2007, sin lograr resultados. A finales de 2012, el ELN mostró su disposición a abrir nuevas negociaciones con el presidente Juan Manuel Santos, nombrando una comisión negociadora, y se mantuvieron contactos exploratorios. En 2017 se iniciaron las negociaciones de paz formales, que se rompieron en 2019 tras un grave atentado perpetrado en Bogotá por el ELN.

El proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla del ELN continuó bloqueado durante todo el año, después de su suspensión en 2019. A pesar de los llamamientos reiterados por parte del ELN para que se reiniciasen las negociaciones de paz, el Gobierno presidido por Iván Duque se negó a reanudar el diálogo, argumentando que el grupo armado no cumplía con las condiciones que el Ejecutivo colombiano había establecido para esta reanudación. Así, el Gobierno colombiano señaló que seguía sin cesarse la actividad armada y criminal y sin liberarse a todos los rehenes en manos de la guerrilla y que, por tanto, no era viable el diálogo. El ELN por su parte, llevó a cabo varias iniciativas a lo largo del año encaminadas a promover un proceso de paz. La más importante tuvo lugar el 31 de marzo, con el anuncio de un alto el fuego de carácter unilateral durante el mes de abril, en respuesta al llamamiento efectuado por el secretario general de la ONU para un alto el fuego global durante la pandemia por el coronavirus. El ELN calificó el gesto de “humanitario” y al mismo tiempo instó al Gobierno a que retomara el diálogo con los negociadores del grupo armado en La Habana y suspendiera sus operaciones militares. No obstante, el comisionado de paz, Miguel Ceballos, señaló que el anuncio no era suficiente y que eran necesarias más acciones concretas. La falta de reciprocidad en el anuncio de alto el fuego por parte del Gobierno llevó al

ELN a señalar que no lo prorrogaría, aunque en julio el equipo negociador en La Habana presentó una propuesta al Gobierno de un alto el fuego bilateral de tres meses que “crearía un clima de distensión humanitaria, favorable para reiniciar los diálogos de paz”. Esta propuesta no obtuvo una respuesta positiva por parte del Gobierno y Pablo Beltrán, jefe del equipo negociador del ELN en La Habana, señaló que no habría más altos el fuego que no tuvieran un carácter bilateral. Previamente, en el mes de junio el ELN, con apoyo del CICR, había puesto en libertad a ocho rehenes, una de las precondiciones del Gobierno para reiniciar el diálogo, aunque el Ejecutivo señaló que todavía quedaban personas secuestradas en manos del grupo armado. Los llamamientos al reinicio de las negociaciones se repitieron en los últimos meses del año sin que el Gobierno de Duque cambiara su postura aduciendo el incumplimiento por parte del ELN de las condiciones exigidas.

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

Síntesis:

Ante la agudización de la crisis política y social que vivió Venezuela tras la muerte en 2013 del presidente Hugo Chávez –líder de la llamada Revolución Bolivariana–, la victoria por estrecho margen de su sucesor, Nicolás Maduro, en las elecciones presidenciales de abril de 2013 o las protestas que se vivieron en los primeros meses de 2014 –que provocaron la muerte de unas 40 personas–, el propio Gobierno expresó en marzo de 2014 su disponibilidad a aceptar una facilitación del diálogo con la oposición por parte de UNASUR o bien del Vaticano, rechazando tajantemente cualquier mediación por parte de la OEA. Poco después de un llamamiento al diálogo que realizó el Papa Francisco y de una visita a Venezuela de cancilleres de UNASUR en la que mantuvieron numerosas reuniones, en abril de 2014 se iniciaron unas conversaciones preliminares entre el Gobierno y la opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) a las que fue invitado como testigo de buena fe el secretario de Estado del Vaticano, antiguo nuncio apostólico en Venezuela, así como los ministros de Exteriores de Brasil, Colombia y Ecuador. A pesar de que las conversaciones se interrumpieron en mayo de 2014 por la evolución de la situación política, tanto UNASUR como el Vaticano, a través del nuncio apostólico Aldo Giordano, siguieron ejerciendo tareas de facilitación del diálogo. En mayo de 2016, poco después de una visita a Venezuela de los ex presidentes de España (Jose Luis Rodríguez Zapatero), Panamá (Martín Torrijos) y República Dominicana (Leonel Fernández) a instancias de UNASUR, Gobierno y oposición se reunieron en República Dominicana con la presencia de los tres mencionados ex mandatarios y representantes de UNASUR. En octubre, tras una reunión entre Maduro y el Papa Francisco, ambas partes volvieron a reunirse en Venezuela bajo los auspicios del nuevo enviado especial del Papa, Emil Paul Tscherig. 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

3. GPAZ, *La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*, GPAZ – 2019, GPAZ, 2020.

partes (Chile, México y Paraguay por parte de la oposición y Nicaragua, Bolivia y San Vicente y las Granadinas por parte del Gobierno). Aunque durante las varias rondas de negociación que se llevaron a cabo entre diciembre de 2017 y febrero de 2018 se alcanzaron algunos acuerdos, la convocatoria unilateral de elecciones presidenciales por parte de Maduro para 2018 provocó la interrupción del diálogo y la retirada de la facilitación del diálogo de varios de los países acompañantes designados por la oposición.

Durante el año se llevaron a cabo numerosas reuniones entre el Gobierno y algunos partidos opositores en el marco de la llamada Mesa de Diálogo Nacional; algunas reuniones directas entre el Ejecutivo de Maduro y el dos veces ex candidato presidencial Henri Capriles, con la facilitación del Gobierno de Turquía; y se llevaron a cabo algunos intentos para reanudar el proceso de negociación facilitado por el Gobierno de Noruega entre el Gobierno y la oposición liderada por Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional y reconocido por 59 países como presidente encargado de la república. Respecto de este último punto, a finales de julio una delegación del Gobierno de Noruega viajó al país y se reunió con el Gobierno y con la oposición para valorar las condiciones para la reanudación de una negociación. Juan Guaidó reconoció la reunión con el Gobierno de Noruega, pero declaró que la negociación facilitada por Noruega llegó a su fin en septiembre de 2019 y descartó tajantemente cualquier posibilidad de reanudación del diálogo con el Gobierno. Del mismo modo, otros líderes de la oposición lamentaron que los procesos de diálogo anteriores (una docena, según la oposición), solamente sirvieron para que el oficialismo ganara tiempo, se fortaleciera, desmovilizara a la ciudadanía y deslegitimara y dividiera a la oposición. Sin embargo, Maduro declaró que se estaba reactivando la negociación y que el jefe gubernamental de las negociaciones en Noruega y Barbados, Jorge Rodríguez, estaba en contacto con el Gobierno de Noruega para tal fin. Previamente, en el mes de junio, el propio Jorge Rodríguez había revelado que prosiguieron los contactos discretos entre el Gobierno y los principales partidos de la oposición, conocidos como G4 (Acción Democrática, Voluntad Popular; Primero Justicia y Un Nuevo Tiempo) incluso tras la interrupción de las negociaciones en Barbados a finales de 2019. El Gobierno se retiró de ellas en agosto, acusando a la oposición de promover la instauración de sanciones contra Venezuela; y la oposición se retiró en septiembre, acusando a Caracas de no obstaculizar la convocatoria de elecciones presidenciales. Según Rodríguez, la continuidad en los contactos permitió abonar el camino hacia una reanudación del diálogo y la negociación a partir de febrero de 2020. **Según el Gobierno, entre febrero y junio de 2020, se produjeron 19 reuniones entre el Gobierno y la oposición liderada por Guaidó, incluyendo dos reuniones en las que él personalmente y los líderes del G4 habrían participado.** Además, Caracas señaló que desde septiembre de 2019 hasta junio de 2020 se habían producido otras 67 reuniones entre el Ejecutivo y partidos de la oposición no pertenecientes

al mencionado G4. Aunque la oposición liderada por Guaidó mantuvo durante el resto del año su negativa a iniciar una negociación con el Gobierno, a principios de diciembre, pocos días antes de las elecciones legislativas, Maduro abrió nuevamente la posibilidad a una negociación con la oposición con mediación de Noruega, a quien agradeció su labor en los últimos años, y con algún tipo de participación del ex presidente español José Luis Rodríguez Zapatero, que en el pasado había ejercido tareas de facilitación del diálogo. Así, Maduro declaró que Jorge Rodríguez se había reunido con el Gobierno de Noruega y que se estaban sentando las bases para la reanudación de las conversaciones. Cabe destacar que a mediados de diciembre, tras la celebración de las elecciones legislativas, la ministra de Exteriores de Noruega (cuyo Gobierno reconoce a Guaidó como presidente del país) pidió elecciones libres y justas y declaró que el respeto por los principios democráticos es un requisito para la paz y la estabilidad. Por otra parte, a finales de año, Maduro instó al nuevo presidente electo estadounidense, Joe Biden, a iniciar un diálogo. Según varios analistas, Biden pretende instaurar una aproximación muy distinta a la de su antecesor en el cargo, manteniendo el objetivo último de forzar una transición política en el país y priorizando la flexibilización de las sanciones al país a cambio de pasos decididos a favor de elecciones libres y competitivas.

El segundo proceso de negociación entre el Gobierno y la oposición estuvo protagonizado en el lado opositor por el ex candidato presidencial Henrique Capriles y el líder opositor Stalin González (Un Nuevo Tiempo) y facilitado por el Gobierno de Turquía. Tras una visita al país a mediados de agosto por parte del ministro de Exteriores de dicho país, Mevlüt Çavuşoğlu, a principios de septiembre el Gobierno, **Capriles y Turquía anunciaron por separado la liberación de 50 personas opositoras encarceladas y el sobreesimiento de procedimientos judiciales contra otras 60 personas opositoras asiladas y exiliadas, buena parte de las cuales diputadas. Maduro declaró que lo que calificó como indulto presidencial a estas 110 personas tenía el objetivo de facilitar una mayor participación en las elecciones y promover la reconciliación nacional.** Por su parte, Capriles declaró que las negociaciones que condujeron a tal acuerdo se habían coordinado con la UE y se habían iniciado tras una reunión en República Dominicana entre el canciller turco y el secretario de estado de EEUU, Mike Pompeo. Capriles declaró que la actual situación política de Venezuela, en la que Maduro mantiene el poder de facto y la gobernabilidad del país y en la que a principios de enero de 2021 finalizará el mandato de la actual Asamblea Nacional, conformada mayoritariamente por la oposición, requiere de soluciones y negociaciones políticas. Capriles indicó que su negociación con el Gobierno pretendía mejorar las condiciones en las que se celebren las elecciones legislativas del mes de diciembre para evitar el control absoluto del Parlamento

por el oficialismo, y más concretamente la postergación de las mismas para posibilitar la observación electoral de los comicios por parte de Naciones Unidas y de la UE. A principios de septiembre Capriles alentó el registro de sus candidatos a las elecciones (él personalmente no puede por estar inhabilitado) y llamó a la participación en los comicios. No obstante, a finales de septiembre, tras constatarse que tanto la UE como Naciones Unidas habían declinado tal observación por no darse las condiciones necesarias para ello, revirtió la decisión de participar en las elecciones parlamentarias. Por su parte, Guaidó criticó las negociaciones entre el Gobierno y Capriles y González y declaró que estas no tenían el conocimiento ni la autorización del gobierno interino, de la Asamblea Nacional o de la coalición de 27 partidos de la oposición que habían acordado no participar en las elecciones.

Finalmente, cabe destacar que **durante el año se llevaron a cabo numerosas reuniones de la llamada Mesa de Diálogo Nacional, un formato de negociación que incluye a varios partidos minoritarios de la oposición**

(Cambiamos Movimiento Democrático; Soluciones para Venezuela; Avanzada Progresista o Esperanza por el Cambio) y que se hizo público en septiembre de 2019 (tras el colapso de las negociaciones facilitadas por Noruega en Barbados) con la firma de seis acuerdos en materia de liberación de presos políticos, reincorporación de diputados oficialistas a la Asamblea Nacional, denuncia de las sanciones o, más importante, renovación del Consejo Nacional Electoral. Según ambas partes, las negociaciones que tuvieron lugar en 2020 tenían el principal objetivo de garantizar unas elecciones justas y creíbles, ampliar la participación en las mismas y lograr una mayor participación internacional en su supervisión. Entre los principales acuerdos logrados a lo largo de 2020 cabe destacar la confirmación del nuevo Consejo Nacional Electoral, que fue designado a mediados de junio por parte del Tribunal Supremo (de mayoría oficialista) tras constatar que la Asamblea Nacional (que es quien detenta la atribución constitucional de renovar el organismo) había incurrido en una omisión institucional, generando ello las protestas de la oposición y de varios gobiernos.

4. Negociaciones de paz en Asia

- En Asia se registraron 11 procesos de negociación en 2020, lo que representa más de una cuarta parte del total de casos acontecidos a escala internacional.
- El Gobierno de EEUU y los talibanes firmaron un acuerdo de paz en febrero y posteriormente se inició un proceso de diálogo intraafgano entre el Gobierno afgano y los talibanes, que incluyó a cuatro mujeres en la delegación negociadora gubernamental.
- En la región filipina de Mindanao, avanzaron satisfactoriamente tanto el desarrollo institucional de la nueva Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán como la reintegración de una parte de los 40.000 ex combatientes del MILF.
- El Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el Gobierno Autónomo de Bougainville acordaron la designación del ex primer ministro iralndés Bertie Ahern como facilitador de las negociaciones sobre el estatus político de Bougainville.
- En Filipinas, a pesar de la firma de un alto el fuego, tanto el Gobierno como el NDF dieron por finalizadas las negociaciones durante el actual mandato de Duterte.
- En el sur de Tailandia se inició un nuevo proceso de paz entre el Gobierno y el BRN, el principal grupo armado en el sur del país.
- En Myanmar se reactivó la Conferencia Panglong 21, que celebró su cuarta sesión tras dos años de bloqueo, aunque con importantes dificultades por la ausencia de los grupos no firmantes del acuerdo nacional de alto el fuego

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Asia durante 2020, 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 2020

Tabla 4.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Asia en 2020

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Afganistán	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, ONU
Corea, RPD – Corea, Rep. de	Corea del Norte, Corea del Sur	--
Corea, RPD – EEUU	Corea del Norte, EEUU	--
Filipinas (MILF)	Gobierno, MILF, Gobierno interino de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán	Malasia, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team, Independent Decommissioning Body
Filipinas (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, NDFB-S	--
India (Nagalandia)	Gobierno indio, NSCN-IM, NNPG: GPRN/NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord) y NNC/GDRN/NA, ZUF	--
Myanmar	Gobierno; grupos armados firmantes del acuerdo d alto el fuego (NCA): DKBA, RCSS/SSA-South, CNF, KNU,KNLAPC, ALP, PNLO, ABSDF, NMSP y LDU; grupos armados no adheridos al NCA: UWSP, NDAA, SSPP/SSA-N, KNPP, NSCN-K, KIA, AA, TNLA, MNDAA	China
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)	Gobierno, Gobierno Autónomo de Bougainville	Bertie Ahern
Tailandia (sur)	Gobierno, BRN	Malasia

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

4.1 Negociaciones en 2020: tendencias regionales

En 2020 se registraron **11 procesos de negociación** en **Asia**, más de una cuarta parte del total de casos acontecidos a escala internacional. Casi la mitad de las negociaciones en Asia tuvieron lugar en el Sudeste Asiático, mientras que en Asia Meridional se produjeron tres negociaciones, en Asia Oriental dos y, finalmente, otra en el Pacífico. En Asia Central no se registró ningún proceso de paz. Varias de las negociaciones en Asia estuvieron vinculadas a conflicto armados activos –Afganistán, Filipinas (NDF), Myanmar y Tailandia (sur)–, pero la mayoría se enmarcaron en contextos de tensión sociopolítica –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.

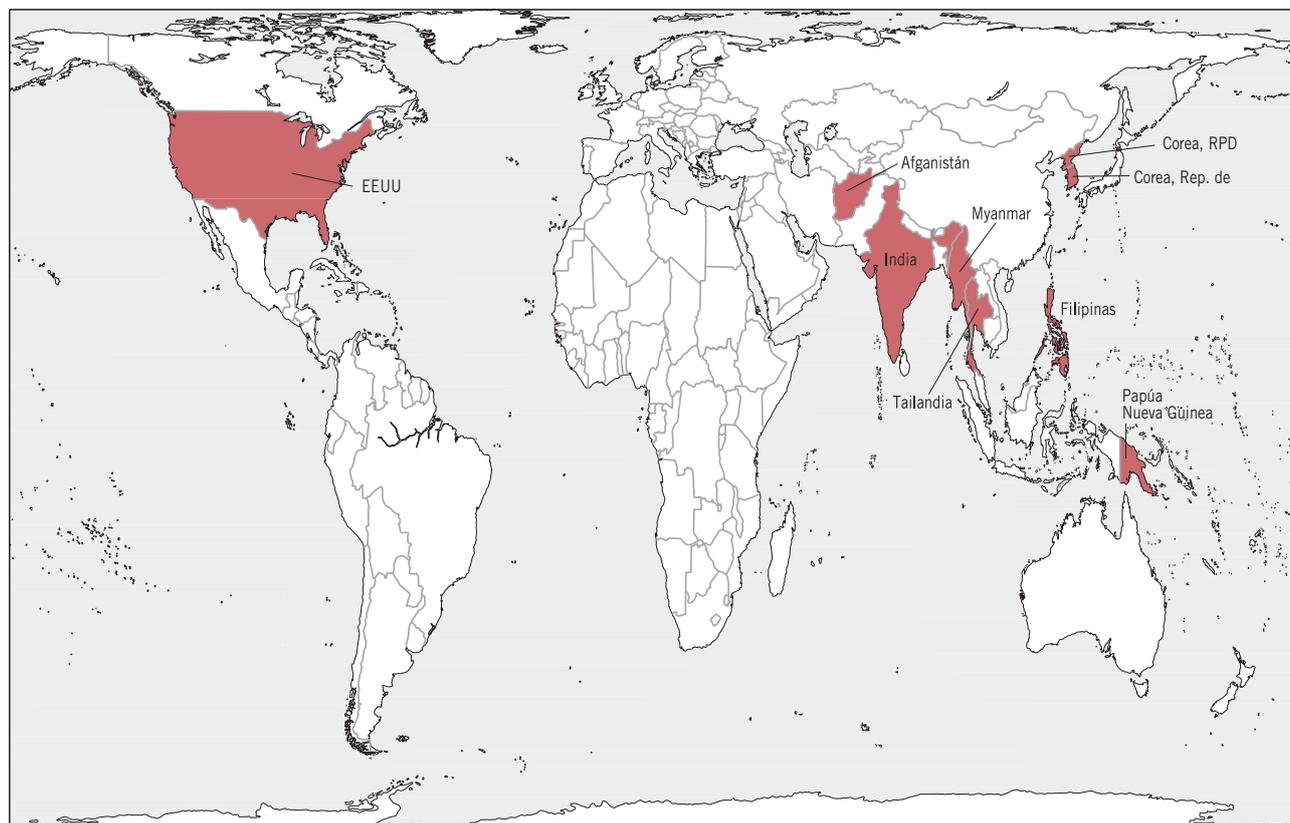
En cuanto a la **naturaleza** de las negociaciones, la mayor parte de las mismas estuvieron vinculadas a cuestiones de autodeterminación, independencia, autonomía, encaje territorial y constitucional o reconocimiento identitario de diversas minorías nacionales. Entre tales casos se hallarían los de Filipinas (MILF y

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

MNLF), India (Assam y Nagalandia), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur). De los cuatro casos restantes, dos de ellos estuvieron centrados principalmente en la desnuclearización y la distensión política de la península coreana y los otros dos –Afganistán y Filipinas (NDF)— en reformas estructurales y sistémicas en el ámbito político, social, religioso y militar. La gran mayoría de las negociaciones fueron de naturaleza interna, pero con una dimensión internacional muy clara, ya sea por la participación de terceras partes foráneas en tareas de facilitación o mediación; por la celebración de negociaciones fuera del país en cuestión; o por la residencia en el extranjero de determinados líderes de grupos armados en negociaciones con el Estado. En el caso de Afganistán, además, se produjo una negociación directa entre los talibanes y un Gobierno foráneo como el de EEUU, en Qatar. En dos casos (Corea del Norte-EEUU y Corea del Norte-Corea del Sur), las negociaciones fueron internacionales.

En cuanto a los **actores participantes en las negociaciones**, la gran mayoría de las mismas estuvieron protagonizadas por gobiernos y grupos

Mapa 4.1. Negociaciones de paz en 2020 en Asia



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Asia en el año 2020

armados (o sus representantes políticos), pero en más de una tercera parte de los casos el diálogo se produjo entre gobiernos, ya sea entre Estados (Corea del Norte y EEUU y Corea del Norte y Corea del Sur), como entre ejecutivos nacionales y gobiernos de ámbito regional –casos de Papúa Nueva Guinea y Bougainville o del sur de Filipinas, en el que el principal foco de las negociaciones fue el diálogo entre el Gobierno central de Filipinas y la Autoridad de Transición de la nueva Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán. En algunos casos los gobiernos en cuestión contaron con un entramado institucional específicamente diseñado para lidiar con los procesos de negociación y las políticas de paz en su conjunto, como en Afganistán –a través del Alto Consejo para la Reconciliación Nacional–, Filipinas –a través de la Oficina del Consejero Presidencial sobre los Procesos de Paz–, Myanmar –a través del Centro Nacional para la Paz y la Reconciliación, la Comisión de Paz y el Secretariado de Paz– o Corea del Sur y Corea del Norte–a través del Ministerio de la Unificación y del Comité para la Reunificación Pacífica de Corea, respectivamente. En cuanto a los **grupos armados**, varios de ellos negociaron con el gobierno de manera directa –como el MNLF en Filipinas, la insurgencia talibán en Afganistán, el NSCN-IM en India, el RCSS/SSA-South o el SSPP en Myanmar, y el BRN en el sur de Tailandia–, pero en algunos casos lo hicieron a través de organizaciones políticas que los representaban – como el caso de Filipinas, en el que Manila negocia con el National Democratic Front (NDF) en representación del Partido Comunista de Filipinas y su brazo armado, el NPA– o bien a través coaliciones que agrupaban y representaban a varios grupos armados, como en Nagalandia (los llamados Grupos Políticos Nacionales Naga –NNPG–, que agrupan a siete organizaciones insurgentes), o en Myanmar, donde diversos grupos armados interlocutan con el Estado birmano a través de organizaciones paraguas como el Federal Political Negotiation and Consultative Committee o la llamada Alianza de la Fraternidad.

En varios de los procesos de paz en Asia se registraron varios **formatos de negociación** paralelos o complementarios. En Afganistán, los talibanes y el Gobierno de EEUU alcanzaron un acuerdo a principios de 2020 en Qatar, mientras que en septiembre se formalizó el inicio del llamado proceso de negociación intraafgano también en Doha. En el caso de India (Nagalandia), el Gobierno nacional negoció bilateralmente con el NSCN-IM y también con la coordinadora de grupos insurgentes NNPG. En Filipinas, se dieron negociaciones directas entre los paneles de implementación del Gobierno y el MILF para abordar contenciosos vinculados a la implementación del acuerdo de paz, pero también negociaciones directas entre el Gobierno central y la Autoridad de Transición de la nueva Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (RABMM) acerca del reparto

Casi la mitad de las negociaciones analizadas en Asia no contaron con la facilitación de terceras partes

de competencias entre niveles gubernamentales y el desarrollo institucional de la RABMM. Además, también hubo contactos entre el MILF y el MNLF para lograr un acercamiento de posiciones entre ambos grupos e incluso una posible armonización de los dos procesos de negociación. En el proceso de paz entre el Estado filipino y el NDF, la Administración de Duterte mantuvo la interlocución oficial y formal con el NDF, pero a la vez intensificó las llamadas “negociaciones de paz localizadas” con unidades y comandantes regionales del NPA, que según algunas voces críticas tratan de desmovilizar a los combatientes del NPA y crear disensión estratégica entre la cúpula del NDF exiliada en Holanda y el mando militar del NPA sobre el terreno. En Tailandia, el Gobierno inició a principios de 2020 una negociación bilateral y directa con el BRN, poniendo así fin a la negociación que durante los últimos años había mantenido con Mara Patani (coalición de grupos insurgentes del sur del país), pero mantuvo abierta la posibilidad de incluir a otros grupos en el futuro, mientras que Mara Patani alegó que el BRN sigue formando parte de la organización. Finalmente, en Myanmar el Gobierno mantuvo la interlocución directa y bilateral con varios grupos armados (como el RCSS/SSA-South, el SSPP o el ALP), pero también con varias coaliciones de grupos insurgentes, como la Alianza de la Fraternidad (cuyos grupos declararon un alto el fuego durante el año) o el Federal Political Negotiation and Consultative Committee. Además, el Gobierno impulsó durante el 2020 la celebración de la cuarta sesión de la Conferencia de Panglong 21, a la que asistieron los 10 grupos armados signatarios del llamado alto el fuego nacional y a la que se invitó a la práctica totalidad de los grupos insurgentes que no han firmado dicho acuerdo, que finalmente declinaron la invitación

Respecto de las **terceras partes**, casi la mitad de las negociaciones analizadas en Asia no contaron con la participación de este tipo de actores, siendo así el continente con un mayor porcentaje de negociaciones directas y bilaterales entre las partes. Los casos en los que sí hubo algún tipo de facilitación del diálogo por terceras partes fueron Afganistán, Filipinas (MILF), Filipinas (NDF), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur), aunque el grado de internacionalización y complejidad de las estructuras de intermediación fue muy dispar entre los mencionados casos. En algunos casos, la facilitación del diálogo recayó principalmente en un solo actor, como Noruega en Filipinas (NDF), Malasia en el sur de Tailandia o Bertie Ahern en caso de Papúa Nueva Guinea y el Gobierno Autónomo de Bougainville, mientras que en otros el espacio de mediación del diálogo fue más coral. Cabe destacar el alto grado de internacionalización de los procesos de paz en Filipinas (Mindanao) y en Afganistán. En el caso de Filipinas (MILF), además de la mediación oficial que ha ejercido el Gobierno de Malasia en los últimos años, el proceso de paz cuenta

con otras 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 y Noruega–, el Third Party Monitoring Team –encargado de supervisar la implementación de los acuerdos firmados entre el MILF y el Gobierno–, el International Decommissioning Body –compuesto por Turquía, Noruega, Brunei y Filipinas, y que supervisa la desmovilización de 40.000 ex combatientes del MILF– y, finalmente, aunque con un menor protagonismo en la fase de implementación del acuerdo de paz, el International Contact Group –conformado por cuatro Estados (Japón, Reino Unido, Turquía y Arabia Saudita) y por cuatro ONG internacionales (Muhamadiyah, The Asia Foundation, el Centre for Humanitarian Dialogue y Conciliation Resources). En el caso de Afganistán, el Gobierno de Qatar acogió las negociaciones de paz entre los talibanes y el Gobierno de EEUU y además facilitó el proceso de diálogo entre los talibanes y el Gobierno afgano. Sin embargo, otros actores de la comunidad internacional (como la ONU, principalmente a través de la UNAMA, o los Gobiernos de Pakistán, China, Arabia Saudita, Rusia, Alemania) participaron de alguna manera en el proceso de paz, en algunas ocasiones promoviendo conversaciones exploratorias de cara al inicio de una negociación entre Kabul y los talibanes.

En términos comparativos, llama la atención el escaso protagonismo que tuvieron los **organismos intergubernamentales** en tareas de mediación y facilitación del diálogo y de observación y verificación de implementación de acuerdos y ceses de hostilidades. Naciones Unidas ejerció algunas de las mencionadas funciones en el caso de Afganistán a través de la UNAMA, aunque también tuvo alguna participación en el proceso de implementación del acuerdo de paz en Mindanao (en 2020, por ejemplo, organizó conjuntamente con el Gobierno de Japón el Bangsamoro Friends Forum, para coordinar el apoyo internacional a la región) o bien en el apoyo técnico al inicio del proceso negociador entre el Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el Gobierno Autónomo de Bougainville sobre el estatus político de Bougainville tras el referéndum de independencia que se celebró en 2019. Por su parte, la UE tiene una participación indirecta en el proceso de paz en la región filipina de Mindanao a través del International Monitoring Team, que supervisa el alto el fuego entre el Gobierno y el MILF. Históricamente, la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) había mediado las negociaciones que condujeron a la firma del acuerdo de paz de 1996 entre el Gobierno filipino y el MNLF, posteriormente había facilitado el diálogo sobre la plena implementación del mencionado acuerdo y, finalmente, había auspiciado la cooperación entre el MNLF y el MILF y había promovido la armonización y convergencia de los dos procesos de negociación, pero recientemente su rol

En términos comparativos, los organismos intergubernamentales tuvieron poco protagonismo en tareas de mediación y facilitación del diálogo en Asia

está siendo menos preponderante después de que las facciones mayoritarias del MNLF hayan aceptado de facto el acuerdo de paz entre el Gobierno y el MILF e incluso se hayan integrado a las estructuras de la RABMM. En cuanto al rol desempeñado por **Estados**, cabe destacar los casos de Noruega –mediación de las negociaciones entre el Gobierno filipino y el NDF; participación en el International Decommissioning Body y el International Monitoring Team en Mindanao; o participación en el Host Country Support Group, junto con Qatar, Alemania, Uzbekistán e Indonesia, en un rol de apoyo al proceso de paz intraafgano–; el Gobierno de Malasia –facilitación del proceso de paz entre Manila y el MILF o entre el Gobierno tailandés y la insurgencia que opera en el sur del país; participación en el International Monitoring Group de Mindanao–; el Gobierno de Qatar –muy activo en la facilitación tanto de las negociaciones entre las milicias talibán y el Gobierno de EEUU como del llamado diálogo intraafgano– o bien el Gobierno de China en Myanmar, que durante todo el año mantuvo reuniones con el Gobierno, las Fuerzas Armadas y varios grupos armados, especialmente con aquellos que operan en zonas cercanas a la frontera entre ambos países.

En cuanto a la **evolución de los procesos de paz**, en varios casos se observó un estancamiento o incluso retroceso de las negociaciones. Cabe destacar especialmente el deterioro de la situación política en la península coreana (tanto en el diálogo intercoreano como en las relaciones entre Corea del Norte y EEUU); el estancamiento del proceso de paz en Nagalandia; o la interrupción de las negociaciones entre Manila y el NDF, que ambas partes dieron por finalizadas bajo la actual administración de Rodrigo Duterte. Sin embargo, en otros casos sí se registraron algunos avances significativos. Es especialmente ilustrativo el caso de Afganistán, en el que se firmó un histórico acuerdo de paz entre el Gobierno de EEUU y los talibán y en el que se iniciaron las negociaciones directas entre las mencionadas milicias y el Gobierno afgano. El mencionado acuerdo, firmado en Doha en el mes de febrero, contempla principalmente una retirada progresiva de tropas estadounidenses y el compromiso de los talibanes de no planificar ni perpetrar ataques terroristas contra intereses estadounidenses. Dicho acuerdo facilitó el inicio de las negociaciones entre los talibanes y el Gobierno afgano, que tras varios retrasos comenzaron en septiembre en Doha y que también contaron con la facilitación del Gobierno de Qatar. A pesar de las dificultades que rodearon el inicio de este proceso de negociación, para finales de año ambas partes habían alcanzado un acuerdo respecto de las normas y procedimientos de la negociación. En Filipinas, se produjeron avances muy significativos respecto de la implementación del acuerdo de paz, especialmente en cuanto a la desmovilización de una parte importante de los 40.000 combatientes del MILF y en cuanto al

desarrollo institucional de la nueva Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, cuyo gobierno provisional está encabezado por el líder histórico del MILF. En Myanmar cabe mencionar la reactivación de la Conferencia de Panglong 21 tras dos años de bloqueo, mientras que en el caso de Papúa Nueva Guinea el Gobierno central y el Gobierno Autónomo de Bougainville sentaron las bases del proceso de negociación sobre el estatus político de Bougainville y acordaron la designación del ex primer ministro irlandés Bertie Ahern como facilitador de dicho proceso. En el sur de Tailandia el Gobierno central inició un nuevo proceso de paz con el BRN –el grupo más activo en el sur del país–, después de constatar el desgaste y el deterioro del anterior formato de negociación entre Bangkok y Mara Patani, una coalición de grupos insurgentes que operan en el sur de Tailandia.

