

Negociaciones de paz 2018. Análisis de tendencias y escenarios



Negociaciones de paz 2018.
Análisis de tendencias y escenarios

Negociaciones de paz 2018. Análisis de tendencias y escenarios

Elaborado por

Josep Maria Royo Aspa
Jordi Urgell García
Pamela Urrutia Arestizábal
Ana Villellas Ariño
María Villellas Ariño

Con prólogo de

Dr. Norbert Ropers
Director de Peace Resource Collaborative (Tailandia)
Senior Advisor de Berghof Foundation (Alemania)

Este libro ha sido impreso en papel libre de cloro

Informe finalizado en febrero de 2018.

Imprenta: Ulzama

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

Diseño: Lucas Wainer Mattosso

ISBN: 978-84-9888-865-2

Depósito legal: B 18441-2018

El presente informe ha sido elaborado por:

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

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

Para citar este informe:

Escola de Cultura de Pau. *Negociaciones de paz 2018.*

Análisis de tendencias y escenarios.

Barcelona: Icaria, 2018.

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

Prólogo de Dr. Norbert Ropers Director de Peace Resource Collaborative (Tailandia) y Senior Advisor de Berghof Foundation (Alemania) _____	7
Sumario ejecutivo _____	9
Introducción _____	15
1. Negociaciones en 2017: panorámica global y principales tendencias _____	17
2. Negociaciones de paz en África _____	31
2.1. Negociaciones en 2017: tendencias regionales _____	32
2.2. Análisis de casos _____	37
África Austral _____	37
África Occidental _____	37
Cuerno de África _____	40
Grandes Lagos y África Central _____	41
Magreb - Norte de África _____	54
3. Negociaciones de paz en América _____	59
3.1. Negociaciones en 2017: tendencias regionales _____	59
3.2. Análisis de casos _____	61
4. Negociaciones de paz en Asia _____	65
4.1. Negociaciones en 2017: tendencias regionales _____	65
4.2. Análisis de casos _____	69
Asia Meridional _____	69
Sudeste asiático y Oceanía _____	71
5. Negociaciones de paz en Europa _____	79
5.1. Negociaciones en 2017: tendencias regionales _____	80
5.2. Análisis de casos _____	83
Europa Occidental _____	83
Europa Oriental _____	84
Rusia y Cáucaso _____	87
Sudeste de Europa _____	90
6. Negociaciones de paz en Oriente Medio _____	95
6.1. Negociaciones en 2017: tendencias regionales _____	95
6.2. Análisis de casos _____	98
Golfo _____	98
Mashreq _____	102
Anexo 1: Resumen de los conflictos armados en el mundo en 2017 _____	109
Anexo 2: Resumen de las tensiones en el mundo en 2017 _____	112
Escola de Cultura de Pau _____	119

Relación de tablas, cuadros, gráficos y mapas

Tabla 1.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en 2017 _____	17
Gráfico 1.1.	Distribución geográfica de las negociaciones de paz _____	20
Mapa 1.1.	Negociaciones de paz en 2017 _____	21
Tabla 1.2.	Procesos de paz/negociaciones internas e interestatales, con o sin terceras partes en 2017 _____	22
Tabla 1.3.	Organizaciones intergubernamentales en procesos de paz en 2017 _____	24
Tabla 1.4.	Principales acuerdos de 2017 _____	27
Tabla 1.5.	Redes de mujeres mediadoras en 2017 _____	29
Tabla 1.6.	Procesos de negociación activos en 2017 en países con conflicto armado/tensión y con niveles de discriminación de género altos o muy altos _____	29
Tabla 2.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en África en 2017 _____	31
Mapa 2.1.	Negociaciones de paz en 2017 en África _____	33
Tabla 3.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2017 _____	59
Mapa 3.1.	Negociaciones de paz en 2017 en América _____	60
Tabla 4.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Asia en 2017 _____	65
Mapa 4.1.	Negociaciones de paz en 2017 en Asia _____	66
Tabla 5.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2017 _____	79
Mapa 5.1.	Negociaciones de paz en 2017 en Europa _____	80
Tabla 6.1.	Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio en 2017 _____	95
Mapa 6.1.	Negociaciones de paz en 2017 en Oriente Medio _____	96

Prólogo

Dr. Norbert Ropers
Director de Peace Resource Collaborative (Tailandia)
y Senior Advisor de Berghof Foundation (Alemania)

Negociaciones de paz 2018. Análisis de tendencias y escenarios es una nueva publicación de la Escola de Cultura de Pau que se centra en los procesos de paz. Se basa en el conocimiento acumulado por este centro sobre negociaciones de paz, que se remonta a su creación en 1999. Esta nueva publicación da respuesta a la necesidad de mayor conocimiento en negociaciones de paz.

2017 fue un año de crisis y escalada de conflictos. El número de víctimas de la violencia política y los conflictos prolongados, de personas refugiadas, de ciudades y medios de vida destruidos, de comunidades y familias quebradas es cada vez mayor. En esta situación es más importante que nunca centrar la atención en los esfuerzos para contener y poner fin a la violencia, para iniciar y sostener diálogos y negociaciones de paz y para dar apoyo sostenible a los procesos de transformación de conflictos.

Esto significa nada menos que prestar una mayor atención a la ciencia, el arte y la práctica de la paz en vez de dedicar la mayor parte de la energía a la cien-

***Es más importante
que nunca centrar
la atención en los
esfuerzos para contener
y poner fin a la
violencia, para iniciar
y sostener diálogos
y negociaciones
de paz y para dar
apoyo sostenible
a los procesos de
transformación de
conflictos***

cia, el arte y la práctica de la guerra y la violencia. *Negociaciones de paz 2018. Análisis de tendencias y escenarios* se ha convertido en un símbolo importante de este cambio y sus autores han llenado un vacío en la investigación académica sobre los procesos de paz. Lo que hace que esta publicación sea especialmente útil, es la combinación de investigación cuantitativa y cualitativa, el análisis por separado de tendencias regionales y de contextos específicos y de dinámicas en casos seleccionados.

El desarrollo de una base de conocimiento exhaustivo y efectivo para los procesos de paz es un trabajo en curso. Las contribuciones de *Negociaciones de paz 2018. Análisis de tendencias y escenarios* de la Escola de Cultura de Pau son componentes importantes para desarrollar esta base de conocimiento. Me gustaría felicitar al equipo por su trabajo persistente en el análisis con matices de los diferentes procesos de paz y en identificar patrones, estrategias prometedoras y herramientas para mejorar la comprensión de las complejas dinámicas de la construcción de la paz y la transformación de los conflictos.

Sumario ejecutivo

Negociaciones de paz 2018. 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 2017. 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. 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 43 procesos y negociaciones que tuvieron lugar en 2017, 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.

Procesos y negociaciones de paz en 2017

ÁFRICA (20)	ASIA (8)	EUROPA (7)
Burundi Etiopía (Ogadén) Gambia Libia Malí (norte) Marruecos – Sáhara Occidental Mozambique Nigeria (Delta del Níger) RCA RDC Región Lago Chad (Boko Haram) Rep. del Congo Senegal (Casamance) Somalia Sudán Sudán (Darfur) Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) Sudán del Sur Sudán - Sudán del Sur Togo	Afganistán Filipinas (MILF) Filipinas (MNLF) Filipinas (NDF) India (Assam) India (Nagalandia) Myanmar Tailandia (sur)	Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) Chipre España (País Vasco) Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) Moldova (Transdniestria) Serbia – Kosovo Ucrania
	AMÉRICA (3)	ORIENTE MEDIO (5)
	Colombia (FARC-EP) Colombia (ELN) Venezuela	Irán (programa nuclear) Israel-Palestina Palestina Siria Yemen

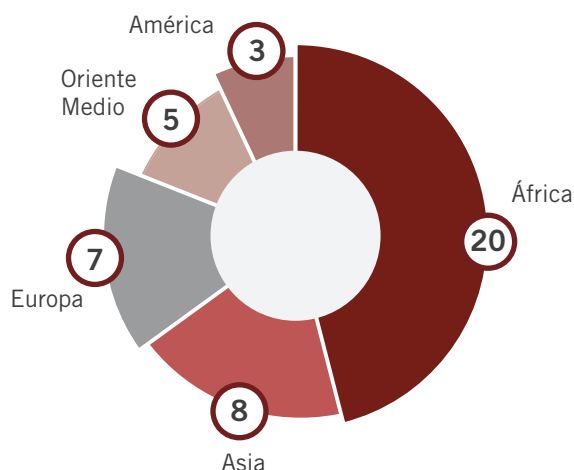
Negociaciones en 2017: panorámica global y principales tendencias

Durante el año 2017 se identificaron un total de 43 procesos y negociaciones de paz a nivel mundial: 20 en África (46% del total), ocho en Asia (19%); siete en Europa (16%); cinco en Oriente Medio (12%), y tres en América (7%).

En cuanto a los actores implicados en los procesos de negociación, en la práctica totalidad de los casos

analizados los gobiernos de los respectivos países fueron una de las partes protagonistas de las negociaciones. En la mayoría de casos, grupos armados (individualmente o en coaliciones u organizaciones paraguas) también participaron en las negociaciones, mientras que en algunos contextos una de las partes de la negociación fueron representantes de entidades –que en ocasiones se autoproclaman como Estados e incluso cuentan con

Distribución geográfica de las negociaciones de paz



cierto control territorial y un limitado reconocimiento internacional— que pretenden la secesión, buscan un nuevo estatus político o administrativo o aspiran a ser Estados con pleno reconocimiento internacional.

En cuanto a las terceras partes involucradas en procesos de paz y negociación la gran mayoría de ellos —35 de los 43 procesos de negociación, equivalentes a 81%— contaron con la participación de una tercera parte. La presencia de una tercera parte se constató en la mayoría de los procesos de carácter interno —ya sea en formato de negociaciones (28) o de diálogos nacionales (uno)—, y en todas las negociaciones de carácter interestatal (seis) —Marruecos-Sáhara Occidental, Sudán-Sudán del Sur, Armenia-Azerbaiyán (Nagorno Karabaj), Serbia-Kosovo, Israel-Palestina e Irán (programa nuclear). Un porcentaje menor de las negociaciones analizadas en 2017 —seis casos, que representan el 14%— se realizaron de manera directa entre las partes o no existía constancia de la labor de una tercera parte en tareas de mediación o facilitación.

Entre las terceras partes implicadas en negociaciones, cabe destacar el papel desempeñado por las organizaciones intergubernamentales y, en particular, de Naciones Unidas, involucrada en casi la mitad de los casos analizados en 2017 —20 de los 43 casos, equivalentes a un 46%— ya sea a través del trabajo de “enviados especiales” del secretario general de la organización, de los mandatos de facilitación, buenos oficios o supervisión de acuerdos de alto el fuego de algunas de sus misiones o bien de la participación de la ONU en plataformas o grupos de apoyo a una salida pacífica en diversos conflictos, como en el Cuarteto para Oriente Medio para el conflicto palestino-israelí, el Cuarteto valedor del acuerdo político para Libia, el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA o IGAD Plus en Sudán del Sur.

Además de la ONU, cabe mencionar el papel de tercera parte desempeñado por las organizaciones regionales a nivel mundial, en especial en África y Europa. En el caso del continente africano, de los veinte procesos

de negociación identificados, en 12 —65% de los casos— se constató la participación de organizaciones intergubernamentales regionales como tercera parte, entre ellas, la Unión Africana (UA) —involucrada en 11 casos—, la Comunidad de Estados de África Occidental, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, la Comunidad de Estados de África del Este, la Comunidad Económica de Estados del África Central o la Conferencia Internacional para los Grandes Lagos. Europa también se caracterizó por ser una región donde organizaciones regionales desempeñaron un destacado papel en materia de mediación y facilitación —en seis de los siete casos, es decir, en un 86%—, en particular la UE y la OSCE. En América, la organización regional UNASUR se involucró en el proceso en Venezuela, mientras que Asia fue la zona del mundo en la que los organismos intergubernamentales tuvieron una menor participación en tareas de mediación y facilitación del diálogo.

Además de las organizaciones intergubernamentales, algunos Estados también ejercieron tareas de mediación y facilitación, como por ejemplo en el caso de Noruega —presente en contextos como Sudán, Sudán del Sur, Colombia (FARC-EP y ELN) y Filipinas (NDF)—, Suecia —involucrada en casos como Etiopía (Ogadén) y Colombia (ELN)—, o Malasia en el Sudeste Asiático —Filipinas (MILF) y Tailandia (sur)—, por mencionar algunos casos. Finalmente, cabe mencionar que también hubo actores de carácter religioso involucrados como terceras partes en algunos procesos de diálogo y negociación. Fue el caso, por ejemplo, de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) en Filipinas (MNLF), de la Comunidad de Sant'Egidio en contextos africanos, entre ellos Senegal (Casamance) y Mozambique, o del Vaticano en Venezuela.