Finalmente, en lo que respecta a la **agenda sobre género, paz y seguridad** y la participación de las mujeres en las negociaciones de paz en Asia, aunque en términos generales esta fue muy limitada, cabe destacar la celebración de la Cumbre de Paz de Mujeres Líderes Afganas, en la que varias organizaciones de mujeres demandaron una participación del 30% de mujeres en las negociaciones de paz intraafganas y la formación de un comité técnico sobre género en las mismas. El Gobierno afgano previamente había incluido a cuatro mujeres en su delegación (de 21 miembros) del mencionado diálogo intraafgano. En el caso de Filipinas, el panel negociador del NDF pasó a estar liderado por una mujer, Julie de Lima. También en Filipinas, se presentó el Plan de Acción Regional sobre Mujeres, Paz y Seguridad de la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, que prevé garantizar una mayor participación de las mujeres en la implementación del acuerdo de paz y en el desarrollo y consolidación de la nueva entidad política en Mindanao. En la misma línea, en Bougainville se aprobó la Ley de la Federación de Mujeres de Bougainville, que según el gobierno autónomo de esta isla prevé una mayor participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en el ámbito político y también el sector privado, así como el impulso de la equidad de género en el ámbito de los derechos humanos, la violencia sexual, la alfabetización, el liderazgo, la gobernanza o el empoderamiento comunitario. En la misma región, varias organizaciones de mujeres destacaron que se registró el récord histórico de mujeres concurriendo a las elecciones presidenciales y legislativas celebradas en agosto y septiembre. Finalmente, en Myanmar, la Alianza para la Inclusión de Género en el Proceso de Paz (AGIPP) se reunió en marzo con los grupos armados firmantes del Acuerdo Nacional de Alto el Fuego para discutir sobre igualdad de género e inclusión de las mujeres en el proceso de paz y los diálogos políticos.

4.2 Análisis de casos

Asia Meridional

Afganistán	
Actores negociadores	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU
Terceras partes	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, 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.

Durante el año 2020 se dieron avances trascendentales en el proceso de paz en Afganistán, tanto en lo que respecta a las negociaciones entre los talibanes y el Gobierno de EEUU como al proceso de diálogo intraafgano, entre el Gobierno y los talibanes.¹ En febrero, el Gobierno estadounidense y los talibanes lograron un acuerdo por el que el Gobierno estadounidense se comprometía a una retirada militar progresiva del país a cambio de que los talibanes aseguraran que desde territorio afgano no se iban a planificar ni perpetrar ataques terroristas contra intereses estadounidenses. La firma del acuerdo vino precedida por una reducción de la violencia durante los siete días previos, condición para que este pudiera ser ratificado de manera formal por las partes. El acuerdo logrado establecía un calendario de 14 meses para la retirada de todas las tropas estadounidenses y una reducción inicial a 8.600 soldados en los 135 días primeros que ya se habían pactado anteriormente.² Por parte talibán, además del compromiso de no permitir el uso de territorio afgano para actividades terroristas en contra de EEUU –impidiendo el reclutamiento, entrenamiento y captación de fondos por parte de grupos terroristas–, también se

1. Para ampliar el análisis sobre el proceso de paz durante 2020 véase Vilellas Ariño, M. “Las negociaciones de paz en Afganistán en un año decisivo”, *Apunts ECP de Conflictes i Pau*, nº8, Escola de Cultura de Pau, noviembre de 2020.
2. Tras la firma del acuerdo la OTAN anunció una retirada parcial de las tropas internacionales desplegadas en el país en el marco de la misión Resolute Support, pasando de 16.000 a 12.000 soldados en Afganistán. OTAN, *Media Backgrounder. NATO-Afghanistan relations*, junio de 2020.

asumía el inicio de un proceso de diálogo intraafgano, aunque sin reconocer la legitimidad del actual Gobierno afgano.³ El acuerdo inicial contemplaba el comienzo de estas negociaciones intraafganas para el 10 de marzo de 2020 y en paralelo, la puesta en libertad de 5.000 presos talibanes y 1.000 prisioneros en manos de los talibanes. No obstante, a pesar del acuerdo, durante los primeros meses tras la firma del acuerdo surgieron muchas incertidumbres respecto a las posibilidades reales para el diálogo intraafgano. El inicio del proceso previsto para marzo se retrasó al tiempo que la violencia volvía a escalar, incluyendo atentados en la capital, Kabul, y enfrentamientos armados intensos entre las fuerzas de seguridad afganas y la insurgencia talibán.⁴

El retraso en el inicio del proceso intraafgano se debió fundamentalmente a los desencuentros en la ejecución del acuerdo para la liberación de los presos. No obstante, también se produjeron algunos episodios de acercamiento, como el **alto el fuego bilateral de tres días en el mes de mayo coincidiendo con la festividad religiosa de Eid al-Fitr** durante el que el Gobierno accedió a la puesta en libertad de 2.000 presos tras el anuncio de cese de hostilidades por parte de los talibanes y que fue reciprocado por las fuerzas de seguridad. La cuestión de los presos y la persistencia de la violencia bloquearon y obstaculizaron un mayor acercamiento entre las partes, a pesar de las presiones diplomáticas por parte de EEUU. En paralelo, la crisis política gubernamental que se originó tras la celebración de las elecciones presidenciales en septiembre de 2019 también contribuyó al clima de estancamiento. La victoria por parte del presidente Ashraf Ghani fue disputada por su principal oponente en las urnas, Abdullah Abdullah, y no se resolvió hasta el mes de mayo, con un acuerdo de reparto de poder por el que Ghani asumía la presidencia del país y Abdullah sería el encargado de capitanejar una eventual negociación con los talibanes como líder del Alto Consejo Nacional para la Reconciliación. El acuerdo ponía fin a la disputa entre ambos que había llevado a que en el mes de marzo se celebraran sendas tomas de posesión de la presidencia del Gobierno afgano, aunque el respaldo internacional había sido mayoritariamente para Ghani.

El desbloqueo de la crisis política dio lugar a que **se pudiera iniciar el proceso intraafgano, que se escenificó el 12 de septiembre en Doha, en presencia del secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo y destacados representantes del Gobierno afgano, incluyendo a Abdullah Abdullah**. Ambas partes desplazaron a sus equipos negociadores a Doha, integrados por 21 miembros cada

uno de ellos.⁵ Por parte del Gobierno, las negociaciones de paz quedaban en manos de dos entidades. En primer lugar, el equipo negociador gubernamental, encabezado por Masum Stanekzai, quien ha ocupado diferentes cargos gubernamentales, cuenta con experiencia en negociaciones previas con los talibanes y es considerado como cercano y leal al presidente Ghani. Este equipo estaba integrado por personas que representan diferentes facciones políticas y señores de la guerra del país, reflejando al mismo tiempo diversidad étnica y geográfica. Cuatro mujeres forman parte del equipo: Fawzia Kufi, Fatema Gailani, Habiba Sarabi y Sharifa Zurmati. En paralelo a los negociadores en la mesa, el Alto Consejo para la Reconciliación Nacional supervisa el proceso y orienta al equipo negociador, encabezado por Abdullah Abdullah, como resultado del acuerdo para la formación del Gobierno. Sin embargo, algunos análisis apuntan a que este organismo nació desprovisto de poder suficiente como consecuencia de la rivalidad política entre Ghani y Abdullah y que podría ser escenario de tensiones internas que podrían debilitar el diálogo.⁶ Por parte talibán el equipo negociador, liderado por Abdul Hakim y con Sher Mohammad Abbas Stanikzai como su mano derecha, era enteramente masculino y reunía a algunos de los principales dirigentes religiosos, militares y jurídicos talibanes, con un perfil más elevado que el equipo gubernamental. La delegación incluye al grupo conocido como “los cinco de Guantánamo”, antiguos presos en la base estadounidense y que participaron en las negociaciones con el Gobierno de EEUU que llevaron al acuerdo de febrero.

Con el objetivo de facilitar el desarrollo del diálogo, cada equipo negociador estableció un grupo de contacto que debía elaborar un código de conducta para las conversaciones. Algunos análisis como el de Afghanistan Analysts Network, apuntaron a que a pesar de que las negociaciones se iniciaron con buen clima, enseguida emergieron algunos de los temas que han bloqueado mayores avances en el proceso. Primero, el lugar que ocupa el acuerdo entre EEUU y los talibanes como marco de referencia para el diálogo intraafgano. Los talibanes lo consideran como un punto de partida esencial para las conversaciones, pero el Gobierno, que no formó parte de las negociaciones que le dieron lugar no quiere que este acuerdo sea la piedra angular sobre la que se construya un nuevo proceso y puso sobre la mesa diferentes alternativas, incluyendo que las negociaciones partan de la Loya Jirga Consultiva o que estén basadas en el “interés nacional de Afganistán”. En segundo lugar, otro tema conflictivo de procedimiento fue la propuesta talibán de

3. Worden, S., *U.S., Taliban Sign Historic Agreement—Now Comes the Hard Part. Can Afghans and the Taliban come together and forge a political settlement?*, USIP, 2 de marzo de 2020.

4. Véase el resumen sobre el conflicto armado en Afganistán en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

5. Para un listado completo y las biografías de todos los integrantes de los equipos negociadores véase: Christine Roehrs, Ali Yawar Adili y Sayed Asadullah Sadat, *Two Parties Too Wary for Peace? Central questions for talks with the Taliban in Doha*, Afghanistan Analysts Network, 11 de septiembre de 2020; Susannah George, Aziz Tassal y Haq Nawaz Khan, “Shadow politicians, clerics and Soviet-era fighters: The Taliban’s team negotiating peace” *The Washington Post*, 30 de septiembre de 2020.

6. Christine Roehrs, Ali Yawar Adili y Sayed Asadullah Sadat, *Two Parties Too Wary for Peace? Central questions for talks with the Taliban in Doha*, Afghanistan Analysts Network, 11 de septiembre de 2020.

que las negociaciones estén basadas en la interpretación jurídica islámica Hanafi, escuela islámica sunita a la que se adhieren mayoritariamente los talibanes, pero que excluiría a sectores de la población afgana no sunitas. Si bien inicialmente las negociaciones empezaron sin facilitación externa, ante la insistencia talibán de rechazar participación extranjera, tras semanas de bloqueo las partes acordaron que Qatar asumiera un papel facilitador que desbloqueara el proceso.

El 2 de diciembre ambas partes hicieron público que habían alcanzado un acuerdo con respecto a las normas y los procedimientos para las negociaciones y que iniciaban un receso de 22 días tras el cual se retomarían las negociaciones el 5 de enero. La representante especial del secretario general para Afganistán y jefa de la UNAMA, Deborah Lyons, señaló que esperaba que las partes aprovecharan esta interrupción para llevar a cabo consultas internas y externas. Por su parte, el presidente Ghani señaló que esperaba que las negociaciones pudieran retomarse en Afganistán, a lo que los talibanes se niegan, ya que seguían sin reconocer formalmente la legitimidad del Gobierno afgano.

En cuanto a las iniciativas de apoyo al proceso de paz por parte de la sociedad civil, cabe destacar que en octubre se presentó el Afghanistan Mechanism for Inclusive Peace, integrado por diferentes organizaciones y actores de la sociedad civil para proporcionar un espacio de participación en el proceso intraafgano.

Género, paz y seguridad

Las organizaciones de mujeres siguieron reclamando durante todo el año la participación y el reconocimiento a los derechos de las mujeres en el marco del proceso de paz y durante el año se produjeron algunos avances importantes respecto a la inclusión de mujeres en el proceso de paz. Después de la firma del acuerdo de paz entre EEUU y los talibanes en febrero, la organización Afghan Women Network emitió un comunicado en el que reclamaba la participación de las mujeres en la configuración de todos los acuerdos de paz en el país.⁸ No obstante, señalaban que esperaban que la firma del acuerdo abriera el diálogo interno en la sociedad afgana y reclamaban un alto el fuego permanente y general. Así pues, el nombramiento de cuatro mujeres como parte de la delegación negociadora con los talibanes respondía a varios factores: la creciente capacidad de presión de las organizaciones de mujeres afganas, la presión por parte de algunos actores de la comunidad internacional frente a un Gobierno dependiente de la ayuda exterior y al mismo tiempo el tímido compromiso expresado con los derechos de las mujeres por el propio presidente Ghani. Con el inicio del proceso de diálogo intraafgano, el Gobierno

incluyó a cuatro mujeres en el equipo negociador. En noviembre la Afghan Women Network y el Afghanistan Mechanism for Inclusive Peace convocaron la Cumbre de Paz de Mujeres Líderes Afganas, reuniendo a mujeres de diferentes territorios de Afganistán y de la diáspora. Las participantes elaboraron una declaración con diferentes propuestas para fortalecer el proceso de paz y reclamar el fin de la violencia, así como la firma de un acuerdo de alto el fuego con mecanismos de verificación y garantías internacionales de su cumplimiento. Además, exigieron a las delegaciones negociadoras la participación de las víctimas del conflicto en el proceso. Con respecto a la integración de la igualdad de género en el proceso, presentaron varias demandas concretas: 1) una co-mediación por parte de un hombre y una mujer; 2) participación del 30% para las mujeres en todos los niveles; 3) inclusión de una delegación de la sociedad civil; 4) inclusión de las mujeres de forma directa en la mesa de negociaciones, como observadoras en los comités técnicos y en los foros consultivos paralelos a las negociaciones; 5) formación de un comité técnico sobre género con expertas nacionales e internacionales para integrar la perspectiva de género de forma transversal en el proceso.

Las organizaciones de mujeres, reunidas en la Cumbre de Paz de Mujeres Líderes Afganas, demandaron una participación del 30% y la formación de un comité técnico sobre género en las negociaciones de paz intraafganas

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

Síntesis:

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

8. Afghan Women Network, *Women's remarks on the US-Taliban agreement*, 1 de marzo de 2020.

El proceso de paz en Nagalandia continuó bloqueado sin que se produjeran avances, aunque tuvieron lugar varios encuentros entre el grupo armado NSCN-IM y el interlocutor gubernamental, RN Ravi, así como reuniones de este con representantes de la Naga National Political Groups (NNPG), coordinadora que agrupa a siete organizaciones insurgentes. Aparte de las dinámicas propias del proceso de paz naga, la situación en Cachemira y la posición del Gobierno central con respecto a dicho conflicto tuvieron un impacto negativo en la posibilidad de flexibilizar la postura india con respecto a cuestiones como el reconocimiento a una bandera y constitución propias para el pueblo naga, principales escollos para la resolución del conflicto durante 2020. Como sucediera durante 2019, la NNPG se mostró favorable en varios momentos del año a la firma de un acuerdo y el NSCN-IM se negó, al quedar excluidas cuestiones esenciales para el grupo armado como el reconocimiento de una bandera y constitución propias. Además, durante el año se dieron una serie de obstáculos que impidieron avances sustantivos en las conversaciones y que enturbiaron el clima de confianza entre las partes, llegándose a pedir el cese del negociador gubernamental por parte del NSCN-IM. En junio RN Ravi, que además de interlocutor gubernamental en las negociaciones de paz también es gobernador de Nagalandia, dirigió una carta al ministro jefe de Nagalandia, Neiphiu Rio, afirmando que “la ley y el orden en el estado habían colapsado” y que las “bandas armadas” desafiaban de forma cotidiana al gobierno estatal. La utilización de este calificativo causó un fuerte malestar en la insurgencia naga. Posteriormente, Ravi dirigió otra misiva a miembros del Gobierno instándoles a declarar si entre sus familiares había integrantes de los grupos armados. El NSCN-IM se habría negado a reunirse con Ravi tras estas cartas, que habrían ocasionado una importante pérdida de confianza en el interlocutor y bloqueado las negociaciones.

La crisis de las negociaciones se agravó en agosto y el grupo armado NSCN-IM hizo público el contenido del acuerdo que se había firmado en 2015, acusando al negociador gubernamental de haber omitido una palabra clave en una versión del acuerdo circulada a otros grupos nagas, entre ellos la Naga National Political Groups (NNPGs). El acuerdo difundido por el NSCN-IM recogía “compartiendo el poder soberano” y “una nueva relación duradera e inclusiva de coexistencia pacífica entre las dos entidades” y el NSCN-IM acusó al Gobierno de haber borrado la palabra “nueva”, que según el grupo armado definía la relación de coexistencia pacífica entre dos poderes soberanos indicando de forma robusta que esta se producía fuera del marco constitucional. El NSCN-IM mantuvo una reunión en Delhi con representantes del Gobierno pero sin la presencia de Ravi. Las negociaciones estuvieron centradas en la cuestión de la bandera y la constitución. En paralelo al bloqueo de las negociaciones con el NSCN-IM, la NNPG señaló que estaban preparados para alcanzar un acuerdo con el Gobierno indio, lo que llevó al líder del NSCN-IM, Muivah, a calificarles de traidores.

La NNPG y el Gobierno indio habían mantenido varias reuniones en las que se habría alcanzado un borrador de acuerdo. En octubre, el Gobierno señaló que el borrador de acuerdo estaba finalizado y que llevaría a cabo consultas con las principales organizaciones nagas. Posteriormente tuvo lugar una reunión entre RN Ravi y diferentes organizaciones de la sociedad civil naga y líderes de las diferentes tribus naga. El NSCN-IM señaló que su demanda de una bandera y una constitución nagas propias debía formar parte de las negociaciones en curso y no negociarse de forma separada, después de que se hiciera público que el Gobierno había estado llevando a cabo consultas en este sentido. El NSCN-IM señaló que así lo establecía el Acuerdo Marco. En diciembre, en un polémico discurso durante el día del estado naga, RN Ravi descartó cualquier posibilidad de bandera y constitución propias para el pueblo naga.

Género, paz y seguridad

Las negociaciones de paz continuaron excluyendo a las mujeres sin que estas tuvieran ningún espacio de participación formal a pesar de las contribuciones que organizaciones de mujeres han hecho a la construcción de confianza entre los principales actores del conflicto. En octubre, una delegación integrada por siete representantes de diferentes organizaciones de mujeres naga, encabezada por Rosemary Dzuvichu, de la Naga Mothers Association, se reunió en Delhi con representantes del Gobierno expresando sus demandas de un proceso de paz inclusivo con todos los grupos nagas. Además, las mujeres trasladaron al Gobierno la necesidad del reconocimiento de una bandera y una constitución naga para lograr un acuerdo de paz en el estado y expresaron su preocupación por los importantes impactos de la militarización de la región. En más de una tercera señalaron que el acuerdo de paz debía abordar también cuestiones como las carencias de la región en términos de infraestructura y acceso a la educación. La delegación de mujeres se había reunido con dirigentes del NSCN-IM y de la NNPG en Dimapur previamente al viaje a Delhi.

Asia Oriental

Corea, RPD-Corea, Rep. de	
Actores negociadores	Corea del Norte, Corea del Sur
Terceras partes	--
Acuerdos relevantes	Declaración de Panmunjom (abril de 2018)
Síntesis:	A pesar de que los momentos álgidos del diálogo entre Corea del Norte y Corea del Sur han sido las cumbres presidenciales que se han celebrado en el siglo XXI (2000, 2007 y 2018), desde los años setenta ha habido algunos intentos de acercar posiciones y de avanzar en la senda de la reunificación y la cooperación. Así, en 1972 ambos países firmaron la Declaración Conjunta de Corea del Norte y del Sur, en la que se esbozaban algunas medidas para la

reunificación o la reducción de la carrera armamentística, entre otras cuestiones. A finales de 1991 ambos países firmaron el Acuerdo sobre Reconciliación, No-agresión, Intercambios y Cooperación y, pocas semanas más tarde, la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península Coreana. El primero, que se logró tras cinco rondas de negociación iniciadas en septiembre de 1990 entre los primeros ministros de ambos países, fue considerado por buena parte de la comunidad internacional como un acuerdo histórico y un punto de inflexión en la relación entre ambos países por cuanto incluía compromisos de no agresión mutua, respeto de los sistemas políticos y económicos de cada país, resolución pacífica de conflictos, cooperación económica e impulso de medidas para la reunificación de los dos países. Sin embargo, las medidas comprendidas en dicho acuerdo no se implementaron plenamente, en parte por las tensiones que generó el programa armamentístico de Corea del Norte. En 1994 el ex presidente estadounidense Jimmy Carter ejerció sus buenos oficios entre los líderes de ambos países para contener la crisis que generaron los avances en dicho programa y la decisión de Pyongyang de no permitir las inspecciones de la Agencia Internacional de la Energía Atómica o de abandonar el Tratado de No Proliferación Nuclear. Ya en el siglo XXI, al amparo de la política de acercamiento a Corea del Norte –denominada Política del Sol– impulsada por Kim Dae-jun y continuada por su sucesor, Roh Moon-hyun, Pyongyang acogió en 2000 y 2007 las dos primeras cumbres presidenciales desde el fin de la Guerra de Corea, en las que ambos países nuevamente se comprometieron a incrementar su cooperación para avanzar hacia una mayor estabilidad y una eventual reunificación de la península coreana.

A pesar de que el presidente surcoreano Mae Jae In declaró en varias ocasiones su intención de reanudar el diálogo con Corea del Norte y fortalecer las relaciones y la cooperación entre ambos países, durante el año 2020 no solamente no hubo avances en la agenda intercoreana, sino que la tensión entre ambos países se incrementó sensiblemente respecto de los años anteriores, incluyendo el primer intercambio de fuego en años entre las Fuerzas Armadas de ambos países en la Zona Desmilitarizada. En enero, Mae Jae In hizo un discurso en el que hacía un llamamiento a la reanudación del diálogo entre los dos países, expresó su deseo de reunirse con Kim Jong Un (le invitó a Seúl) y de negociar ininterrumpidamente, mostró su disposición a facilitar las conversaciones entre Corea del Norte y EEUU, esbozó un plan para la reactivación de los proyectos de cooperación intercoreana y presentó algunas propuestas concretas en este sentido, como el desfile conjunto en la inauguración de los Juegos Olímpicos de Tokio o la presentación de una candidatura conjunta de cara a los Juegos Olímpicos de 2032. Según algunos analistas, Mae Jae In pretende priorizar la revitalización de las relaciones con Corea del Norte en la segunda mitad de su mandato y aspira a replicar el escenario político de 2018, en el que la mejora de las relaciones intercoreanas propició avances importantes en las relaciones entre Corea del Norte y EEUU y, por ende, en la perspectiva de una desnuclearización de la península coreana. En esta línea, en el mes de mayo Mae Jae In volvió a insistir en el fortalecimiento de la cooperación intercoreana

y propuso empezar por la colaboración en el control de enfermedades infecciosas. Sin embargo, tal posibilidad quedó abortada por la insistencia por parte del Gobierno norcoreano en que en su país no había ningún caso de coronavirus. En este sentido, Seúl expresó su temor a que el cierre de fronteras derivado de la expansión de la pandemia pudiera afectar a las importaciones del país e incrementar la inseguridad alimentaria en Corea del Norte. De hecho, en mayo Rusia reconoció haber enviado 25.000 toneladas de trigo a Corea del Norte.

Aunque ya desde principios de año Pyongyang había descartado cualquier diálogo con Corea del Sur, tal posibilidad se desvaneció después de que en junio Pyongyang cortara todas las comunicaciones militares y políticas con Corea del Sur (incluyendo la línea directa entre Kim Jong Un y Mae Jae In), calificar a Corea del Sur de enemiga, rompiera relaciones con sus autoridades y anunciara la remilitarización de tramos de la frontera común que habían sido desmilitarizados y pacificados en virtud de los acuerdos bilaterales previos alcanzados desde el año 2018. **El símbolo del colapso del diálogo entre ambos países fue la detonación de la oficina de enlace en la localidad norcoreana de Kaesong en el mes de junio por parte de Corea del Norte.** Aunque dicha oficina estaba cerrada desde el 30 de enero, la destrucción de este edificio de cuatro plantas fue considerado por varios analistas como un intento por parte de Pyongyang de poner en entredicho el compromiso que ambos países habían expresado en 2018 de lograr una nueva era de paz en la península coreana.

Género, paz y seguridad

En septiembre, la organización 38 North señaló que Kim Jong Un, al contrario que sus antecesores en el cargo, parecía estar impulsando una política de promoción de varias mujeres a puestos de responsabilidad y visibilidad política. Algunos de los ejemplos que menciona esta organización son Choe Son Hui, viceprimera ministra de Exteriores, figura clave en las relaciones con EEUU y durante las negociaciones multilaterales a seis bandas sobre la desnuclearización de Corea; Hyon Song Wol, que forma parte del Comité Central del Partido de los Trabajadores de Corea e integra el equipo que gestiona las relaciones con Corea del Sur; Kim Song Hye, que dirige el Comité para la Reunificación Pacífica de Corea (homólogo al Ministerio de la Unificación en el seno del Gobierno de Corea del Sur); o Kim Yo Jong, hermana y, según varios medios de comunicación y analistas, mano derecha de Kim Jong Un. De hecho, durante las semanas de especulaciones acerca del estado de salud de Kim Jong Un a raíz de su ausencia prolongada en actos públicos, varios medios de comunicación señalaron a Kim Yo Jong como la líder *de facto* del país y sucesora de su hermano.

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

Síntesis:
 EEUU y otros países de la comunidad internacional empezaron a expresar su preocupación por el programa nuclear norcoreano desde el inicio de los años ochenta, pero las tensiones que esta cuestión generó se canalizaron principalmente a través de varios acuerdos bilaterales o multilaterales: en 1985, Corea del Norte ratificó el Tratado de No Proliferación Nuclear; en 1991 EEUU anunció la retirada de alrededor de 100 cabezas nucleares de Corea del Sur en el marco del Tratado de Reducción de las Armas Estratégicas (conocido por sus siglas en inglés, START); y en 1992 Corea del Norte y Corea del Sur firmaron la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península Coreana, en la que ambos países se comprometían a no producir, almacenar, probar o desplegar armamento nuclear y a permitir inspecciones de verificación. A pesar de ello, en 1993 se produjo una importante crisis diplomática por la decisión de Pyongyang de no permitir inspecciones de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) y de abandonar el TNP, decisión que finalmente no se ejecutó por las conversaciones que mantuvo Corea del Norte con EEUU y Naciones Unidas. En 1994, tras un viaje a la península coreana por parte del ex presidente Jimmy Carter en el que se reunió con el líder norcoreano Kim Il-sung para solventar las tensiones diplomáticas y acercar posiciones, los Gobiernos de EEUU y Corea del Norte firmaron en Ginebra un acuerdo (conocido como Agreed Framework) en el que, entre otras cosas, Pyongyang se comprometía a congelar su programa nuclear a cambio del envío de ayuda y de la relajación de las sanciones internacionales. La llegada al Gobierno estadounidense de George W. Bush provocó un cambio de política hacia Corea del Norte y, poco después de que ésta fuera incluida en el llamado “Eje del mal”, Pyongyang expulsó a varios inspectores de la AIEA, se retiró del TNP y anunció que ya disponía de armamento nuclear. Ante esta nueva situación, ya en 2003 se iniciaron las conversaciones multilaterales a seis bandas entre Corea del Norte, Corea del Sur, EEUU, Japón, China y Rusia. A pesar de que éstas propiciaron algunos acuerdos importantes en 2005 y 2008, este formato negociador llegó a su fin en 2009. A pesar de que desde entonces se produjeron contactos directos entre Corea del Norte y EEUU, incluso llegando a un acuerdo en 2012 por el que Pyongyang se comprometía a una moratoria sobre los ensayos balísticos y nucleares, la tensión entre ambos países se incrementó tras la llegada al poder de Kim Jong-un en 2011 y la intensificación del programa armamentístico norcoreano que se produjo desde entonces. A mediados de 2018, Kim Jong-un y el presidente estadounidense, Donald Trump, celebraron una cumbre histórica en Singapur en la que abordaron la normalización de las relaciones entre ambos países y la desnuclearización de la península coreana.

Durante el año no se celebraron nuevas cumbres presidenciales entre los mandatarios de EEUU y Corea del Norte (como las dos que se llevaron a cabo en febrero y junio de 2019, en Hanoi y en el lado norcoreano de la llamada Zona Desmilitarizada, respectivamente), ni tampoco reuniones de trabajo a nivel técnico (como la última que se produjo en octubre de 2019, en Estocolmo). **En varias ocasiones durante**

el año EEUU declaró su disposición a reanudar el diálogo, y reiteradamente Corea del Sur trató de facilitar las conversaciones, pero el Gobierno de Corea del Norte declaró que no solamente no deseaba ninguna otra cumbre presidencial, sino que la reanudación del diálogo ya no pasaba por las condiciones que planteaba hasta finales de 2019 (retirada o relajación de las sanciones por parte de EEUU y finalización de las maniobras militares en la región), sino que ahora exigía el fin de todas las hostilidades, incluyendo la retórica crítica con el régimen norcoreano. De hecho, el Gobierno norcoreano declaró sentirse muy decepcionado con la actitud de EEUU tras la cumbre de Hanoi y calificó de pérdida de tiempo las negociaciones que habían mantenido ambos países desde entonces. A pesar de la reunión de junio de 2019 en la Zona Desmilitarizada entre Kim Jong Un y Donald Trump (que se convirtió en el primer presidente estadounidense en activo en viajar a Corea del Norte), tras la cumbre de Hanoi (febrero de 2019) cada vez fue más evidente la distancia entre las posiciones de EEUU (que exigía pasos determinados y concretos hacia una desnuclearización completa, irreversible y verificable) y Corea del Norte (que exigía la retirada parcial de sanciones y el ofrecimiento de garantías de seguridad). Tras vencer el plazo para que EEUU atendiera las demandas de Corea del Norte, con motivo de su tradicional discurso de fin de año, Kim Jong Un dio por finalizadas las conversaciones con EEUU, declaró que su país ya no se sentía vinculado a los compromisos asumidos durante el proceso de negociación (específicamente sobre la moratoria de ensayos nucleares y misiles balísticos intercontinentales) y anunció el pronto despliegue de una nueva arma estratégica. Así las cosas, en el mes de enero el consejero de seguridad nacional de EEUU declaró haber intentado contactar con el Gobierno norcoreano para reanudar el diálogo, mientras que el presidente Trump envió un mensaje de felicitación a Kim Jong Un con motivo de su cumpleaños. Del mismo modo, el presidente surcoreano, Mae Jan In, señaló a principios de año que la puerta para la reanudación del diálogo estaba abierta si se atendían algunas de las demandas de Pyongyang. Sin embargo, el Gobierno norcoreano negó cualquier posibilidad de avance en el diálogo si previamente no había una retirada de sanciones, y señaló que aunque la sintonía personal entre Trump y Kim Jong Un era buena, las relaciones bilaterales entre países no se construían sobre afinidades personales, sino sobre compromisos políticos. De igual modo, criticó los intentos de Seúl de erigirse en facilitador del diálogo con EEUU y le instó a no inmiscuirse en sus asuntos internos.

En el mes de julio, Trump declaró que creía que Pyongyang quería mantener una reunión bilateral, y declaró su intención de reunirse con Kim Jong Un si ello ayudaba a reanudar el diálogo. Sin embargo, Pyongyang fue nuevamente tajante al respecto, declarando su nulo interés en la reactivación de las negociaciones. Según algunos analistas, a pesar de las declaraciones públicas de ambas partes, Trump habría comunicado a su círculo de confianza su intención de no volver a reunirse con

Kim Jong Un antes de las elecciones de noviembre en EEUU, mientras que según estas mismas voces el Gobierno norcoreano tampoco tenía intención de seguir dialogando con el Gobierno de EEUU hasta la celebración de los mencionados comicios. A finales de año, el principal responsable del Gobierno estadounidense de las negociaciones con Pyongyang hizo pública su frustración por la falta de avances significativos desde la cumbre de Hanoi (la reunión en la que se deberían haber concretado los compromisos derivados de la declaración de Singapur). Además, responsabilizó al Gobierno norcoreano por la parálisis del proceso y señaló que EEUU no esperaba de Corea del Norte el cumplimiento íntegro de sus compromisos en materia de desarme antes de que EEUU cumpliera los suyos en cuanto a sanciones y garantías de seguridad, pero que Corea del Norte debería haberse comprometido a una hoja de ruta que culminara en su desnuclearización verificable. **Tras la victoria de Joe Biden en las elecciones de EEUU, este se comprometió con el presidente surcoreano a mantener una posición común respecto de Corea del Norte.** Según algunos analistas, Biden abandonará completamente la diplomacia personal que utilizó Trump con Kim Jong Un para acercar posiciones y construir confianza entre ambos países. Estos mismos analistas señalan que el Partido de los Trabajadores de Corea está diseñando una nueva estrategia hacia EEUU de cara al congreso que se realizará en enero de 2021.

Sudeste Asiático y Oceanía

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

Síntesis:

Las negociaciones de paz entre el Gobierno y el MILF, grupo escindido del MNLF, se iniciaron en 1997, pocos meses después de que el Ejecutivo de Fidel Ramos hubiera firmado un acuerdo de paz con el MNLF. Desde entonces, el proceso negociador se ha visto interrumpido en tres ocasiones (en los años 2000, 2003 y 2008) por el estallido de violencia de alta intensidad. A pesar de ello, durante las más de 30 rondas de negociación que se han producido desde finales de los años noventa se han alcanzado algunos acuerdos en materia de seguridad y desarrollo, así como un acuerdo de cese de hostilidades que en términos generales ha sido respetado. En octubre de 2012 ambas partes firmaron el Acuerdo Marco sobre Bangsamoro y en marzo de 2014 el Acuerdo Global sobre Bangsamoro, que prevé la sustitución de la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán por

una nueva entidad política con mayor cobertura territorial y competencias de autogobierno más amplias. Desde el año 2014, el proceso de paz estuvo centrado en la redacción y aprobación por parte del Congreso de la Ley Orgánica para la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, que incorpora los principales contenidos de los dos mencionados acuerdos de paz y que fue aprobada por el Congreso en 2018. Tras su ratificación en plebiscito a principios de 2019, el proceso de paz ha pivotado sobre la implementación de los acuerdos de paz, el desarrollo institucional de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (gobernada de manera interina por el líder del MILF) y el desarme del MILF.

A pesar de que se registraron numerosos enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y varios grupos que operan en Mindanao (principalmente Abu Sayyaff y el Bangsamoro Islamic Freedom Fighters), la implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno y el MILF y el despliegue institucional de la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (RABMM) avanzaron satisfactoriamente sin contratiempos significativos. A mediados de diciembre, **el Third Party Monitoring Team (TPMT), encargado de supervisar la implementación del acuerdo de paz, presentó su sexto informe de seguimiento (que cubre de marzo de 2019 a octubre de 2020) y destacó el alto nivel de compromiso del Gobierno y el MILF hacia el proceso de paz y la buena marcha del proceso de implementación del acuerdo.** El TPMT, que fue creado en 2013 y que seguirá en funciones hasta que se firme un acuerdo que certifique la plena implementación del acuerdo de paz, destacó los avances sustanciales en la dimensión política del acuerdo, señalando que la RABMM ha sido establecida satisfactoriamente como una entidad política autónoma con niveles importantes de autogobierno. El informe destacó que se han creado varias de las instituciones previstas en el acuerdo, como el Consejo de Líderes (encargado de asesorar al Gobierno de Bangsamoro), el Foro Congreso de Filipinas-Parlamento Bangsamoro (encargado de coordinar la acción legislativa de ambos parlamentos) o el Organismo de Relaciones intergubernamentales. Este último organismo, liderado por el principal negociador del MILF, actual jefe del Panel de Implementación del MILF y ministro de Educación de la RABMM, Mohagher Iqbal, y por el ministro de finanzas, Carlos Dominguez, se reunió en tres ocasiones durante el 2020 para negociar cuestiones vinculadas a las relaciones entre la RABMM y el Gobierno central. El informe del TPMT también evaluó positivamente el desempeño de la Autoridad de Transición de Bangsamoro (ATB), el Gobierno provisional de la RABMM, encabezado por el líder del MILF, Ebrahim Murad, y compuesto por 80 personas (41 designadas por el MILF y 39 por el Gobierno). La ATB tiene como mandato, entre otras cuestiones, aprobar la legislación relacionada con siete prioridades identificadas por ambas partes: educación, administración, ingresos, elecciones, gobierno local, función pública y pueblos indígenas. Hasta el momento se ha aprobado el código de administración (en octubre) y se ha elevado para su discusión y tramitación parlamentaria el código de educación. Según varios analistas, las dos principales

cuestiones relacionadas con el despliegue y desarrollo de la RABMM que todavía no habían sido resueltas al finalizar el año eran la extensión del periodo transicional de la ATB y la inclusión de Cotobato en la RABMM. Respecto del primer punto, el Gobierno central, la ATB, varios gobernadores y parlamentos provinciales (como los de Maguindanao y Tawi-Tawi) habían solicitado al Parlamento bicameral nacional la extensión por tres años (de mayo del 2022 a mayo del 2025) del periodo de transición de la ATB para que pudiera culminar todas las funciones asignadas por el acuerdo de paz y para que pudiera finalizar de manera completa el proceso de desmovilización de ex combatientes del MILF. Cabe destacar la reunión que llevaron a cabo a finales de noviembre el jefe de Gobierno de la RABMM y líder histórico del MILF, Ebrahim Murad, con el presidente, Rodrigo Duterte, y seis de sus ministros. El segundo aspecto pendiente de resolución era la inclusión o no de Cotobato en la RABMM. Dicha ciudad votó a favor de la inclusión en la nueva entidad política (que sucedía a la Región Autónoma del Mindanao Musulmán, que tenía su sede precisamente en Cotobato), pero su alcaldesa, Cynthia Guiani-Sayadi, pidió que su incorporación a la RABMM no se hiciera efectiva hasta la finalización del periodo de transición.

El TPMT, compuesto por cinco miembros (cuatro hombres y una mujer) y liderado por el alemán Heino Marius (nombrado a finales de año por los Paneles de Implementación del Gobierno y el MILF), también destacó el avance positivo del llamado Anexo de normalización del acuerdo de paz, que principalmente tiene que ver con el desarme, desmovilización y reintegración de 40.000 ex combatientes del MILF. Sin embargo, el informe también destacó los retrasos en la disolución de los denominados grupos armados privados en la RABMM y áreas colindantes, en la transformación de los campamentos del MILF, en la amnistía para sus ex combatientes o en las medidas de justicia transicional y reconciliación. **En el mes de marzo se culminó la segunda fase de desmovilización (12.000 ex combatientes, el 30% del total) y se inició la tercera, en la que 14.000 combatientes deberían entregar sus armas e iniciar procesos de reintegración a la sociedad.** Dicho proceso está siendo supervisado por el Independent Decommissioning Body, presidido por el embajador de Turquía en Filipinas (Fatih Ulusoy) y conformado por los Gobiernos de Noruega, Turquía y Brunei y por personas expertas designadas por el MILF y el Gobierno. En este sentido, cabe destacar que en el mes de febrero Camp Abubakar, campamento base histórico del MILF, fue cedido al Comité Conjunto para la Paz y la Seguridad para que sea utilizado como una de las 11 instalaciones (construidas por el Gobierno y el PNUD) en las que se almacenan las armadas entregadas por los ex combatientes del MILF. Recientemente, el Gobierno firmó un contrato con una empresa para la ubicación de una plantación de plátano cerca del mencionado campamento.

Género, paz y seguridad

A finales de octubre se presentó el Plan de Acción Regional sobre Mujeres, Paz y Seguridad de la RABMM, que insta a una mayor participación de las mujeres en la implementación del acuerdo de paz y en el desarrollo y consolidación de la nueva entidad política en Mindanao. El plan toma como referencia el Plan de Acción Nacional sobre la Resolución 1325 del Gobierno de Filipinas y trata de desarrollar los aspectos relacionados con los derechos de las mujeres incorporados en la Ley Orgánica de Bangsamoro, la ley que creaba la RABMM y que se asentaba sobre los principales compromisos del acuerdo de paz entre el Gobierno y el MILF. El Plan tiene cuatro pilares (protección y prevención; empoderamiento y participación; promoción y transversalización; y supervisión y evaluación) e insta a garantizar los derechos de las mujeres, la equidad de género y unas políticas de construcción de paz inclusivas en estrecha alianza con organizaciones de mujeres de la sociedad civil. El plan contempla una especial atención a su despliegue a nivel local (se prevé el desarrollo de planes de acción locales que incidan especialmente en la equidad de género en las comunidades más afectadas por el conflicto armado) y pone especial atención en la interseccionalidad entre la agenda de mujeres, paz y seguridad y la acción humanitaria, garantizando políticas de emergencia humanitaria sensibles al género. Algunas organizaciones de mujeres como la Global Network of Women Peacebuilders celebraron la aprobación del plan y destacaron que aborda los principales aspectos que pueden garantizar la equidad de género y la paz sostenible en la región, aunque también señalaron que este tiene algunas omisiones, como el desarme y la no-proliferación de armas (que según esta organización está ausente en el 70% de los Planes de Acción Nacional sobre la Resolución 1325 a escala global) o la interrelación entre conflictos armados y cambio climático.

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 a principios de año hubo una cierta expectativa sobre la reanudación de las negociaciones de paz y de que ambas partes implementaron sendos ceses de hostilidades unilaterales en los meses de marzo y abril, durante todo el 2020 el Gobierno y el NDF no se reunieron directamente y a finales de año ambas partes descartaron cualquier posibilidad de retomar las conversaciones de paz antes de que finalice el mandato actual del presidente, Rodrigo Duterte. A principios de enero, el fundador del NPA y del Partido Comunista de Filipinas, Jose Maria Sison, valoró positivamente la tregua que ambas partes acordaron entre el 23 de diciembre y el 7 de enero con motivo de las fiestas navideñas, mostró su disposición a reanudar las conversaciones de paz y a reunirse personalmente con Duterte en Hanoi (Vietnam), e incluso anunció que en la segunda o tercera semana de enero podría llevarse a cabo un encuentro informal para preparar la reanudación de las negociaciones formales de paz en Oslo, con la facilitación del Gobierno de Noruega. Del mismo modo, a principios de año Duterte también ratificó la predisposición de su Gobierno a reanudar el diálogo con el NDF, en plena sintonía con la reconstitución del panel negociador del Gobierno (disuelto en marzo de 2019) y con las conversaciones discretas que mantuvieron el NDF y el ex jefe negociador del Gobierno, Silvestre Bello, en diciembre de 2019. Sin embargo, en las semanas siguientes a tales declaraciones de Duterte y Sison, el encuentro entre ambos paneles no solamente no llegó a producirse, sino que empezaron a constatare públicamente posiciones muy alejadas respecto de las condiciones en las que debería producirse la reanudación del diálogo. En primer lugar, el Gobierno insistió en que la reunión entre Duterte y Sison debería llevarse a cabo en Filipinas, garantizando el Gobierno las condiciones de seguridad del fundador del NPA. Por su parte, el NDF mantuvo su insistencia en que esta reunión se llevara a cabo en un país cercano a Filipinas, arguyendo no solamente cuestiones de seguridad, sino recordando que el Acuerdo Conjunto de Garantías de Seguridad e Inmunidad (JASIG, por sus siglas en inglés), firmado en 1997, requería que las conversaciones se tuvieran lugar en un país neutral.

Sin embargo, las diferencias entre ambas partes negociadoras fueron más profundas que el desacuerdo

sobre el lugar en el que las negociaciones deberían producirse. Ya en el mes de febrero, el portavoz de la Oficina del Consejero Presidencial para el Proceso de Paz (OPAPP), Wilben Mayor, declaró que cualquier reanudación de las negociaciones debería producirse al amparo de la Constitución, el estado de derecho y el proceso democrático, dejando claro que ni el Gobierno, ni el NDF, ni un acuerdo entre ambos puede modificar la Constitución, y que cualquier modificación de la Carta Magna solamente puede darse en el marco de una Convención Constitucional o de una Asamblea Constituyente. Mayor no solamente criticó el hecho de que el NDF no reconozca ni acepte la Constitución filipina, sino que la propuesta de Acuerdo Global sobre Reformas Económicas y Sociales del NDF (el punto de la agenda sustantiva que se estaba discutiendo cuando las negociaciones oficiales finalizaron formalmente en noviembre de 2017) estaba plagado de propuestas inconstitucionales. La OPAPP también declaró que el diálogo con el NDF requiere de un nuevo marco negociador y de una revisión profunda de los acuerdos alcanzados hasta el momento. En este sentido, el Gobierno rechazó que la Declaración de La Haya de 1992 pueda ser el documento sobre el que se erija todo el proceso de negociación, porque pone en cuestión que haya una sola Constitución, una única soberanía y unas únicas Fuerzas Armadas. Del mismo modo, criticó los principales acuerdos alcanzados hasta el momento, como el Acuerdo Global sobre el Respeto a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de 1998 (por considerar que se fundamenta en la idea de que solamente los Estados pueden violar los derechos humanos) o el JASIG de 1997, por considerar que el NDF lo ha instrumentalizado a su conveniencia. Según el Gobierno, la mayor parte de los numerosos consultores del NDF que han sido liberados para participar en negociaciones por parte de cinco Gobiernos distintos han regresado a la clandestinidad, sin que ello haya comportado ninguna concesión ni medida de fomento de la confianza por parte del ND .

A pesar de que tanto el Gobierno como el NDF decretaron unilateralmente una suspensión de las acciones ofensivas en marzo y abril (el Gobierno entre el 19 de marzo y el 15 de abril, y el NDF entre el 26 de marzo y el 30 de abril), ya desde finales de abril la tensión entre ambas partes se incrementó notablemente por las acusaciones mutuas de violaciones reiteradas de los respectivos ceses de hostilidades. En este sentido, a finales de abril el propio Duterte declaró que no habría una siguiente ronda de negociación con el NDF, lamentando su falta de respeto hacia los compromisos asumidos y criticando los ataques contra militares en tareas humanitarias en plena pandemia de la COVID-19. En la misma línea, a mediados de septiembre el NDF descartó cualquier posibilidad de reanudar las negociaciones durante el actual mandato de Duterte y se abrió a la posibilidad de iniciar consultas con varios partidos de la oposición y con la vicepresidenta (y líder del Partido Liberal) Leni Robredo acerca de cómo reanudar el diálogo con el

Gobierno en un escenario post-Duterte. En el mes de diciembre, poco después de que las Fuerzas Armadas sugirieran a Duterte, como comandante en jefe de las mismas, que no decretara un alto el fuego para las fechas navideñas, el presidente reiteró que bajo su Gobierno no volvería a haber ningún otro alto el fuego ni ninguna negociación. Poco después, el consejero de Seguridad Nacional, Hermogenes Esperon, declaró que trasladaría a la Comisión Electoral su recomendación de prohibir la participación en las próximas elecciones a partidos que apoyen al movimiento comunista.

Género, paz y seguridad

Como en años anteriores, varias organizaciones de mujeres participaron en varias movilizaciones para exigir la reanudación de las conversaciones de paz entre el Gobierno y el NDF, así como para denunciar y visibilizar los impactos del conflicto sobre la población civil y sobre las mujeres en particular. Cabe destacar que, tras la muerte en julio de Fidel Agcaoili, jefe del panel negociador del NDF, Julie de Lima fue nombrada interinamente como jefa del panel negociador. Julie de Lima es la persona de mayor edad del panel negociador del NDF y la pareja de Jose Maria Sison. En una de sus primeras declaraciones públicas, Julie de Lima invitó a la actual vicepresidenta del Gobierno, Leni Robredo, a discutir acerca de las condiciones en las que podrían reanudarse las negociaciones de paz una vez Duterte, según sus palabras, sea expulsado del poder o finalice su mandato.

Myanmar	
Actores negociadores	Gobierno; grupos armados firmantes del acuerdo de alto el fuego (NCA): DKBA, RCSS/SSA-South, CNF, KNU,KNLAPC, ALP, PNLO, ABSDF, NMSP y LDU; grupos armados no adheridos al NCA: UWSP, NDAA, SSPP/SSA-N, KNPP, NSCN-K, KIA, AA, TNLA, MNDAA
Terceras partes	China
Acuerdos relevantes	Acuerdo de alto el fuego nacional (octubre de 2015)
Síntesis:	Desde que en 1948 se iniciara el conflicto armado entre las Fuerzas Armadas de Myanmar y los grupos insurgentes de adscripción étnica se han producido varios procesos de negociación que han perseguido el fin de la violencia armada. Desde finales de la década de los ochenta y a lo largo de la década de los noventa, numerosos grupos armados alcanzaron acuerdos de alto el fuego con el Gobierno birmano. Si bien nunca se alcanzaron acuerdos de paz definitivos, la violencia se redujo notablemente como consecuencia de estos pactos. En el año 2011, después del cambio de Ejecutivo como consecuencia de las elecciones de 2010, el nuevo Gobierno inició una serie de acercamientos a la insurgencia armada que desembocaron en el inicio de negociaciones de paz y la firma de acuerdos con la mayoría de los grupos armados que operan en diferentes zonas del país. A mediados de 2012 el Gobierno había firmado acuerdos de alto el fuego bilaterales con 12 organizaciones insurgentes. En 2013 se inició un

proceso de diálogo con diferentes grupos armados con el objetivo de lograr un acuerdo de alto el fuego de alcance nacional y de impulsar conversaciones de carácter político. En 2015 el Gobierno y ocho grupos armados de oposición firmaron un acuerdo de alto el fuego (NCA, por sus siglas en inglés) y se iniciaron los primeros pasos para el diálogo político. En 2016, la consejera de Estado del Gobierno, Aung San Suu Kyi, convocó la Conferencia Panglong 21 que reunió al Gobierno con los grupos armados de oposición, dando inicio a una nueva fase del proceso de paz. La Conferencia fue convocada en varias ocasiones en los años posteriores.

El proceso de paz en Myanmar experimentó algunos avances con la reactivación de la Conferencia Panglong 21, que celebró su cuarta sesión en agosto, después de dos años de bloqueo, aunque con importantes dificultades debido a la falta de participación por parte de los grupos no firmantes del acuerdo nacional de alto el fuego (NCA, por sus siglas en inglés), los graves enfrentamientos armados con el grupo insurgente AA y los impactos de la pandemia que, por otra parte, dieron lugar a la reducción de la violencia en algunos momentos con anuncios de alto el fuego tanto por parte de las Fuerzas Armadas como de algunos grupos armados étnicos. El año comenzaba con un llamamiento de la consejera de Estado, Aung San Suu Kyi, a todos los grupos firmantes del NCA, a una mayor responsabilidad y compromiso con el acuerdo. El llamamiento se produjo en el marco de una Reunión Conjunta de Coordinación de la Implementación, que tuvo lugar a principios de enero, considerada la antesala para la reanudación formal del proceso de paz. En dicha reunión se acordó el establecimiento de acuerdos de alto el fuego y de implementación más robustos y la convocatoria de la conferencia de Panglong 21 durante el primer trimestre del año. En febrero se produjo la primera reunión entre líderes militares y políticos de Myanmar y dirigentes del grupo armado RCSS/SSA-South en el cuartel general del grupo armado, en un encuentro calificado de positivo y que se produjo después de que en enero se reunieran por primera vez en Naypyidaw el líder del grupo insurgente, el general Yawd Serk, con el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de Myanmar, el general Sénior Min Aung Hlaing. Este último se habría mostrado favorable a la idea de una unión federal así como a una reforma gradual de la Constitución y habría solicitado a Yawd Serk ayuda para incorporar al NCA al resto de grupos armados del país. En este sentido, el grupo armado SSPP se mostró favorable a firmar el NCA, aunque señaló que debían discutirlo con el resto de grupos armados de la coalición Federal Political Negotiation and Consultative Committee. Por otra parte, el grupo armado ALP solicitó en febrero al Gobierno la celebración de un diálogo nacional en el estado de Rakhine. Se trata de un mecanismo previsto para los grupos armados adheridos al NCA con el que realizar consultas y aportaciones respecto a una futura unión federal en el país.

Tras la expansión de la pandemia se canceló la celebración prevista de la conferencia Panglong 21 y

se produjeron diferentes iniciativas para tratar de poner fin a la violencia armada. 18 misiones diplomáticas en el país hicieron un llamamiento al fin de los conflictos, expresando su preocupación por la grave situación en los estados Rakhine y Chin, al que posteriormente se unieron 21 organizaciones humanitarias. En mayo las Fuerzas Armadas accedieron a declarar un alto el fuego de carácter unilateral hasta el 31 de agosto – haciéndose eco del llamamiento del secretario general de la ONU a un alto el fuego global en el marco de la pandemia–, aunque excluía el estado Rakhine y los enfrentamientos con el AA. Previamente, se había formado el ‘Comité para Coordinar y Colaborar con las Organizaciones Armadas Étnicas para Prevenir, Controlar y Tratar la COVID-19’, considerada una iniciativa importante para la construcción de confianza, puesto que se establecieron contactos con organizaciones armadas firmantes y no firmantes del NCA. Algunas organizaciones armadas como las integrantes de la conocida como Brotherhood Alliance (TNLA, AA, MNDAA) también declararon un alto el fuego y al mismo tiempo llamaron al Gobierno a no excluirles del suyo. El Gobierno extendió el alto el fuego posteriormente por un mes.

En agosto se celebró finalmente la cuarta sesión de la conferencia Panglong 21, que no se reunía desde octubre de 2018. En esta ocasión contó con la participación de 230 personas, un número menor que en anteriores ocasiones debido al contexto de pandemia. La conferencia concluyó con un acuerdo de 20 principios entre el Gobierno, las Fuerzas Armadas, los grupos armados y los partidos políticos participantes para resolver los malentendidos en torno al NCA y su implementación, así como para el establecimiento de los principios guía para la consecución de un proceso de construcción de una unión democrático-federal. Además, los participantes acordaron la continuación del diálogo con el nuevo Gobierno que debía salir de las urnas en noviembre. En la conferencia participaron los diez grupos armados adheridos al NCA, pero no asistieron los grupos que no lo han firmado, a pesar de que habían sido todos invitados con la excepción del AA. Esta ausencia fue considerada como un revés importante al proceso de paz, ya que uno de los objetivos marcados era el fortalecimiento del acuerdo de alto el fuego. La ausencia de las organizaciones no firmantes estuvo motivada por la exclusión del AA y su calificación como grupo terrorista, así como por las restricciones como consecuencia de la pandemia.

Género, paz y seguridad

Las organizaciones de mujeres continuaron reclamando su participación en el proceso de paz y llevaron a cabo diferentes acciones de incidencia.

El proceso de paz en Myanmar se reactivó con la cuarta sesión de la Conferencia Panglong 21, pero la falta de participación de los grupos no firmantes del acuerdo nacional de alto el fuego bloqueó avances sustantivos

La Alianza para la Inclusión de Género en el Proceso de Paz (AGIPP) se reunió en marzo con los grupos armados firmantes del NCA para discutir sobre igualdad de género e inclusión de las mujeres en el proceso de paz y los diálogos políticos. Además, llevó a cabo varios encuentros en diferentes estados con autoridades locales y mujeres de la sociedad civil. La plataforma Women's League of Burma, que agrupa a organizaciones de mujeres con diversos perfiles religiosos y étnicos, con motivo del Día Internacional contra la Violencia de Género, hizo un llamamiento al fin del conflicto armado y a la persecución de los perpetradores de violencia de género en el marco del conflicto armado en cortes civiles, así como a garantizar el fin de la impunidad para la violencia sexual y de género. Además, demandó que se revisara y modificara el borrador de ley para la prevención de la violencia contra las mujeres, que fue objeto de importantes críticas por las numerosas carencias. En diciembre, tras su victoria en las elecciones, el partido NLD designó tres representantes para mantener conversaciones con los partidos étnicos, incluyendo a Nang Khin Htwe Myint, ministra jefa del estado de Kachin y una de las pocas mujeres con un puesto de responsabilidad gubernamental en Myanmar.

Papúa Nueva Guinea (Bougainville)

Actores negociadores	Gobierno de Papúa Nueva Guinea, Gobierno de la Región Autónoma de Bougainville
-----------------------------	--

Terceras partes	Bertie Ahern
------------------------	--------------

Acuerdos relevantes	Acuerdo de Paz de Bougainville (2001)
----------------------------	---------------------------------------

Síntesis:

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

Durante el año se sentaron las bases del proceso de negociación entre el Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el Gobierno Autónomo de Bougainville para elaborar una propuesta conjunta sobre el estatus político de Bougainville que finalmente deberá ser votada en el Parlamento de Papúa Nueva Guinea, pero los avances se ralentizaron por el impacto de la pandemia, por la celebración de elecciones en Bougainville y el cambio de gobierno en la región y por la compleja situación política que atravesaba el Gobierno de Papúa Nueva Guinea a finales de año. A principios de año, los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y Bougainville reiteraron tanto su respeto por los resultados del referéndum de autodeterminación celebrado en Bougainville en noviembre y diciembre de 2019 (en el que casi un 98% apoyó la independencia de la región, con una participación superior al 87%), como su voluntad de entablar negociaciones para abordar el estatus político de la región de Bougainville, en consonancia con las disposiciones contempladas en el acuerdo de paz del 2001. Así, a finales de enero el Gobierno Autónomo de Bougainville organizó en la ciudad de Buka el Foro de Consultas de Bougainville, en el que se conformó un equipo de 56 representantes de varios sectores de la sociedad civil organizada para recabar las demandas de la sociedad civil y ayudar al Gobierno de Bougainville a diseñar su estrategia negociadora con Port Moresby. Uno de los principales aspectos que puede condicionar el futuro de las negociaciones sobre el estatus de Bougainville fue la elección como nuevo presidente del Gobierno Autónomo de Bougainville de Ishmael Toroama, un antiguo comandante del Ejército Revolucionario de Bougainville. Aunque el anterior presidente, John Momis, intentó modificar la Constitución para poder ser elegido para un tercer mandato, la Corte Suprema rechazó tal posibilidad. Las elecciones parlamentarias y presidenciales (las quintas desde la concesión de un régimen autonómico a Bougainville) se celebraron entre el 12 de agosto y el 1 de septiembre, en las que se escogieron 40 representantes del Parlamento (de un total de más 400 candidaturas) y en las que Toroama derrotó por un amplio margen al resto de las 24 candidaturas que concurrían a los comicios. Toroama, que tras ser combatiente también trabajó en el proceso de paz y de desarme, mostró su disposición a entablar una negociación sincera con las autoridades de Papúa Nueva Guinea.

Aunque durante el año se llevaron a cabo varias reuniones de nivel técnico entre ambas partes, a principios de noviembre se celebró en Port Moresby un encuentro entre Toroama y el primer ministro de Papúa Nueva Guinea, James Marape, con el objetivo de preparar la primera reunión formal del Organismo de Supervisión Conjunto (Joint Supervisory Body) para finales de noviembre. En dicha reunión **se acordó designar como facilitador del proceso de diálogo a Bertie Ahern, ex primer ministro de Irlanda y presidente de**

la Comisión del Referéndum en Bougainville, e iniciar las negociaciones formales del JSB el 30 de noviembre en la ciudad de Kopoko. La agenda sustantiva para dicha reunión de finales de noviembre incluía temas económicos, financieros y electorales, la transferencia de competencias o la invitación para que terceros países (como Japón, EEUU, China, Indonesia o las Islas Salomón) establezcan delegaciones en Bougainville, pero principalmente abordaba la definición del marco y las estructuras de la negociación (llamada formalmente Proceso de Consultas Post-referéndum). Aunque los equipos técnicos de ambas partes sí se reunieron, finalmente la reunión formal del JSB entre ambas delegaciones negociadoras no se llevó a cabo. Toroama criticó tal situación y lamentó que la situación política del Gobierno de Papúa Nueva Guinea (en la que varios ministros renunciaron al cargo y en la que la oposición declaró su intención de presentar una moción de censura contra Marape) afectase al proceso de negociación.

Género, paz y seguridad

A mediados de junio fue aprobada la Ley de la Federación de Mujeres de Bougainville, que según el Gobierno Autónomo de Bougainville garantiza la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en el ámbito político y también el sector privado. La ley también prevé una financiación adecuada para la Federación de Mujeres de Bougainville, como principal entidad que representa y trabaja para los derechos de las mujeres. Según su portavoz, la FMB impulsará programas en el ámbito de los derechos humanos, la violencia sexual, la alfabetización, el liderazgo, la gobernanza o el empoderamiento comunitario. Por otra parte, varias organizaciones de mujeres destacaron que se registró el récord histórico de mujeres concurriendo a las elecciones presidenciales y legislativas celebradas en agosto y septiembre. Según la Constitución de Bougainville, tres de los 40 escaños están reservados para mujeres. En las mencionadas elecciones, una mujer fue elegida, de modo que el actual Parlamento de Bougainville tendrá cuatro mujeres. Varios analistas señalan que Papúa Nueva Guinea es uno de los países del mundo con una menor participación y representación política de las mujeres. Finalmente, cabe destacar que la FMB llevó a cabo tareas de observación electoral en los comicios legislativos y presidenciales y declaró su intención de trabajar en el futuro para lograr procesos electorales más transparentes e inclusivos.

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

Síntesis:

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

En el marco del nuevo proceso de paz entre el Gobierno y el BRN, el grupo armado más activo e influyente del sur del país, se llevaron a cabo dos rondas de negociación en enero y marzo, pero el diálogo se interrumpió tras la tregua decretada por el BRN durante el mes de abril y ya no volvió a reanudarse en todo el año. **Tras numerosas conversaciones exploratorias entre el Gobierno y el BRN (incluyendo un encuentro en Berlín en diciembre de 2019), el 20 de enero las delegaciones del Gobierno y el BRN se reunieron por primera vez en Kuala Lumpur, bajo la facilitación de Abdul Rahim Noor en representación del Gobierno de Malasia.** La delegación gubernamental estaba encabezada por el general Wanlop Rugsanaoh y formada por siete personas, incluyendo el ministro de Justicia, el comandante de la región militar del sur del país y una persona de los servicios de inteligencia. La delegación del BRN estuvo liderada por Anas Abdulrahman (alias Hipni Mareh), un antiguo profesor de una escuela islámica en Yala. Ninguno de los miembros del BRN que formaban parte de MARA Patani (la organización paraguas que representaba a los principales grupos armados del sur del país y que protagonizó las negociaciones con el Gobierno entre el 2015 y fin de 2019) participó en dichas negociaciones, aunque algunos miembros de MARA Patani declararon que había coordinación con el BRN. En la misma línea, Wanlop Rugsanaoh declaró que **el Gobierno quería entablar negociaciones directas con el principal grupo armado del sur del país y que posteriormente otros grupos podrían incorporarse a la negociación.** Anas Abdulrahman declaró que en esta primera ronda de negociación se habían

discutido tanto el marco como los términos de referencia de la negociación. Además, por primera vez, el Gobierno aceptó la participación y observación de personas extranjeras expertas en procesos de paz, aunque a título individual y no en representación de ninguna organización ni gobierno. Históricamente, el Gobierno se había opuesto a la demanda de la insurgencia de que la negociación estuviera mediada o facilitada por actores internacionales. A principios de marzo se llevó a cabo una segunda ronda de negociación en la que, según el panel gubernamental, se discutieron cuestiones técnicas y administrativas, pero también algunos temas de la agenda sustantiva, como la reducción de la violencia en el sur del país para propiciar un mejor clima de confianza entre las partes. El Gobierno, sin embargo, declaró que llegar a acuerdos en temas de la agenda sustantiva de la negociación requeriría tiempo y perseverancia de ambas partes.

El 3 de abril, el mismo día que el secretario general de la ONU, António Guterres, hiciera un nuevo llamamiento a todas las partes en conflicto en el mundo a decretar un alto el fuego, **el BRN declaró un cese de todas sus acciones armadas ofensivas citando motivos humanitarios y enfatizando la necesidad de priorizar la contención de la pandemia COVID-19.** Según algunos medios de comunicación, algunas organizaciones de la sociedad civil como The Patani o la Asociación Médica Islámica fueron clave en la decisión del BRN de decretar un cese de hostilidades por razones humanitarias. Aunque las Fuerzas Armadas no replicaron tal medida y anunciaron su intención de proseguir con sus actuaciones para preservar la legalidad y la estabilidad en el sur del país, en el mes de abril se produjo una reducción sustancial de las hostilidades bélicas entre las partes. La tregua humanitaria del BRN llegó a su fin a principios de mayo, pocos días después de que un operativo militar provocara la muerte de tres presuntos insurgentes acusados de estar organizando atentados durante el Ramadán. Dos días más tarde, dos soldados fueron asesinados en el distrito de Nong Chik (provincia de Pattani). Aunque el Gobierno declaró que la reducción de la mortalidad en el período en el que duró el alto el fuego podría deberse también a otros factores no relacionados con la tregua del BRN, Wanlop Rugsanaoh valoró esta medida e incluso señaló la predisposición del Gobierno a reanudar las conversaciones de paz en julio o agosto. Sin embargo, aunque el Gobierno declaró estar en contacto con el BRN de manera continua, las negociaciones formales ya no se reanudaron en todo el año. Wanlop Rugsanaoh alegó que la pandemia imposibilitaba la continuación del diálogo, pero algunos analistas consideran que el principal motivo que explica la interrupción de las negociaciones fue el incremento de las crisis política y social que vive Tailandia en su conjunto y la agudización de las protestas en varias regiones del país. En el mes de septiembre, Wanlop Rugsanaoh se reunió en Pattani con varios líderes musulmanes, que según algunos medios de comunicación le habrían trasladado varias peticiones, como la oficialización del viernes (día sagrado en el islam) como día festivo o la declaración del malayo como lengua oficial en el sur del país.