Algunos de los temas recurrentes en las agendas negociadoras —más allá de la singularidad propia de cada uno de los procesos y teniendo en cuenta además que los detalles de los temas en discusión no siempre trascienden a la escena pública— fueron el desarme de grupos armados, la entrega de arsenales y/o a la reintegración de combatientes; la situación de personas presas (liberación, intercambio de prisioneros, etc.), el estatus político y administrativo de determinados territorios en disputa, reclamos de reconocimiento identitario, cuestiones vinculadas a la reconciliación nacional y/o política, la adopción de medidas de carácter humanitario, la búsqueda de treguas, acuerdos de cese el fuego y cese de hostilidades o la inclusividad de los procesos de negociación.

En 2017 no se alcanzó ningún acuerdo integral y de amplio espectro en ninguno de los casos analizados como el que, por ejemplo, alcanzaron el Gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016, pero sí se lograron algunos acuerdos relevantes en varios contextos.

Finalmente, cabe destacar que la mayoría los procesos de paz en 2017 carecieron de perspectiva de género y participación significativa de mujeres. Esta constatación

Procesos de paz/negociaciones internas e interestatales, con y sin terceras partes en 2017

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (6)	Negociaciones con terceras partes (28)	Diálogos nacionales sin terceras partes (0)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (0)	Negociaciones con terceras partes (6)
ÁFRICA							
Burundi		x					
Etiopía (Ogadén)		x					
Gambia		x					
Libia		x					
Malí (norte)		x					
Marruecos – Sáhara Occidental							x
Mozambique		x					
Nigeria (Delta del Níger)	x						
RCA		x					
RDC		x					
Región Lago Chad (Boko Haram)	x						
Rep. del Congo	x						
Senegal (Casamance)		x					
Somalia		x					
Sudán				x			
Sudán (Darfur)		x					
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)		x					
Sudán del Sur		x					
Sudán - Sudán del Sur							x
Togo		x					
AMÉRICA							
Colombia (FARC-EP)		x					
Colombia (ELN)		x					
Venezuela		x					
ASIA							
Afganistán ⁱ					x		
Filipinas (MILF)		x					
Filipinas (MNLF)		x					
Filipinas (NDF)		x					
India (Assam)	x						
India (Nagalandia)	x						
Myanmar	x						
Tailandia (sur)		x					
EUROPA							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) ⁱⁱ		x					
Moldova (Transdniestria)		x					
Serbia – Kosovo ⁱⁱⁱ							x
Ucrania ^{iv}		x					

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (6)	Negociaciones con terceras partes (28)	Diálogos nacionales sin terceras partes (0)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (0)	Negociaciones con terceras partes (6)
ORIENTE MEDIO							
Irán (programa nuclear)							x
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria ⁱ		x					
Yemen		x					

- i. En el caso de Afganistán no se han iniciado negociaciones con carácter oficial, sino que se han producido diversas iniciativas con carácter exploratorio.
- ii. El carácter del proceso de paz en relación a Abjasia y Osetia del Sur así como el papel de Rusia en esos conflictos y en el proceso de paz está sujeto a interpretaciones. Ucrania considera a Rusia actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.
- iii. El proceso de paz entre Serbia y Kosovo se considera interestatal ya que aunque el estatus legal internacional todavía es objeto de controversia, Kosovo ha sido reconocido como Estado por más de un centenar de países. En 2010, la Corte Internacional de Justicia, en un dictamen no vinculante, señaló que la declaración de independencia de Kosovo no violaba el derecho internacional ni la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU.
- iv. El carácter del proceso de paz en Ucrania y el papel de Rusia en el conflicto y en el proceso de paz está sujeto a interpretaciones. Ucrania considera a Rusia actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.
- 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.

está en plena consonancia con el diagnóstico recogido en el informe anual del secretario general de Naciones Unidas sobre la implementación de la agenda de género, paz y seguridad, en el que advirtió sobre la gran distancia que existe aún entre los compromisos adquiridos y su implementación en diferentes ámbitos y también sobre un retroceso en la participación de las mujeres en procesos de paz. De acuerdo con los datos disponibles, de los nueve procesos a los que se hizo seguimiento, había mujeres en categoría superior en 11 delegaciones, en comparación con ocho procesos y 12 delegaciones en 2015 y 17 delegaciones en 2014. En clave positiva, cabe destacar el nombramiento de la Instancia Especial en Colombia para contribuir a la implementación de un acuerdo final con perspectiva de género, así como el funcionamiento de redes de mujeres mediadoras, algunas de las cuales han estado operando en los últimos años –como la red de mujeres mediadoras nórdica– mientras que otras se establecieron en 2017, como la African Network of Women in Conflict Prevention and Mediation, Mediterranean Women Mediators Network, Women Mediation Network for the Commonwealth Countries.

Tendencias regionales

África

- En África, 12 de los 20 procesos de paz se dieron en contextos de conflicto armado, mientras que los restantes ocho procesos tuvieron lugar en el marco de escenarios de tensión y crisis sociopolíticas.
- En la mayoría de los casos (nueve) los principales protagonistas de las negociaciones fueron los gobiernos de los respectivos países y los grupos insurgentes.
- De los 20 procesos de paz analizados, existían tres escenarios de negociación en el continente africano

sin terceras partes: los dos procesos en los que está inmersa Nigeria (Delta del Níger y Boko Haram) y en la República del Congo.

- De los 17 casos de negociaciones y procesos de paz identificados en el continente africano en los que participaban terceras partes, en 11 de ellos la UA estuvo presente en solitario (en cuatro casos) o colaborando con la ONU (en siete casos) o junto con otras organizaciones regionales.
- La liberación o intercambio de prisioneros para promover la confianza entre las partes y contribuir positivamente al proceso en marcha estuvo presente en diversos contextos africanos como Etiopía (Ogadén), Malí (norte), Mozambique, Nigeria (Boko Haram), República del Congo y Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul).
- El estatus político y administrativo de determinados territorios fue uno de los elementos centrales en diversos procesos como Etiopía (Ogadén), Malí (norte), el contencioso entre Marruecos y el Sáhara Occidental, Nigeria (Delta del Níger), Senegal (Casamance), Sudán (Darfur), Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul).
- Cabe destacar la evolución positiva de las negociaciones de paz y la consecución de acuerdos en Gambia, Etiopía (Ogadén), Mozambique, Rep. del Congo y entre Sudán y Sudán del Sur.

América

- En América, se produjo el inicio de las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN y se alcanzó un acuerdo de alto el fuego temporal, aunque el proceso avanzó con enormes dificultades.
- Se completó el proceso de desarme y desmovilización de las FARC y su transformación en partido político.
- El diálogo entre el Gobierno de Venezuela y la oposición no avanzó pese a la mediación

Principales acuerdos de 2017

Proceso de paz	Acuerdos
Colombia (ELN)	Cese al fuego, bilateral y temporal. Acordado entre el Gobierno y el ELN y vigente entre 1 de octubre de 2017 y el 12 de enero de 2018. Se constataron muchas dificultades en su implementación y numerosas violaciones del acuerdo.
Malí (norte)	Acuerdo de cese de hostilidades (agosto) y documento de compromisos (septiembre) suscritos tras una escalada de violencia entre el CMA y la Plataforma, dos de las organizaciones firmantes del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí de 2015. El documento de compromisos incluye un cese definitivo de las hostilidades, la reanudación de los contactos para calendarizar la implementación del acuerdo de 2015 y medidas de confianza para el proceso de acantonamiento y DDR. Al finalizar 2017 la tregua se mantenía vigente.
Moldova (Transnistria)	Protocolo de Viena. Acuerdo de medidas de confianza, firmado en Viena en noviembre, y que recapitula varios acuerdos de 2017 (reapertura del puente Bicului-Bychok –infraestructura de comunicación estratégica entre ambos territorios–, reconocimiento de diplomas, garantías para colegios con alfabeto latino, comunicación telefónica directa y legalización telefonía móvil en Transnistria, acceso a tierras cultivables en la región de Dubasari).
Palestina	Acuerdo de reconciliación suscrito en octubre entre Hamas y Fatah con el fin de configurar un gobierno de consenso nacional. Al finalizar el año las partes intercambiaban acusaciones de incumplimiento de compromisos establecidos en el pacto, poniendo en entredicho el futuro del acuerdo.
RCA	Acuerdo de Cese de Hostilidades entre el Gobierno y 13 de los 14 grupos armados el 19 de junio en Roma, promovido por la Comunidad de Sant'Egidio. El acuerdo establece que se concedería representación política a los grupos armados y sus miembros serán integrados en las FFAA. Los grupos manifestaron su compromiso en garantizar la libertad de movimiento de personas y bienes y su voluntad de levantar todas las barreras y puestos de control ilegales como consecuencia inmediata de la aplicación del alto el fuego. Al día siguiente se desencadenaron nuevas hostilidades entre algunos de los grupos firmantes.
RDC	Acuerdo de Paz Inclusivo y Global en la RDC (2016) o Acuerdo de San Silvestre, de 31 de diciembre de 2016. Según el acuerdo, da inicio la fase de transición en la que el presidente Joseph Kabila permanece en el cargo hasta la celebración de las elecciones presidenciales en diciembre de 2017, aunque en junio de 2017 la Comisión Electoral propone un nuevo calendario electoral.
Región Lago Chad (Boko Haram)	Acuerdo humanitario entre el Gobierno de Nigeria y el grupo armado Boko Haram, 6 de mayo. Según el acuerdo humanitario, el grupo insurgente liberó a 82 menores secuestradas en la escuela de Chibok en 2014 a cambio de la liberación de cinco comandantes del grupo. Este acuerdo evidencia los contactos que está intentando promover el Gobierno con el grupo desde 2015 con el objetivo de alcanzar acuerdos humanitarios que conduzcan a iniciar un proceso de negociación.
Rep. del Congo	Acuerdo de Kinkala del 23 de diciembre, por el que el Gobierno y el reverendo Ntoumi establecen un acuerdo de alto el fuego y Ntoumi se compromete a facilitar el desarme de sus combatientes, la restauración de la autoridad estatal en Pool. Por su parte, el Gobierno se compromete a garantizar el proceso de desarme, desmovilización y reintegración social y económica de los ex combatientes, así como el reasentamiento de la población desplazada por la violencia en la zona y la libertad de movimiento. Se prevé la creación de una comisión conjunta que deberá supervisar la implementación del acuerdo.
Siria	Acuerdo para la creación de cuatro zonas de desescalada en Siria (Memorándum de Astaná) suscrito en mayo por Rusia, Irán (valedores del régimen sirio) y Turquía (aliado de fuerzas rebeldes), en calidad de garantes del cese del fuego en el país. El acuerdo pretendía el cese de hostilidades entre partes contendientes, la suspensión de operaciones aéreas y la creación de condiciones para el acceso de ayuda humanitaria y el retorno de personas desplazadas por la violencia. La demarcación de las cuatro zonas –una de las cuales se definió tras contactos entre Rusia, EEUU y Jordania (Conversaciones de Amán) no se logró hasta septiembre. El impacto del acuerdo fue relativo y desigual, ya que la violencia se redujo en algunas de estas áreas, pero en otras se intensificó significativamente. Acuerdos de “reconciliación” (en la práctica de cese el fuego) suscritos entre el Gobierno sirio y grupos armados opositores que supusieron el desplazamiento forzado de miles de civiles, mayoritariamente en zonas asediadas por el régimen.
Sudán del Sur	Acuerdo sobre la Cesación de las Hostilidades, la Protección de los Civiles y el Acceso Humanitario, alcanzado el 21 de diciembre. Las partes signatarias fueron el Gobierno de Transición de Unidad Nacional, el SPLM/A-IO, los “Antiguos Detenidos” del SPLM, el Frente de Salvación Nacional y 10 otros movimientos y partidos de la oposición. Participaron representantes de la IGAD y la UA como garantes y los mediadores de la IGAD y los asociados internacionales como testigos. Desde el 24 de diciembre, día en que entró en vigor el acuerdo, se denunciaron y verificaron violaciones del cese de hostilidades por ambas partes, que fueron condenadas por la comunidad internacional, que amenazó con el establecimiento de sanciones.
Ucrania (este)	Acuerdo de intercambio de prisioneros, el mayor hasta la fecha, facilitado por la OSCE y el Comité Internacional de la Cruz Roja. El Gobierno ucraniano liberó a 233 personas, mientras las autoridades de Lugansk y Donetsk liberaron a 16 y 58 respectivamente. Formalmente Ucrania liberaba a 306, si bien en la práctica liberó a finales de diciembre a 233. De las 73 restantes, parte habían sido puestas en libertad anteriormente y cerca de una treintena rechazaron volver a las áreas bajo control rebelde.

internacional y no se produjeron acercamientos entre las partes.