5. Negociaciones de paz en Europa

- Un 17,5% de los procesos de paz en el mundo en 2019 (siete de los 40 casos) tuvieron lugar en Europa.
- Los procesos de paz en Europa continuaron careciendo en su mayoría de mecanismos institucionalizados de participación de mujeres y otros sectores de la sociedad civil.
- El reinicio de la guerra entre Armenia y Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj finalizó con un acuerdo mediado por Rusia que dividió el territorio de Nagorno-Karabaj y garantizó a Bakú el control de los distritos adyacentes, mientras dejó irresuelto el estatus político de la región.
- En Ucrania las partes en conflicto acordaron medidas para fortalecer el alto el fuego, lo que facilitó una reducción significativa de la violencia
- Se reanudó el proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo facilitado por la UE, estancado desde finales de 2018, pero continuaron los desacuerdos en cuestiones de peso, como la creación de la asociación de municipios serbios de Kosovo.
- Hubo llamamientos a la reanudación del formato negociador 5+2 en Moldova relativo al conflicto en torno a Transnistria.
- El proceso de paz en Chipre continuó estancado durante el año, mientras se deterioró el contexto de conflicto, con un incremento de la tensión militarizada en el Mediterráneo oriental

El presente capítulo analiza los principales procesos y negociaciones de paz en Europa durante 2020. 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 2020

Tabla 5.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2020

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), ¹ Rusia, Turquía ²
Chipre	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre	ONU, UE; Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
España (País Vasco)	ETA (disuelta), Gobierno de España, Gobierno del País Vasco, Gobierno de Navarra, Gobierno de Francia, Mancomunidad del País Vasco, actores políticos y sociales del País Vasco, Colectivo de Presos Políticos Vascos (EPPK, por sus siglas en euskera)	Foro Social Permanente, Bakea Bidea
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ³	OSCE, UE, ONU, EEUU y Rusia ⁴
Moldova (Transnistria)	Moldova, autoproclamada República de Transnistria	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
Serbia – Kosovo	Serbia, Kosovo	UE, ONU, EEUU
Ucrania (este)	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia 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)

1. En el período previo al estallido de la guerra de 2020, el Grupo de Minsk de la OSCE era el principal actor mediador en el proceso de paz. El acuerdo de noviembre de 2020, mediado por Rusia y que puso fin a las hostilidades, no hacía referencia al formato negociador a seguir a partir de entonces, si bien el Grupo de Minsk de la OSCE manifestó su voluntad de continuar involucrada en la búsqueda de soluciones al conflicto.
2. El estatus de Turquía como tercera parte puede estar sujeto a disputa. Se incluye en esta tabla por el establecimiento por parte de Rusia y Turquía de un centro de mantenimiento de la paz para la supervisión del alto el fuego. La creación del centro fue ratificado en un Memorandum entre Rusia y Turquía.
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.

5.1. Negociaciones en 2020: tendencias regionales

En el continente europeo se identificaron en 2020 siete procesos de paz, la misma cifra que en 2019. Representan un 17,5% con respecto al total de procesos de paz en el panorama global en 2020 (40 procesos en todo el mundo). De esos siete procesos de diálogo, dos hacían referencia a conflictos armados activos. Por una parte, el conflicto armado en Ucrania, iniciado en 2014. Y, por otro, la guerra entre Armenia y Azerbaiyán en torno a la región de Nagorno-Karabaj, que volvió a activarse entre septiembre y noviembre de 2020. 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. En el transcurso de 2020, el agravamiento de la violencia en el norte de Iraq vinculada al conflicto entre Turquía y el PKK puso de manifiesto la necesidad de iniciativas de diálogo. El resto de procesos activos abordaban situaciones pasadas de conflicto armado o de crisis sociopolítica y, con la excepción de España (País Vasco), todos transcurrían aún en un contexto de tensión: tensiones en Georgia en relación a Abjasia y Osetia del Sur; Moldova, en relación a la región Transnistria; y Chipre.

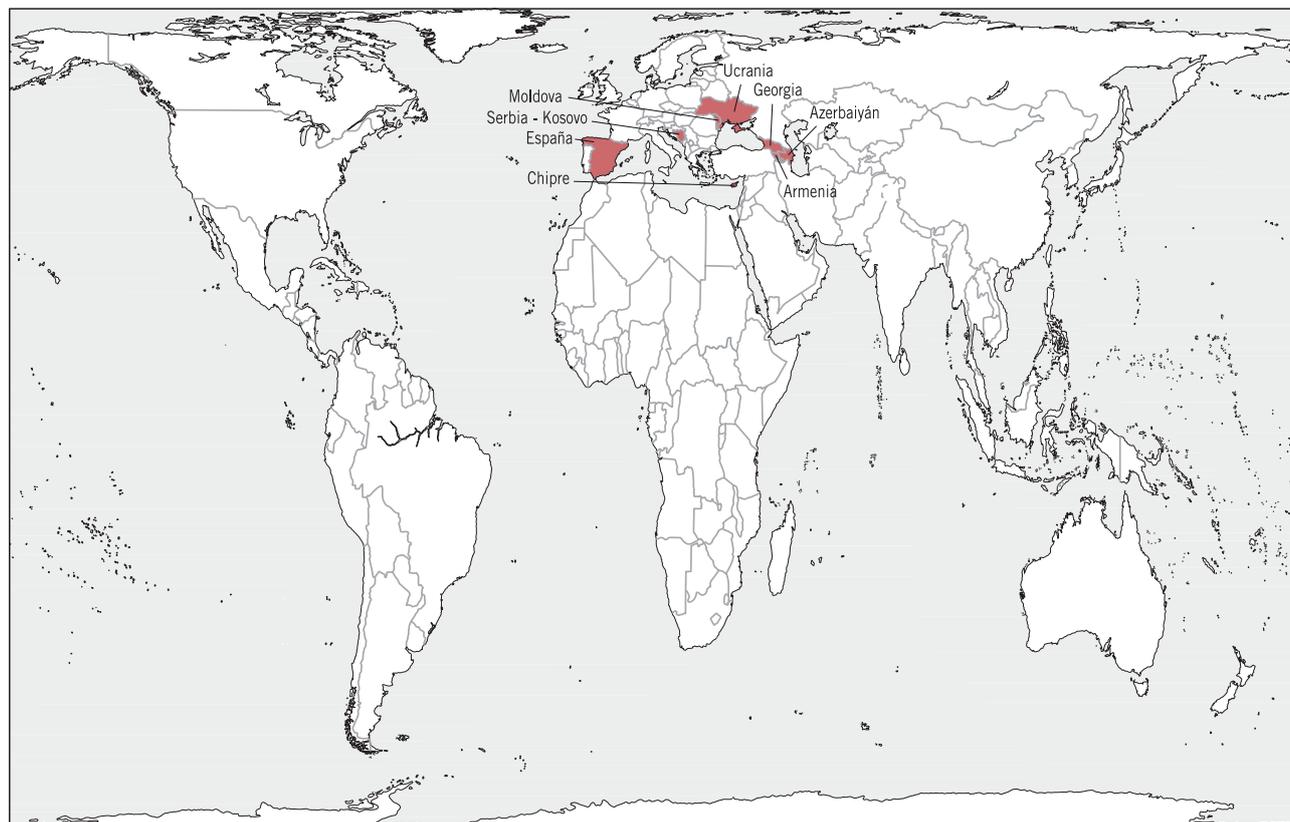
En relación a los **actores**, en el caso de Europa destaca la elevada presencia como parte negociadora de

Los procesos de paz en Europa en 2020 representaron un 17,5% de casos a nivel mundial

actores representantes de entidades autoproclamadas como Estados, pese a contar con nulo o escaso reconocimiento internacional (Transnistria, Abjasia, Osetia del Sur, República Turca del Norte de Chipre, República Popular de Donetsk, República Popular de Lugansk). Una excepción era el caso de Kosovo, que sí es reconocido por más de un centenar de países. Todos ellos participaban de las mesas negociadoras en sus diversos formatos, bilaterales o multilaterales, y mayoritariamente bajo la influencia decisiva de países que ejercen ascendencia política, económica y militar sobre ellos. En el caso de la entidad autoproclamada de Nagorno-Karabaj, en el nuevo escenario generado por la guerra y por el acuerdo de cese de hostilidades de noviembre, Armenia y Azerbaiyán siguieron siendo las partes negociadoras, sin un papel directo de las autoridades autoproclamadas de Nagorno-Karabaj. Previo a la guerra, eran parte consultada, pero sin un papel formal en la mesa negociadora.

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

Mapa 5.1. Negociaciones de paz en 2020 en Europa



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Europa en el año 2020.

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 (Transnistria) y Ucrania (este). No obstante, el reinicio de la guerra entre Armenia-Azerbaiyán puso de manifiesto los límites y dificultades del proceso de negociación mediado por la organización hasta entonces, y arrojó interrogantes sobre el formato negociador en el nuevo escenario y sobre qué grado de relevancia tendría la OSCE como tercera parte en fases siguientes. Mientras, Rusia y Turquía reforzaron su papel en este contexto, con Rusia como mediadora del acuerdo de alto el fuego de noviembre que puso fin a la guerra y Turquía como actor clave en apoyo de Azerbaiyán y adquiriendo cierto papel en la supervisión del alto el fuego. Aún así, tras el fin de la guerra, el Grupo de Minsk de la OSCE expresó su voluntad de continuar involucrado con las partes en la promoción de la resolución del conflicto. Según la OSCE, las partes en disputa también manifestaron sus expectativas de involucrarse con los co-mediadores del Grupo de Minsk. Por otra parte, la UE era el principal actor facilitador en el proceso de paz entre Serbia y Kosovo, era actor co-mediador en Georgia, actor observador en Moldova y “parte interesada” en el proceso de Chipre. La ONU era el actor mediador del longevo proceso de Chipre, co-mediador en el proceso de paz de Georgia y prestaba apoyo a través de diversas funciones al diálogo entre Serbia y Kosovo, facilitado por la UE.

Por otra parte, algunos Estados mantuvieron un papel destacado como terceras partes, como el caso de Rusia, que incrementó aún más su peso como actor mediador en el escenario de Nagorno-Karabaj. Rusia continuó participando también en el formato de Normandía relativo al proceso de paz en Ucrania –en el que también participan Francia y Alemania–, así como en las conversaciones internacionales de Ginebra (GID) en torno a los conflictos de Abjasia y Osetia del Sur. En ambos casos (procesos de Ucrania y Georgia) su estatus continuó sujeto a interpretaciones diferentes, considerado por la propia Rusia como de tercera parte e interpretado como parte contendiente por Georgia. Asimismo, durante el año EEUU incrementó su perfil en el proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo. Así, en 2020 Washington facilitó acuerdos de ámbito económico entre las partes, mientras la UE continuó liderando la facilitación en el ámbito político del proceso.

En relación a los temas de la **agenda negociadora**, éstos fueron diversos y no en todos los casos trascendieron con detalle los ejes y el estado de

las discusiones de cada ronda. En 2020, y muy de la mano del reinicio de la guerra entre Armenia y Azerbaiyán en septiembre, sobresalieron en el continente las cuestiones vinculadas a la **seguridad y**

a la consecución de un alto el fuego. Tras varios intentos fallidos y en un contexto desfavorable militarmente para Armenia y Nagorno-Karabaj, Bakú y Ereván alcanzaron un acuerdo de alto el fuego y cese de hostilidades en noviembre que incluía la supervisión del alto el fuego por tropas rusas de mantenimiento de la paz. Pese a ser un acuerdo bilateral y con mediación, fue interpretado como una victoria militar de Azerbaiyán sobre Armenia y Nagorno-Karabaj, con los riesgos que ello plantea a futuro para una solución sostenible. La cuestión de los altos el fuego fue también un tema principal en Ucrania, donde las partes acordaron en julio un paquete de medidas de fortalecimiento del alto el fuego, que dio paso a una reducción muy significativa de la violencia. En el ámbito de seguridad, en el proceso de diálogo de Georgia se reactivó el mecanismo de prevención y supervisión de incidentes relativo a Osetia del Sur (IPRM), paralizado desde 2019, si bien el de Abjasia siguió bloqueado. En diversos casos se abordaron cuestiones relativas a **retirada de fuerzas militares**, como entre Armenia y Azerbaiyán. El acuerdo de noviembre ratificó el control por Azerbaiyán de los distritos adyacentes a Nagorno-Karabaj y la retirada de Armenia de aquellos aún bajo su poder al firmar el acuerdo. En Ucrania continuaron las discusiones en torno a la designación de nuevas

áreas de retirada de fuerzas, aunque con dificultades y sin resultados concretos. En Moldova, la nueva presidenta electa insistió en reclamar la retirada de las tropas rusas de Transnistria.

Por otra parte, la cuestión del **estatus de los diversos territorios en disputa** –causa de fondo en numerosos conflictos en Europa– continuó siendo un tema ausente o con bloqueos en los espacios de diálogo y estuvo cargado de confrontación en los discursos políticos y en la política de hechos consumados. En el caso de Nagorno-Karabaj, en el marco del reinicio de la guerra entre Armenia y Azerbaiyán, Bakú tomó militarmente parte de la región, partiéndola de facto y generando un nuevo *statu quo*. El acuerdo de noviembre entre las partes ratificó el control por Bakú de esas áreas de Nagorno-Karabaj, pero dejó irresuelto el estatus de la región. En relación al diálogo entre Serbia y Kosovo, aunque se reanudó el proceso se mantuvo la confrontación y el bloqueo en torno a la creación de la asociación de municipios del norte de Kosovo, que había de dotar de ciertas competencias a las áreas serbias de Kosovo. En Chipre, la defensa de

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

En 2020 los procesos de paz en Europa afrontaron dificultades graves, como la reactivación de la guerra entre Armenia y Azerbaiyán y la incertidumbre en Chipre ante la tensión en el Mediterráneo oriental y las demandas de solución de dos Estados

una solución de dos Estados por parte del nuevo presidente electo turcochipriota y por su aliada Ankara arrojó incertidumbre a un proceso ya de por sí bloqueado y estructurado hasta entonces en torno a un horizonte de solución de federación bicomunal y bizonal. **Cuestiones humanitarias** estuvieron también en la agenda de las negociaciones. El acuerdo de noviembre entre Armenia y Azerbaiyán incluía el retorno de la población desplazada a Nagorno-Karabaj y a los distritos adyacentes, bajo supervisión de ACNUR, así como el intercambio de prisioneros de guerra, otras personas detenidas y los restos de personas fallecidas. En el marco de la pandemia de la COVID-19 y ante el cierre de puntos de cruce en conflictos y tensiones como Ucrania y Georgia, con grave afección para la población de ambos lados de los pasos fronterizos, sectores de la sociedad civil reclamaron medidas de asistencia sanitaria y acceso a medicamentos, alimentos y otros bienes, entre otros.

Respecto a la **evolución**, 2020 fue un año de deterioro para el proceso entre Armenia y Azerbaiyán, ante la escalada de la violencia ya en julio y el reinicio de la guerra en septiembre. El acuerdo de noviembre puso fin a las hostilidades e impuso una solución por la fuerza a la cuestión de los distritos adyacentes a Nagorno-Karabaj, pero mantuvo sin resolver cuestiones sustantivas, como el estatus de Nagorno-Karabaj, territorio que quedó dividido tras la guerra de 2020. Además, el nuevo escenario en torno a Nagorno-Karabaj, con el despliegue de tropas rusas, arrojó incertidumbre al conjunto del Cáucaso, con sectores de la sociedad civil georgiana advirtiendo de posibles impactos para el futuro de los procesos en Georgia. Por otra parte, los procesos de Moldova (Transnistria) y Chipre continuaron bloqueados en sus formatos de alto nivel político, pese a los llamamientos de la OSCE a su reanudación en Moldova y pese a las gestiones de buenos oficios de la ONU para explorar posibilidades de reinicio en Chipre. En ambos casos está por ver también el impacto que puedan tener en los procesos de diálogo las nuevas presidencias votadas en 2020. De estas, en Chipre, la defensa por parte del nuevo líder turcochipriota de una solución de dos Estados –opción apoyada también por Turquía– añadió incerteza, en un contexto de conflicto ya de por sí agravado por la escalada de tensión en el Mediterráneo oriental en torno al control de los hidrocarburos y las disputas sobre la delimitación de las fronteras marítimas de Turquía, Grecia y Chipre, y entrelazados con otras tensiones como las rivalidades internacionales proyectadas en el conflicto armado en Libia. El proceso de Georgia, aunque activo, continuó afrontando graves dificultades. En cambio, en Ucrania, pese a las dificultades sobre

Con la excepción de Chipre, ningún otro proceso de paz en Europa tenía mecanismos de género en el nivel formal de las negociaciones

las cuestiones sustantivas, se avanzó en el ámbito de seguridad, con medidas de fortalecimiento del alto el fuego, que llevaron a una reducción significativa de la violencia, aunque a finales de año hubo alertas por violaciones del alto el fuego.

Respecto a la **perspectiva de género** en los procesos en el continente, estos continuaron caracterizándose mayoritariamente por la escasa participación de mujeres en los equipos de negociación, así como por la falta de mecanismos o arquitecturas de género. En 2020 seguía existiendo solo un caso que contase con un mecanismo de género en el proceso negociador formal: el proceso de Chipre y su comité técnico de igualdad de género, con un impacto limitado sobre el conjunto del proceso. Durante 2020, el comité centró sus discusiones principalmente en la situación de violencia de género en la isla, seriamente agravada durante la pandemia –como sucedió en otros contextos del planeta. Además, organizaciones de mujeres de Chipre continuaron denunciando en 2020 las dificultades para integrar la perspectiva de género en el proceso de paz. Ninguno de los procesos de paz tenía mecanismos de participación directa de mujeres de la sociedad civil en el nivel formal negociador. Y solo un caso, Georgia, contaba con mecanismos institucionalizados de participación indirecta de mujeres en el proceso de paz. Así, el Gobierno de Georgia mantuvo en 2020 su práctica de organizar varias consultas al año entre representantes gubernamentales georgianos en las negociaciones y representantes de la sociedad civil y población afectada por el conflicto, incluyendo mujeres, con el apoyo de ONU Mujeres, impulsora inicialmente de esta práctica. En 2020 sectores de mujeres de Georgia reclamaron en dichas reuniones soluciones a los impactos de

la pandemia y del cierre de los puntos de cruce entre Georgia y los territorios de Abjasia y Osetia del Sur. A su vez, en Kosovo el llamado Grupo de Seguridad y Género –que aglutina a organizaciones de la sociedad civil, actores políticos internacionales y agencias internacionales– reclamaron participación efectiva de mujeres en la delegación de Kosovo en el marco del proceso de diálogo con Serbia. Por otra parte, en el ámbito de la sociedad civil, mujeres activistas locales, regionales e internacionales denunciaron el reinicio de la guerra en Nagorno-Karabaj y llamaron al fin de la violencia y a la reanudación de las negociaciones. Por otra parte, en 2020 la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo incrementó su presencia en algunos de los contextos en Europa. Así, inició su actividad la antena creada a modo de sección en Chipre el año anterior. Además, la red estableció una antena nueva, en Kosovo.

5.2 Análisis de casos

Europa Occidental

España (País Vasco)	
Actores negociadores	ETA (disuelta), Gobierno de España, Gobierno del País Vasco, Gobierno de Navarra, Gobierno de Francia, Mancomunidad del País Vasco francés, actores políticos y sociales del País Vasco, Colectivo de Presos Políticos Vascos (EPPK, por sus siglas en euskera)
Terceras partes	Foro Social Permanente, Bake Bidea
Acuerdos relevantes	--
Síntesis:	<p>Desde el fin de la dictadura franquista en España, se han producido diversos intentos de resolución del conflicto que ha involucrado a la organización armada ETA, creada en 1959 en demanda de la autodeterminación de los territorios considerados como Euskal Herria y la creación de un Estado socialista. A lo largo de las décadas de conflicto, se han denunciado múltiples formas de violencia, incluyendo muertes causadas por la violencia de ETA (837 fallecidos), por la acción de las fuerzas de seguridad (94) y por grupos paramilitares (73), así como otras violaciones de derechos humanos, incluyendo tortura por las fuerzas de seguridad y extorsión económica de ETA. Negociaciones entre 1981 y 1982 llevaron a la disolución en 1982 de ETA político-militar VII Asamblea. Las llamadas Conversaciones de Argel a finales de los ochenta, bajo el Gobierno socialdemócrata del PSOE, y las aproximaciones a ETA a finales de los noventa por el Gobierno conservador del PP, acompañadas de treguas, fracasaron. Fueron décadas en que continuó activo el conflicto en sus múltiples expresiones, incluyendo la violencia de ETA, y de la organización parapolicial GAL, amparada por sectores del Estado. En los años 2000 continuó la tensión socio-política y militar, con nuevos atentados de ETA e ilegalización del partido Batasuna (2003) y cierre y enjuiciamiento de otros actores políticos y sociales, mientras se asistió también a acercamientos secretos entre dirigentes socialistas vascos y de la izquierda abertzale, llamamientos públicos al diálogo, nuevas propuestas políticas y un proceso de transformación en la izquierda abertzale de apuesta por vías pacíficas. Contactos exploratorios dieron paso a la formalización en 2005 de un nuevo proceso, que contemplaba dos mesas paralelas, una entre partidos políticos y otra entre Gobierno y ETA y que fue acompañado de una nueva tregua. En medio de múltiples obstáculos y un nuevo atentado a finales de 2006, el proceso fracasó. La década siguiente dio paso a nuevas iniciativas y declaraciones -como la Propuesta de Alsasua (2009) y Zutik Euskal Herria (Euskal Herria en Pie) (2010), de la izquierda abertzale y que recogían los principios Mitchell de negociación; la Declaración de Bruselas (2010), de personalidades internacionales y llamamientos de facilitadores internacionales apelando a ETA a un alto el fuego permanente, unilateral y verificable- y a un nuevo impulso a la paz desde sectores de sociedad civil, con participación internacional. Precedida por la Conferencia Internacional por la Paz de Aiete, ETA anunció en 2011 el cese definitivo de la actividad armada y en años posteriores dieron nuevos pasos hacia el desarme unilateral, con implicación de la sociedad civil y la disolución final de ETA en 2018. Actores como el Grupo Internacional de Contacto y el Centro para el Diálogo Humanitario (Suiza) se involucraron como terceras partes en el proceso de diálogo.</p>

Se cumplieron nueve años del cese definitivo de la actividad armada de ETA y dos de la disolución definitiva de sus estructuras, mientras siguieron dándose pasos y manteniéndose abiertos retos en ámbitos como el acercamiento de personas presas, memoria y reparación. El Gobierno vasco destacó que el proceso de desmantelamiento de ETA en un período breve de tiempo era una gran noticia y que el modelo seguido de final de la violencia era referencia para otros lugares del mundo, mientras señaló que quedaban pendientes temas como la clarificación de la violencia que ha existido, así como la reparación de las víctimas. Se continuó avanzando con iniciativas de convivencia en diversos ámbitos. No obstante, siguieron abiertas las discrepancias en torno a los homenajes en el espacio público de personas presas de ETA. Varias asociaciones pidieron en septiembre a los ayuntamientos vascos que impidiesen la celebración de homenajes públicos o la presencia de mensajes de idealización de ETA en espacios públicos, contabilizándolos en numerosas localidades del País Vasco, y reclamando que se construya convivencia sobre una base en que actores victimarios no sean considerados héroes. A su vez, el Colectivo de Víctimas del Terrorismo (COVITE) identificó más de un centenar de actos de apoyo a ETA entre enero y junio, denunciando que suponía un 158% más que el año anterior. Por otra parte, el Foro Social Permanente presentó un informe sobre retos pendientes de la sociedad hacia las personas víctimas de ETA, tras un encuentro en septiembre con personas víctimas de la organización armada. El Foro Social también denunció en varios momentos ataques en medios de comunicación y redes sociales contra personas víctimas, y llamaron a partidos políticos, asociaciones de víctimas y actores sociales a amparar a las víctimas y exigir el fin de los ataques y la revictimización.

En materia penitenciaria, continuaron los llamamientos de numerosos actores políticos y sociales del País Vasco al acercamiento de personas presas a cárceles de la comunidad autónoma, peticiones incrementadas en el contexto de la pandemia de coronavirus, para evitar el desplazamiento de familiares y allegados. El Gobierno vasco realizó una petición al Gobierno central en este sentido en mayo. Durante el año se produjeron diversos acercamientos. El Gobierno central señaló en noviembre que se había aumentado el ritmo de acercamiento y que en los últimos cinco meses se habían autorizado 64 traslados de los 103 aprobados desde 2018, de los cuales 21 fueron a cárceles del País Vasco y dos a Navarra. El Foro Social Permanente señaló en diciembre que aunque se estaban dando pasos en buena dirección, aún se estaba lejos de resolver la situación de alejamiento de las personas presas. El Foro Social se hizo eco de las cifras del observatorio Behatokia para señalar que desde septiembre de 2018 -fecha del primer movimiento de acercamiento-, hasta noviembre de 2020 se habían producido 69 traslados efectivos, mientras otros 15 esperaban su ejecución, cifras de entre un total de 192 personas presas pertenecientes

al colectivo mayoritario de presos EPPK, otros seis de ATA –considerada disidencia de la izquierda abertzale–, otros tres acogidos a la llamada Vía Nanclares y otros cuatro sin adscripción. No obstante, señalaron que de esos 69 sólo 14 eran acercamientos a prisiones vascas, mientras otros 26 eran a un radio de 260 km, 16 a un radio de 385 km, y los otros 13 a distancias más lejanas, incluyendo un caso de 1.100 km. También denunciaron que las cifras del Gobierno incluían la contabilización de movimientos de las mismas personas. En diciembre, diversos partidos políticos (EAJ-PNV, EH Bildu, Elkarrekin-Podemos/IU) y sindicatos (ELA, LAB, CCOO, UGT, STEILAS, ESK, Hiru, Etxalde, EHNE, CGT y CNT) presentaron una **declaración pública en que demandaron un plan de acercamiento de las personas presas a las cárceles del País Vasco y reclamaron la aplicación de la legislación ordinaria a las personas presas**. La declaración fue fruto de un trabajo conjunto a iniciativa de la asociación de familiares de personas presas Etxerat.

Género, paz y seguridad

Mujeres del País Vasco continuaron realizando aportaciones en forma de aprendizajes útiles para el contexto vasco. La iniciativa de mujeres vascas Ahotsak presentó en noviembre un informe elaborado por investigadoras de la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona que analiza la experiencia de Ahotsak como iniciativa de mujeres por el diálogo, su trayectoria, aportaciones y obstáculos a la construcción de paz en el País Vasco.⁸ En la presentación del informe, integrantes de Ahotsak destacaron la vigencia y validez de la construcción de consensos –vía usada por Ahotsak a lo largo de su trayectoria– para avanzar en las cuestiones aún pendientes en el País Vasco, como mayores umbrales de convivencia. Ahotsak presentó el documento conjuntamente con la celebración de una jornada organizada junto al Foro Social Permanente, bajo el título “Mujeres en los procesos de paz”, con mujeres ponentes de diversos países y territorios, incluyendo de Guatemala, Colombia, Sáhara Occidental y Turquía.

Europa Oriental

Moldova (Transnistria)	
Actores negociadores	Moldova, autoproclamada República de Transnistria
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 la región del Dniester de la República de Moldova (1992), Memorandum sobre las bases para la normalización de las relaciones entre la República de Moldova y Transnistria (Acuerdo de Moscú) (1997)

Síntesis:

Transnistria, un territorio de 4.000 km² y medio millón de habitantes, con mayoría de población rusohablante, legalmente bajo soberanía de Moldova y de facto independiente, es escenario desde los años noventa de un conflicto no resuelto en torno a su estatus. El conflicto emergió en la etapa final de la URSS, cuando se incrementaron los temores en Transnistria sobre una posible unificación entre una Moldova independiente y Rumanía –ambas con vínculos históricos y culturales–. Transnistria rechazó la soberanía de Moldova y se declaró independiente de esta. Se asistió a una escalada de incidentes, que derivaron en un conflicto armado en 1992. Un acuerdo de alto el fuego ese mismo año puso fin a la guerra y dio paso a un proceso de paz, con mediación internacional. Entre las principales cuestiones en disputa se incluye el estatus del territorio –defensa de la integridad estatal y aceptación de un estatus especial para la entidad, por parte de Moldova; y demanda de modelos de amplias competencias, como confederalismo e independencia plena, por parte de Transnistria. Otros ejes de disputa en la negociación incluyen la dimensión cultural y socioeconómica y la presencia militar rusa en Transnistria. Desde los inicios del proceso, ha habido diversas propuestas de solución, acuerdos parciales, compromisos y medidas de confianza en el marco del proceso de paz, así como fuertes obstáculos y etapas de estancamiento. También se han proyectado disputas internacionales de dimensión geoestratégica sobre este conflicto no resuelto, agravadas con la guerra en Ucrania.

El proceso negociador continuó afrontando dificultades y se produjeron llamamientos a la reanudación del formato 5+2, que agrupa a las partes en conflicto así como a los mediadores (OSCE, Rusia, Ucrania) y observadores (EEUU, UE).

La última reunión en el formato 5+2 se había producido en octubre de 2019 en Bratislava, sin que las partes consiguieran aprobar un protocolo de nuevas medidas. En julio de 2020 el entonces presidente de Moldova, Igor Dodon, y el líder de Transnistria, Vadim Krasnoselky, llevaron a cabo consultas, tras las cuales anunciaron que estaban preparados para nuevas rondas negociadoras. En octubre las autoridades de Transnistria señalaron su disposición a reanudar el formato 5+2 sin condiciones previas para resolver los problemas asociados a la implementación del paquete de medidas conocido como Berlín Plus. Así lo expresó el líder de Exteriores de la región independiente de facto, Vitaly Ignatyev, tras una reunión con el jefe de la misión de la OSCE en Moldova, Claus Neukirch. Ignatyev admitió que el proceso atravesaba una etapa complicada. Por su parte, tras su elección como nueva presidenta de Moldova tras los comicios de noviembre, Maia Sandu –candidata pro-UE y con campaña electoral anticorrupción, primera mujer que ocupa el cargo de Presidencia en Moldova–, afirmó su defensa de una solución política al conflicto a través del formato 5+2, así como también de los principios de soberanía e integridad territorial en una solución al conflicto. Por otra parte, manifestó su voluntad de diálogo con Rusia. Sandu situó el conflicto en el nivel de las élites y no de poblaciones y lo calificó de complicado,

8. Ana Vilellas, María Vilellas y Pamela Urrutia, *La experiencia de AHOTSAK: Mujeres por el diálogo en el conflicto vasco*. Quaderns de Construcció de Pau núm. 28, Escola de Cultura de Pau, febrero de 2020.

pero resoluble. Por otra parte, **Sandu insistió en la necesidad de una retirada de las fuerzas militares rusas** que permanecen en Transnistria custodiando armamento de la etapa soviética, y de la retirada del armamento ruso. Además, señaló la necesidad de su sustitución por una misión civil bajo el paraguas de la OSCE. Rusia rechazó la propuesta, argumentando que llevaría a la desestabilización. El Consejo ministerial de la OSCE llamó en diciembre a las partes al reinicio del formato 5+2, en el marco de la conferencia ministerial anual. A finales de diciembre el líder de Transnistria afirmó la disposición de la región a reanudar el diálogo tanto en el formato 5+2, como en el de 1+1 (entre los liderazgos de Moldova y Transnistria). Por otra parte, el contexto general en Moldova continuó siendo de tensión política. La presidenta electa instó al Gobierno del primer ministro Ion Chicu a dimitir y convocar elecciones anticipadas, y acusó al Parlamento de intentar obstaculizar su programa anticorrupción a través de medidas que transferían algunos poderes presidenciales al Parlamento. Varios miles de personas –20.000 según algunos medios– se manifestaron en diciembre frente al Parlamento en la capital para pedir la dimisión del Gobierno y nuevos comicios. Ion Chicu dimitió a finales de diciembre y días después Sandu nombró como primer ministro interino al ministro de Exteriores, Aurel Ciocoi. Asimismo, el Tribunal Constitucional debía pronunciarse sobre una moción presentada por parlamentarios del partido de Sandu para permitir la disolución del Parlamento y convocar elecciones anticipadas.

Género, paz y seguridad

El proceso de paz continuó sin mecanismos específicos de participación de mujeres. Por otra parte, mujeres de Moldova continuaron implicadas en ámbitos de construcción de paz, como la defensa de los derechos humanos de mujeres. Entre otros, mujeres feministas de Moldova participaron junto a mujeres activistas de otros países de Europa del este y del Cáucaso en una serie de encuentros online sobre la situación de los derechos de las mujeres y la implementación de compromisos de la Declaración de Beijing y su plataforma de Acción, 25 años después. En el encuentro de octubre abordaron cuestiones relativas a los crecientes ataques a los derechos de las mujeres y la igualdad de género en la región y los retos asociados a la pandemia. Las consultas estaban organizadas por activistas de la región y con apoyo de ONU Mujeres y de la red Women Engage for a Common Future.

Ucrania (este)	
Actores negociadores	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia ⁹
Terceras partes	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ¹⁰); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ¹¹)
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.

Durante 2020 se logró un acuerdo para reforzar el alto el fuego en Ucrania que permitió una reducción de la violencia en el contexto humanitario agravado por la pandemia de la COVID-19, si bien los temas de fondo continuaron generando división, como el control de la frontera con Rusia, el estatus de las zonas del este y las elecciones en esas áreas. Además, la situación de pandemia obligó a negociaciones virtuales. El acuerdo de siete puntos logrado el 23 de julio en el marco del Grupo Trilateral de Contacto (Ucrania, Rusia, OSCE) para fortalecer el alto el fuego incluye: la prohibición de operaciones ofensivas, de reconocimiento y de sabotaje;

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

10. *Ibíd.*

11. *Ibíd.*

de operar cualquier tipo de vehículos aéreos; de fuego, incluyendo por francotiradores; y de despliegue de armamento pesado en asentamientos o cerca de ellos, especialmente en infraestructura civil, incluyendo escuelas, guarderías, hospitales y locales públicos. Contempla también el uso de acciones disciplinarias para las violaciones del alto el fuego; la creación y participación en un mecanismo de coordinación para dar respuesta a las violaciones del alto el fuego facilitado por el Centro Conjunto de Control y Coordinación (JCCC, por sus siglas en inglés).¹² Además, el acuerdo especifica las circunstancias limitadas en que se permite abrir fuego en respuesta a una operación ofensiva, así como la prohibición de incumplimiento bajo ninguna orden. Algunos analistas señalaron que el acuerdo implica un mayor reconocimiento de estatus y posición a las fuerzas del este. Los niveles de violencia y mortalidad se redujeron significativamente tras el acuerdo y se mantuvieron en niveles bajos el segundo semestre del año, si bien en diciembre la representante especial de la OSCE en Ucrania, Heidi Grau, alertó de un incremento preocupante de las violaciones del alto el fuego. Otro elemento a destacar durante el año fue el acuerdo de intercambio de personas prisioneras de abril, previo a la Pascua ortodoxa. 20 personas presas bajo control de las fuerzas del este fueron entregadas al Gobierno ucraniano, que a su vez entregó a 14 combatientes de las llamadas repúblicas populares, mientras otros tres optaron por permanecer en territorio bajo control del Gobierno ucraniano.

Las posiciones continuaron enfrentadas en torno a temas clave como el control de la frontera entre Ucrania y Rusia. El Gobierno ucraniano continuó reclamando recuperar el control de la frontera como paso previo a la celebración de elecciones y a otorgar constitucionalmente un estatus especial a las áreas del este. El Parlamento ucraniano votó el 15 de julio una resolución (Núm. 795-IX) que excluía la celebración de elecciones en las áreas rebeldes del este y en Crimea hasta que fueran “desocupadas”. Rusia denunció el incumplimiento de los acuerdos de Minsk. La reunión de septiembre de los asesores del formato de Normandía (Ucrania, Rusia, Alemania, Francia) no logró acuerdo en este ámbito y **en octubre las elecciones locales se celebraron solo en territorio bajo control de Ucrania**. Los desencuentros en este ámbito repercutieron en otros, como en las discusiones en torno a nuevas áreas de retirada de fuerzas. La OSCE anunció a principios de septiembre que se había alcanzado un acuerdo sobre minas y desminado, así como sobre nuevas áreas de retirada de fuerzas y armamento, pero que aún no había decisiones finales debido a las discusiones sobre la resolución parlamentaria para las elecciones, lo que también dificultó avances en el ámbito humanitario

y político. Por otra parte, el Parlamento ucraniano aprobó en diciembre la extensión de la ley sobre estatus especial de autogobierno de las áreas de Donetsk y Lugansk (aprobada inicialmente en 2014 y renovada en varias ocasiones), facilitando así la continuación de las negociaciones entre las partes en conflicto

En relación a cuestiones de formato del proceso negociador, Ucrania y Rusia acordaron en marzo la creación de un nuevo órgano, un consejo asesor – integrado por diez representantes de Ucrania y otros diez de las áreas bajo control rebelde, así como por representantes de la OSCE, Rusia, Alemania y Francia, uno de cada uno– y con capacidad para emitir recomendaciones no vinculantes sobre la implementación de los acuerdos de Minsk. No obstante, el acuerdo para este órgano – que iba a quedar integrado dentro del Grupo de Contacto Trilateral– generó protestas en Ucrania y rechazo entre algunos sectores del partido en el Gobierno. En abril Rusia denunció que Ucrania no estaba implementando el acuerdo. Por otra parte, en el ámbito del derecho internacional, la Corte Penal Internacional solicitó en diciembre la apertura de una investigación por supuestos crímenes de guerra y de lesa humanidad, al determinar que existía una base razonable para considerar que se habían cometido crímenes de esta naturaleza en tres situaciones: en el transcurso de las hostilidades, en el marco de detenciones y en el contexto de Crimea, cometidos por las diferentes partes en conflicto

Las partes en conflicto en Ucrania alcanzaron un acuerdo en el marco del Grupo Trilateral de Contacto (Ucrania, Rusia, OSCE) para fortalecer el alto el fuego

Género, paz y seguridad

Las mujeres continuaron ausentes del proceso de paz, mientras actores de la sociedad civil local y agencias internacionales continuaron demandando participación y movilizándose en otras esferas de construcción de paz. ONU Mujeres en Ucrania lanzó la campaña “Las Mujeres son Clave para la Paz”, con motivo del 20º aniversario de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad del Consejo de Seguridad de la ONU, y con el objetivo de sensibilizar sobre las aportaciones de las mujeres en la construcción de paz en el país. La campaña incluyó diversos vídeos en televisiones locales con voces de mujeres de diversos ámbitos, incluyendo activistas, mujeres de grupos de apoyo mutuo, del ámbito de la salud o la educación, entre otros. Por otra parte, el Gobierno aprobó el segundo Plan de Acción Nacional sobre la resolución 1325, para el periodo 2021-2025.

Asimismo, en relación a los impactos del conflicto y los procesos políticos en marcha, organizaciones de mujeres y de la sociedad civil de Ucrania presentaron en febrero un informe al Comité sobre Derechos

12. Mecanismo de supervisión del alto el fuego activo entre 2014 y 2017 y que integraba a personal militar de Ucrania y de Rusia y las regiones rebeldes hasta que Rusia lo abandonó en 2017.

Económicos, Sociales y Culturales en su revisión sobre Ucrania, en el que pusieron de manifiesto el impacto de las medidas de austeridad y del conflicto sobre los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el impacto de género de los recortes en servicios y ayudas sociales, obstáculos en el acceso al derecho al trabajo de la población desplazada interna, violencia de género y discriminación de género en diversos ámbitos, entre otros. Entre las organizaciones firmantes se incluían la sección de Ucrania de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF), la Red de Mujeres por el Diálogo y la Paz Inclusiva y el centro Perspectivas de Mujeres, entre otros.

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

Un acuerdo de alto el fuego puso fin a la guerra de 44 días en torno a Nagorno-Karabaj reiniciada a finales de

septiembre entre Armenia y Azerbaiyán,¹³ y dio paso a un cambio radical del statu quo en la región y a incerteza sobre el futuro de la región, quedando en entredicho el formato negociador seguido hasta entonces. La reapertura de la guerra entre las fuerzas armenias y de Azerbaiyán desencadenó llamamientos internacionales a un alto el fuego de la ONU, Rusia, la OSCE y la UE, entre otros. Entre las excepciones significativas el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, expresó su apoyo a Azerbaiyán y disposición a llevar a cabo ese respaldo por todas las vías. **Hubo varios altos el fuego fallidos.** Entre ellos, tras conversaciones entre los ministros de Exteriores de Armenia y Azerbaiyán el 9 de octubre en Moscú, facilitadas por el ministro de Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, Armenia y Azerbaiyán alcanzaron un alto el fuego el 10 de octubre, que incluía también intercambio de prisioneros, devolución de los cuerpos de los fallecidos, así como el reinicio de las conversaciones sustantivas de paz en su formato anterior, con mediación del grupo de Minsk de la OSCE. No obstante, la continuación de la violencia dejó sin efecto el acuerdo. En esas fechas, el presidente azerbaiyano, Ilham Aliyev, advirtió de que era la última oportunidad de Armenia de resolver el conflicto de manera pacífica, afirmando que en tres décadas de proceso no se había avanzado en el retorno de los “territorios ocupados” –en referencia a los distritos adyacentes a Nagorno-Karabaj, bajo control de Armenia desde la guerra de los años noventa, que desplazó a su población azerbaiyana. Las partes en conflicto anunciaron un nuevo alto el fuego el 17 de octubre, que también resultó fallido. Le siguió otro acuerdo de alto el fuego el 26 de octubre, en este caso impulsado por EEUU, que tampoco se sostuvo.

En paralelo al fracaso de los sucesivos altos el fuego, continuaron las hostilidades y el avance de las fuerzas militares azerbaiyanas. Un día después de la toma de Shusha/Shushi –localidad estratégica para la toma de la totalidad de Nagorno-Karabaj– **las partes alcanzaron, el 9 de noviembre, un acuerdo de alto el fuego y cese de hostilidades completo –con mediación de Rusia–, firmado por el presidente azerbaiyano, el primer ministro armenio y el presidente ruso y que entró en vigor el 10 de noviembre.** El acuerdo contiene nueve puntos. Entre ellos y además del alto el fuego, **atribuye a Azerbaiyán los territorios de Nagorno-Karabaj tomados militarmente por Bakú durante la guerra –incluyendo Shusha–, partiendo de facto la región. Además, incluía la retirada de las fuerzas armenias de los distritos adyacentes a Nagorno-Karabaj que aún seguían bajo su control al alcanzarse el acuerdo (Agdam, Kelbajar y Lachin).** Por omisión, el acuerdo ratificaba la toma militar del resto de distritos adyacentes por Azerbaiyán. Además, incluía **el despliegue de fuerzas rusas de mantenimiento de la paz –por cinco años renovables–**

13. Para más información sobre el conflicto armado de Nagorno-Karabaj, véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

a lo largo de la nueva línea de contacto y del corredor de Lachin (que conecta Nagorno-Karabaj y Armenia) y con la doble función de supervisar la implementación del acuerdo y el alto el fuego y cese de hostilidades. El acuerdo también establece el retorno de la población desplazada a Nagorno-Karabaj y las áreas adyacentes, bajo supervisión de ACNUR. Prevé también el intercambio de las personas prisioneras de guerra, de otras personas detenidas y de los restos de fallecidos; así como el desbloqueo de todas las conexiones de transporte y económicas en la región, incluyendo vías de transporte entre Azerbaiyán y el exclave de Nakhichevan, en Armenia. El acuerdo incluye asimismo la creación de un centro de mantenimiento de la paz para controlar el alto el fuego, elemento que daba margen implícito a un papel para Turquía en el acuerdo. Así, con posterioridad al pacto, Rusia y Turquía firmaron un memorándum para la creación del centro de monitoreo. Según Rusia, la presencia de fuerzas turcas se limitará a suelo de Azerbaiyán, sin entrar en Nagorno-Karabaj.

Pese a la inclusión de diversas dimensiones en el acuerdo, **el pacto no recogió ninguna referencia al estatus político de Nagorno-Karabaj, dejándolo irresuelto.** Tampoco aludió al formato negociador mantenido hasta la guerra –bajo mediación del grupo de Minsk de la OSCE– ni apuntó a un proceso negociador en adelante. Aún así, el grupo de Minsk de la OSCE emitió un comunicado en diciembre en que celebró el cese de hostilidades en base al acuerdo del 9 de noviembre, destacó las medidas tomadas por Rusia e instó a las partes en conflicto a aprovechar la situación de alto el fuego para emprender negociaciones sustantivas sobre las cuestiones pendientes para lograr un acuerdo de paz duradero y sostenible. Y a mediados de diciembre los co-jefes del grupo de Minsk de la OSCE viajaron a Bakú y Ereván, donde se reunieron respectivamente con el presidente y ministro de Exteriores azerbaiyanos, y con el primer ministro y ministro de Exteriores armenios. El acuerdo de noviembre supuso un cambio significativo en el statu quo de la región, con profundas consecuencias para Nagorno-Karabaj, Armenia y Azerbaiyán, así como también para todo el sur del Cáucaso. A su vez, el pacto fue interiorizado entre las respectivas clases políticas y poblaciones en la lógica de victoria-derrota, lo que unido a la elevada militarización de ambas sociedades planteaba interrogantes para el futuro de la región. En Armenia, el pacto desencadenó protestas políticas y sociales y exigencias de renuncia al primer ministro armenio, Nikol Pashinian –erigido líder tras la llamada Revolución de Terciopelo de Armenia en 2018–, establecimiento de un gobierno interino y elecciones anticipadas. En relación a la implementación del

pacto, en semanas posteriores el alto el fuego mayoritariamente se sostuvo, pese a algunos incidentes y varias víctimas mortales. La entrega del distrito de Kelbajar se retrasó al 25 de noviembre, mientras la de Agdam y Lachin se produjo en las fechas previstas en el acuerdo, el 20 de noviembre y 1 de diciembre. A mediados de diciembre, las partes comenzaron a implementar el intercambio de presos.

Género, paz y seguridad

Ante el estallido de la guerra, activistas locales y organizaciones de mujeres de la región y de ámbito internacional hicieron llamamientos al fin de la violencia y a la reanudación de las negociaciones de paz.

En los primeros días Mujeres de Negro de Armenia denunció lo que calificó de ataque de gran escala sin precedentes por parte de Azerbaiyán e instó a la comunidad internacional a implicarse para evitar la extensión de la violencia. A su vez, la red global de Mujeres de Negro expresó su oposición a la guerra y todas las formas de violencia, instó a un alto el fuego y el reinicio de negociaciones, sin tomar parte por ninguno de los actores contendientes, y reconociendo también a las mujeres que trabajaban

La guerra de Nagorno-Karabaj concluyó con un acuerdo que ratifica la división del control del enclave y transfiere las áreas adyacentes a Bakú, pero deja irresuelta la cuestión del estatus y no incluye referencias a formatos de negociación

por la paz en Azerbaiyán. La red Women Engage for a Common Future junto a diversas secciones estatales de la Liga Internacional de Mujeres Por la Paz y la Libertad (WILPF) también llamaron a la paz y los derechos humanos en Nagorno-Karabaj, a la participación de la sociedad civil local en el proceso a seguir tras los acuerdos del 10 de noviembre, instaron al despliegue de observadores de la OSCE, así como a la investigación de crímenes de guerra. Asimismo, reclamaron el fin de la exportación de armas a las partes en conflicto y a otros actores involucrados e la provisión de material armamentístico, y demandaron también incluir criterios

de paz y desarrollo sostenible en la cooperación futura con la región. Por otra parte, algunos análisis sobre la situación en la región en el marco de la reapertura de la guerra advirtieron de las amenazas de la militarización para la consecución de objetivos de igualdad de género. Por otra parte, y en contraste con su implicación en los dos años anteriores en defensa de una solución pacífica y negociada al conflicto la periodista armenia y esposa del primer ministro, Anna Hakobyan, anunció en septiembre su inicio de entrenamiento militar, junto a otras mujeres armenias, así como un programa de colaboración con el Ministerio de Defensa para el entrenamiento militar abierto a mujeres de entre 18 y 27 años, y en octubre expresó que se desplazaría al frente militar. Además, instó a los hombres armenios a unirse al frente militar con el fin de proteger “su patria, esposas, hijos y familiares”.

Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	
Actores negociadores	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ¹⁴
Terceras partes	OSCE, UE, ONU, EEUU y Rusia ¹⁵
Acuerdos relevantes	Acuerdo sobre los principios del arreglo del conflicto georgiano-osetio (Acuerdo de Sochi) (1992), Acuerdo de cesación del fuego y separación de las fuerzas firmado en Moscú el 14 de mayo de 1994 [acuerdo relativo al conflicto de Abjasia], Protocolo de acuerdo (2008), Implementación del plan del 12 de agosto de 2008 (2008)

Síntesis:

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

El proceso negociador continuó afrontando obstáculos, en un contexto agravado por la pandemia de la COVID-19. En su formato de más alto nivel, las llamadas Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID) se vieron ralentizadas. La ronda prevista para finales de marzo y principios de abril (la 51^a) fue pospuesta debido a la situación de pandemia. En octubre, la 51^a ronda fue de nuevo cancelada, si bien en ese caso Georgia

responsabilizó a Rusia de su fallida por su rechazo a participar en ella, lo que según Tbilisi ponía en riesgo todo el proceso de paz. Por su parte, Rusia señaló que su decisión de no participar había sido tomada junto a las autoridades de Abjasia y de Osetia del Sur y que estaba motivada por las restricciones relativas a la pandemia, afirmando que habían propuesto en su lugar una videoconferencia, pero que esta opción había sido rechazada por los co-mediadores del proceso de paz. No obstante, a lo largo del año los co-mediadores de las GID realizaron diversos viajes y reuniones en Georgia, Abjasia, Osetia del Sur y Rusia. Por otra parte, y pese a las dificultades estructurales del proceso, **un avance durante el año lo constituyó la reactivación en julio del diálogo en el nivel del mecanismo de prevención y supervisión de incidentes (IPRM) relativo a Osetia del Sur**, facilitado por la misión de la UE en Georgia y por el representante especial del secretario general de turno de la OSCE, tras semanas de intensos contactos. El IPRM de Osetia del Sur permanecía paralizado desde agosto de 2019. Por su parte, el IPRM relativo a Abjasia continuó suspendido. El Grupo de Amigos de Georgia de la OSCE instó a su reanudación. A finales de año, el jefe del Consejo de Seguridad de Abjasia y ex responsable de Exteriores de la región, Sergei Shamba, expresó la disposición de Abjasia al diálogo y señaló que había cuestiones que podrían abordarse bilateralmente, como la apertura de comunicaciones de transporte, la gestión de la planta hidroeléctrica de Enguri o el abordaje de la criminalidad. También señaló que se podría reimpulsar el diálogo entre organizaciones de la sociedad civil.

A lo largo del año cuestiones como las acciones de instalación de elementos fronterizos por parte de las fuerzas de Osetia del Sur, Abjasia y Rusia estuvieron presentes tanto en la retórica política de Georgia como en reuniones de las partes en conflicto con los actores mediadores internacionales. En ese sentido, Georgia continuó denunciando lo que considera una política de “fronterización”, en referencia al desplazamiento expansivo de las barreras que delimitan las áreas bajo control de Abjasia y Osetia del Sur. Además, Georgia denunció detenciones de ciudadanos georgianos, mientras que Abjasia, Osetia del Sur y Rusia denunciaron lo que consideran cruces ilegales de la frontera. En el marco de la pandemia, Georgia denunció el impacto del cierre de los pasos fronterizos por las dos regiones y señaló en varias ocasiones que había facilitado asistencia humanitaria a Abjasia en el marco de la pandemia, pese a las restricciones. También sectores de la sociedad civil de Georgia instaron a las autoridades georgianas a incrementar la asistencia humanitaria y médica a Abjasia. En cambio, Georgia señaló que las autoridades osetias continuaban rechazando cooperar con Georgia en el marco de la pandemia. Por otra parte, el proceso transcurrió en el contexto de tensión política en Georgia vinculado a las elecciones parlamentarias

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

15. *Ibid.*

de finales de octubre y segunda vuelta en noviembre. La oposición no reconoció los resultados, que dieron la victoria al partido en el poder, Sueño Georgiano, e impulsó protestas en las calles.

Género, paz y seguridad

Se llevaron a cabo diversos encuentros entre representantes del Gobierno georgiano partícipes en el proceso negociador y representantes de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo de entidades de mujeres, como en años anteriores, si bien el contexto de pandemia llevó a celebrarlas en formato online. Entre los encuentros –organizados por el Gobierno y con apoyo de ONU Mujeres y con presencia de otros actores como la UE al nivel de jefe de misión–, en el de julio el jefe de la Delegación de Georgia a las Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID) compartió información actualizada sobre el proceso negociador y sobre los retos asociados en el marco de la pandemia. Las participantes subrayaron los impactos del conflicto agravados por el contexto de la COVID-19, con dificultades como los problemas de acceso a servicios, incluyendo asistencia sanitaria, educación, alimentos y otros bienes para la población de ambos lados de la línea de frontera administrativa, en el marco del cierre de puntos de cruce y de medidas de confinamiento. En un nuevo encuentro en octubre, centrado en la situación de los mecanismos de diálogo IPRM, las representantes de organizaciones de mujeres participantes reiteraron sus planteamientos sobre el impacto del cierre de los puntos de cruce y los retos en acceso a medicamentos y asistencia sanitaria durante la pandemia, así como necesidades vinculadas a la adquisición de capacidades y herramientas para el aprendizaje online. Señalaron también cómo la restricción de movimiento había impactado en el acceso de la población georgiana de la región de Gali (Abjasia) a pensiones y ayudas sociales. Por otra parte, mujeres de Georgia, Abjasia y Osetia del Sur participaron en encuentros online organizados por ONU Mujeres y el Institute for War and Peace Reporting (IWPR) sobre elementos que afectaban a mujeres de ambos lados de la línea de frontera administrativa. Abordaron cuestiones como mecanismos de afrontamiento y el contexto de estrés por la pandemia, entre otros.

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 UN-FICYP en 1964. De fondo se evidenciaba la confrontación entre aspiraciones de *enosis* (unión a Grecia) y de *taksim* (partición) de la población grecochipriota y turcochipriota, respectivamente. Un golpe de Estado en 1974 con el objetivo de promover la unificación con Grecia desencadenó una invasión militar de la isla por Turquía. La crisis generó desplazamiento de población y la división de la isla entre un tercio norte bajo control turcochipriota y dos tercios en el sur bajo control grecochipriota, separados por una zona desmilitarizada, conocida como la zona de amortiguación o “Línea Verde”, supervisada por la ONU. Desde la división de la isla se han sucedido los intentos de solución, como los diálogos de alto nivel en los años setenta y las iniciativas de aproximación promovidas por sucesivos secretarios generales de la ONU en décadas siguientes. El Plan Annan para una federación bicomunal y bizonal fue aprobado en referéndum en 2004 por la población turcochipriota y rechazado por la grecochipriota. Tras el fracaso del diálogo Christofias- alat (2008-2012), en 2014 se inició una nueva etapa de negociación que en diversos momentos ha generado elevadas expectativas, acompañado de bloqueos.

El proceso de paz continuó mayoritariamente estancado, con los esfuerzos de los actores mediadores y actores de apoyo al diálogo centrados en explorar y promover su posible reanudación, mientras **el contexto del conflicto se deterioró**, en parte por el grave incremento de tensión regional en torno a la exploración de hidrocarburos y la delimitación de fronteras marítimas que enfrentaba a Turquía, por un lado, y Grecia y Chipre, por otro, disputa que involucra también a actores internacionales como Francia, Italia, Egipto y Emiratos Árabes Unidos (EAU) en apoyo de Grecia y Chipre, y que también se proyectó en el conflicto armado en Libia.¹⁶ Además, la situación de pandemia de la COVID-19 influyó a lo largo del año en el proceso, restringiendo las actividades de construcción de confianza en el nivel de la sociedad civil así como el trabajo de los comités técnicos conjuntos del proceso de diálogo. El secretario general de la ONU, António Guterres, constató en su informe de mitad de año sobre su misión de buenos oficios que pasados tres años desde las conversaciones internacionales en Crans-Montana (Suiza) –que reunieron a las partes en conflicto, los países garantes y la ONU–, **la reanudación de las negociaciones era más difícil**. Al mismo tiempo, Guterres se reafirmó en 2020 en su compromiso de noviembre de 2019 de estudiar una reunión oficiosa con las partes, las potencias garantes y la ONU pero advirtiendo que debía ser diferente. También señaló que el diálogo en el nivel de comités técnicos no podía sustituir a un proceso negociador amplio, y llamó a las partes a acordar los términos de referencia para las

16. Para más información sobre la tensión entre Turquía, Grecia y Chipre en torno a las fronteras marítimas y acceso a recursos, véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

negociaciones y a fortalecer la voluntad política para lograr una solución al conflicto

No hubo durante el año reinicio del diálogo al nivel formal de alto nivel, aunque a principios de noviembre se produjo un encuentro informal entre el líder grecochipriota, Nicos Anastasiades, y el líder turcochipriota, Ersin Tatar –elegido nuevo presidente de la entidad turcochipriota en las elecciones aplazadas de octubre–, auspiciado por la ONU. Además, a finales de año se hizo evidente que se incrementaban las dificultades y retos. **La posición del nuevo dirigente turcochipriota contraria a una federación y favorable a explorar otras modalidades de solución, como una confederación y una solución de dos Estados, arrojó incertidumbre al proceso negociador**, que ha pivotado sobre el respaldo de las partes a negociar una solución de federación bizonal y bicomunal, con igualdad política. En su cargo de primer ministro –en esa posición entre mayo de 2019 y octubre de 2020– ya se mostró contrario a la federación bizonal. **El presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdogan, también hizo un llamamiento a discutir y negociar una solución de dos Estados**, afirmando que en Chipre había actualmente dos pueblos separados, dos órdenes democráticos y dos Estados separados. Hizo sus declaraciones en el marco de una controvertida visita a la ciudad costera de Varosha –localidad de la que huyó su población grecochipriota tras la invasión de Turquía en 1974, abandonada y cerrada desde entonces, y parcialmente reabierta poco antes de las elecciones, medida fuertemente criticada por el Gobierno grecochipriota.

El año estuvo influido por **la situación de pandemia de la COVID-19, que llevó al establecimiento de medidas de restricción de movimiento y encuentros presenciales, lo que dificultó la labor de los comités técnicos. Aun así, el secretario general de la ONU destacó en su informe de mediados de año que había signos de revitalización y de mayor participación de los comités.** Entre el trabajo realizado, hubo declaraciones conjuntas de varios comités. En el marco de la pandemia, las personas integrantes del comité técnico de salud mantuvieron contacto diario. Otros niveles y espacios del proceso de paz se mantuvieron activos, en formato online, como las reuniones entre representantes políticos grecochipriotas y turcochipriotas apoyadas por la Embajada de Eslovaquia, o la llamada Vía Religiosa, que lideran líderes de las dos principales comunidades religiosas de la isla, que emitieron varias declaraciones conjuntas durante el año.

Género, paz y seguridad

En el marco del proceso formal de negociaciones de paz, se mantuvo activo el comité técnico sobre igualdad de género, si bien el alcance de la dimensión de género

en el conjunto del proceso continuó siendo limitado.

El comité mantuvo dos reuniones a lo largo del año, en formato online a causa de la pandemia, y centró sus discusiones principalmente en la situación de violencia de género, agravada durante la expansión de la COVID-19. Organizaciones de la sociedad civil alertaron en diferentes momentos del incremento de la violencia contra las mujeres. Entre otras, la organización local Hands Across the Divide –que reúne a mujeres grecochipriotas y turcochipriotas desde 2001– expresó su preocupación por el grave incremento de denuncias de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico, y señalaron que los casos que se denuncian son solo una fracción del conjunto de violencia. El comité

técnico de género del proceso negociador dio cifras –procedentes de la sociedad civil local– que señalaban un incremento del 58% de denuncias de violencia contra mujeres y niñas en el ámbito doméstico en la comunidad grecochipriota entre mediados de marzo y mediados de abril, y de un aumento del 10% en ese periodo en la población turcochipriota. Mujeres constructoras de paz también señalaron otros impactos de la pandemia entre las mujeres, en forma de incremento del trabajo invisible de los cuidados, y de impactos desproporcionados sobre sectores específicos de mujeres, como mujeres migrantes y trabajadoras del hogar. Por otra parte, en un encuentro de Hands Across the Divide en junio, en que participó la misión de la ONU UNFICYP, sus integrantes señalaron que la esfera política continuaba dominada por hombres y que continuaban las dificultades para integrar la perspectiva de género en el proceso de paz y en los procesos políticos así como para cuestionar las estructuras patriarcales en las respectivas comunidades. Por otra parte, en 2020 inició su actividad la antena chipriota de la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo.

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

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.

Se reanudó el proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo facilitado por la UE, estancado desde finales de 2018, si bien continuaron los desacuerdos en cuestiones de peso como la creación de la asociación de municipios serbios de Kosovo. Todo ello en medio de un contexto complejo, ante la pandemia de la COVID-19 y elementos de crisis política kosovar, incluyendo el procesamiento del presidente de Kosovo por crímenes de guerra en el conflicto de los años noventa. El presidente serbio y el primer ministro kosovar reiniciaron el diálogo facilitado por la UE el 12 julio, precedido de una cumbre online ese mismo mes auspiciada por Francia y Alemania y sin grandes resultados. El diálogo reanudado bajo el paraguas de la UE incluyó rondas de alto nivel político y encuentros a nivel técnico. El reinicio estuvo facilitado por el levantamiento por Kosovo de los aranceles del 100% a los productos de Serbia –medida que había llevado a la cancelación del diálogo en noviembre de 2018. No obstante, la reanudación del diálogo afrontó dificultades. Entre ellas, el **desacuerdo sobre el establecimiento de una asociación de municipalidades serbias de Kosovo**, medida recogida en un acuerdo de 2013 y de nuevo en 2015, pero pendiente de implementación. El primer ministro kosovar, Avdullah Hoti, advirtió en octubre de que la medida solo se implementaría en caso de alcanzarse un acuerdo final de resolución del conflicto con Serbia y que incluyese el reconocimiento mutuo. Además, afirmó que tal estructura no tendría competencias ejecutivas. El acuerdo de 2015 preveía que la asociación controlase cuestiones de desarrollo económico, educación, atención médica, planificación urbana y rural, así como que Serbia contribuiría económicamente al presupuesto de la asociación de municipios. **Sí se produjeron algunos avances en el proceso, como la consecución de un acuerdo en septiembre sobre cooperación en relación a personas**

Serbia y Kosovo reiniciaron su diálogo bajo facilitación de la UE, pero mantuvieron sus desacuerdos en cuestiones de peso como la implementación del acuerdo de creación de una asociación de municipios de mayoría serbia en el norte de Kosovo

desaparecidas y personas desplazadas internas. Otros temas del diálogo incluyeron el control integrado de fronteras, en relación al cual en octubre se dio por finalizada la implementación del acuerdo alcanzado en años anteriores. Además, en octubre las partes también abordaron en Bruselas cuestiones relativas a propiedad y reclamaciones financieras

Por otra parte, durante el año **EEUU incrementó su papel en el proceso.** Tras un intento fallido de convocar a las partes en EEUU en junio, a principios de septiembre (y previo al reinicio del diálogo facilitado por la UE) el presidente serbio y el primer ministro kosovar se reunieron en Washington con el presidente estadounidense, Donald Trump. Las partes firmaron **sendos acuerdos por separado con EEUU de normalización de relaciones económicas entre Serbia y Kosovo** –que incluían una disposición de fortalecimiento de relaciones diplomáticas con Israel y establecimiento de embajadas en Jerusalén, lo que fue criticado por la UE. Los acuerdos de normalización económica estuvieron precedidos por acuerdos en enero y febrero, con facilitación estadounidense, para reabrir vuelos comerciales y para restablecer el transporte ferroviario y por carretera. Algunos análisis señalaron que el fortalecimiento del papel de EEUU –especialmente desde el nombramiento del enviado de EEUU, Richard Grenell, en octubre de 2019– suponía una división de ámbitos entre la facilitación de EEUU –centrada en asuntos económicos– y de la UE –dimensión política del diálogo.

El diálogo discurrió en un contexto convulso en diversos planos. Por una parte, Kosovo continuó en **situación de crisis política interna**, derivada de las elecciones legislativas anticipadas de octubre de 2019 –tras la dimisión en julio de ese año del primer ministro Ramush Haradinaj. El nuevo Gobierno liderado por Vetevendosje –y con LDK como socios de gobierno de coalición–, que asumió el poder en febrero, colapsó a finales de marzo por una moción de confianza promovida por la LDK por desacuerdos en torno al abordaje de la pandemia y a los poderes del presidente, Hashim Thaçi en su gestión, entre otros aspectos. Le sucedió en junio un nuevo Gobierno liderado por la LDK, con Avdullah Hoti como primer ministro, criticado por Vetevendosje, que reclamaba nuevas elecciones y que movilizó protestas. El nuevo Gobierno anunció su voluntad de reiniciar el diálogo facilitado por la UE, si bien una vez reanudado fue marcando límites, como el principio de que nada estaría decidido hasta que todo estuviera decidido, hecho que añadió incerteza a los acuerdos previos alcanzados en el proceso. Por otra parte, el **presidente kosovar Thaçi dimitió en noviembre tras confirmarse la acusación contra él por parte del Tribunal Especial para Kosovo**, con sede en La Haya, por crímenes de guerra –

por el asesinato de al menos 100 civiles mientras él era comandante del ELK en la guerra entre Serbia y Kosovo de finales de los noventa

Género, paz y seguridad

Durante el año, el llamado Grupo de Seguridad y Género reclamó participación efectiva de mujeres en la delegación de Kosovo al proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo, así como en los grupos de trabajo del proceso de diálogo. Así lo hizo en un escrito presentado en junio, firmado por integrantes del grupo, incluyendo organizaciones locales como la Red de Mujeres de Kosovo (que integra a 151 organizaciones), así como actores internacionales, entre ellos diversas embajadas de países de la UE, agencias Internacionales de la ONU (ONU Mujeres, ACNUR, PNUD, entre otras) y actores

de la UE (misión EULEX, representante especial), entre otros. El Grupo instó a las instituciones de Kosovo a incrementar los esfuerzos para implementar la Ley sobre Igualdad de Género –que obliga a la inclusión de mujeres en los espacios de toma de decisión en los ámbitos ejecutivos, legislativos y judiciales–, y el Programa de Igualdad de Género 2020-2021 –que llama a la participación de mujeres en los procesos de paz y reconciliación. Los integrantes del Grupo de Seguridad y Género denunciaron la infrarrepresentación de las mujeres en el nivel del proceso de diálogo así como en consultas con la población, y señalaron también la falta de perspectiva de género del proceso. Llamaron a la participación mediante procesos transparentes y abiertos, sobre la base de consultas participativas. Por otra parte, la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo estableció en noviembre una antena en Kosovo.