- En el proceso relativo a la implementación del acuerdo con las FARC –acuerdo relevante desde la perspectiva de género–, se produjo el nombramiento de la Instancia Especial para contribuir a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género.

Asia

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

- Asia fue la zona del mundo en la que organismos intergubernamentales tuvieron una menor participación en tareas de mediación y facilitación del diálogo.
- Una de las particularidades de Asia fue que en un porcentaje significativo de los casos identificados la oposición armada negociaba con el Gobierno a través de organizaciones “paraguas” que agrupaban y representaban a varias organizaciones armadas, como en Tailandia, Myanmar e India.
- En relación a la agenda de las negociaciones, varios procesos pivotaron sobre aspectos vinculados a la autodeterminación, independencia, autonomía, encaje territorial y constitucional o reconocimiento identitario de diversas minorías nacionales.

- En Afganistán no se logró un inicio de negociaciones formales, pero se produjeron varios avances, como la primera reunión del Grupo Cuadrilateral de Coordinación en Omán tras un año y medio de parálisis de su actividad.
- En Filipinas, tras varios meses de violaciones del alto el fuego y desencuentros entre el Gobierno y el NDF, Manila puso fin a las negociaciones de paz y declaró organizaciones terroristas al NPA y al Partido Comunista de Filipinas.
- En Myanmar, tras ser pospuesta en varias ocasiones, en mayo finalmente se celebró la segunda sesión de la conferencia de paz Panglong 21, que concluyó con la aprobación de 37 puntos.
- En Filipinas, el Gobierno decidió ampliar la membresía del organismo encargado de redactar la Ley Fundamental de Bangsamoro para dar cabida a varias facciones del MNLF y facilitar una mejor armonización entre los acuerdos de paz con el MNLF y el MILF.

Europa

- En Europa, todos los procesos de paz en el continente europeo involucraron a los gobiernos estatales como una de las partes negociadoras, excepto en el caso del País Vasco –escenario de un proceso de diálogo multilateral sin el Ejecutivo central.
- La totalidad de los procesos de paz en el continente contaron con el acompañamiento de terceras partes, a través de diferentes formatos y funciones.
- La mayoría de procesos de paz en Europa transcurrieron con formatos de negociación poco inclusivos, sin participación ciudadana, si bien sectores de la sociedad civil reclamaron participación.
- Se produjeron algunos avances en 2017 en torno a aspectos humanitarios en diversos procesos de paz, como el mayor acuerdo de intercambio de prisioneros en Ucrania hasta la fecha, si bien los procesos continuaron mayoritariamente estancados en los temas de fondo.
- Los procesos de paz en Europa continuaron careciendo de perspectiva de género y se evidenció de nuevo en 2017 los déficits de las arquitecturas de género, como el papel marginal del comité de género chipriota.
- Los Gobiernos de Armenia y Azerbaiyán no lograron concretar medidas sobre los compromisos previos de reforzar la supervisión del alto el fuego y establecer mecanismos de investigación.
- El grupo armado ETA se desarmó en 2017, a través de un proceso con verificación internacional y participación ciudadana, mientras continuaron pendientes retos en el País Vasco en el ámbito de la convivencia, memoria y personas presas, entre otros.
- En Chipre, pese a algunos hitos en 2017 y avances en gobernanza, reparto de poder y propiedad, no logró avanzarse lo suficiente como para alcanzarse el esperado acuerdo, y se dio paso a finales de año a una fase de reflexión.

Oriente Medio

- Uno de los rasgos de Oriente Medio es la elevada presencia de actores internacionales y regionales, ya sea alineándose con uno de los bandos en pugna o desempeñando tareas de facilitación y mediación del diálogo.
- Naciones Unidas tuvo un papel destacado como tercera parte en la mayoría de las negociaciones en la región.
- En cuanto a la evolución de las negociaciones, en numerosos casos se observó un bloqueo en las negociaciones, la adopción de acuerdos que no supusieron cambios significativos en la dinámica del conflicto o un clima adverso para la evolución del proceso de paz.
- La implementación del acuerdo sobre el programa nuclear iraní se vio afectada por un clima de creciente tensión tras la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU.
- En Yemen persistió el bloqueo de las negociaciones instalado desde 2016, pese a la puesta en marcha de algunas iniciativas para reactivar el diálogo.
- La decisión del Gobierno de EEUU de reconocer a Jerusalén como capital del Israel comprometió seriamente las posibilidades de reactivar un proceso de negociación entre palestinos e israelíes.
- Fatah y Hamas anunciaron un nuevo acuerdo de reconciliación orientado a la conformación de un gobierno de unidad palestino, pero al finalizar el año persistían las dudas sobre su puesta en práctica.

Introducción

Negociaciones de paz 2018. 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 2017. 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. 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.

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 2017, 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.

1. Negociaciones en 2017: panorámica global y principales tendencias

- La mayor parte de las negociaciones en 2017 tuvieron lugar en África (46%), seguido Asia (19%), Europa (16%), Oriente Medio (12%) y América (7%).
- Gobiernos y grupos armados de oposición fueron algunos de los principales interlocutores en los procesos de negociación en 2017.
- El análisis de los procesos y negociaciones de paz indica la presencia de terceras partes en la gran mayoría de casos, un 81% del total.
- Naciones Unidas, organizaciones regionales y algunos Estados tuvieron un papel destacado como terceras parte en procesos de negociación en 2017.
- La agenda de negociaciones en los distintos casos analizados en 2017 incluyó temas como desarme y reintegración de combatientes, estatus políticos y administrativo de territorios en disputa, medidas humanitarias y ceses el fuego, entre otros.
- Durante 2017 se firmaron acuerdos de cese de hostilidades en una decena de contextos, aunque su nivel de implementación al finalizar el año era desigual.
- Informes de la ONU constataron un retroceso en la participación de mujeres en procesos de paz, pese a que ellas continuaron demandando una mayor presencia en las negociaciones como quedó de manifiesto en casos como Ucrania, Siria o Yemen, entre otros.

Durante el año 2017 se identificaron un total de 43 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 la necesidad de tener en cuenta 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, inclusividad y dimensión de género en las negociaciones de paz.

Tabla 1.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en 2017

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)	Yoweri Museveni y Benjamin Mkapa (Comunidad de Estados de África del Este, EAC por sus siglas en inglés); Jamal Benomar, sustituido por Michel Kafando (ONU)
Etiopía (Ogadén)	Gobierno, movimiento político militar ONLF	Kenya (mediación), EAU y Suecia (facilitación)
Gambia	Presidente Adama Barrow, expresidente Yahya Jammeh	ECOWAS, UA, ONU
Libia	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN)	ONU, Liga Árabe, UA, UE (Cuarteto); Argelia, Egipto, Túnez, Marruecos, EAU, Holanda, Italia, Francia

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

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
África		
Malí (norte)	Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA–	Argelia, Francia, ECOWAS, UA, ONU, UE, Mauritania, Níger
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, grupo opositor RENAMO	Equipo mediador nacional, Botswana, Tanzania, Sudáfrica, Reino Unido, UE, Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano), Iglesia Católica
Nigeria (Delta del Níger)	Gobierno, Pan-Niger Delta Forum (PANDEF), NIGER Delta Consultative Assembly, (NIDCA), Pan Niger Delta Peoples Congress (PNDPC), Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND)	--
RCA	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias antibalaka	Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (AU, con apoyo de CEEAC, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad), Comunidad de Sant'Egidio, OCU, Grupo de Apoyo Internacional (ONU, UE, entre otros), Humanitarian Dialogue
RDC	Gobierno, Alianza por la Mayoría Presidencial, oposición política y social agrupada en la coalición Rassemblement (partido Union pour la Démocratie et le Progrès Sociale (UDPS), la Oposición Dinámica y el G7, entre otros), Union pour la Nation Congolaise y otros partidos políticos	Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, UE, UA, ONU, EEUU, CIRGL, Organización Internacional de la Francofonía
Región Lago Chad (Boko Haram)	Gobierno de Nigeria, Boko Haram (facción Abubakar Shekau), Boko Haram (facción Abu Musab al-Barnawi)	--
Rep. del Congo	Gobierno, milicias Ninjas y el Consejo Nacional de los Republicanos (CNR) de Frédéric Bintsamou (pastor Ntoumi)	--
Senegal (Casamance)	Gobierno de Senegal, grupo armado Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC) y sus diferentes facciones	Comunidad de Sant'Egidio, Gambia, Guinea-Bissau
Somalia	Gobierno Federal de Transición, líderes de los estados federales y emergentes (Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste), movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal-Jama'a, líderes de clanes y subclanes	ONU, IGAD, Turquía
Sudán	Gobierno de Sudán, coalición opositora "Sudan Call" formada por partidos de oposición nacional, Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur)	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania
Sudán (Darfur)	Gobierno, Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimiento de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW	UA, UNAMID, Chad
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)	Gobierno, SPLM-N	African Union High-Level Implementation Panel (AUHIP), Uganda
Sudán del Sur	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition, SPLM7, SSDM-Cobra Faction	"IGAD Plus": IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenya, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU
Sudán - Sudán del Sur	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Egipto, Libia, EEUU, UE
Togo	Gobierno, oposición política y social	Ghana, ECOWAS, UA, ONU
América		
Colombia (FARC-EP)	Gobierno y FARC-EP	Países garantes (Cuba, Noruega), países acompañantes (Venezuela, Chile), ONU
Colombia (ELN)	Gobierno y ELN	Países garantes (Ecuador, Brasil, Noruega, Cuba, Venezuela y Chile), países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia), Mecanismo de Veeduría y Verificación (ONU, Conferencia Episcopal, Gobierno, ELN)
Venezuela	Gobierno, oposición (MUD)	UNASUR, Vaticano

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Asia		
Afganistán	Gobierno, insurgencia talibán, red Haqqani, EEUU	Grupo cuadrilátero (Pakistán, EEUU, China, Afganistán), Qatar, Arabia Saudita, ONU
Filipinas (MILF)	Gobierno, MILF	Malasia, International Contact Group, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team
Filipinas (MNLF)	Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)	Organización para la Cooperación Islámica (OCI)
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, NSCN-IM	--
Myanmar	Gobierno, grupos armados firmantes del acuerdo de alto el fuego (NCA): DKBA, RCSS/SSA-South, CNF, KNU,KNLAPC, ALP, PNLO, ABSDF; grupos armados no adheridos al NCA: UWSP, NDAA, SSPP/SSA-N, NMSP, KNPP, NSCN-K, KIA	--
Tailandia (sur)	Gobierno, MARA Patani (organización paraguas que representa a varios grupos armados)	Malasia
Europa		
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Armenia, Azerbaiyán	Grupo de Minsk de la OSCE (copresidido por Rusia, Francia y EEUU; el resto de miembros permanentes son Belarús, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía)
Chipre	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre	ONU, UE, Potencias Garantes (Turquía, Grecia y Reino Unido)
España (País Vasco)	ETA, actores políticos y sociales del País Vasco	Grupo Internacional de Contacto (GIC), Comité Internacional de Verificación (CIV), Foro Social para Impulsar el Proceso de Paz y Foro Social Permanente
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ³	OSCE, UE y ONU, EEUU, Rusia ⁴
Moldova (Transnistria)	Moldova, autoproclamada República de Transnistria	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
Serbia – Kosovo	Serbia, Kosovo	UE, ONU
Ucrania (este)	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas Repúblicas Populares de Donetsk y Lugansk, 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)
Oriente Medio		
Irán (programa nuclear)	Irán, G5+1 (EEUU, Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), UE	ONU
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP)	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia
Palestina	Hamas, Fatah	Qatar, Egipto
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, EEUU, Rusia, Turquía, Irán, Jordania
Yemen	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas, fuerzas del expresidente Alí Abdullah Saleh	ONU, Kuwait, Omán, UE