6. Negociaciones de paz en Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de cinco casos de negociaciones que representaron un 12,5% del total de procesos en el mundo en 2020.
- A lo largo del año continuaron las dificultades para mantener a flote el acuerdo sobre el programa nuclear iraní, en un contexto de alta tensión entre Washington y Teherán.
- En Yemen las iniciativas de mediación y facilitación para intentar conseguir ceses de hostilidades y los intentos por implementar acuerdos previos entre las partes coexistieron con constantes escaladas de violencia.
- Persistió el crónico bloqueo de las negociaciones palestino-israelíes, sin perspectivas de diálogo tras el plan de Netanyahu de formalizar la anexión de territorios ocupados y la iniciativa de Trump para la región.
- El rechazo a los planes propuestos por Israel y EEUU en 2020 propició un acercamiento entre Fatah y Hamas y un acuerdo para celebrar elecciones presidenciales y legislativas, aunque al finalizar el año volvían a evidenciarse las diferencias entre las partes.
- La complejidad del conflicto armado en Siria tuvo su correlato en las iniciativas de cese el fuego y diplomáticas, con un elevado protagonismo de actores regionales e internacionales en los esquemas de negociación puestos en marcha.
- Grupos de mujeres de la región continuaron demandando una mayor participación en los espacios formales de negociación y en países como Siria o Yemen exigieron ceses el fuego para reducir la violencia y afrontar la pandemia de la COVID-19.

En el presente capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio durante 2020. En primer lugar, se presentan las principales características y tendencias generales de los procesos negociadores en la región. En segundo lugar, se analiza la evolución de los contextos a lo largo del año, incluyendo referencias a la perspectiva de género y a la implementación de la agenda de género, paz y seguridad. Al principio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países de Oriente Medio que fueron escenario de negociaciones durante 2020.

Tabla 6.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio año 2020

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Irán (programa nuclear)	Irán, P4+1 (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), Egipto, Francia
Palestina	Hamas, Fatah	Egipto, Qatar
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, UE, EEUU, Rusia, Turquía, Irán
Yemen	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansar Allah South Transitional Council (STC), Arabia Saudita	ONU, Arabia Saudita, Kuwait, Omán

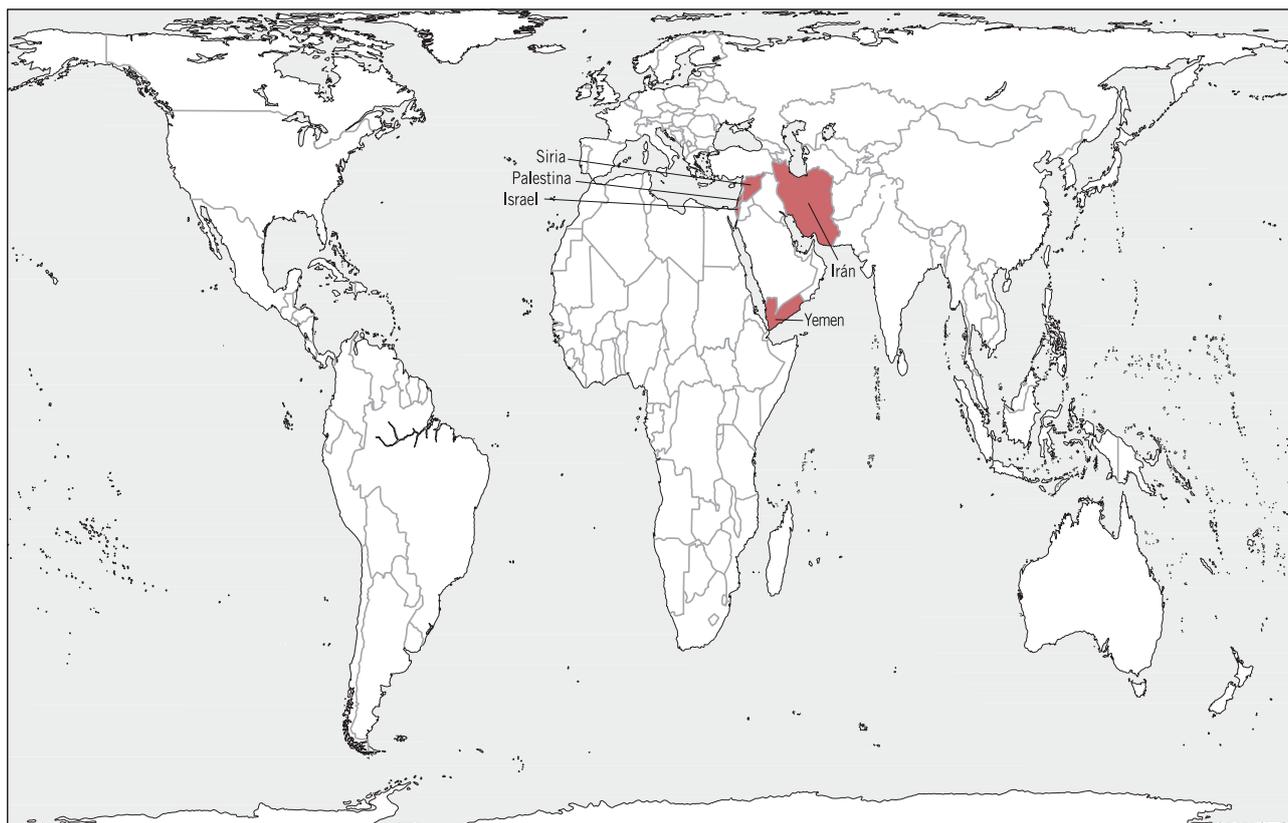
6.1 Negociaciones en 2020: tendencias regionales

En este capítulo se analizan cinco casos de negociaciones que tuvieron lugar durante 2020 en Oriente Medio, dos casos menos que el año anterior y que representan un 12,5% del total de procesos de paz identificados a nivel mundial. Tres de estas negociaciones estaban vinculadas a casos de conflicto armado: Israel-Palestina, Siria y Yemen. Los otros dos procesos estuvieron relacionados con contextos de tensión. Uno hace referencia a la pugna entre los grupos palestinos Hamas y Fatah,

otro a la tensión vinculada al programa nuclear iraní. A excepción de la disputa intra-palestina, que es de carácter interno, el resto de casos estaban vinculados a contextos internacionalizados (los conflictos armados en Siria y Yemen) o internacionales (el conflicto palestino-israelí y la tensión por el programa nuclear iraní).¹ Tres de los procesos analizados hacían referencia a casos localizados en el Mashreq (Israel-Palestina, Palestina y Siria) y otros dos se registraron en la subregión del Golfo (Yemen e Irán).

1. Véase Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

Mapa 6.1. Negociaciones de paz en 2020 en Oriente Medio



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en 2020.

En cuanto a la naturaleza de los actores implicados en los diversos procesos de negociación, **en la región todos los casos contaron con la participación de los respectivos gobiernos, de manera más o menos activa, según los casos, y a través de diversos formatos, directos e indirectos.** La interlocución de los gobiernos se produjo con actores de variada índole, incluyendo grupos armados, organizaciones de la oposición política o gobiernos de otros Estados. Así, por ejemplo, en el caso de Yemen, el Gobierno internacionalmente reconocido de Abdo Rabbo Mansour Hadi continuó implicado en el proceso auspiciado por la ONU para intentar resolver la disputa con los al-houthistas (actor también denominado Ansar Allah), grupo armado que controla parte importante del territorio yemení. Paralelamente, durante 2020 continuaron los contactos del Gobierno de Hadi con sectores independentistas del sur aglutinados en el Southern Transitional Council (STC), en el marco de un proceso facilitado por Arabia Saudita para resolver las divisiones en el bando anti al-houthista. Estos últimos contactos derivaron al finalizar el año en el establecimiento de un nuevo Gobierno de unidad que, en la práctica, debería suponer la representación del STC en el proceso con los al-houthistas liderado por la ONU.

En el caso de Irán, y en línea con lo ocurrido el año anterior, el Gobierno de Teherán mantuvo contactos

con los países que continuaron adheridos al acuerdo sobre el programa nuclear suscrito en 2015 –Francia, Reino Unido, China, Rusia y Alemania, conocidos como el grupo “P4+1”–, tras el abandono del pacto por parte del Gobierno de Donald Trump en 2018.

En el caso de Israel-Palestina, aunque las negociaciones continuaron en un estado de estancamiento crónico, el Gobierno de Israel y la Autoridad Palestina (AP) mantuvieron la coordinación en determinadas áreas –como la seguridad– en el marco de la implementación de los acuerdos de Oslo y se registraron contactos indirectos puntuales entre Israel y actores palestinos para establecer ceses de hostilidades tras períodos de escalada de violencia. En cuanto a la disputa intrapalestina, los contactos involucraron a la AP y a Hamas, que controla y gobierna la

Franja de Gaza. Finalmente, por lo que respecta a Siria, el gobierno de Bashar al-Assad continuó privilegiando la vía militar, pero continuó vinculado al proceso de Astaná –liderado por Rusia, Turquía e Irán– y al de Ginebra, promovido por la ONU, y mantuvo algunos contactos con actores kurdos a instancias de Moscú.

Un año más, el caso de Siria ilustró el destacado papel que desempeñan actores regionales e internacionales en la evolución y dinámicas de algunos procesos de negociación, por su ascendente

Los procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en 2020 representaron un 12,5% de casos a nivel mundial y estuvieron vinculados a tres contextos de conflicto armado y dos escenarios de tensión

en algunas de las partes en pugna, el compromiso en el apoyo a uno u otro bando y sus propios intereses. Esta realidad se evidenció en el conflicto armado en Siria, pero también en otros contextos internos internacionalizados –como por ejemplo en Libia² con participación de un elevado número de actores locales, regionales e internacionales. En 2020, por ejemplo, actores como Rusia o Turquía volvieron a desempeñar un papel clave a la hora de negociar ceses de fuego en territorio sirio. Las influencias regionales e internacionales en las dinámicas de los procesos y negociaciones de paz también se manifestaron en Yemen. En este caso, las tensiones entre Irán, por un lado, y Arabia Saudita y EEUU, por otro, pesaban en la decisión de Washington de sopesar la declaración de los al-houthistas –actor percibido por Riad y Washington como un “proxy” de Teherán– como grupo terrorista. Otro ejemplo significativo fue el de Israel-Palestina, y en particular el papel de EEUU, que durante el mandato de Donald Trump se alineó abierta y explícitamente con los intereses y posiciones de la derecha israelí. Prueba de ello fue la presentación del plan de Trump para la región, en enero, en presencia del primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu. Esta propuesta –calificada por la administración Trump como el “plan de paz definitivo” para la región– sirvió de precedente y cobertura para Netanyahu y su polémica iniciativa de anexionar formalmente un tercio de territorios ocupados palestinos en Cisjordania, denunciada por la AP y por múltiples actores a nivel internacional. Si bien el plan de Netanyahu quedó en suspenso, en el segundo semestre la acción de Washington fue determinante para el anuncio de normalización de relaciones diplomáticas entre Israel y cuatro países árabes (Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Sudán y Marruecos).

El peso de actores regionales e internacionales en las dinámicas y evolución de los procesos de negociación fue especialmente evidente en casos como el de Siria, Yemen o Israel-Palestina

Respecto a las terceras partes, estas estuvieron presentes en todos los casos analizados en Oriente Medio. Naciones Unidas mantuvo su implicación en todos los casos de la región –a excepción de la disputa interna palestina– a través de diferentes mecanismos y formatos. Entre ellos destaca el papel de los “enviados especiales”, presentes en los casos de Siria, Yemen e Israel-Palestina. En este último caso, además de contar con la figura de Coordinador Especial de la ONU para el Proceso de Paz en Oriente Medio (UNSCO, por sus siglas en inglés), Naciones Unidas forma parte del llamado Cuarteto para Oriente Medio (integrado también por la UE, Rusia y EEUU), un mecanismo establecido en 2003 para coordinar el apoyo internacional al proceso de paz palestino-israelí. La ONU también está implicada en el seguimiento a los compromisos adquiridos tras la adopción del

acuerdo sobre el programa nuclear iraní en 2015. Paralelamente, algunos países de la región oficiaron como terceras partes. Fue el caso de Egipto, por ejemplo, tanto en la disputa intra-palestina –El Cairo facilitó conversaciones entre Hamas y Fatah durante 2020– como en lo que respecta al conflicto palestino-israelí –autoridades egipcias promovieron treguas en momentos de escalada de violencia y respaldaron la celebración de una conferencia internacional en 2021 para reactivar las negociaciones. También fue el caso de Omán, que viene desempeñando un papel de tercera parte en el caso de Yemen y que en 2020 facilitó un acuerdo entre los al-houthistas, Arabia Saudita y EEUU para el intercambio de prisioneros.

En cuanto a la **agenda de las negociaciones**, los temas fueron variados en los diferentes contextos. Sin embargo, y siguiendo la tendencia de los últimos años **uno de los temas principales (y recurrente) en varios de los casos analizados fue la búsqueda de acuerdos de cese el fuego**. Este tema adquirió especial relevancia y notoriedad en 2020 tras la expansión de la COVID-19 y el llamamiento a un alto el fuego global por parte del secretario general de la ONU, António Guterres, que interpeló a los diferentes actores en contextos de conflicto armado a frenar la violencia y concentrar esfuerzos en la respuesta a la pandemia. La acogida al llamamiento de Guterres, hecho público el 26 de marzo, fue muy limitada en la región, ya que aunque algunos actores manifestaron su disposición a un cese de hostilidades, en la práctica continuaron registrándose hechos de violencia y vulneraciones de treguas previamente comprometidas. En el caso de Yemen, por ejemplo, Arabia Saudita –en calidad de líder de la coalición militar internacional que apoya al Gobierno de Hadi– anunció en abril una tregua unilateral. Sin embargo, la propuesta fue criticada por los al-houthistas, que exigieron que el cese de hostilidades formara parte de un acuerdo más amplio, que incluyera también otras medidas como el fin al bloqueo terrestre, marítimo y aéreo en los territorios yemeníes controlados por el grupo armado. Bajo esta lógica, el grupo presentó una propuesta alternativa al enviado especial de la ONU, que a lo largo del año intentó sin éxito que las partes se comprometieran en una declaración conjunta que incluía un compromiso de cese el fuego en todo el país, además de otras medidas de confianza y la activación de conversaciones políticas.

En el caso de Siria, el acuerdo de cese el fuego alcanzado a principios de marzo entre Rusia y Turquía para la zona de Idlib estuvo determinado principalmente por sus intereses en el conflicto –se produjo antes del llamamiento del secretario general de la ONU a causa

2. Véase el resumen sobre Libia en el capítulo 2 “Negociaciones de paz en África”.

de la pandemia– y aunque se mantuvo formalmente durante 2020, se registraron periódicas y crecientes vulneraciones al acuerdo a partir de mediados de año. Solo las SDF lideradas por las fuerzas kurdas YPG/YPJ se acogieron abiertamente al llamamiento del secretario general y decretaron una suspensión de actividades militares. Aun así, continuaron registrándose enfrentamientos esporádicos entre las SDF y grupos apoyados por Turquía, además de incidentes con ISIS. En cuanto al caso de Israel-Palestina, la mediación de Egipto derivó en una tregua informal entre Israel y grupos palestinos de Gaza en febrero y la expansión de la pandemia favoreció una cierta cooperación entre Israel y la AP, pero los meses siguientes se caracterizaron por una escalada de la tensión y nuevos hechos esporádicos de violencia ante los planes de formalizar la anexión de territorios ocupados palestinos por parte del Gobierno de Netanyahu. Otros temas relevantes en la agenda de negociaciones en la región fueron los intentos por generar gobiernos de unidad –un asunto presente, por ejemplo, en las negociaciones en Yemen–, las discusiones en torno a la celebración de elecciones –como ilustra el caso de Palestina–, los debates orientados a la preparación de nuevos textos constitucionales –en el caso de Siria– o cuestiones más específicas como la proliferación nuclear o el régimen de sanciones, en el caso de los países involucrados en el acuerdo sobre el programa atómico de Irán.

En materia de **evolución de las negociaciones y procesos de paz, el balance general de 2020 siguió la línea de períodos precedentes y no fue alentador respecto a las dinámicas de diálogo y las posibilidades de favorecer una paz sustantiva.** Como en años anteriores, prevalecieron dinámicas de estancamiento crónico de las negociaciones –como en el caso de Israel-Palestina–, distanciamiento de las partes respecto a compromisos adquiridos en acuerdos previos en contextos de incremento de tensión –como ilustran los problemas de implementación en el caso del pacto sobre el programa nuclear iraní–, sucesión de rondas de contactos o reuniones entre partes sin resultados o con resultados muy limitados (y con dificultades logísticas agravadas por el contexto de la COVID-19 –como en el caso de las conversaciones intra-sirias auspiciadas por la ONU–, y anuncios o acuerdos de cese el fuego que determinan pausas limitadas en las hostilidades y que son frecuentemente vulnerados. Incluso en algunos contextos en que se identificaron algunas dinámicas que se podrían calificar de avance, estas evidenciaron su fragilidad. Así, por ejemplo, aunque Fatah y Hamas anunciaron un acuerdo para la celebración de elecciones presidenciales y legislativas en 2021 –que serían las primeras en 15 años–, al finaliza

Uno de los temas destacados en la agenda de negociaciones en Oriente Medio fue la búsqueda de acuerdos de cese el fuego, aunque hubo una respuesta muy limitada al llamamiento a una tregua global por parte del secretario general de la ONU

2020 volvían a quedar de manifiesto los problemas y desconfianzas entre las partes por la falta de acuerdo sobre el cronograma de los comicios y por la decisión de la AP, criticada por Hamas, de reanudar su colaboración de seguridad con Israel. En el caso de Yemen, el acuerdo entre las fuerzas de Hadi y los separatistas del sur reunidos en el STC para formar un gobierno de unidad anunciado al finalizar 2020 –tras un año de acusaciones mutuas y periódicos enfrentamientos entre las partes– se vio deslucido por las críticas a su falta de inclusividad –el nuevo gabinete está integrado solo por hombres– y por el ataque explosivo en el aeropuerto de Adén en el momento en que los nuevos ministros aterrizaron en la ciudad y que evidenció los persistentes y graves retos de seguridad en el país. Respecto a Yemen, cabe apuntar que **pese a que las hostilidades se mantuvieron activas, los al-houthistas y el Gobierno de Hadi avanzaron en la implementación de uno de los puntos del Acuerdo de Estocolmo (2018) sobre los intercambios de prisioneros:** en octubre más de un millar de personas fueron liberadas, en un hecho que fue celebrado como el mayor intercambio de detenidos desde la escalada de violencia en el país en 2015.

En lo que respecta a la dimensión de género de los procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio, algunos de los casos analizados continuaron ilustrando los esfuerzos por hacer frente a la exclusión de las mujeres de los espacios de negociación formal, un fenómeno persistente pese a la existencia de marcos internacionales que promueven su participación en estos ámbitos y a las iniciativas impulsadas por organizaciones de mujeres que denuncian la marginación y exigen una mayor presencia en estos espacios. En el caso de Yemen, grupos de mujeres valoraron la formación de un gobierno de consenso en el marco de las negociaciones auspiciadas por Arabia Saudita, pero denunciaron la marginación de las mujeres y la persistente discriminación pese a su legítimo derecho a la participación política. Grupos de mujeres yemeníes insistieron en reivindicar el precedente de la Conferencia de Diálogo Nacional, que en 2014 incluyó entre sus recomendaciones la necesidad de garantizar una participación mínima de 30% de mujeres en todos los espacios de decisión política. Asimismo, recordaron que el Plan de Acción Nacional para la Resolución 1325 aprobado en 2020 por el Gobierno de Hadi incluye entre sus compromisos un mínimo de 30% de mujeres en las negociaciones de paz. En el caso de Siria, el comité constitucional establecido en 2019 en el marco del proceso de Ginebra promovido por la ONU fue considerado un avance por contar con una mayor presencia de mujeres (28% de las personas delegadas), pero a lo largo de 2020 este organismo demostró una limitada capacidad de acción

en un contexto de bloqueo agravado por la pandemia y por las dificultades para consensuar posiciones. Según informó la ONU, a lo largo del año continuaron los contactos entre el enviado especial para Siria y el consejo asesor de mujeres sirias, que entre otros temas habrían enfatizado la necesidad de atender las urgencias económicas y humanitarias.

En esta línea, cabe resaltar que un elemento común en las demandas de mujeres de Siria y Yemen –ambos contextos afectados por conflictos armados de alta intensidad, con miles de víctimas mortales anuales– fue la insistencia en un alto el fuego urgente. Este reclamo, que vienen haciendo de manera recurrente en los últimos años, se vinculó en 2020 a la necesidad de priorizar la respuesta humanitaria y afrontar los graves retos de la pandemia de la COVID-19 en ambos casos, caracterizados por el grave deterioro de las infraestructuras de salud y gravísimos padecimientos de la población civil como resultado de años de violencia. Las demandas de mujeres sirias y yemeníes también tuvieron entre sus ejes la liberación de personas detenidas y el fin de la provisión de armas a las partes en conflicto que alimentan el ciclo de violencia. Adicionalmente, mujeres sirias, yemeníes y también palestinas subrayaron la necesidad de tener en cuenta los impactos de género de la COVID-19 y de incorporar a las mujeres en los espacios de decisión y respuesta a la pandemia.

Finalmente, cabe mencionar que el desarrollo de planes de acción nacionales para la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas continuó siendo un mecanismo para intentar plasmar a nivel local los compromisos con la agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad y, en concreto, los relacionados con la prevención, transformación y resolución de conflictos. En este ámbito, cabe destacar el ya mencionado Plan de Acción Nacional aprobado en Yemen, el primer plan de este tipo en el país. Organizaciones de mujeres yemeníes valoraron su aprobación, pero criticaron algunos aspectos de su génesis y contenido, subrayando que si bien hubo consultas con organizaciones de la sociedad civil durante el proceso de elaboración, no se tuvieron en cuenta algunas de sus recomendaciones principales. Asimismo, se cuestionó la falta de presupuesto, de mecanismos para garantizar la implementación y la no inclusión de algunos temas clave como el matrimonio infantil, la situación de mujeres defensoras de derechos humanos o la eliminación de leyes y prácticas discriminatorias. En el caso de Palestina, coincidiendo con el 20 aniversario de la aprobación de la resolución 1325, el ministerio de Asuntos de la Mujer presentó el segundo Plan de Acción Nacional, que cubre el período 2020-2023 y que pretende avanzar en la participación de las mujeres palestinas en los procesos de toma de decisión y en la construcción de paz, incluyendo la reconciliación intrapalestina.

6.2 Análisis de casos

Golfo

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

Síntesis:

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

En línea con la tendencia observada el año anterior, **durante 2020 persistieron las dificultades para mantener a flote el acuerdo sobre el programa nuclear iraní** –el Plan Integral de Acción Conjunta o JCPOA, por sus siglas en inglés–, en un contexto marcado por diversos factores. Entre ellos, el abandono del pacto por EEUU en 2018 y su preferencia por una estrategia de coerción y máxima presión sobre Irán, el progresivo distanciamiento de la república islámica de los compromisos asumidos en el marco del acuerdo desde 2019, una serie de incidentes que afectaron a infraestructuras y científicos de alto nivel iraníes en 2020 y diversos hechos de violencia que involucraron a fuerzas iraníes y estadounidenses –y también israelíes– en distintos puntos de Oriente Medio y que hicieron saltar las alarmas sobre el potencial de escalada entre las partes.

Respecto a esto último, cabe destacar el impacto desestabilizador que tuvo el asesinato en enero del general iraní Qassem Soleimani, muerto en un ataque estadounidense en Iraq que derivó en acciones de

represalia de Irán. A lo largo de 2020 se produjeron otros hechos de violencia y escaramuzas, principalmente en Iraq y en el Golfo Pérsico, que dejaron en evidencia la tensión entre las partes. Adicionalmente se informó de una serie de ataques y actos de sabotaje en julio contra infraestructuras vinculadas al programa atómico iraní, entre ellas las plantas de Natanz e Isfahan. En noviembre, causó especial revuelo el asesinato del principal responsable del programa nuclear iraní, una acción en la que habrían participado fuerzas israelíes, según Teherán. Paralelamente, el Gobierno de Donald Trump se afianzó en su política de sanciones contra la república islámica y aprobó una serie de medidas de esta naturaleza a lo largo del año, contra personas, empresas, científicos, bancos, compañías de transporte y de metal, proveedores de combustible y energía eléctrica, entre otros. Según International Crisis Group, en un período de dos años y medio –hasta diciembre de 2020– Washington había aprobado casi 1.500 sanciones unilaterales contra la república islámica, con dramáticas consecuencias para la economía iraní. Estas sanciones no solo se mantuvieron, sino que se intensificaron durante 2020, a pesar de que Teherán pidió a la ONU que propiciara un levantamiento de estas medidas restrictivas para facilitar la respuesta a la pandemia de la COVID-19, que afectó severamente al país. De hecho, se estimaba que un millón de personas había contraído el virus en Irán, con casi 50.000 víctimas mortales reportadas hasta finales de noviembre.

Paralelamente, la república islámica continuó incurriendo en vulneraciones al acuerdo. A principios de año los tres Estados europeos implicados en el acuerdo –Francia, Alemania y Reino Unido, conocidos como el grupo E3– activaron el mecanismo de resolución de disputas previsto en el pacto ante los incumplimientos detectados. Pese a ello, durante una visita del representante de la política exterior de la UE a Teherán, en febrero, el presidente iraní insistió en que su país mantenía la adhesión al acuerdo y continuaría colaborando con la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA). En junio, el informe de la AIEA constató que la república islámica había seguido enriqueciendo y acumulando uranio por encima de los límites permitidos por el JCPOA y alertó sobre la falta de cooperación de Teherán para acceder a dos sitios donde se habían identificado actividades sospechosas. Los países del E3 instaron a Irán a cooperar con la AIEA y en julio se amplió el cronograma del mecanismo para la resolución de conflictos. En noviembre, nuevas informaciones de la AIEA confirmaron que Irán continuaba manteniendo reservas de uranio por encima de los umbrales acordados y que el país debía dar explicaciones sobre sitios en los que se habían identificado trazas de actividad nuclear.

Cabe destacar que en agosto Washington intentó sin éxito reactivar las sanciones de Naciones Unidas contra Irán vigentes antes del acuerdo sobre el programa nuclear de 2015, un derecho reservado para los actores signatarios del acuerdo, que EEUU abandonó. La acción generó

debates en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU y evidenció la disparidad de posiciones entre EEUU y los países firmantes del acuerdo, hecho que Teherán celebró como una victoria. Ante ello y coincidiendo con la expiración del embargo de armas de la ONU contra Irán, el Gobierno de Trump aprobó nuevas sanciones unilaterales contra la república islámica. Al finalizar el año, informaciones de prensa generaron cierta alarma al apuntar que Trump había considerado acciones militares contra la principal instalación atómica de Irán, alertando que no se podían descartar iniciativas del presidente contra la república islámica en la última fase de su mandato. En este sentido, cabe mencionar que en febrero el Senado de EEUU aprobó una norma para prevenir que el mandatario pudiera lanzar alguna acción militar contra Irán sin autorización del Congreso.

En este contexto, al finalizar el año las expectativas descansaban en los cambios que se podrían generar tras la llegada al poder del nuevo Gobierno de EEUU. En declaraciones previas a su elección como presidente, Joe Biden se mostró partidario de volver a comprometer a Washington en el JCPOA. En diciembre, en su primera reunión en un año, los ministros de Exteriores de los países signatarios del acuerdo –Francia, Alemania, Reino Unido, China, Rusia e Irán– se mostraron partidarios de no establecer precondiciones y dieron la bienvenida a un posible retorno de EEUU al acuerdo. Paralelamente, y en respuesta al asesinato en noviembre de un destacado científico nuclear iraní en un ataque atribuido a Israel, el Parlamento de Irán aprobó en diciembre una ley que insta al Gobierno a enriquecer uranio al 20% (según el JCPOA debería mantenerse por debajo del 4%) y a bloquear el acceso de la AIEA al país si en los primeros meses de 2021 no se levantaban las sanciones contra la república islámica.

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

Síntesis:
Escenario de diversos focos de conflicto en las últimas décadas, Yemen inició en 2011 un difícil proceso de transición tras las revueltas que llevaron a Alí Abdullah Saleh a abandonar la presidencia después de más de 30 años en el cargo. El accidentado proceso derivó en una rebelión de las fuerzas al-houthistas y del expresidente Saleh contra el gobierno de transición encabezado por Abdo Rabbo Mansour Hadi, que se vio obligado a abandonar el poder a principios de 2015. En marzo de ese año, una coalición internacional liderada por Arabia Saudita decidió intervenir militarmente en el país en apoyo al gobierno depuesto y a partir de entonces el conflicto ha vivido una escalada en los niveles de violencia. Ante esta evolución de los acontecimientos, Naciones Unidas –que ha estado involucrada en el país desde el inicio del proceso de transición– y algunos actores regionales e internacionales han intentado promover una vía

política para resolver el conflicto. Pese a estas iniciativas, los contactos no prosperaron y desde mediados de 2016 se instaló un bloqueo en el diálogo. No fue hasta 2018 que los contactos entre las partes se reactivaron y derivaron en la firma del acuerdo de Estocolmo ese año, despertando cautas expectativas sobre las posibilidades de una salida política al conflicto. Paralelamente, escalaron las tensiones en el bando anti al-houthista entre el Gobierno de Hadi y sectores separatistas del sur reunidos en el Southern Transitional Council (STC). A instancias de Arabia Saudita, las partes firmaron el Acuerdo de Riad (2019) con el que se pretende poner freno a la disputa.

Durante 2020 volvieron a constatarse las dificultades para reconducir el conflicto armado yemení y sus múltiples dinámicas de violencia hacia una vía política y negociada. **A lo largo del año, las iniciativas de mediación y facilitación para conseguir ceses de hostilidades y los intentos por implementar acuerdos previos entre las partes coexistieron con persistentes escaladas de violencia, que agravaron la ya dramática situación de la población yemení y agudizaron sus vulnerabilidades en el contexto de pandemia.**³ El análisis de la evolución de las negociaciones requiere tener en cuenta los dos principales –que no únicos– ejes de confrontación que afectan al país. En primer lugar, la pugna que protagonizan principalmente las fuerzas al-houthistas con el Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, la coalición militar liderada por Arabia Saudita –en la que también participa de manera destacada Emiratos Árabes Unidos (EAU)– y otros actores yemeníes que conforman el bando anti al-houthista. En segundo lugar, la disputa en el seno del bando anti al-houthista –señalada como guerra dentro de la guerra–, que enfrenta a las fuerzas de Hadi con sectores separatistas del sur agrupados en el Southern Transitional Council (STC) y respaldados por EAU.

Respecto al primer y principal eje, en 2020 persistieron las dificultades para conseguir un cese el fuego de amplio alcance y para poner en marcha un diálogo político. Aunque a finales de 2019 se despertaron algunas expectativas por la reducción relativa de la violencia y contactos informales entre las fuerzas al-houthistas y Riad, en los primeros meses de 2020 se intensificaron las hostilidades. Pese a ello, continuaron los contactos para explorar la puesta en marcha de medidas de confianza, incluyendo una reunión en febrero entre representantes del Gobierno de Hadi y al-houthistas y también de Riad, en Jordania, en la que se discutieron los términos de intercambio de prisioneros. Estas conversaciones quedaron bloqueadas por el inicio de la pandemia de la COVID-19 y por el recrudecimiento de la violencia. El enviado especial de la ONU para Yemen, Martin Griffiths insistió en la urgencia de que todas las partes se acogieran al cese el fuego global realizado por el secretario general de la ONU para dar

respuesta a la pandemia y que reanudaran los contactos para facilitar una salida política al conflicto. Aunque tanto los al-houthistas, como el Gobierno de Hadi y Arabia Saudita se mostraron partidarios de una tregua, en la práctica los enfrentamientos no cesaron. **En abril Riad declaró una tregua unilateral potencialmente con alcance en todo Yemen, pero los al-houthistas objetaron la propuesta, asegurando que un cese el fuego debía formar parte de un acuerdo más amplio** que pusiera fin también al bloqueo marítimo, terrestre y aéreo en las áreas del país controladas por el grupo armado. En esta línea, los al-houthistas hicieron una propuesta alternativa al enviado especial de la ONU, sin frenar sus ofensivas que también alcanzaron el sur de territorio saudí. En la práctica, por tanto, la violencia persistió y aunque Riad renovó formalmente la tregua unilateral, también se involucró en nuevos ataques en Yemen.

Durante el año el enviado especial de la ONU presentó varias propuestas que no fueron acogidas por las partes. De hecho, Griffiths fue cuestionado públicamente y acusado de parcialidad por ambos bandos. A lo largo de 2020 las tensiones también alcanzaron el puerto de Hodeida, pieza clave del Acuerdo de Estocolmo suscrito en diciembre de 2018 a instancias de la ONU. La localidad fue escenario de incidentes en el primer trimestre y choques armados entre al-houthistas y fuerzas respaldadas por EAU en septiembre. En este contexto, Griffiths volvió a presentar una propuesta de declaración conjunta a las partes que incluía un cese el fuego en todo el país, medidas de confianza humanitarias y económicas y conversaciones políticas. En paralelo a las hostilidades que se mantuvieron activas, **los al-houthistas y Hadi accedieron a un intercambio de prisioneros –otro de los temas contemplados en el Acuerdo de Estocolmo–, que se concretó en octubre en la liberación de 1.081 personas. El hecho fue celebrado como el mayor intercambio de prisioneros desde la escalada de violencia en el país en 2015.** Paralelamente, como parte de un acuerdo entre los al-houthistas, Arabia Saudita y EEUU facilitado por Omán, 240 personas pudieron regresar a Sanaa desde Muscat (capital omaní) a cambio de la liberación de dos estadounidenses capturados por los al-houthistas. Al finalizar el año, las perspectivas del proceso auspiciado por la ONU estaban influidas por los anuncios de que el Gobierno de EEUU podría declarar a los al-houthistas como organización terrorista y por la evolución de las negociaciones entre el Gobierno de Hadi y el STC para superar su disputa y conformar un gobierno de unidad.

Por lo que respecta a esta pugna interna, reflejo de la fragmentación del bando anti al-houthista, a principios de año Arabia Saudita incrementó las presiones al Gobierno de Hadi y el STC para la implementación del Acuerdo de Riad, suscrito en noviembre de 2019 con

3. Para más información, véase el resumen sobre Yemen en el capítulo 1 (Conflictos armados) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

la intención de frenar la escalada de violencia entre las partes. Tal y como se preveía por el acotado cronograma del acuerdo y las dificultades para llegar a consensos, la puesta en práctica del pacto no se cumplió en los 90 días iniciales estipulados, dando paso a un nuevo plan o “fase dos”. Aunque se produjeron algunos limitados intercambios de prisioneros, persistieron las diferencias sobre las zonas de repliegue y designaciones de altos cargos de seguridad. Paralelamente, las hostilidades continuaron. En este contexto, el STC planteó la necesidad de una mayor implicación de la ONU para poner en práctica el acuerdo. En abril se produjo uno de los episodios más críticos: en medio de especulaciones sobre una posible ofensiva de las fuerzas de Hadi sobre Adén y tras unas lluvias torrenciales que afectaron gravemente a esta zona, el STC decidió declarar una administración autónoma para el sur de Yemen. Pese a que se consideró que la medida ponía en entredicho el acuerdo de Riad y a nuevos enfrentamientos que se focalizaron en Abyan y la isla de Socotra –en el Golfo de Adén–, los contactos se mantuvieron a instancias de Arabia Saudita. **En julio, Arabia Saudita presentó una nueva propuesta de implementación del acuerdo de Riad que favoreció que el STC rescindiera su declaración de autonomía.**

Aunque hubo nuevas amenazas del STC de retirarse del pacto, **finalmente en diciembre las partes lograron consensuar un gobierno de unidad.** El Acuerdo de Riad disponía la formación de un gobierno conjunto y la consiguiente inclusión de delegados del STC en el proceso mediado por la ONU. En esta línea, fuentes diplomáticas anticipaban que el enviado especial de la ONU pretendía capitalizar el anuncio sobre el nuevo gobierno para presionar para la celebración de conversaciones directas con los al-houthistas y para cerrar los términos de una declaración conjunta sobre un cese el fuego, medidas económicas y humanitarias y la reanudación del proceso de paz. El nuevo gabinete yemení se conformó sin ninguna mujer –por primera vez en dos décadas–, alentando críticas de organizaciones de mujeres yemeníes. La formación del nuevo gobierno y las noticias sobre algunos pasos positivos en materia de repliegue de fuerzas desde Adén y de áreas de combate en la provincia de Abyan quedaron eclipsados al finalizar el año por el ataque explosivo y con cohetes en el aeropuerto de Adén el 30 de diciembre, en momentos en que el nuevo gabinete aterrizaba en la ciudad. La ofensiva dejó en evidencia la extrema fragilidad de la situación en el país.

El ataque en el aeropuerto de Adén en momentos en que aterrizaba el nuevo gabinete yemení evidenció la extrema fragilidad de la situación en el país

Mujeres yemeníes valoraron positivamente algunos aspectos del Plan de Acción Nacional para la Resolución 1325, pero criticaron su marginación de los espacios de decisión, incluyendo el nuevo gobierno de unidad entre las fuerzas de Hadi y el STC, que no incluyó a ninguna mujer

Género, paz y seguridad

Grupos de mujeres yemeníes como el Yemeni Women Movement valoraron la formación de un gobierno de consenso en el marco del Acuerdo de Riad, pero **denunciaron con contundencia la marginación y discriminación de las mujeres en su legítimo derecho a la participación política.** El enviado especial de la ONU para Yemen también destacó que se debían hacer más esfuerzos por incorporar a mujeres en el gabinete y en cargos de decisión, más aún teniendo en cuenta el precedente de la Conferencia de Diálogo Nacional. Este espacio contó con una participación de casi un tercio de mujeres yemeníes y concluyó su labor en 2014 con una serie de recomendaciones que incluían garantizar una participación mínima del 30% de mujeres en puestos de decisión política. Adicionalmente, cabe destacar que en mayo de 2020 el Gobierno de Hadi –que controla una parte

del territorio yemení– lanzó formalmente el **primer Plan de Acción Nacional de Yemen sobre Mujeres, Paz y Seguridad**, que también tiene entre sus objetivos fortalecer la participación de mujeres en todos los espacios de decisión. No obstante, como se ha mencionado, el nuevo gabinete yemení se conformó sin ninguna mujer. Respecto al Plan de Acción Nacional, organizaciones de mujeres yemeníes como Peace Track Initiative presentaron análisis críticos de su génesis y contenido, subrayando que si bien hubo consultas con organizaciones de la sociedad civil durante el proceso de elaboración, no se tuvieron en cuenta algunas de sus recomendaciones principales. En términos positivos se valora el compromiso de incluir un mínimo de 30% de mujeres en negociaciones de paz, pero se cuestiona la falta de presupuesto, de mecanismos para garantizar la implementación y la no inclusión de temas clave como el matrimonio infantil, la situación de mujeres defensoras de derechos humanos o la eliminación de leyes y prácticas discriminatorias.⁴

Adicionalmente, cabe mencionar que **durante 2020 grupos de mujeres yemeníes continuaron insistiendo en la urgencia de un cese el fuego.** El llamado “Grupo de las Nueve” (organizaciones que conforman la red para la implementación de la resolución 1325) demandó detener la guerra en el país y centrar los esfuerzos en la respuesta a la pandemia de coronavirus.⁵ Este grupo pidió a las partes contendientes que se comprometieran con un cese el fuego, con el fin del conflicto armado y con un acuerdo de paz integral fruto de un proceso de paz inclusivo. Algunas

4. Para más información, véase “Plan de Acción Nacional y demandas de inclusión en Yemen” en Escuela de Cultura de Pau, *Género y Paz*, enero - junio 2020.

5. El “Grupo de las Nueve” está integrado por Yemeni Women’s Pact for Peace and Security/Tawafuq, Yemeni Women’s Summit, Women’s Peace Voices, Coalition of Peace Partners, Southern Women for Peace, Women’s Solidarity Network, Women for Yemen Network, Young Leadership Development Foundation, Ma’rib Girls Foundation - Southern Women for Peace.

organizaciones como Peace Track Initiative también realizaron una valoración crítica de las propuestas de cese el fuego a partir del análisis comparado de la iniciativa presentada por los al-houthistas en abril y del borrador de declaración conjunta desarrollado por Griffiths. Tras la filtración del borrador, se cuestionó que la propuesta de la ONU defendiera la participación de mujeres y jóvenes de manera genérica y que, en la práctica, se pusiera el énfasis en su inclusión solo en las instituciones resultantes de un acuerdo marco entre las partes. En este sentido, se planteó la necesidad de una mayor interlocución con la sociedad civil para la elaboración de este tipo de documentos.

Activistas como Rasha Jarhum también destacaron que la participación marginal de las mujeres en el proceso de Estocolmo –a pesar de la creación de un consejo asesor técnico de mujeres que ha continuado trabajando con la oficina del enviado especial de la ONU– ha impedido aprovechar el potencial de las mujeres. No se designaron mujeres en los comités de seguimiento del acuerdo, ignorando por ejemplo el trabajo de organizaciones como Mothers of Abductees, que hasta principios de 2020 había conseguido la liberación de 940 personas detenidas arbitrariamente y que habría podido jugar un papel clave en los acuerdos para intercambios de prisioneros. Jarhum también reveló que algunas mujeres habían decidido no esperar más invitaciones y tomar la iniciativa, lo que llevó a un grupo de ellas a presentarse en Riad a finales de 2019 para trasladar sus prioridades y demandas. Finalmente, cabe mencionar también el trabajo de la Women Solidarity Network, integrada por más de 250 mujeres yemeníes dentro y fuera del país, de distintas filiaciones políticas, y sus actividades por la protección de las mujeres de la violencia y la promoción de derechos y de la igualdad de género en Yemen.

Mashreq

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

Síntesis:

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

En línea con lo observado en los últimos años, **a lo largo de 2020 persistió el crónico bloqueo de las negociaciones palestino-israelíes. Las perspectivas de una reactivación se vieron directamente condicionadas por el posicionamiento de la administración de Donald Trump** en EEUU, abiertamente favorable a los intereses del Gobierno israelí, que a su vez continuó con sus políticas de expansión de asentamientos y anexión de facto de los territorios ocupados durante todo el año. En enero, y después de continuos anuncios y postergaciones durante su mandato, el Gobierno de Trump dio a conocer finalmente su propuesta para abordar el conflicto –proclamada como el “plan de paz definitivo” para la región–, oficializando así su respaldo a las posturas de la extrema derecha israelí. Escenificando ese apoyo, el documento de 180 páginas fue presentado por el propio presidente de EEUU y el primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, en la Casa Blanca. El plan de Trump contemplaba el reconocimiento de asentamientos israelíes en territorios ocupados palestinos, rechazaba el derecho al retorno de la población refugiada palestina y ofrecía una forma de estatalidad palestina con una capital en las afueras de Jerusalén además de inversiones económicas, entre otras medidas. La propuesta fue rechazada por la dirigencia y población palestina y alentó manifestaciones de protesta.

Paralelamente, durante el primer trimestre continuaron los esfuerzos por intentar implementar una tregua informal en torno a la Franja de Gaza. Como en otras ocasiones, la mediación de Egipto derivó en un cese el fuego informal entre Israel y grupos palestinos gazatíes en febrero. En este contexto, la expansión de la pandemia de la COVID-19 a partir de marzo favoreció una cierta cooperación entre la AP y el Gobierno israelí. Diversas voces alertaron sobre el potencial impacto del virus en la Franja de Gaza, debido a la fragilidad de sus infraestructuras de salud a causa de los ataques y el bloqueo impuesto por Israel en los últimos años. Representantes de Hamas y de la AP plantearon la necesidad de liberar prisioneros palestinos para evitar su exposición al virus y advirtieron sobre la responsabilidades de Israel por el impacto de la enfermedad en la población palestina.

La tregua informal vigente desde antes del estallido de la pandemia y del llamamiento del secretario general de la ONU a un cese el fuego de carácter global quedó en entredicho ante una nueva escalada de tensión alentada por los planes del nuevo Gobierno israelí liderado otra vez por Netanyahu y conformado en mayo tras un acuerdo de coalición entre el Likud y el partido Azul y Blanco de Benny Gantz. **Netanyahu se mostró determinado a cumplir su promesa electoral de anexionar formalmente un tercio de los territorios ocupados de Cisjordania, incluyendo 235 asentamientos y la mayor parte del estratégico y fértil Valle del Jordán, fronterizo con Jordania.** La perspectiva de que el plan pudiera comenzar a implementarse a partir del 1 de julio, según lo anunciado por Netanyahu, motivó nuevas protestas y hechos de violencia, además de críticas de las autoridades palestinas. Tras denunciar el plan israelí, validado por la propuesta de Trump para la región, la AP suspendió los acuerdos de cooperación con Israel en mayo, mientras que Hamas advirtió que lo consideraba como una “declaración de guerra”.

A nivel internacional, diversas voces subrayaron que la medida implicaba violar los principios básicos del derecho internacional, minaba las perspectivas de una solución de dos Estados –considerada moribunda o ya del todo impracticable por muchos actores–, y advirtieron que podía agravar los padecimientos de la población palestina y desestabilizar aún más la región. En esta línea se pronunciaron el secretario general de Naciones Unidas, el enviado especial para la paz en Oriente Medio y medio centenar de expertos en derechos humanos de la ONU.⁶ En medio de rumores sobre el cronograma y sobre una posible aplicación gradual del plan, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, alertó de la ilegalidad de cualquier anexión de los territorios ocupados. Más de mil parlamentarios europeos de 25 países firmaron una declaración exigiendo una respuesta de la UE ante el plan y varios países europeos integrantes del Consejo de Seguridad de la ONU –Francia, Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, junto a Reino Unido y Noruega– advirtieron de manera conjunta que no reconocerían la anexión. Varios analistas destacaron la necesidad de poner en contexto la política anunciada por Netanyahu y considerarla como una pieza que solo hace más explícita una situación de apartheid que *de facto* ya existe.⁷ Jordania sugirió que podría retirarse

El plan de Netanyahu para formalizar la anexión de un tercio de los territorios ocupados en Cisjordania –con una lógica validada por la propuesta de Trump para la región– acrecentó la tensión, motivó protestas en Palestina y alentó críticas internacionales

o degradar el acuerdo de paz que suscribió con Israel en 1994; y algunos diplomáticos advirtieron entonces que la medida podría afectar el acercamiento de Israel con países árabes en los últimos años, resultado de su frente común contra Irán como adversario regional.⁸ En cuando a las reacciones en territorio palestino, ante el aumento en los hechos de violencia, una nueva intervención de Egipto y del enviado especial de la ONU para Oriente Medio volvió a restablecer la tregua informal entre Hamas e Israel en agosto.

En este contexto marcado por las críticas internacionales, sumado a las divisiones internas en el Gobierno israelí sobre la implementación del plan, **la iniciativa de Netanyahu quedó temporalmente suspendida y dio paso durante el segundo semestre a acuerdos de normalización de relaciones entre Israel y cuatro países de mayoría árabe promovidos por Washington.** A finales de agosto se anunció el pacto con Emiratos Árabes Unidos (EAU), en septiembre con Bahrein y en octubre con Sudán. En diciembre Marruecos se sumó a la lista y a cambio Washington proclamó que reconocía la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental.⁹ EEUU e Israel insistieron en presentarlos como un paso hacia la paz en la región, a pesar de que, en la práctica, formalizaban relaciones ya existentes entre Israel y estos Estados, no implicados en el pasado en hostilidades directas con Israel, a excepción de Sudán. Aunque la medida fue defendida por estos países como una manera de frenar el plan de anexión de Netanyahu, el primer ministro israelí aseguró que su propuesta seguía sobre la mesa. Las protestas palestinas ante estos acuerdos no consiguieron un respaldo político contundente en la Liga Árabe, que en septiembre no llegó a aprobar una resolución de condena. En medio de rumores sobre un paso en línea similar por parte de Arabia Saudita, Riad insistió en defender la Iniciativa de Paz Árabe como base para una solución.

En este contexto, durante el último trimestre la AP retomó la cooperación de seguridad con Israel suspendida en mayo –hecho que volvió a tensionar sus relaciones con Hamas–, subrayó su disposición a retomar conversaciones de paz tras la asunción de un nuevo Gobierno en EEUU e insistió en promover la celebración de una conferencia internacional de paz. **El presidente palestino hizo un llamamiento al secretario general de la ONU para convocar una reunión**

6. Associated Press, “UN chief urges Israel to back away from West Bank annexation”, *The Guardian*, 24 de junio de 2020; UN News, “UN Middle East peace envoy warns against unilateral action on all sides, as Israel threatens West Bank annexation”, UN News, 20 de mayo de 2020; UN Human Rights Office of the High Commissioner, *Israeli annexation of parts of the Palestinian West Bank would break international law – UN experts call on the international community to ensure accountability*, 16 de junio de 2020.

7. Para más información véase *¿Momento decisivo? La importancia de frenar el comercio de armas con Israel*, Escola de Cultura de Pau, Centre Delàs, IDHC, julio de 2020.

8. Reuters, “Jordan’s king says regional stability put at risk by Israeli annexation”, *Reuters*, 16 de junio de 2020; David Halbfinger y Ben Hubbard, “Arab Envoy Warns Israelis That Annexation Threatens Warming Ties”, *The New York Times*, 19 de junio de 2020.

9. Véase el resumen sobre el Sáhara Occidental en el capítulo 1 (Negociaciones de paz en África).

internacional durante los primeros meses de 2021 con el propósito de lanzar un proceso de paz “genuino” entre israelíes y palestinos. Mahmoud Abbas pidió a António Guterres que trabajara con el Cuarteto para la Paz en Oriente Medio –EEUU, Rusia, UE, ONU– y el Consejo de Seguridad de la ONU para que convocara a la cita a todas las partes concernidas e insistió en que la paz y la estabilidad en la región no serían posibles si los temas clave del conflicto permanecían sin resolver y en un contexto de ocupación persistente. Abbas subrayó el compromiso con la Iniciativa de Paz Árabe, que en 2002 ofreció normalizar relaciones con Israel a cambio de un acuerdo para un Estado palestino y un retiro total de los territorios ocupados en 1967. Al finalizar el año la AP intensificó sus gestiones diplomáticas. En diciembre Abbas viajó a Qatar y obtuvo un respaldo explícito a la causa palestina y mantuvo contactos con Vladimir Putin –que mostró la disposición de Rusia a mediar entre israelíes y palestinos en el marco del Cuarteto. Asimismo, se anunció la configuración de un comité conjunto para promover la conferencia internacional en 2021, integrado por la AP, Jordania y Egipto. Paralelamente, el Gobierno israelí continuó con sus políticas de construcción de asentamientos, demoliciones y confiscación de viviendas palestinas –entre otras–, denunciadas por grupos de derechos humanos y organismos de Naciones Unidas. La crisis interna del Gobierno israelí, en tanto, llevó en diciembre a su disolución y a una nueva convocatoria a elecciones, en la cuarta votación en menos de dos años. Los nuevos comicios estaban previstos para marzo de 2021. Finalmente, cabe mencionar que el Coordinador Especial de la ONU para el Proceso de Paz en Oriente Medio, el búlgaro Nickolay Mladenov, culminó en diciembre su período en el cargo –que ocupaba desde 2015–, siendo sucedido por el diplomático noruego Tor Wennesland.

Género, paz y seguridad

A instancias de mujeres palestinas e israelíes, **un grupo de 40 mujeres líderes a nivel internacional emitieron una declaración condenando las intenciones del Gobierno israelí de anexar formalmente un tercio de los territorios palestinos.** Reivindicando la resolución 1325 y la agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad, estas dirigentes alertaron sobre el impacto del plan de Netanyahu y también de las propuestas de Trump para la región. La declaración fue firmada por figuras como las Premio Nobel de la Paz Ellen Johnson Sirleaf, Shirin Ebadi, Mairead Maguire y Jody Williams, además de figuras de trayectoria política como Helen Clark, Mary Robinson, Radhika Coomaraswamy, Graça Machel, Navi Pillay i Margot Wallström, entre otras.¹⁰

Cabe destacar, además, que durante 2020 Palestina presentó la segunda edición del Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución 1325 de Naciones Unidas. Coincidiendo con el 20

aniversario de la aprobación de esta emblemática resolución, que dio paso a la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, el Gobierno palestino dio a conocer el nuevo plan, que cubre el período 2020-2023 y que fue desarrollado con el respaldo de Noruega. Uno de sus propósitos es avanzar en la participación de las mujeres palestinas en los espacios de decisión y en la construcción de la paz. Representantes palestinos de diversas organizaciones subrayaron la necesidad de una implementación sustantiva del plan, asociada a un sistema de supervisión y evaluaciones anuales. Paralelamente, organizaciones de derechos humanos palestinas lideradas por mujeres continuaron su tarea de registro y denuncia de los impactos específicos y desproporcionados de las políticas de la ocupación israelí en las mujeres palestinas. También alertaron sobre las consecuencias en las mujeres palestinas de la pandemia de la COVID-19 y demandaron un mayor papel de las mujeres en la respuesta a la crisis.

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.

A pesar de que el rechazo a los anuncios y políticas israelíes y de EEUU motivaron un acercamiento entre los grupos palestinos durante 2020, al finalizar el año volvían a prevalecer los obstáculos y diferencias para una reconciliación entre las partes. El plan de anexión formal de un tercio de los territorios ocupados anunciado por el Gobierno de Benjamin Netanyahu en el marco de la campaña electoral israelí y reafirmado tras la conformación de un nuevo Gobierno en abril –validado a su vez por la propuesta de “plan de paz definitivo” presentada por EEUU a principios de año– favoreció una aproximación entre Hamas y Fatah, que se escenificó sobre todo a partir del segundo semestre

10. MIFTAH, *Global call by women leaders against annexation and for peace*, 2 de julio 2020.

El plan de Netanyahu, que según el primer ministro israelí debía ponerse en marcha a partir del 1 de julio, propició a finales de junio una conferencia conjunta de representantes de diversos grupos palestinos en Gaza, incluyendo Hamas y Fatah, en la que reafirmaron su unidad para desafiar la anexión formal de territorios anunciada por Israel y el rechazo a la propuesta del Gobierno de Donald Trump. Días más tarde, ya a principios de julio y en Ramallah, el secretario general de Fatah, Jibril Rajoub, y el vicejefe de la oficina política de Hamas, Saleh al-Aroui, celebraron una nueva conferencia de prensa conjunta enfatizando la acción común contra los planes de Israel y EEUU. Entre el 22 y el 24 de septiembre las dos principales facciones palestinas, Hamas y Fatah, mantuvieron conversaciones en pro de la reconciliación en Turquía. **Tras el encuentro en Estambul se anunció un acuerdo para celebrar elecciones legislativas, para el Consejo Central de la OLP y para la presidencia de la AP,** aunque las formaciones mantenían diferencias sobre si celebrarlas de manera simultánea –opción preferida por Hamas– o por separado –alternativa defendida por Fatah, que desea que primero tengan lugar los comicios legislativos. Según trascendió, en la reunión en Turquía también se habría visualizado un diálogo nacional integral en colaboración con todas las agrupaciones palestinas.

Nuevos contactos tuvieron lugar en El Cairo, Egipto, entre el 16 y 18 de noviembre. Sin embargo, la decisión de la AP de restablecer la cooperación en materia de seguridad con Israel –suspendida en mayo como represalia por el plan de anexión anunciado por Netanyahu y en protesta por la iniciativa de EEUU– volvió a exponer las diferencias entre los actores palestinos. Hamas condenó la medida –anunciada el 17 de diciembre, mientras transcurrían las conversaciones en Egipto– y aseguró que la AP estaba ignorando los principios y valores nacionales, además de los resultados de la conferencia de líderes de las distintas facciones palestinas. Asimismo, denunció la decisión como un duro golpe a los esfuerzos por articular una respuesta conjunta a los planes de anexión y al denominado “acuerdo del siglo” de Trump y subrayó que de esta manera la AP validaba y justificaba los acuerdos de normalización de relaciones de Estados árabes con Israel anunciados desde finales de agosto. Por último, el grupo islamista alertó que la decisión de la AP ponía en entredicho y minaba la legitimidad de instituciones como el Consejo Nacional Palestino y su decisión de detener la cooperación con Israel.

Representantes de Fatah, en tanto, atribuyeron las dificultades y el fracaso de conversaciones con Hamas en Egipto a la insistencia del grupo islamista en celebrar los comicios legislativos, presidenciales

y del Consejo de la OLP de manera simultánea. El secretario del Comité Ejecutivo de Fatah, Jibril Rajoub, justificó a finales de noviembre que la reanudación de la cooperación de seguridad con Israel era una medida de emergencia que no debía repercutir en los esfuerzos por la reconciliación y descartó injerencias o presiones externas en el proceso intra-palestino. En diciembre, Abbas viajó a Qatar en lo que fue interpretado como un intento por conseguir que las autoridades qataríes usen su influencia y presionen a Hamas para llegar a un acuerdo sobre las elecciones. Paralelamente, una delegación egipcia se desplegó en Gaza para abordar el proceso de reconciliación con Hamas y la tregua informal con Israel. Informaciones de prensa indicaron que la crisis de la pandemia de la COVID-19 había incrementado los contactos entre mediadores, Hamas e Israel. Finalmente, cabe destacar que los resultados de un estudio del Palestinian Centre for Policy and Survey Research arrojaron que solo un 11% de los palestinos y palestinas consultados confiaba en que los dos grupos palestinos se reconciliarían en el corto plazo.

Género, paz y seguridad

Durante 2020 el Ministerio de Asuntos de la Mujer palestino presentó el segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, que cubre el período 2020-2023 y que, entre otros temas, pretende una mayor participación de las mujeres en todos los espacios de decisión, incluyendo los esfuerzos de reconciliación. En paralelo, organizaciones de la sociedad civil continuaron promoviendo iniciativas para favorecer una presencia más sustantiva y equitativa de mujeres y jóvenes en espacios de decisión y en las negociaciones para la reconciliación intra palestina. Asimismo, alertaron sobre los impactos específicos en las mujeres de la división política desde 2007 y denunciaron que, a pesar de constituir la mitad de la población, las mujeres han estado ausentes de los espacios formales de diálogo nacional.

Siria	
Actores negociadores	Gobierno, sectores de la oposición política y armada
Terceras partes	ONU, UE, EEUU, Rusia, Turquía, Irán
Acuerdos relevantes	Comunicado de Ginebra del Grupo de Acción por Siria (2012); Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU en apoyo a una Hoja de Ruta para un Proceso de Paz en Siria del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG) tras las Conversaciones de paz de Viena (2015) ¹¹

11. 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

Síntesis:

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

Como en los últimos años, **la complejidad del conflicto armado en Siria tuvo su correlato en las iniciativas de cese el fuego y diplomáticas, con un elevado protagonismo de actores regionales e internacionales en los esquemas de negociación puestos en marcha.** En los primeros meses del año la atención estuvo centrada en las hostilidades en el noroeste de Siria, tras la decisión del régimen de Bashar al-Assad y Rusia de intensificar la campaña armada contra el feudo opositor de Idlib a partir de finales de 2019. La violencia en la zona tuvo severos impactos en la población civil, con numerosas víctimas mortales y masivos desplazamientos forzados – entre diciembre y marzo casi un millón de personas abandonaron sus hogares a causa del conflicto en esta zona. Acuerdos previos en el marco del llamado “proceso de Astaná” habían definido esta área como una “zona de distensión”, razón por la cual Turquía acusó a Moscú de incumplimiento de los compromisos adquiridos. En este período se negociaron algunas pausas humanitarias y a mediados de enero Rusia y Turquía anunciaron un alto el fuego que no se cumplió, ya que los enfrentamientos terrestres y los ataques aéreos de Damasco se reanudaron a los pocos días. Los crecientes incidentes que involucraron

La complejidad del conflicto armado en Siria tuvo su correlato en las iniciativas de cese el fuego y diplomáticas, con un elevado protagonismo de actores regionales e internacionales en los esquemas de negociación puestos en marcha

a fuerzas sirias y tropas turcas, con bajas de ambos bandos, hicieron temer una escalada aún mayor de la violencia en febrero. **A principios de marzo, sin embargo, Moscú y Ankara llegaron a un nuevo acuerdo, que se concretó en un protocolo adicional al Memorando sobre la estabilización de la “zona de distensión” en Idlib.** En virtud del pacto –suscrito por Recep Tayyip Erdogan y Vladimir Putin tras una reunión en Moscú– se decidió interrumpir las actividades militares a lo largo de la línea de contacto en la zona de distensión desde el 6 de marzo e iniciar el despliegue de patrullas conjuntas ruso-turcas. A partir de esta fecha cesaron los ataques aéreos en Idlib, aunque continuaron de manera esporádica en otras zonas del país. El mantenimiento general de la tregua, aunque con violaciones periódicas, permitió algunos retornos de población a partir de marzo y la puesta en marcha de las patrullas conjuntas ruso-turcas. A partir de junio, sin embargo, se reanudaron los ataques aéreos y al finalizar el año el alto el fuego se mantenía formalmente, aunque en medio de periódicas y crecientes vulneraciones.

Algunos análisis destacaron que el acuerdo de cese el fuego confirmaba que, en la práctica, las decisiones sobre el cese de hostilidades en Siria se adoptan bilateralmente, entre Ankara y Moscú, más que en el marco del formato de Astaná, que también incluye a Irán –los acuerdos sobre Idlib en Sochi en septiembre de 2018 y sobre el noreste de Siria en octubre de 2019 también fueron negociados principalmente entre Turquía y Rusia.¹² En abril de 2020, los ministros de Exteriores de Rusia, Turquía e Irán mantuvieron una reunión virtual pero no emitieron una declaración conjunta y los informes que presentaron tras el encuentro evidenciaron las diferencias de prioridades e intereses entre las partes. Así, por ejemplo, Moscú subrayó la necesidad de levantar las sanciones contra el régimen sirio y –en alusión implícita a Ankara– de que se intensifiquen los esfuerzos para separar a grupos opositores de militantes de línea jihadista como los de Hayat Tahrir al-Sham en Idlib. Turquía, en tanto, insistió en que la resolución 2254 de la ONU sobre Siria debe ser la referencia para el proceso político en Siria, mientras que Rusia aludió a ella para reivindicar la soberanía e integridad territorial siria.¹³ En julio tuvo lugar una reunión virtual sobre Siria de los presidentes de Irán, Turquía y Rusia –la primera desde septiembre de 2019– que no arrojó mayores novedades. No obstante, Moscú aprovechó la ocasión para denunciar las sanciones impuestas por EEUU contra el régimen sirio, tras la entrada en vigor a mediados de junio de la Caesar Act, que castiga a individuos, entidades y países que negocien con el Gobierno de Bashar al-Assad.

12. Charles Thépaut, “The Astana Process: A Flexible but Fragile Showcase for Russia”, *Policy Watch* 3308, The Washington Institute for Near East Policy, 28 de abril de 2020.

13. Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, No: 89, 22 April 2020, *Press Release Regarding the Meeting of the Foreign Ministers of the Astana Process; Press release on Foreign Minister Sergey Lavrov’s video conference with Iranian Minister of Foreign Affairs Mohammad Javad Zarif and Turkish Minister of Foreign Affairs Mevlüt Çavuşoğlu*, 22 de abril de 2020.

Respecto a las iniciativas lideradas por la ONU, cabe destacar que **el enviado especial de la ONU para Siria insistió en marzo en la necesidad de aplicar en el país el llamamiento del secretario general de la ONU para un alto el fuego global en el marco de la pandemia**. Geir Pedersen demandó a finales de marzo un alto el fuego completo e inmediato para toda Siria, una liberación masiva de personas prisioneras y secuestradas y un acceso humanitario pleno, sostenido y sin trabas en todo el país. Ninguna de estas peticiones tuvo acogida en la práctica y solo las SDF, lideradas por las fuerzas kurdas YPG/YPJ, aceptaron el llamamiento y decretaron una suspensión de actividades militares en marzo. Aún así, se registraron enfrentamientos esporádicos de las SDF y grupos apoyados por Turquía a lo largo del año, además de incidentes con ISIS.

En el marco del proceso mediado por la ONU, en 2020 continuaron haciéndose evidentes las dificultades de las también conocidas como “conversaciones intra-sirias”. El comité constitucional creado en septiembre de 2019 –y que celebró dos rondas consecutivas ese mismo año– solo consiguió reunirse en dos ocasiones en 2020. Las reuniones fueron postergadas varias veces por el contexto de pandemia, pero también por los problemas para consensuar la agenda. No fue hasta finales de agosto que tuvo lugar la tercera ronda, en Ginebra, del grupo acotado del comité constitucional encargado de la redacción de la propuesta –integrado por 45 personas, 15 representantes del Gobierno, 15 de la oposición y 15 de la sociedad civil. Sin embargo, no se avanzó en temas sustantivos por las diferencias entre las partes ni tampoco se logró acordar los temas de una futura reunión. Tras facilitar un acuerdo entre los dos copresidentes del comité –Ahmad Kuzbari, designado por el Gobierno sirio, y Hadi al-Bahra, por la comisión de negociación de la oposición siria–, Pedersen convocó una cuarta sesión en Ginebra el 30 de noviembre, en la que se discutirían los fundamentos y principios nacionales, así como los principios constitucionales. Se preveía que el debate sobre estos temas continuara en una nueva –la quinta– sesión en enero de 2021. Al finalizar el año no habían trascendido mayores detalles sobre el resultado de la reunión en la capital suiza. En las semanas previas de la cuarta ronda de Ginebra, Pedersen realizó una serie de viajes –incluyendo Ankara, Teherán y Moscú– para intentar asegurar apoyo internacional al proceso y un clima propicio durante las negociaciones.