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

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

En lo que respecta a la **distribución geográfica de los procesos y negociaciones a nivel mundial**, cabe destacar que la mayor parte de los 43 casos analizados en 2017 se concentraron en África, que albergó 20 procesos de negociación, equivalentes a un 46% del total. El resto de las negociaciones se distribuyeron entre Asia, con un total de ocho (19%); Europa, con siete procesos (16%); Oriente Medio, con cinco (12%), y América, con tres casos (7%).⁸ Cabe destacar que el alto porcentaje de negociaciones en África tiene una correlación con el hecho de que el continente es escenario del mayor número de conflictos armados y tensiones a nivel global.⁹

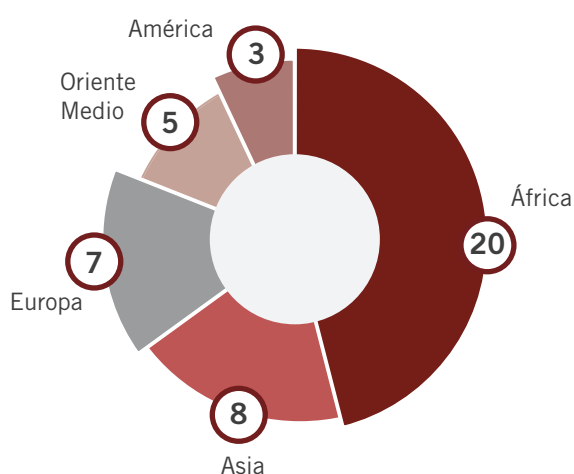
En cuanto a los **actores implicados en los procesos de negociación**, cabe destacar que en la práctica totalidad de los casos los gobiernos de los respectivos países fueron una de las partes protagonistas de las negociaciones. Una excepción destacada fue el caso de España y el proceso en el País Vasco, donde las diversas iniciativas de diálogo y los contactos han estado protagonizados por diversos actores –partidos políticos, ayuntamientos, gobiernos regionales, sindicatos, sociedad civil y representantes internacionales– y por el grupo armado ETA, sin participación del Gobierno español, aunque en el pasado las negociaciones sí que involucraron a sucesivos gobiernos del Estado. En el marco de las negociaciones analizadas en 2017, los respectivos gobiernos interactuaron con actores de diversa índole. En un importante número de casos los procesos implicaban a grupos armados de oposición. Este fue el caso, por ejemplo, de las negociaciones en contextos como el de Etiopía (Ogaden) –entre el Gobierno

La mayor parte de las negociaciones en 2017 tuvieron lugar en África (46%), seguido Asia (19%), Europa (16%), Oriente Medio (12%) y América (7%)

y el movimiento político militar ONLF–, Mozambique –entre el Gobierno y el grupo político militar RENAMO–, Senegal –entre el Gobierno y el grupo armado MFDC y sus diferentes facciones–, Colombia –entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC y también con el grupo armado ELN–, o Afganistán –entre el Gobierno y la insurgencia talibán y la red Haqqani. En algunos casos, los grupos armados participantes en las negociaciones se aglutinaron en coaliciones u organizaciones “paraguas”, como en las negociaciones en Malí –Coordinadora de Movimientos de Azawad (grupos afines a una fórmula federalista/secesionista) y Plataforma (grupos afines al gobierno)–, en Tailandia –coalición de grupos armados Mara Patani–, en India (Nagalandia) –Grupos Políticos Nacionales Naga (NNPG)–, o Myanmar –UNFC, organización paraguas que durante 2017 se escindió en dos plataformas de grupos armados distintas. En otros casos se observó una diversidad más amplia de participantes en las negociaciones, que incluyeron tanto a actores políticos como armados, como en el caso de Siria, Yemen o Malí. En otros escenarios, los interlocutores del respectivo Gobierno fueron solo actores de carácter político, como en Venezuela, donde la oposición estuvo representada por la coalición MUD.

En otros casos los principales interlocutores en los procesos de negociación fueron los gobiernos de diferentes Estados. Entre estos casos se incluyen, por ejemplo, el diálogo en torno al programa nuclear iraní –con un proceso de interlocución a nivel internacional en el que participan EEUU, Reino Unido, Francia, China, Rusia, Alemania y también la UE–, pero también contextos donde lo que está en juego son disputas interestatales de carácter fronterizo o sobre el estatus de determinados territorios, como en el caso de Sudán y Sudán del Sur o en el de Armenia y Azerbaiyán por Nagorno Karabaj. En otros procesos de negociación analizados durante 2017 participaban representantes de entidades que pretenden la secesión, buscan un nuevo estatus político o administrativo o aspiran a ser Estados con pleno reconocimiento internacional. Estas entidades –algunas de las cuales se autoproclamaban como Estados; contaban con control territorial, pero con un limitado reconocimiento internacional, y/o eran apoyados por una potencia regional o internacional– tuvieron una participación desigual en las negociaciones, ya que en algunos casos fueron parte consultada, pero tuvieron un escaso margen de incidencia en el proceso, mientras que en otras actuaron como participante de pleno derecho. Europa albergó varios casos ilustrativos de este tipo. Así, por ejemplo, representantes de Nagorno Karabaj –apoyada, pero no reconocida por Armenia– participaron como parte consultada en el proceso bilateral entre Armenia y Azerbaiyán bajo mediación de la OSCE. La

Gráfico 1.1. Distribución geográfica de las negociaciones de paz



8. Véase el gráfico 1.1.

9. Véase el anexo 1 (Resumen de los conflictos armados en el mundo en 2017) y anexo 2 (Resumen de las tensiones en el mundo en 2017). Para más información sobre el panorama de conflictos armados y tensiones a nivel global, véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2018! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2018.

autoproclamada República Turca del Norte de Chipre – reconocida solamente por Turquía– era parte negociadora en el marco de las negociaciones auspiciadas por la ONU entre los representantes políticos de las dos comunidades de la isla. Transdniestria, que cuenta con el respaldo de Rusia pero no con reconocimiento internacional, también continuó como parte negociadora en el proceso de paz con el Gobierno de Moldova mediado por la OSCE. Kosovo, en tanto, fue un caso paradigmático ya que cuenta con un amplio reconocimiento internacional como Estado, por parte de más de un centenar de países, y es parte negociadora en el diálogo bilateral con Serbia.

Más allá del continente europeo, cabe mencionar otros casos similares que se arrastran desde hace décadas, como el de Marruecos y el Sáhara Occidental. La RASD no ha sido reconocida internacionalmente de manera mayoritaria, pero al mismo tiempo el Sáhara Occidental sigue 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. Otro contexto para destacar en este sentido es el de Israel-Palestina, ya que después de décadas aún está pendiente la configuración del Estado palestino, pese a su admisión

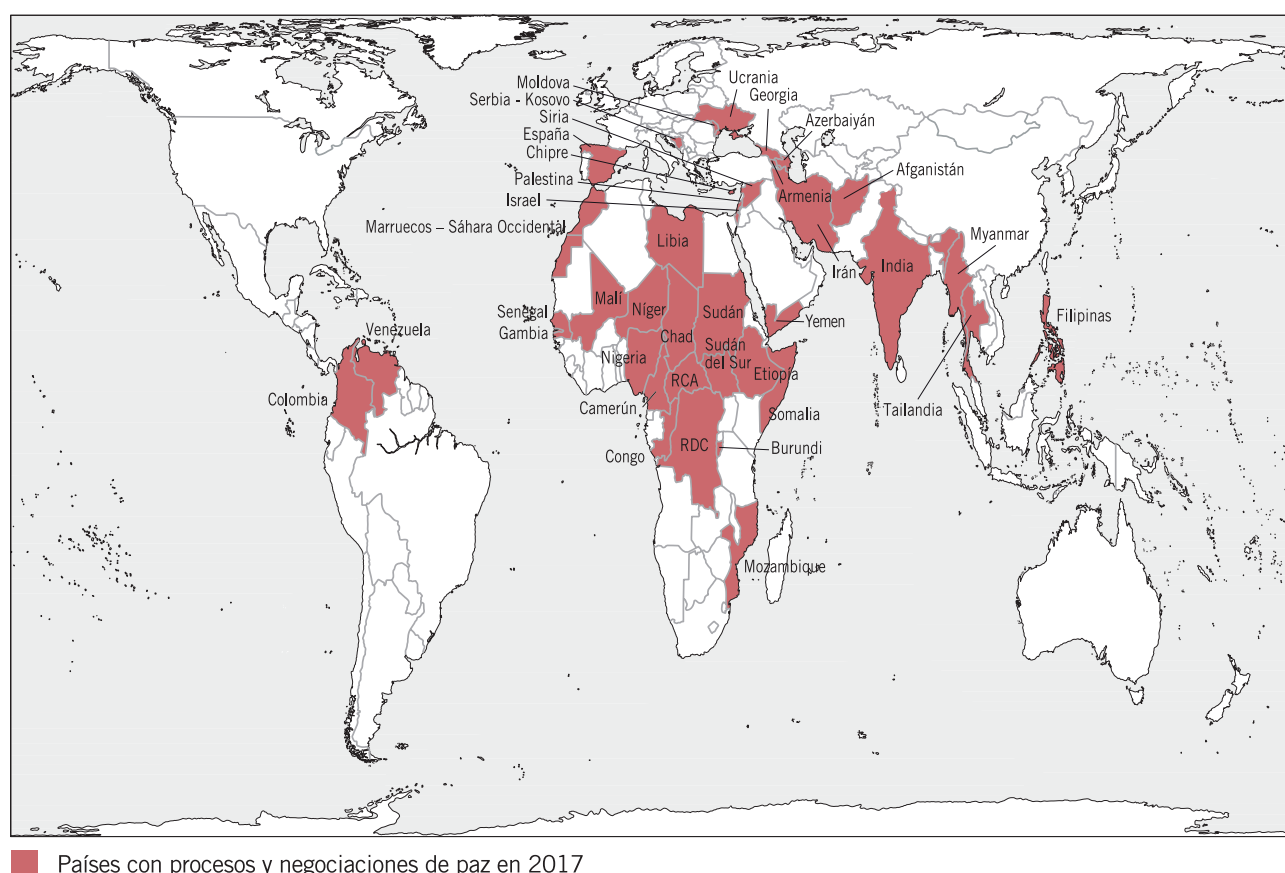
como “Estado observador” en la ONU en 2012 y su reconocimiento por numerosos Estados. Las dinámicas del conflicto palestino-israelí también repercuten en la singularidad de las negociaciones en Palestina, donde las partes en negociación son las formaciones Hamas y Fatah, que durante 2017 continuaron divididas, pero intentando formalizar un gobierno de unidad tras un nuevo acuerdo de reconciliación suscrito a mediados de año.

En cuanto a las **terceras partes involucradas en procesos de paz y negociación**, cabe tener en cuenta que, si bien en muchos casos es posible identificar los actores implicados en tareas de mediación, facilitación y acompañamiento, en muchas ocasiones estas tareas se llevan a cabo de manera discreta y no pública. En lo

que respecta al panorama de negociaciones en 2017, el análisis de los diferentes casos permite concluir que la gran mayoría de ellos –35 de los 43 procesos de negociación, equivalentes a 81%– contaron con la participación de una tercera parte.¹⁰ La presencia de una tercera parte se constató en la mayoría de los procesos de carácter interno –ya sea en formato de negociaciones (28) o de diálogos nacionales (uno)–, y en todas las negociaciones de carácter interestatal (seis) –Marruecos - Sáhara Occidental, Sudán - Sudán del Sur, Armenia - Azerbaiyán (Nagorno Karabaj),

En una gran mayoría de casos (81%), las negociaciones entre los actores en disputa contaron con la mediación y/o facilitación de una tercera parte

Mapa 1.1. Negociaciones de paz en 2017



10. Véase la tabla 1.2. Procesos/negociaciones de paz internas e interestatales, con y sin terceras partes en 2017.

Tabla 1.2. **Procesos de paz/negociaciones internas e interestatales, con y sin terceras partes en 2017**

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (6)	Negociaciones con terceras partes (28)	Diálogos nacionales sin terceras partes (0)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (0)	Negociaciones con terceras partes (6)
ÁFRICA							
Burundi		x					
Etiopía (Ogadén)		x					
Gambia		x					
Libia		x					
Malí (norte)		x					
Marruecos – Sáhara Occidental							x
Mozambique		x					
Nigeria (Delta del Níger)	x						
RCA		x					
RDC		x					
Región Lago Chad (Boko Haram)	x						
Rep. del Congo	x						
Senegal (Casamance)		x					
Somalia		x					
Sudán				x			
Sudán (Darfur)		x					
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)		x					
Sudán del Sur		x					
Sudán - Sudán del Sur							x
Togo		x					
AMÉRICA							
Colombia (FARC-EP)		x					
Colombia (ELN)		x					
Venezuela		x					
ASIA							
Afganistán ⁱ					x		
Filipinas (MILF)		x					
Filipinas (MNLF)		x					
Filipinas (NDF)		x					
India (Assam)	x						
India (Nagalandia)	x						
Myanmar	x						
Tailandia (sur)		x					
EUROPA							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) ⁱⁱ		x					
Moldova (Transdniestria)		x					
Serbia – Kosovo ⁱⁱⁱ							x
Ucrania ^{iv}		x					

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (6)	Negociaciones con terceras partes (28)	Diálogos nacionales sin terceras partes (0)	Diálogos nacionales con terceras partes (1)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (0)	Negociaciones con terceras partes (6)
ORIENTE MEDIO							
Irán (programa nuclear)							x
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria ⁱ		x					
Yemen		x					

- i. En el caso de Afganistán no se han iniciado negociaciones con carácter oficial, sino que se han producido diversas iniciativas con carácter exploratorio.
- ii. El carácter del proceso de paz en relación a Abjasia y Osetia del Sur así como el papel de Rusia en esos conflictos y en el proceso de paz está sujeto a interpretaciones. Ucrania considera a Rusia actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.
- iii. El proceso de paz entre Serbia y Kosovo se considera interestatal ya que aunque el estatus legal internacional todavía es objeto de controversia, Kosovo ha sido reconocido como Estado por más de un centenar de países. En 2010, la Corte Internacional de Justicia, en un dictamen no vinculante, señaló que la declaración de independencia de Kosovo no violaba el derecho internacional ni la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU.
- iv. El carácter del proceso de paz en Ucrania y el papel de Rusia en el conflicto y en el proceso de paz está sujeto a interpretaciones. Ucrania considera a Rusia actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.
- 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.

Serbia - Kosovo, Israel - Palestina e Irán (programa nuclear)–, jugando roles diversos. En este último caso, por ejemplo, las negociaciones para llegar al acuerdo sobre el programa nuclear iraní en 2015 fueron directas entre los suscriptores del pacto, pero éste contó con la posterior validación de la ONU, organización que ha continuado dando seguimiento a su implementación. Un porcentaje menor de las negociaciones analizadas en 2017 –seis casos, que representan el 14%– se realizaron de manera directa entre las partes o no existía constancia de la labor de una tercera parte en tareas de mediación o facilitación. La mitad de estos contextos tuvieron lugar en África –Nigeria (Delta Níger), Región Lago Chad (Boko Haram) y Rep.Congo– y el resto en Asia –en India, en el marco de los conflictos en Assam y Nagalandia, y en Myanmar. Cabe señalar, en todo caso, que actores facilitadores llevan a cabo labores de buenos oficios no públicos en diversos contextos.

Entre las terceras partes implicadas en negociaciones, cabe destacar el papel desempeñado por las organizaciones intergubernamentales y, en particular, de **Naciones Unidas**, implicada en casi la mitad de los casos analizados en 2017 –20 de los 43 casos, equivalentes a un 46%– a través de distintas figuras y formatos, y presente en todas las regiones.¹¹ En algunos contextos, la labor de la ONU se canalizó a través del trabajo de “enviados especiales” del secretario general de la organización, como por ejemplo en los casos de Burundi, Sudán del Sur, Siria o Yemen; o de “representantes especiales”, como los que desempeñan sus tareas en Libia, Malí, Sáhara Occidental o RDC. La ONU también participó como tercera parte a través de algunas de sus misiones, cuyos mandatos incluyen actividades relacionadas con facilitación, buenos oficios o supervisión de acuerdos de alto el fuego. Entre ellas, por ejemplo, MINUSMA en Malí, MONUSCO en RDC, UNAMA en Afganistán, UNFICYP y la Misión de Buenos

Oficios en Chipre, entre otras. La ONU también se implicó por medio de la participación en plataformas o grupos de apoyo a una salida pacífica en diversos conflictos, como en el Cuarteto para Oriente Medio para el conflicto palestino-israelí, el Cuarteto valedor del acuerdo político para Libia, el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA o IGAD Plus en Sudán del Sur.

Además de la ONU, cabe mencionar el papel de tercera parte desempeñado por las **organizaciones regionales** a nivel mundial, en especial en África y Europa. En el caso del continente africano, de los veinte procesos de negociación identificados, en 12 –65% de los casos– se constató la participación de organizaciones intergubernamentales regionales como tercera parte. Entre ellas, principalmente la Unión Africana (UA) – involucrada en 11 casos–, la Comunidad de Estados de África Occidental (ECOWAS por sus siglas en inglés, CEDEAO, en francés) –presente en tres procesos de negociación–, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) –que actúa también en tres procesos–, además de la Comunidad de Estados de África del Este (EAC), la Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC) y la Conferencia Internacional para los Grandes Lagos (CIRGL). Europa también se caracterizó por ser una región donde organizaciones regionales desempeñaron un destacado papel en materia de mediación y facilitación –en seis de los siete casos, es decir, en un 86%–, en particular la UE y la OSCE. Ambas estuvieron involucradas en cuatro de los siete contextos, equivalentes a un 57%. En lo que respecta a la UE, cabe destacar que sus actividades como tercera parte no se limitaron al continente europeo y que se involucró a través de diversas figuras y formatos en procesos de negociación en África (Malí, Libia, RDC, RCA, Mozambique) y Oriente Medio (Israel-Palestina), entre otras regiones. En América, la organización regional UNASUR se involucró en el proceso en Venezuela. Asia,

11. Véase la tabla 1.3. Organizaciones intergubernamentales en procesos de paz en 2017.

Tabla 1.3. Organizaciones intergubernamentales en procesos de paz en 2017

ONU (20)
Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA)
Representante Especial Conjunto UA/ONU Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) Misión de Buenos Oficios del Secretario General de la ONU en Chipre Oficina del Asesor Especial sobre Chipre del Secretario General
Representante Especial de Naciones Unidas en las Discusiones Internacionales de Ginebra, Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)
Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)
Representante Especial para África Occidental y el Sahel, para Gambia Oficina de Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS)
Representante Especial para África Occidental y el Sahel, para Togo Oficina de Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS)
Misión de Verificación de la ONU en Colombia
Representante Especial del secretario general de la ONU para Malí Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)
Representante Especial del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO)
Representante Especial del secretario general de la ONU para Libia Misión de Naciones Unidas de Apoyo a Libia (UNSMIL) La ONU forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a la UA, Liga Árabe y UE
La Agencia Internacional para la Energía Atómica El secretario general de la ONU informa periódicamente sobre la implementación de la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU que validó el acuerdo Plan Integral de Acción Conjunta (2015)
Enviado especial del secretario general de la ONU para Yemen
La ONU participa en el Cuarteto para Oriente Medio junto a EEUU, Rusia y UE para mediar en el conflicto palestino-israelí Enviado especial para el proceso de paz en Oriente Medio
Enviado especial del secretario general de la ONU para Siria
Enviado especial del secretario general de la ONU para Burundi
Enviado especial del secretario general de la ONU para la región de los Grandes Lagos Misión de la ONU para la Estabilización de RDC (MONUSCO) Representante especial del secretario general de la ONU en RDC
“IGAD Plus” en Sudán del Sur, formada por la 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 Enviado especial del secretario general de la ONU para Sudán del Sur Misión de la ONU en Sudán del Sur (UNMISS)
Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de la ONU en RCA (MINUSCA) Representante especial del secretario general de la ONU en RCA Participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Somalia (UNSOM)
IGAD (3)
“IGAD Plus” en Sudán del Sur, formada por la 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
Sudán – Sudán del Sur
Somalia
CIRGL (2)
CIRGL en RCA
CIRGL en RDC

UE (13)
UE en Chipre
Representante Especial de la UE para el Sur del Cáucaso y la Crisis en Georgia, en Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) Misión de observación de la UE en Georgia (EUMM)
UE en Moldova (Transdniestria)
Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta de la Comisión Europea, en Serbia–Kosovo Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo)
UE en Malí Representante Especial de la UE para el Sahel
La UE forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a UA, ONU y Liga Árabe
La UE participa en el Cuarteto para Oriente Medio junto a EEUU, Rusia y ONU para mediar en el conflicto palestino-israelí Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Enviado especial de la UE para Oriente Medio
La delegación de la UE promovió una reunión de líderes tribales de distintas regiones yemeníes de manera confidencial en Bélgica
UE en Filipinas (MILF)
Enviado especial de la UE para el proceso de paz en Mozambique
Delegación de la UE en RDC Enviado especial de la UE para la región de los Grandes Lagos
La UE participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
UA (11)
Gambia
Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
AU High Level Implementation Panel (AUHIP) en Sudán
Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Sudán-Sudán del Sur
Alto Representante de la UA para Malí y el Sahel / UA participa en el Mediation Team que apoya la implementación del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí
La UA forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a Liga Árabe, ONU y UE
Togo
La UE lidera el Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC
“IGAD Plus” en Sudán del Sur, formada por la 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
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)
OSCE (4)
Grupo de Minsk, en Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el conflicto que es objeto de la Conferencia de Minsk de la OSCE, en Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)
Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Sur del Cáucaso, en Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)
Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Proceso de Arreglo de Transdniestria Misión de la OSCE en Moldova
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
Liga Árabe (1)
La Liga Árabe forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a UA, ONU y UE

Otras misiones (6)
OCI en Filipinas (MNLF)
OCI en RCA
EAC en Burundi
SADC en RDC
OIF en RDC
CEEAC en RCA

ECOWAS (3)
ECOWAS en Gambia
ECOWAS en Togo
ECOWAS en Malí

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

Más allá de la participación de organizaciones internacionales y regionales, la implicación internacional en muchos de los procesos se concretó en **mecanismos específicos**, que aglutinaron a diversos actores externos como terceras partes en la negociación. Así, por ejemplo, en Colombia tanto el proceso del Gobierno con las FARC-EP como con el ELN ha contado con un grupo de “países garantes” –integrado por Ecuador, Brasil y Noruega, en el primer caso, y por Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Noruega y Venezuela, en el segundo– y otro de “países acompañantes” –compuesto por Cuba, Chile y Venezuela, en el caso de las FARC y por Alemania, Italia, Holanda, Suecia y Suiza, en lo que respecta al diálogo con la guerrilla del ELN. En el caso de Filipinas (MILF), las negociaciones han contado con tres estructuras internacionales de apoyo al proceso: el International Monitoring Team –en el que participan países como Malasia, Libia, Brunei Darussalam, Japón, Noruega y también la UE–, el Third Party Monitoring Team –responsable de supervisar la implementación de los acuerdos– y el International Contact Group –estructura de apoyo al diálogo integrada por cuatro países (Japón, Reino Unido, Turquía y Arabia Saudita) y cuatro ONG internacionales (Muhammadiyah, The Asia Foundation, Centre for Humanitarian Dialogue y Conciliation Resources). En Afganistán, en tanto, el principal marco de apoyo a las negociaciones fue el Grupo Cuadrilateral de Contacto, conformado por China, Pakistán, EEUU y Afganistán. Otros formatos *ad-hoc* fueron, por ejemplo, el Grupo de Amigos del Sáhara Occidental, el Grupo Trilateral de Contacto (OSCE, Rusia, Ucrania) y el formato de Normandía en Ucrania (Rusia, Ucrania, Alemania y Francia), o el Cuarteto para Oriente Medio, integrado por EEUU y Rusia, junto a la ONU y la UE, entre otros.

Cabe destacar que, en diversos contextos –en especial en escenarios de conflictos internos internacionalizados–, el papel de algunos Estados como “tercera parte” se ve cuestionado por algunos de los actores en la negociación y/o por observadores externos, ya sea por su rol en el conflicto, por su posición abiertamente favorable hacia alguno de los bandos en pugna y por la proyección de sus intereses en las negociaciones. Así, por ejemplo, se cuestionaba el papel mediador de EEUU en el conflicto

palestino-israelí por su posición favorable a Israel –una crítica que estuvo ampliamente presente durante 2017, en especial tras algunas medidas adoptadas por el Gobierno de Donald Trump– o el de Rusia en Ucrania– Ucrania seguía considerando a Moscú como actor en el conflicto y parte negociadora, mientras que Rusia continuó presentándose a sí misma como tercera parte. En Siria ocurre algo similar con el papel desempeñado por Rusia e Irán –aliados del régimen de Bashar al-Assad– y por Turquía –valedor de algunos grupos de la oposición siria–, que se autoerigieron como garantes y supervisores del cese el fuego en territorio sirio en el marco del proceso de Astaná. En el caso del Grupo Cuadrilateral de Contacto, Afganistán también continuó cuestionando el rol de Pakistán.

Por lo que respecta a las terceras partes, es destacable también la acción de algunos Estados involucrados en tareas de mediación y facilitación en conflictos como por ejemplo en el caso de Noruega –presente en contextos como Sudán, Sudán del Sur,

Colombia (FARC-EP y ELN) y Filipinas (NDF)–, Suecia –involucrada en casos como Etiopía (Ogadén) y Colombia (ELN)–, o Malasia en el Sudeste Asiático –Filipinas (MILF) y Tailandia (sur)–, por mencionar algunos casos. Finalmente, cabe mencionar que también hubo actores de carácter religioso involucrados como terceras partes en algunos procesos de diálogo y negociación. Fue el caso, por ejemplo, de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) en Filipinas (MNLF), de la Comunidad de Sant’Egidio en contextos africanos, entre ellos Senegal (Casamance) y Mozambique, o del Vaticano en Venezuela.

El análisis de las diferentes negociaciones –ya sea que se encuentren en fase exploratoria, en un período inicial de discusión o en fase de implementación de acuerdos– permite identificar algunos **temas recurrentes en las agendas negociadoras**, más allá de la singularidad propia de cada uno de los procesos y teniendo en cuenta además que los detalles de los temas en discusión no siempre trascienden a la escena pública. Así, por ejemplo, uno de los temas relevantes tuvo relación con cuestiones relativas al **desarme de grupos armados, a la entrega de arsenales y/o a la reintegración de combatientes**. Se trata de un asunto que estuvo presente en la agenda en casos como el de Mozambique, Malí, RCA, República del Congo, Sudán (Darfur), Colombia (FARC-EP) –en fase de implementación, tras la firma del

**Naciones Unidas,
organizaciones
regionales y algunos
Estados tuvieron
un papel destacado
como terceras parte
en procesos de
negociación en 2017**

acuerdo de 2016–, Filipinas (MILF), Ucrania y España (País Vasco). En este último caso, cabe destacar que el grupo armado ETA anunció durante 2017 su desarme unilateral, en el marco de un proceso con participación de la sociedad civil y supervisión internacional. Otro asunto destacado en las agendas de negociación estuvo relacionado con **la situación de personas presas**, en algunos casos en forma de demandas para su liberación o procesos de intercambio de prisioneros, como ilustran los casos de Filipinas (NDF), Ucrania, España (País Vasco) y Palestina. En el caso de Ucrania, durante 2017 se produjo el mayor intercambio de prisioneros desde el inicio del conflicto armado, en el marco de una gestión facilitada por la CICR.

Otro tema recurrente en las agendas, muy vinculado a la naturaleza de los conflictos que han dado origen a los respectivos procesos de negociación, fue el del **estatus político y administrativo de determinados territorios en disputa**. Estos temas tuvieron una especial notoriedad en procesos de negociación en Europa, como por ejemplo en Ucrania, Armenia-Azerbaiján, Moldova y Georgia, y en Asia, donde las aspiraciones de autodeterminación y autonomía se combinaron con los **reclamos de reconocimiento identitario** en casos como el del pueblo moro en Filipinas, el pueblo patani en el sur de Tailandia, minorías étnicas en Myanmar o el pueblo naga en el estado indio de Nagalandia, por mencionar algunos contextos. Adicionalmente, los temas asociados a la **reconciliación nacional y/o política** tuvieron especial presencia en procesos y negociaciones de paz como en los casos de Malí, RCA, Sudán, Sudán (Darfur) o Palestina. En este último contexto, por ejemplo, la reconciliación entre Hamas y Fatah tenía como objetivo la conformación de un gobierno de unidad y superar la división entre las facciones palestinas que ha llevado al establecimiento de dos administraciones paralelas, en Gaza y Cisjordania. La **adopción de medidas de carácter humanitario** fue otro de los asuntos destacados en diversos contextos. Así, por ejemplo, en casos como el de Región Lago Chad (Boko Haram), el Gobierno nigeriano alcanzó un acuerdo para la liberación de 82 menores secuestradas en 2014 por el grupo insurgente a cambio de la liberación de un grupo de comandantes de la organización, con el objetivo de alcanzar acuerdos humanitarios que luego permitan entablar una negociación con Boko Haram. En otros contextos, como Yemen, el tema de cómo dar respuesta a la crisis humanitaria en el país –la peor a nivel mundial– fue uno de los asuntos principales del enviado especial de la ONU en sus encuentros con distintos actores del conflicto.

La agenda de negociaciones en los distintos casos analizados en 2017 incluyó temas como desarme y reintegración de combatientes, estatus políticos y administrativo de territorios en disputa, medidas humanitarias y ceses el fuego, entre otros

En diversos casos en 2017 los procesos de negociación se mantuvieron abiertos, pero no se registraron avances en temas clave o sólo se consiguieron logros de carácter parcial

Otro tema recurrente, en especial en escenarios de conflicto muy afectados por la violencia, fue el de la **búsqueda de treguas, acuerdos de cese el fuego y cese de hostilidades**.

Este fue un asunto clave durante 2017 en casos como, entre otros, el de Colombia (ELN) –el gobierno y la guerrilla suscribieron un acuerdo de cese el fuego bilateral y temporal en octubre–, en Malí –donde también en octubre se alcanzó un acuerdo de cese de hostilidades entre dos de los principales actores armados del país involucrados en el proceso de paz–, en RCA –donde el cese de hostilidades se suscribió gracias a la mediación de la Comunidad de Sant'Egidio y fue firmado entre el Gobierno y una decena de grupos armados en Roma en junio–, en Sudán de Sur –con un acuerdo suscrito en diciembre que inmediatamente se vio amenazado por una nueva escalada en las hostilidades– y en Siria –donde se acordó crear cuatro zonas de desescalada en las que se pretendía un cese de hostilidades, pero en la práctica el impacto del acuerdo fue desigual, ya que hubo áreas con descenso y otras con ascenso de la violencia. Tanto los acuerdos de cese de hostilidades como otros de los principales temas de las agendas negociadoras quedaron plasmados en una decena de acuerdos relevantes alcanzados en 2017 en una variedad de contextos, aunque su nivel de implementación al finalizar el año era desigual.¹²

En cuanto a la **evolución de los procesos y negociaciones de paz**, por lo general es posible identificar una gran variedad de dinámicas: 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, entre otras variables.

El análisis de casos en 2017 indica que las negociaciones durante el año atravesaron muy diversas dinámicas. En términos generales, cabe destacar que en 2017 no se alcanzó ningún acuerdo integral y de amplio espectro en ninguno de los casos analizados, a diferencia de lo ocurrido en 2016, un año marcado por la consecución de un acuerdo entre el Gobierno

12. Véase la tabla 1.4. Principales acuerdos de 2017.

Tabla 1.4. Principales acuerdos de 2017

Proceso de paz	Acuerdos
Colombia (ELN)	Cese al fuego, bilateral y temporal. Acordado entre el Gobierno y el ELN y vigente entre 1 de octubre de 2017 y el 12 de enero de 2018. Se constataron muchas dificultades en su implementación y numerosas violaciones del acuerdo.
Malí (norte)	Acuerdo de cese de hostilidades (agosto) y documento de compromisos (septiembre) suscritos tras una escalada de violencia entre el CMA y la Plataforma, dos de las organizaciones firmantes del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí de 2015. El documento de compromisos incluye un cese definitivo de las hostilidades, la reanudación de los contactos para calendarizar la implementación del acuerdo de 2015 y medidas de confianza para el proceso de acantonamiento y DDR. Al finalizar 2017 la tregua se mantenía vigente.
Moldova (Transnistria)	Protocolo de Viena. Acuerdo de medidas de confianza, firmado en Viena en noviembre, y que recapitula varios acuerdos de 2017 (reapertura del puente Bicului-Bychok –infraestructura de comunicación estratégica entre ambos territorios–, reconocimiento de diplomas, garantías para colegios con alfabeto latino, comunicación telefónica directa y legalización telefonía móvil en Transnistria, acceso a tierras cultivables en la región de Dubasari).
Palestina	Acuerdo de reconciliación suscrito en octubre entre Hamas y Fatah con el fin de configurar un gobierno de consenso nacional. Al finalizar el año las partes intercambiaban acusaciones de incumplimiento de compromisos establecidos en el pacto, poniendo en entredicho el futuro del acuerdo.
RCA	Acuerdo de Cese de Hostilidades entre el Gobierno y 13 de los 14 grupos armados el 19 de junio en Roma, promovido por la Comunidad de Sant'Egidio. El acuerdo establece que se concedería representación política a los grupos armados y sus miembros serán integrados en las FFAA. Los grupos manifestaron su compromiso en garantizar la libertad de movimiento de personas y bienes y su voluntad de levantar todas las barreras y puestos de control ilegales como consecuencia inmediata de la aplicación del alto el fuego. Al día siguiente se desencadenaron nuevas hostilidades entre algunos de los grupos firmantes.
RDC	Acuerdo de Paz Inclusivo y Global en la RDC (2016) o Acuerdo de San Silvestre, de 31 de diciembre de 2016. Según el acuerdo, da inicio la fase de transición en la que el presidente Joseph Kabila permanece en el cargo hasta la celebración de las elecciones presidenciales en diciembre de 2017, aunque en junio de 2017 la Comisión Electoral propone un nuevo calendario electoral.
Región Lago Chad (Boko Haram)	Acuerdo humanitario entre el Gobierno de Nigeria y el grupo armado Boko Haram, 6 de mayo. Según el acuerdo humanitario, el grupo insurgente liberó a 82 menores secuestradas en la escuela de Chibok en 2014 a cambio de la liberación de cinco comandantes del grupo. Este acuerdo evidencia los contactos que está intentando promover el Gobierno con el grupo desde 2015 con el objetivo de alcanzar acuerdos humanitarios que conduzcan a iniciar un proceso de negociación.
Rep. del Congo	Acuerdo de Kinkala del 23 de diciembre, por el que el Gobierno y el reverendo Ntoumi establecen un acuerdo de alto el fuego y Ntoumi se compromete a facilitar el desarme de sus combatientes, la restauración de la autoridad estatal en Pool. Por su parte, el Gobierno se compromete a garantizar el proceso de desarme, desmovilización y reintegración social y económica de los ex combatientes, así como el reasentamiento de la población desplazada por la violencia en la zona y la libertad de movimiento. Se prevé la creación de una comisión conjunta que deberá supervisar la implementación del acuerdo.
Siria	Acuerdo para la creación de cuatro zonas de desescalada en Siria (Memorandum de Astaná) suscrito en mayo por Rusia, Irán (valedores del régimen sirio) y Turquía (aliado de fuerzas rebeldes), en calidad de garantes del cese el fuego en el país. El acuerdo pretendía el cese de hostilidades entre partes contendientes, la suspensión de operaciones aéreas y la creación de condiciones para el acceso de ayuda humanitaria y el retorno de personas desplazadas por la violencia. La demarcación de las cuatro zonas –una de las cuales se definió tras contactos entre Rusia, EEUU y Jordania (Conversaciones de Amán) no se logró hasta septiembre. El impacto del acuerdo fue relativo y desigual, ya que la violencia se redujo en algunas de estas áreas, pero en otras se intensificó significativamente. Acuerdos de “reconciliación” (en la práctica de cese el fuego) suscritos entre el Gobierno sirio y grupos armados opositores que supusieron el desplazamiento forzado de miles de civiles, mayoritariamente en zonas asediadas por el régimen.
Sudán del Sur	Acuerdo sobre la Cesación de las Hostilidades, la Protección de los Civiles y el Acceso Humanitario, alcanzado el 21 de diciembre. Las partes signatarias fueron el Gobierno de Transición de Unidad Nacional, el SPLM/A-IO, los “Antiguos Detenidos” del SPLM, el Frente de Salvación Nacional y 10 otros movimientos y partidos de la oposición. Participaron representantes de la IGAD y la UA como garantes y los mediadores de la IGAD y los asociados internacionales como testigos. Desde el 24 de diciembre, día en que entró en vigor el acuerdo, se denunciaron y verificaron violaciones del cese de hostilidades por ambas partes, que fueron condenadas por la comunidad internacional, que amenazó con el establecimiento de sanciones.
Ucrania (este)	Acuerdo de intercambio de prisioneros, el mayor hasta la fecha, facilitado por la OSCE y el Comité Internacional de la Cruz Roja. El Gobierno ucraniano liberó a 233 personas, mientras las autoridades de Lugansk y Donetsk liberaron a 16 y 58 respectivamente. Formalmente Ucrania liberaba a 306, si bien en la práctica liberó a finales de diciembre a 233. De las 73 restantes, parte habían sido puestas en libertad anteriormente y cerca de una treintena rechazaron volver a las áreas bajo control rebelde.

colombiano y la guerrilla de las FARC-EP después de más de cinco décadas de conflicto armado y más de cuatro años de negociación. Pese a ello, durante 2017 fue posible identificar algunas evoluciones positivas. Así, por ejemplo, el proceso de paz en el estado indio de Nagalandia registró importantes avances –incluyendo la celebración de una ronda de negociaciones en territorio de Nagalandia por primera vez en 20 años–, aunque no se consiguió alcanzó un acuerdo final como se especuló en diferentes momentos del año. Siguiendo una tendencia similar, en Myanmar el proceso negociador enfrentó serias dificultades, pero se produjeron varios encuentros directos entre el Ejecutivo y los grupos

armados que forman parte del acuerdo de alto el fuego nacional y, adicionalmente, durante una de las rondas se logró un acuerdo sobre una treintena de puntos de la agenda sustantiva. En el caso de Mozambique también se dieron una serie de pasos positivos tras tres años de negociaciones, incluyendo la prórroga de un acuerdo de tregua y diversos contactos presenciales entre las partes. Otro caso que cabe mencionar es el de Chipre, ya que durante 2017 las partes en conflictos estuvieron cerca de la consecución de un acuerdo global de solución a la disputa de la isla –incluso se alcanzaron algunos hitos históricos en las negociaciones, como el que las partes presentaran propuestas de mapas con la frontera

administrativa—, sin embargo, el proceso se frenó por divergencias durante la segunda mitad del año.

A lo largo de 2017 también hubo contextos en los que se identificaron contactos y esfuerzos de carácter exploratorio para el establecimiento de negociaciones. Un ejemplo fue el caso de Afganistán, donde no se consiguió que el Gobierno y la insurgencia talibán entablaran negociaciones oficiales, pero tuvieron lugar avances significativos en el llamado Proceso de Kabul para la Cooperación y la Seguridad y se reanudó el trabajo del llamado Grupo Cuadrilátero de Coordinación integrado por China, Pakistán, EEUU y Afganistán, que permanecía inactivo desde 2016. En esta misma línea es posible situar el caso de Región Lago Chad (Boko Haram), donde—según informaciones que trascendieron en 2017— el Gobierno nigeriano ha mantenido contactos en los últimos años con el grupo armado con el objetivo de abrir una vía de negociación para poner fin al conflicto. Durante 2017 estos contactos permitieron llegar a un acuerdo puntual para la liberación de 82 de las 270 menores secuestradas por Boko Haram en 2014 a cambio de la excarcelación de un grupo de dirigentes de la organización. El Gobierno de Nigeria esperaba que este tipo de acuerdos faciliten la aproximación con el grupo y el posible establecimiento de negociaciones. En el caso de Filipinas y el MNLF, durante el año también se produjeron varios encuentros exploratorios entre el Gobierno y una facción del grupo liderada por Nur Misuari, incluyendo encuentros de alto nivel, pero no se registró ninguna reunión del mecanismo formal en el marco del llamado Proceso de Revisión Tripartito del acuerdo de paz de 1996.

En varios otros casos analizados en 2017 los procesos de diálogo y negociación se mantuvieron abiertos, pero no se registraron avances en temas clave o sólo se consiguieron algunos logros de carácter parcial. Así, por ejemplo, en el caso de Filipinas y el MILF se identificaron algunos avances en la tramitación de la Ley Fundamental de Bangsamoro, pieza clave del proceso de paz, pero no se lograron progresos en otros temas vinculados a cuestiones de desarme y desmovilización de combatientes del MILF. En Ucrania, en tanto, si bien se alcanzaron avances importantes en el ámbito humanitario, no hubo progresos en cuestiones sustantivas

En otra serie de contextos se identificaron problemas y dificultades en la fase de implementación de los acuerdos. Fue el caso, por ejemplo, de Malí, donde la puesta en marcha de las disposiciones relativas al acuerdo de paz de 2015 se vio afectada por desacuerdos entre las partes, por el impacto de acciones de actores armados excluidos del acuerdo —que actuaron como *spoilers* o sabotadores— y por una escalada de violencia entre dos de las coaliciones armadas suscriptoras del pacto. No fue hasta la segunda mitad del año que la

situación se recondujo tras un nuevo acuerdo de cese de hostilidades. En el caso de Libia, durante 2017 también quedaron en evidencia las dificultades para implementar el acuerdo de Skhirat alcanzado en 2015 y al finalizar el año los esfuerzos de la ONU por desbloquear el proceso político estaban en entredicho por las posiciones expresadas por algunos de los actores clave del conflicto. Otro caso emblemático fue el del

Gobierno colombiano y las FARC-EP, que evidenciaron diferencias respecto del grado de implementación del acuerdo. Aún así, se identificaron avances en lo que respecta al desarme y desmovilización de las FARC y en la creación de la Comisión de la Verdad. El acuerdo sobre el programa nuclear de Irán también fue objeto de dificultades durante el año debido a la escalada en la tensión entre la república islámica y EEUU tras la llegada al poder de Donald Trump.

El análisis de las negociaciones en 2017 evidencia los retos que persisten en materia de inclusividad e incorporación de la dimensión de género en los procesos de paz

En diversos escenarios analizados en 2017 se hizo evidente que las profundas diferencias entre las partes —entre otros factores— influían en un persistente bloqueo de las negociaciones, como en lo que respecta a Marruecos-Sáhara Occidental o Israel-Palestina. Algo similar se observó en Venezuela, donde los intentos de acercamiento entre las partes y de reanudación del diálogo que se había iniciado en 2016 no produjeron resultados, a pesar de algunas reuniones celebradas al finalizar el año. A lo largo de 2017 también fue posible constatar que en muchos escenarios de conflicto el nivel de violencia y las escaladas en la confrontación afectaron las perspectivas de la negociación. Fue el caso, por ejemplo, de Yemen, donde las negociaciones permanecieron estancadas en medio de un clima de intensas hostilidades y pese a las gestiones de terceras partes; pero también el de Siria. Pese a la existencia de dos canales paralelos de negociación, uno auspiciado por la ONU y otro promovido principalmente por Rusia, y aunque se llegó a algunos acuerdos como la creación de zonas de desescalada en el país, no se observaron avances que permitieran reducir de manera significativa los niveles de violencia y el padecimiento de la población.

Un tema estructural y transversal en los procesos de paz y negociación estuvo relacionado con su nivel de **inclusividad**. El análisis de los diferentes contextos en 2017 ofrece indicios sobre las dificultades y retos para la incorporación de múltiples actores en los procesos de negociación, en particular de la sociedad civil, así como de algunas iniciativas puntuales para intentar implicar a estos sectores en las iniciativas de diálogo formalizadas. Respecto a esto último, por ejemplo, en el marco de las negociaciones en el sur de Filipinas se adoptaron algunas medidas para propiciar una mayor participación de la sociedad civil; mientras que en el proceso sobre el estado indio de Nagalandia el principal negociador gubernamental mantuvo reuniones con representantes tribales, organizaciones estudiantiles, grupos de mujeres

Tabla 1.5. Redes de mujeres mediadoras en 2017

African Network of Women in Conflict Prevention and Mediation (FemWise Africa) (2017)
Nordic Women Mediators Network (NWMN) (2015). Incluye redes nacionales: - NWM-Norway - Swedish Mediation Network for Women
Mediterranean Women Mediators Network (2017)
Women Mediation Network for the Commonwealth Countries (2017)

y representantes de la sociedad civil. En Europa la mayoría de los formatos negociadores se caracterizaron por reunir casi exclusivamente a las partes enfrentadas, sin dar espacios para la incidencia de la sociedad civil. Una excepción a este panorama fue el caso del País Vasco, donde el proceso implicó a actores de amplio espectro, incluyendo partidos políticos, gobiernos regionales, sindicatos y entidades de la sociedad civil. En el caso de Siria, en tanto, el enviado especial de la ONU mantuvo diversas reuniones con representantes de la sociedad civil siria que coincidieron en su reclamo de tener un mayor papel en las negociaciones. Algunas de las organizaciones de la sociedad civil siria, como el movimiento *Families for Freedom*, plantearon la necesidad de dar prioridad en la agenda de negociaciones de temas como el paradero de personas detenidas y desaparecidas en el marco del conflicto.

El análisis de las diferentes negociaciones en 2017 también ilustra, en términos generales, los retos relativos a la **dimensión de género** en los procesos de diálogo y negociación formalizados, pese a la existencia de un marco internacional definido principalmente a partir de la aprobación de la resolución 1325 de Naciones Unidas (2000) que destaca la importancia crucial de la incorporación de las mujeres en procesos y negociaciones de paz y en todas las actividades tendientes a la resolución y transformación de conflictos. En su mayoría los procesos de paz en 2017 carecieron de perspectiva de género y participación significativa de mujeres. Así, por ejemplo, durante 2017 se conocieron más detalles sobre la falta de voluntad política para integrar la perspectiva de género en las delegaciones grecochipriota y turcochipriota, así como sobre las limitaciones de la arquitectura de género del proceso. En diversos contextos, como Ucrania, Yemen o Siria, organizaciones de mujeres reclamaron una mayor presencia y papel en las negociaciones. En el caso sirio, continuó funcionando el Syrian Women's Advisory Board, un formato innovador que supone interlocución con el enviado especial de la ONU por parte de un grupo de mujeres sirias de distinto signo político, aunque su actividad se desarrolló en un marco general de bloqueo en las negociaciones. En el caso de Yemen, de manera similar, la plataforma de mujeres Yemeni Women's Pact for Peace and Security (Tawafaq) también trasladó al

Tabla 1.6. Procesos de negociación activos en 2017 en países con conflicto armado/tensión y con niveles de discriminación de género altos o muy altos

	Niveles altos de discriminación	Niveles muy altos de discriminación
Proceso de paz en países con conflictos armados	Afganistán Etiopía ⁱ Myanmar RCA	Malí Nigeria ⁱⁱ Siria Somalia Sudán ⁱⁱⁱ Yemen ^{iv}
Proceso de paz en países con tensión	Armenia ^v Azerbaiyán ^{vi} India ^{vii}	Nigeria ^{viii} RDC ^{ix} Sudán ^x

Fuente: Tabla elaborada a partir de los niveles de la discriminación de género del Índice de Instituciones Sociales y de Género (SIGI, por sus siglas en inglés) de la OCDE y de las definiciones y clasificaciones de conflicto armado y tensión de la Escuela de Cultura de Pau (Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2018! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria 2018). El SIGI establece cinco niveles de clasificación en función del grado de discriminación: muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo.

- i. El proceso de paz en Etiopía hace referencia al conflicto Etiopía (Ogadén).
- ii. Nigeria, Camerún, Chad y Níger protagonizan un único conflicto armado, denominado Región Lago Chad (Boko Haram), objeto de iniciativas de diálogo entre el Gobierno de Nigeria y facciones de Boko Haram.
- iii. Existen procesos de paz activos en relación a los conflictos armados de Sudán (Darfur) y de Sudán (Korfoodán Sur y Nilo Azul).
- iv. El proceso de paz activo en Yemen hace referencia al conflicto armado Yemen (al-houthistas) y no al de Yemen (AQPA).
- v. Armenia y Azerbaiyán protagonizan una única tensión internacional, la relativa a la disputa en torno a Nagorno-Karabaj, en relación al cuál hay activo un proceso de paz.
- vi. Ibid.
- vii. Los procesos de paz activos en la India hacen referencia a las tensiones India (Assam) e India (Nagalandia).
- viii. De las dos tensiones que afronta Nigeria, la tensión Nigeria (Delta del Níger) es objeto de iniciativas de diálogo.
- ix. El proceso de paz en RDC hace referencia a las iniciativas de diálogo político entre el Gobierno y diversos actores opositores del conjunto del país para buscar una solución a la tensión interna en el país.
- x. El proceso de paz en Sudán hace referencia al proceso de diálogo nacional entre el Gobierno y actores opositores.

enviado especial de la ONU la importancia de abordar cuestiones como los impactos económicos y en la salud pública del conflicto armado que asuela el país.

Frente a un panorama general de obstáculos y dificultades, destacan también iniciativas y medidas relevantes, como el nombramiento de la Instancia Especial en Colombia para contribuir a la implementación de un acuerdo final con perspectiva de género. Asimismo, cabe resaltar el funcionamiento de redes de mujeres mediadoras, algunas de las cuales han estado operando en los últimos años –como la red de mujeres mediadoras nórdica– mientras que otras se establecieron en 2017, como la African Network of Women in Conflict Prevention and Mediation, Mediterranean Women Mediators Network, Women Mediation Network for the Commonwealth Countries.¹³

Cabe resaltar que este panorama identificado en 2017 en materia de inclusión de la perspectiva de género en los procesos de paz es coincidente con el diagnóstico recogido en el informe anual del secretario general de Naciones Unidas sobre la implementación de la

13. Véase la tabla 1.5. Redes de mujeres mediadoras en 2017.

agenda de género, paz y seguridad, conformada por las resoluciones 1325 (2000); 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013) y 2242 (2015). En este informe de evaluación se destaca la gran distancia que existe aún entre los compromisos adquiridos y su implementación en diferentes ámbitos. En particular en lo que respecta a los procesos de paz, se identificó un retroceso en la participación de las mujeres. De acuerdo con los datos disponibles, de los nueve procesos a los que se hizo seguimiento, había mujeres en categoría superior en 11 delegaciones, en comparación con ocho procesos y 12 delegaciones en 2015 y 17 delegaciones en 2014. También disminuyeron las demandas de asesoramiento especializado en materia de igualdad de género en procesos de paz, presentes en tan solo cuatro de los siete procesos de mediación dirigidos o co-dirigidos por la ONU. Esto significa un 57% de los procesos,

frente a años anteriores en los que se registraron solicitudes en el 89% de los procesos en 2015, el 67% en 2014 y el 88% en 2013. Además, también se redujo el número de acuerdos de paz que incluyó cuestiones de género en su redactado, pasando del 70% en 2015 al 50% en 2016. Cabe destacar que el Estudio Global de Naciones Unidas de evaluación de 15 años de implementación de la agenda ya apuntaba a que el ámbito de la participación y el liderazgo de las mujeres era uno de los ámbitos en el que persistían mayores retos. Finalmente, cabe mencionar que el estudio anual del secretario general de la ONU también identificó un retroceso con respecto a la participación del general del conjunto de la sociedad civil, ya que si bien en 2014 y 2015 se llevaron a cabo consultas en el 100% de los procesos en los que intervenía Naciones Unidas, en 2016 se llevaron a cabo consultas en el 86% de los procesos.

2. Negociaciones de paz en África

- A lo largo del año 2017 se identificaron 20 procesos y negociaciones de paz en el continente africano, lo que supone prácticamente la mitad (46%) de los 43 procesos de paz señalados a nivel mundial en 2017.
- 12 de los 20 procesos de paz se dieron en contextos de conflicto armado mientras que los restantes ocho procesos tuvieron lugar en el marco de escenarios de tensión y crisis sociopolíticas.
- En la mayoría de los casos (nueve) los principales protagonistas de las negociaciones fueron los gobiernos de los respectivos países y los grupos insurgentes.
- De los 20 procesos de paz analizados, existían tres escenarios de negociación en el continente africano sin terceras partes, los dos procesos en los que está inmersa Nigeria (Delta del Níger y Boko Haram) y en la República del Congo.
- De los 17 casos de negociaciones y procesos de paz identificados en el continente africano en los que participaban terceras partes, en 11 de ellos la UA estuvo presente en solitario (en cuatro casos) o colaborando con la ONU (en siete casos) o junto con organizaciones regionales.
- La liberación o intercambio de prisioneros para promover la confianza entre las partes y contribuir positivamente al proceso en marcha estuvo presente en diversos contextos africanos, como Etiopía (Ogadén), Malí (norte), Mozambique, Nigeria (Boko Haram), República del Congo y Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul).
- El estatus político y administrativo de determinados territorios fue uno de los elementos centrales en diversos procesos, como Etiopía (Ogadén), Malí (norte), el contencioso entre Marruecos y el Sáhara Occidental, Nigeria (Delta del Níger), Senegal (Casamance), Sudán (Darfur), Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul).
- Cabe destacar la evolución positiva de las negociaciones de paz y la consecución de acuerdos en Gambia, Etiopía (Ogadén), Mozambique, Rep. del Congo y entre Sudán y Sudán del Sur.

Este capítulo analiza los procesos y negociaciones de paz de mayor relevancia en África en 2017. En primer lugar, se examinan las características y tendencias generales de los procesos de paz en la región y, en segundo lugar, se analiza la evolución de cada uno de los casos durante el año. Al inicio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países del continente africano que fueron escenario de negociaciones durante 2017.

Tabla 2.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en África en 2017

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Burundi	Gobierno, oposición política y social agrupada en el Conseil National pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et la Restauration d'un Etat de Droit (CNARED)	Yoweri Museveni y Benjamin Mkapa (Comunidad de Estados de África del Este, EAC por sus siglas en inglés); Jamal Benomar, sustituido por Michel Kafando (ONU)
Etiopía (Ogadén)	Gobierno, movimiento político militar ONLF	Mediación de Kenya, facilitación de EAU y Suecia
Gambia	Presidente Adama Barrow, expresidente Yahya Jammeh	ECOWAS, UA, ONU
Libia	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN)	ONU, Liga Árabe, UA, UE (Cuarteto); Argelia, Egipto, Túnez, Marruecos, EAU, Holanda, Italia, Francia
Malí (norte)	Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA–	Argelia, Francia, ECOWAS, UA, ONU, UE, Mauritania, Níger
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, grupo opositor RENAMO	Equipo mediador nacional, Botswana, Tanzania, Sudáfrica, Reino Unido, UE, Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano), Iglesia Católica

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Nigeria (Delta del Níger)	Gobierno, Pan-Niger Delta Forum (PANDEF), NIGER Delta Consultative Assembly, (NIDCA), Pan Niger Delta Peoples Congress (PNDPC), Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND)	--
RCA	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias antibalaka	Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (AU, con apoyo de CEEAC, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad), Comunidad de Sant'Egidio, OCU, Grupo de Apoyo Internacional (ONU, UE, entre otros), Humanitarian Dialogue
RDC	Gobierno, Alianza por la Mayoría Presidencial, oposición política y social agrupada en la coalición Rassemblement (partido Union pour la Démocratie et le Progrès Sociale (UDPS), la Oposición Dinámica y el G7, entre otros), Union pour la Nation Congolaise y otros partidos políticos	Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, UE, UA, ONU, EEUU, CIRGL, Organización Internacional de la Francofonía
Región Lago Chad (Boko Haram)	Gobierno de Nigeria, Boko Haram (facción Abubakar Shekau), Boko Haram (facción Abu Musab al-Barnawi)	--
Rep. del Congo	Gobierno, milicias Ninjas y el Consejo Nacional de los Republicanos (CNR) de Frédéric Bintsamou (pastor Ntoumi)	--
Senegal (Casamance)	Gobierno de Senegal, grupo armado Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC) y sus diferentes facciones	Comunidad de Sant'Egidio, Gambia, Guinea-Bissau
Somalia	Gobierno Federal de Transición, líderes de los estados federales y emergentes (Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste), movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal-Jama'a, líderes de clanes y subclanes	ONU, IGAD, Turquía
Sudán	Gobierno de Sudán, coalición opositora "Sudan Call" formada por partidos de oposición nacional, Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur)	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania
Sudán (Darfur)	Gobierno, Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW	UA, UNAMID, Chad
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)	Gobierno, SPLM-N	African Union High-Level Implementation Panel (AUHIP), Uganda
Sudán del Sur	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition, SPLM7, SSDM-Cobra Faction	"IGAD Plus": IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenya, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU
Sudán - Sudán del Sur	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Egipto, Libia, EEUU, UE
Togo	Gobierno, oposición política y social	Ghana, ECOWAS, UA, ONU

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

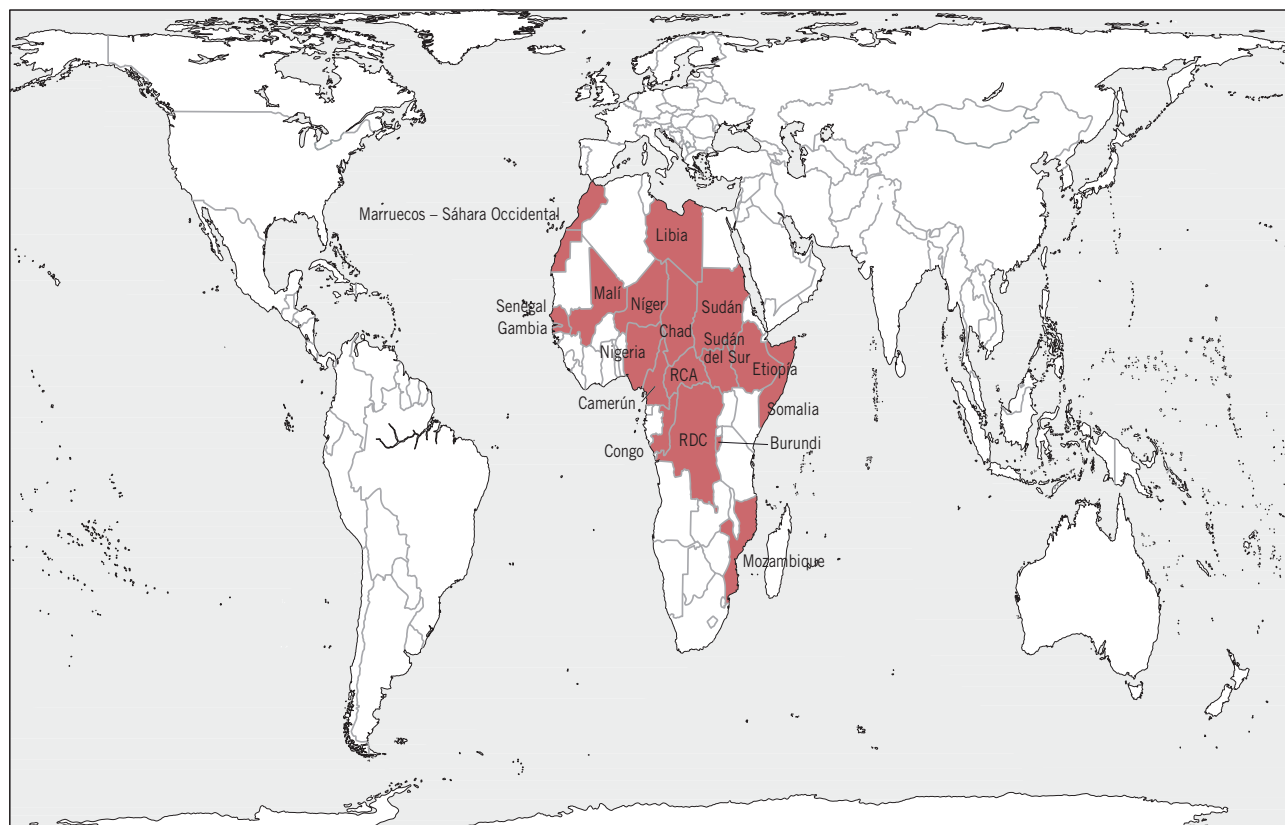
2.1 Negociaciones en 2017: tendencias regionales

A lo largo del año 2017 se identificaron **20 procesos y negociaciones de paz en el continente africano**, lo que supone prácticamente la mitad (46%) de los 43 procesos de paz señalados a nivel mundial en 2017. **12 de estos 20 procesos de paz se dieron en contextos de conflicto armado** mientras que los restantes ocho procesos tuvieron lugar en el marco de escenarios de tensión y crisis sociopolítica. El análisis de los diferentes contextos refleja algunas tendencias relativas a los procesos y negociaciones en el continente africano.

En cuanto a los **actores involucrados en la negociación**, el análisis de los diversos contextos africanos refleja que **en la mayoría de los casos (nueve) los principales protagonistas**

de las negociaciones fueron solamente los gobiernos de los respectivos países y los grupos insurgentes. Este fue el caso de contextos como el de Ogadén –entre el Gobierno etíope y el ONLF–, Mozambique –entre el Gobierno liderado por FRELIMO y el movimiento político-militar RENAMO–, RCA –entre el Gobierno y los diferentes integrantes de la antigua coalición Séléka y milicias anti-balaka–, Nigeria –contactos humanitarios entre el