Durante sus contactos con actores regionales e internacionales implicados en Siria, el enviado especial insistió en la necesidad de un proceso político conforme a la resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad de la ONU –la resolución llama a un cese el fuego y a la resolución del conflicto a través de un proceso liderado por sirios y sirias, creíble e inclusivo, facilitado por la ONU. La plena aplicación de esta resolución y del comunicado de Ginebra (2012) también fue

reivindicada durante la Cuarta Conferencia de Bruselas sobre Siria y el futuro de la región –coorganizada por la UE y la ONU y celebrada virtualmente el 30 de junio– que insistió en la importancia de una solución política, la rendición de cuentas, la liberación de personas detenidas y secuestradas y el esclarecimiento del paradero de las desaparecidas. La conferencia, que reunió a representantes de más de 80 países y organizaciones internacionales, también insistió en la necesidad de tener en cuenta los retos de los países que han recibido la mayor parte de población refugiada siria. También se organizaron actos paralelos en los que participaron representantes de la sociedad civil siria.

Durante 2020 también continuaron los contactos entre el ala política de las SDF y el Gobierno sirio. Una delegación del Consejo Democrático Sirio se reunió en Damasco con representantes del régimen para discutir el establecimiento de administraciones locales autónomas en las áreas de mayoría kurda del noreste del país, en el marco de un proceso mediado por Rusia. No obstante, a finales de año el jefe de las SDF, Mazloum Kobani, reconoció públicamente –en entrevista con International Crisis Group– el pesimismo por las posibilidades de acuerdo con el Gobierno sirio, por las dificultades de obtener compromisos y garantías.¹⁴ Según algunos análisis, un punto clave de disenso entre las partes es qué fuerzas militares asegurarían el control físico del área noreste de Siria. En este contexto, Kobani se mostró favorable a que el estatus de la región se negociara como parte de un acuerdo más amplio que incluyera a todo el país, con garantes internacionales. Respecto a Turquía, el líder de las SDF reconoció implícitamente la persistencia de las hostilidades en áreas controladas por grupos sirios apoyados por Ankara y manifestó su disponibilidad a una tregua total y unilateral si EEUU o Rusia conseguían un compromiso turco para abordar las vulneraciones contra población civil en Afrin y para permitir el retorno de población kurda desplazada. Partiendo del reconocimiento de las relaciones estratégicas entre EEUU y Turquía, Kobani mostró su disposición a alcanzar acuerdos con Ankara en los que Washington actúe como mediador y garante. Análisis subrayaron que las perspectivas en este ámbito están condicionadas por la percepción de debilidad de las SDF tras el anuncio de repliegue de EEUU y por las políticas que decida implementar el nuevo Gobierno estadounidense hacia la región.

Paralelamente, durante el año se informó de conversaciones entre grupos kurdos –en concreto entre las YPG y el Consejo Nacional Kurdo (KNC), que aglutina a varios grupos de la oposición kurda– tendientes a promover una gobernanza más inclusiva en las áreas controladas por las SDF, en un proceso que contaría con el apoyo de EEUU y Francia. Cabe consignar también que en octubre las SDF decretaron una amnistía que benefició a más de 600 presos sirios de ISIS no

14. International Crisis Group, *The SDF Seeks a Path Toward Durable Stability in North East Syria*, Commentary/ Middle East and North Africa, 25 de noviembre de 2020.

involucrados en delitos de sangre y que habían mostrado arrepentimiento por su adhesión al grupo.

Género, paz y seguridad

Las mujeres sirias continuaron teniendo una participación muy limitada en los espacios formales de negociación, a pesar de su extenso trabajo y múltiples iniciativas en el ámbito de la construcción de paz y la búsqueda de verdad y justicia. Cabe recordar que el comité constitucional establecido a finales de 2019 supuso un aumento en los niveles de representación numérica, con un 28% de mujeres, incluyendo en el organismo más reducido encargado de redactar la propuesta. No obstante, la capacidad de incidencia en este espacio estuvo condicionada por el bloqueo del mismo durante 2020, debido a la pandemia y a las dificultades para consensuar posiciones. La ONU informó que durante 2020 el enviado especial para Siria continuó sus contactos con el consejo asesor de mujeres sirias – Syrian's Women Advisory Board, WAB por sus siglas en inglés. Pedersen mantuvo consultas en los márgenes de la reunión del comité constitucional en Ginebra en agosto, momento en que el consejo habría enfatizado la necesidad de que el proceso político se desarrolle en paralelo a una mejora en las condiciones de vida de la población siria. En esta línea, trasladaron su preocupación por la situación de salud y de seguridad y por las urgencias económicas y humanitarias. Cabe destacar que el propio secretario general de la ONU

Ante la extrema vulnerabilidad de la población siria frente a la COVID-19 tras nueve años de guerra, mujeres sirias insistieron en un alto el fuego permanente, la liberación de personas presas y el fin a la provisión de armas a todos los bandos

ha valorado este tipo de espacios de consulta, pero enfatizando que no puede sustituir la participación directa.

En el marco de la conferencia de Bruselas sobre Siria, algunas voces subrayaron la necesidad de poner a las mujeres sirias, sus necesidades y derechos, en el centro de la respuesta al conflicto y a la crisis añadida derivada de la pandemia del coronavirus que como en otras latitudes ha incrementado los riesgos para las mujeres. Desde el inicio de la pandemia, organizaciones lideradas

por mujeres dentro y fuera de Siria vienen enfatizando la extrema vulnerabilidad de la población a la COVID-19 por la extensa destrucción de infraestructuras de salud tras nueve años de conflicto y las carencias en equipamientos y personal médico. Asimismo, expresaron su preocupación por las repercusiones en la salud sexual y reproductiva de las mujeres y por las dificultades para adoptar las medidas mínimas de prevención del virus entre población desplazada que vive en condiciones de hacinamiento, con problemas de higiene y acceso a agua potable. En este contexto, sus demandas insistieron en un alto el fuego permanente y de alcance nacional; la liberación de personas presas y secuestradas –o, al menos, el acceso de asistencia médica a los centros de detención–; la suspensión en la provisión de armas a todos los bandos; una respuesta humanitaria y de salud sensible al género y la inmediata reapertura de los pasos fronterizos cerrados para facilitar el acceso de ayuda, en especial a áreas especialmente afectadas por la crisis humanitaria, como Idlib.¹⁵

15. WILPF, *Centering Women, Peace and Security in Ceasefires*, WILPF-Women, Peace and Security Programme, mayo de 2020.

Anexo 1: Resumen de los conflictos armados en 2021¹

Conflict ² -inicio-	Tipología ³	Actores principales ⁴	Intensidad ⁵
			Evolución ⁶
ÁFRICA			
Burundi -2015-	Interno internacionalizado	Gobierno, Juventudes Imbonerakure, partido político CNDD-FDD, partido político CNL, grupos armados RED-TABARA, FPB (anteriormente FOREBU), FNL	1
	Gobierno		=
Camerún (Ambazonia/ North West y South West) -2018-	Interno internacionalizado	Gobierno de Camerún, movimiento secesionista político-militar en el que destacan la coalición opositora Ambazonia Coalition Team (ACT, incluyendo IG Sako, del que forman parte los grupos armados Lebialem Red Dragons y SOCADEF) y Ambazonia Governing Council (AGovC, incluyendo el IG Sisiku, cuyo brazo armado es el Ambazonia Defence Forces, ADF)	3
	Autogobierno, Identidad		=
Etiopía (Tigray) -2020-	Interno internacionalizado	Gobierno de Etiopía, Gobierno de Eritrea, Gobierno regional del estado de Tigray, cuerpos de seguridad y milicias del Tigray People's Liberation Front (TPLF)	3
	Gobierno, Autogobierno, Identidad		↑
Libia -2011-	Interno internacionalizado	Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) con sede en Trípoli, Gobierno con sede en Tobruk/Bayda, grupos armados de diverso signo, incluyendo el Ejército Nacional de Libia (LNA) -también denominado Fuerzas Armadas Árabes de Libia (ALAF)-, milicias de Misrata, Petroleum Facilities Guard, Brigadas de Defensa de Bengasi (BDB), ISIS, AQMI, mercenarios, EEUU, Francia, Reino Unido, Egipto, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, Jordania, Turquía, Qatar, Rusia, entre otros países	3
	Gobierno, Recursos, Sistema		=
Mali -2012-	Interno internacionalizado	Gobierno, CMA (MNLA, MAA facción, CPA, HCUA), Plataforma (GATIA, CMPFPR, MAA facción), MSA, Ansar Dine, MUYAO, AQMI, MRRA, al-Mourabitoun, Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (JNIM o GSIM), Estado Islámico en la Provincia de África Occidental (ISWAP) -también conocido como Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS)-, Katiba Macina, MINUSMA, Francia (operación Barkhane), Fuerza Conjunta Sahel G5 (Mauritania, Chad, Malí, Níger y Burkina Faso), EEUU, Takouba Task Force (Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Malí, Holanda, Níger, Noruega, Portugal, Suecia y Reino Unido)	3
	Sistema, Autogobierno, Identidad		=

1. Tabla extraída de Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.
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 2020 con la del 2019, apareciendo el símbolo de escalada de la violencia (↑) si la situación general del conflicto durante 2020 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.

Conflict -inicio-	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
ÁFRICA			
Mozambique (Norte) -2019-	Interno internacionalizado	Gobierno, Islamic State Central Africa Province (ISCAP) -anteriormente autodenominado Ahlu Sunnah Wa-Jama (ASWJ)-, al-Qaeda, empresa de seguridad privada sudafricana DAG (Dyck Advisory Group)	3
	Sistema, Identidad		↑
Región Lago Chad (Boko Haram) - 2011-	Interno internacionalizado	Gobierno de Nigeria, milicia progubernamental Civilian Joint Task Force, facciones de Boko Haram (ISWAP, JAS-Abubakar Shekau, Ansaru, Bakura), milicias civiles, fuerza conjunta MNJTF (Benín, Nigeria, Camerún, Chad, Níger)	3
	Sistema		=
Región Sahel Occidental -2018-	Internacional	Burkina Faso, Malí, Níger, Costa de Marfil, Fuerza Conjunta Sahel G (Mauritania, Chad, Malí, Níger y Burkina Faso), Joint Task Force para la región Liptako-Gourma (Malí, Níger y Burkina Faso), MINUSMA, Francia (operación Barkhane), EEUU, Takouba Task Force (Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Malí, Holanda, Níger, Noruega, Portugal, Suecia y Reino Unido), Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (JNIM o GSIM), Estado Islámico en la Provincia de África Occidental (ISWAP) –también conocido como Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS)–, Macina Liberation Front (FML), Ansaroul Islam, otros grupos yihadistas y milicias comunitarias	3
	Sistema, Identidad, Recursos		↑
RCA -2006-	Interno internacionalizado	Gobierno, grupos armados de la ex coalición rebelde Séléka (FPRC, RPRC, MPC, UPC, MLCJ), milicias anti balaka, milicia 3R, grupo armado ugandés LRA, otros grupos armados locales y extranjeros, Francia, MINUSCA	2
	Gobierno, Recursos		↑
RDC (este) -1998-	Interno internacionalizado	Gobierno, FDLR, escisiones de las FDLR (CNRD-Ubwiyunge, RUD-Urunana), milicias Mai-Mai, Nyatura, APCLS, NDC-R, LRA, grupos armados de Ituri, milicias comunitarias de Kivu Sur, grupos armados burundeses, Burundi, Rwanda, MONUSCO	3
	Gobierno, Identidad, Recursos		=
RDC (este – ADF) -2014-	Interno internacionalizado	RDC, Uganda, milicias Mai-Mai, grupo armado de oposición ADF, MONUSCO	3
	Sistema, Recursos		↑
Somalia -1988-	Interno internacionalizado	Gobierno Federal, fuerzas regionales progubernamentales, Somalilandia, Puntlandia, milicias de clanes y señores de la guerra, Ahlu Sunna wal Jama'a, EEUU, Francia, Etiopía, AMISOM, EUNAVFOR Somalia, Operation Ocean Shield, al-Shabaab, ISIS	3
	Gobierno, Sistema		=
Sudán (Darfur) -2003-	Interno internacionalizado	Gobierno, milicias progubernamentales PDF, milicias progubernamentales janjaweed, unidad paramilitar Rapid Support Forces (RSF), coalición armada Sudan Revolutionary Forces (SRF, compuesta por JEM, SLA-AW, SLA-MM y SPLM-N), diversas facciones del SLA y otros grupos armados, 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 Support Forces (RSF), Sudán del Sur	1
	Autogobierno, Recursos, Identidad		↓
Sudán del Sur -2009-	Interno internacionalizado	Gobierno (SPLM/A), grupo armado SPLA-in Opposition (facción ex vicepresidente Riek Machar), facciones disidentes del SPLA-IO dirigidas por Peter Gatdet y Gathoth Gatkuoth, SPLM-FD, SSLA, SSDM/A, SSDM-CF, SSNLM, REMNASAS, 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 (EI-KP)	3
	Sistema		↓
Filipinas (NPA) -1969-	Interno	Gobierno, NPA	1
	Sistema		=
Filipinas (Mindanao) -1991-	Interno internacionalizado	Gobierno, Abu Sayyaf, BIFF, Estado Islámico de Lanao/Dawlah Islamiyah/Grupo Maute, Ansarul Khilafah Mindanao, Grupo Toraiife, facciones del MILF y el MNLF	1
	Autogobierno, Identidad, Sistema		↓

Conflict -inicio-	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
ASIA			
India (Jammu y Cachemira) -1989-	Interno internacionalizado	Gobiernos, Lashkar-e-Toiba (LeT), Hizb-ul-Mujahideen, Jaish-e-Muhammad, United Jihad Council, JKLF	2
	Autogobierno, Identidad		=
India (CPI-M) -1967-	Interno	Gobierno, CPI-M (naxalitas)	1
	Sistema		↓
Myanmar -1948-	Interno internacionalizado	Gobierno, grupos armados (Firmantes del alto el fuego: ABSDF, ALP, CNF, DKBA, KNU, KNU/KNLA-PC, PNLO, RCSS, NMSP, LDU; No firmantes del alto el fuego: KIA, NDAA, MNDAA, SSPP/SSA, TNLA, AA, UWSA, ARSA, KNPP)	2
	Autogobierno, Identidad		↑
Pakistán -2001-	Interno internacionalizado	Gobierno, Fuerzas Armadas, servicios de inteligencia, milicias talibán, insurgentes internacionales, EEUU	2
	Sistema		↓
Pakistán (Baluchistán) -2005-	Interno internacionalizado	Gobierno, Fuerzas Armadas, servicios de inteligencia, BLA, BRP, BRA, BLF y BLT, Baloch Raji Aojoi Sangar, LeJ, TTP, talibanes afganos (shura de Quetta), ISIS	1
	Autogobierno, Identidad, Recursos		↓
Tailandia (sur) -2004-	Interno	Gobierno, BRN y otros grupos armados de oposición secesionistas	1
	Autogobierno, Identidad		↓
EUROPA			
Armenia - Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) -2020-	Interno internacionalizado	Azerbaiyán, Armenia, autoproclamada República de Nagorno-Karabaj	3
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↑
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	1
	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 Mis, Majlis Shura al-Mujahideen fi Aknaf Bayt al-Maqdis y Katibat al-Rabat al-Jihadiya, Popular Resistance Movement, Liwaa al-Thawra y Hasm)	2
	Sistema		↓
Iraq -2003-	Interno internacionalizado	Gobierno, fuerzas militares y de seguridad iraquíes, fuerzas kurdas (peshmergas), milicias chiíes (Unidades de Movilización Popular), milicias sunníes, ISIS, coalición internacional anti-ISIS liderada por EEUU, EEUU, Irán, Turquía, Israel	3
	Sistema, Gobierno, Identidad, Recursos		=
Israel-Palestina -2000-	Internacional	Gobierno israelí, milicias de colonos, AP, Fatah (Brigadas de los Mártires de Al Aqsa), Hamas (Brigadas Ezzedin al Qassam), Yihad Islámica, FPLP, FDLP, Comités de Resistencia Popular, grupos salafista	1
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↓
Siria -2011-	Interno internacionalizado	Gobierno, milicias pro-gubernamentales, Ejército Sirio Libre, Ahrar al-Sham, Fuerzas Democráticas de Siria (coalición que incluye a las milicias YPG/YPJ del PYD), Jabhat Fateh al-Sham (ex Frente al-Nusra), Hay'at Tahrir al-Sham (HTS), ISIS, coalición internacional anti-ISIS liderada por EEUU, Turquía, Hezbollah, Irán, Rusia, entre otros actores armados	3
	Gobierno, Sistema, Autogobierno, Identidad		=
Yemen (al-houthistas) -2004-	Interno internacionalizado	Fuerzas leales al Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, seguidores del clérigo al-Houthi (al-Shabab al-Mumen/Ansar Allah), fuerzas leales al ex presidente Alí Abdullah Saleh, milicias tribales vinculadas al clan al-Ahmar, milicias salafistas, sectores armados vinculados a partido islamista Islah, sectores separatistas agrupados en el Southern Transitional Council (STC), coalición internacional liderada por Arabia Saudita, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Irán	3
	Sistema, Gobierno, Identidad		↑
Yemen (AQPA) - 2011-	Interno internacionalizado	Gobierno, Al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA/Ansar Sharia), ISIS, EEUU, coalición internacional liderada por Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU), milicias tribales, milicias al-houthistas/Ansar Allah	1
	Sistema		=

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

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

Anexo 2: Resumen de las tensiones en 2020¹

Tensión ²	Tipología ³	Actores principales	Intensidad ⁴
			Evolución ⁵
ÁFRICA			
África Central (LRA)	Internacional	Fuerzas Armadas de Sudán, Sudán del Sur, RDC, RCA y Uganda, milicias comunitarias y grupos armados de los países de la región	1
	Recursos		=
Argelia	Interno	Gobierno, poder militar, oposición política y social, movimiento Hirak	1
	Gobierno		↓
Argelia (AQMI)	Interno internacionalizado	Gobierno, grupos armados AQMI (ex GSPC), MUYAO, al-Mourabitoun, Jund al-Khilafa (filial de ISIS), ISIS, gobiernos del norte de África y Sahel	2
	Sistema		=
Benín	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
Chad	Interna	Gobierno, grupos armados (UFR, UFDD), oposición política y social, milicias comunitarias	3
	Gobierno, Recursos, Territorio		↑
Costa de Marfi	Interna internacionalizada	Gobierno, milicias leales al ex presidente Laurent Gbagbo, mercenarios, ONUCI	2
	Gobierno, Identidad, Recursos		↑
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	Gobierno de Eritrea, Gobierno de Etiopía	1
	Territorio		↓
Etiopía	Interna	Gobierno, oposición política y social, diversos grupos armados	3
	Gobierno		↑
Etiopía (Oromiya)	Interna	Gobierno de Etiopía, gobierno regional, oposición política (partidos OFDM, OPC) y social, oposición armada OLF/OLA, IFLO	3
	Autogobierno, Identidad, Recursos		↑
Etiopía – Egipto – Sudán	Internacional	Etiopía, Egipto, Sudán	2
	Recursos		↑
Gambia	Interna	Gobierno, sectores del Ejército, oposición política	1
	Gobierno		↑
Guinea	Interna	Gobierno, Fuerzas Armadas, partidos políticos de oposición, sindicatos	2
	Gobierno		↑
Guinea-Bissau	Interna internacionalizada	Gobierno de transición, Fuerzas Armadas, oposición política, redes internacionales de narcotráfico	2
	Gobierno		↑

1. Tabla extraída de Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.
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 2020 con la del año 2019 apareciendo el símbolo (↑) si la situación general durante 2020 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		=
Kenia	Interna internacionalizada	Gobierno, milicias de adscripción étnica, oposición política y social (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil), grupo armado SLDF, secta Mungiki, partido MRC, grupo armado somalí al-Shabaab y grupos simpatizantes de al-Shabaab en Kenia, ISIS	3
	Gobierno, Sistema, Recursos, Identidad, Autogobierno		↑
Malawi	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
Malí	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		↑
Madagascar	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno, Recursos		=
Marruecos – Sáhara Occidental	Internacional ⁶	Marruecos, República Árabe Saharaui Democrática (RASD), grupo armado Frente POLISARIO	3
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↑
Mozambique	Interna	Gobierno, RENAMO	1
	Gobierno, sistema		↓
Nigeria	Interna	Gobierno, oposición política, organizaciones de la sociedad civil, comunidades cristianas y musulmanas, ganaderas y agrícolas, milicias comunitarias, grupos criminales, IMN, IPOB, MASSOB	3
	Gobierno, Identidad, Recursos		↑
Nigeria (Delta Níger)	Interna	Gobierno, grupos armados, MEND, MOSOP, NDPVF, NDV, NDA, NDGJM, IWF, REWL, PANDEF, Joint Revolutionary Council, milicias de las comunidades ijaw, itsereki, urhobo y ogoni, grupos de seguridad privada	1
	Identidad, Recursos		=
RDC	Interna	Gobierno liderado por Cap pour le Changement (coalición liderada por Félix Tshisekedi), en coalición con el Front Commun pour le Congo (coalición liderada por Joseph Kabila, sucesora de la Alianza por la Mayoría Presidencial), oposición política y social, grupos armados del este del país	2
	Gobierno		↑
RDC – Ruanda	Internacional	Gobierno de RDC, Gobierno de Ruanda, grupos armados FDLR y M23 (ex CNDP)	1
	Identidad, Gobierno, Recursos		=
RDC – Uganda	Internacional	Gobierno de RDC, Gobierno de Uganda, grupos armados ADF, M23 (ex CNDP), LRA, grupos armados que operan en Ituri	1
	Identidad, Gobierno, Recursos, Territorio		=
Ruanda	Interna internacionalizada	Gobierno, grupo armado ruandés FDLR, oposición política, sectores disidentes del partido gubernamental RPF, diáspora ruandesa en otros países de África y en Occidente	2
	Gobierno, Identidad		=
Ruanda - Burundi	Internacional	Gobierno de Ruanda, Gobierno de Burundi, grupos armados	3
	Gobierno		↓
Ruanda - Uganda	Internacional	Gobierno de Ruanda, Gobierno de Uganda	2
	Gobierno		↓
Senegal (Casamance)	Interna	Gobierno, facciones del grupo armado Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC)	1
	Autogobierno		=
Somalia (Somalilandia-Puntlandia)	Interna	República de Somalilandia, región autónoma de Puntlandia, estado de Khatumo	2
	Territorio		=
Sudán	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		↓
Sudán – Sudán del Sur	Internacional	Gobierno de Sudán, Gobierno de Sudán del Sur	1
	Recursos, Identidad		↓

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

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

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

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			
Tayikistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, antiguos señores de la guerra, grupos armados regionales, Uzbekistán, Kirguistán	1
	Gobierno, Sistema, Recursos, Territorio		↓
Uzbekistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición social y política, grupos armados regionales, Tayikistán, Kirguistán	1
	Gobierno, Sistema, territorio		=
EUROPA			
Belarús	Interna	Gobierno, oposición social y política	2
	Gobierno		↑
Bosnia y Herzegovina	Interna internacionalizada	Gobierno central, Gobierno de la República Srpska, Gobierno de la Federación de Bosnia y Herzegovina, alto representante de la comunidad internacional	1
	Autogobierno, Identidad, Gobierno		=
Turquía - Grecia, Chipre	internacional	Turquía, Grecia, República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre, UE, Egipto, Italia, Emiratos Árabes Unidos, Francia, Gobierno de Acuerdo Nacional de Libia	2
	Territorio, Recursos, Autogobierno, Identidad		↑
España (Cataluña)	Interna	Gobierno de España, Gobierno de Cataluña, partidos políticos independentistas y no independentistas, actores de la sociedad civil, poder judicial	1
	Autogobierno, Identidad		↓
Georgia (Abjasia)	Interna internacionalizada	Georgia, autoproclamada República de Abjasia, Rusia	1
	Autogobierno, Identidad, Gobierno		↑
Georgia (Osetia del Sur)	Interna internacionalizada	Georgia, autoproclamada República de Osetia del Sur, Rusia	1
	Autogobierno, Identidad		↑
Moldova, Rep. de (Transnistria)	Interna internacionalizada	Moldova, autoproclamada República de Transnistria, Rusia	1
	Autogobierno, Identidad		=
Rusia (norte del Cáucaso)	Interno	Gobierno federal ruso, gobiernos de las república de Daguestán, Chechenia, Ingushetia, Kabardino-Balkaria, grupos armados de oposición (Emirato Caucásico e ISIS)	2
	Sistema, Identidad, Gobierno		↑
Serbia – Kosovo	Internacional ⁸	Serbia, Kosovo, representantes políticos y sociales de la comunidad serbia de Kosovo, misión de la ONU UNMIK, misión de la OTAN KFOR, misión de la UE EULEX	1
	Autogobierno, Identidad, Gobierno		↓
Turquía	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, ISIS, organización de Fetullah Gülen	2
	Gobierno, Sistema		=
ORIENTE MEDIO			
Arabia Saudita	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, grupos armados, incluyendo AQPA y filiales de ISIS (Provincia de al-Hijaz, Provincia de Najd)	1
	Gobierno, Identidad		=
Bahrein	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno, Identidad		=
Egipto	Interna	Gobierno, oposición política y social	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)	1
	Autogobierno, Identidad		=
Irán (Sistán Baluchistán)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados Jundollah (Soldados de Dios / Movimiento de Resistencia del Pueblo), Harakat Ansar Iran y Jaish al-Adl, Pakistán	1
	Autogobierno, Identidad		=

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

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

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

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

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

Glosario

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

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

OCHA: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas

OCI: Organización para la Cooperación Islámica

OEA: Organización de los Estados Americanos

OFDM: Movimiento Democrático Federalista Oromo

OIF: Organización Internacional de la Francofonía

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OLF: Frente de Liberación Oromo

ONG: Organización No Gubernamental

ONLF: Frente de Liberación Nacional de Ogadén

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ONUCI: Operación de Naciones Unidas en Côte d'Ivoire

OPC: Etiopía Oromiya

OPM: Organización de la Papua Libre

OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

OTAN: Organización para el Tratado del Atlántico Norte

PANDEF: Pan-Niger Delta Forum

PDKI: Partido Democrático Kurdo

PJAK: Partido por la Vida Libre en Kurdistán

PKK: Partido de los Trabajadores del Kurdistán

PNDPC: Pan Niger Delta Peoples' Congress

PNLO: Organización de Liberación Nacional Pa-Oh

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNV: Partido Nacionalista Vasco

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

PP: Partido Popular

PREPAK: Partido Nacional Revolucionario de Kangleipak

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

PS: Provincia de Sinaí

PSE-EE: Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

PYD: Partido Unión Democrática de kurdos en Siria

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

RABMM: Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán

RAMM: Región Autónoma del Mindanao Musulmán

RASD: República Árabe Saharaui Democrática

RCA: República Centroafricana

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

RDC: República Democrática del Congo

RECOM: Comisión Regional para el Establecimiento de los Hechos sobre todas las Víctimas de Crímenes de Guerra y otras graves Violaciones de los Derechos Humanos cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia

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

RENAMO: Resistencia Nacional Mozambiqueña

REWL: Red Egbesu Water Lions

RPF: Frente Patriótico Rwandés

RPF: Frente Popular Revolucionario

RSADO: Organización Democrática Afar del Mar Rojo

RSF: Fuerzas de Apoyo Rápido

SADC: Comunidad de Desarrollo del África Austral

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

SCDF: Fuerzas de Restauración del Sur de Camerún

SDC: Consejo Democrático de Siria

SDF: Fuerzas Democráticas de Siria

SDF: Frente Socialdemócrata de Camerún

SLA: Ejército de Liberación de Sudán

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

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

SLDF: Fuerzas de Defensa de la Tierra Sabao

SOCADDEF: Fuerzas de Defensa de Camerún del Sur

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

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

SPLM: Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés

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

SRF: Fuerzas Revolucionarias de Sudán

SSA: Ejército del Estado de Shan

SSA-N: Ejército del Estado de Shan – Norte

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

SSLA: Ejército para la Liberación de Sudán del Sur

SSOMA: Alianza de Movimientos de Oposición de Sudán del Sur

SSPP: Partido del Progreso del Estado Shan

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

SSUF: Frente Unido de Sudán del Sur

START: Tratado de Reducción de las Armas Estratégicas

STC: Consejo de Transición del Sur

TAK: Los Halcones de la Libertad del Kurdistán

TCG: Grupo Trilateral de Contacto

TNLA: Ejército Nacional de Liberación Ta-ang

TNP: Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares

TPLF: Frente Popular de Liberación de Tigrayan

TTP: Tehrik-e-Taliban Pakistan

UA: Unión Africana

UE: Unión Europea

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

UFR: Unión de las Fuerzas de Resistencia

ULFA: Frente Unido de Liberación de Assam

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

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

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

UNAMI: Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Iraq

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

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

UNLF: Frente Unido de Liberación Nacional

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

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

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

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

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

UNSMIL: Misión de Apoyo a Naciones Unidas en Libia

UNOCA: Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central

UPC: Unión por la Paz en la República Centroafricana

UPLA: Ejército de Liberación del Pueblo Unido

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

UWSA: Ejército del Estado Wa Unido

UWSP: Partido del Estado de Wa Unido

UPyD: Unión Progreso y Democracia

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

YPG: Unidad de Protección del Pueblo

YPJ: Unidades de Protección de Mujeres

YWPL: Mujeres Jóvenes por la Paz y el Liderazgo

ZEE: Zona Económica Exclusiva

ZUF: Frente Unido Zeliangrong

Escola de Cultura de Pau

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

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

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

Escola de Cultura de Pau

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



Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza los procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2020. El examen de la evolución y las dinámicas de las negociaciones a nivel mundial permite ofrecer una mirada global sobre los procesos de paz, identificar tendencias y facilitar un análisis comparativo entre los distintos escenarios. *Negociaciones de paz 2020* 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.

Negociaciones de paz. Análisis de tendencias y escenarios es una herramienta de información indispensable para comprender las tendencias y los problemas en las negociaciones de paz. Proporciona datos y estadísticas muy necesarios con un análisis ordenado con excelentes infografías. Es un recurso imprescindible para el equipo de apoyo a la mediación del Servicio Europeo de Acción Exterior en su acción de apoyo a procesos de paz o el desarrollo de políticas. También lo utilizo con regularidad en mi investigación, para la docencia y para publicaciones.

Dra. Antje Herrberg
Asesora senior de mediación
Directorate Integrated Approach, Security and Peace, ISP/2
Conflict Prevention and Mediation,
Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).
Profesora invitada, Colegio de Europa

Uno de los aspectos valiosos de *Negociaciones de paz. Análisis de tendencias y escenarios* es la atención prestada al seguimiento y evaluación de los avances en la agenda de mujeres, paz y seguridad en los diversos procesos de paz cubiertos. La tendencia general, como se recoge en el resumen, es de pocos avances en la integración de perspectivas de género o en el aumento de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz. Sin embargo, las secciones sobre mujer, paz y seguridad en las reseñas regionales, así como en los estudios de casos de conversaciones de paz específicas, brindan muchos ejemplos útiles de mecanismos o formatos para una mayor participación, o espacios paralelos o indirectos para la participación de las mujeres. También describen los roles de las organizaciones y coaliciones de mujeres clave en algunas de las difíciles dinámicas de paz.

Esta información que rara vez se encuentra recopilada, como lo hace este documento, lo convierte en un buen recurso para las mujeres que buscan generar visibilidad, capacidad y conectividad como pacificadoras.

Karen N. Tanada
Directora Ejecutiva del Instituto de Paz Gaston Z. Ortigas,
Filipinas

La serie de anuarios *Negociaciones de paz. Análisis de tendencias y escenarios* se ha convertido en uno de los mejores recursos disponibles para aquellos que desean monitorear y comprender los muchos esfuerzos que se realizan a nivel mundial para promover soluciones pacíficas a conflictos violentos arraigados. La capacidad de aprender de las experiencias de otros al diseñar o implementar procesos de paz, y acceder a una narrativa que ofrezca un análisis de género específico de dichos procesos a nivel mundial son solo dos de los temas tratados en este valioso recurso. El impacto que la actual pandemia global ha tenido sobre la capacidad de los actores de la paz para acceder a las partes en conflicto en el terreno, así como a información veraz y conyable, hace que el trabajo de la Escola de Cultura de Pau sea aún más relevante para todos los interesados en las dinámicas actuales en resolución de conflictos y establecimiento de la paz. Los profesionales, mediadores, legisladores y partes en conflictos pueden encontrar una descripción completa de esta pluralidad de negociaciones y procesos de paz que les ayudará a entender las diversas opciones, tendencias y soluciones que se están avanzando para promover la causa de la paz.

Dag Nylander
Director, Centro Noruego para la Resolución de Conflictos
(NOREF)

Con la colaboración de:

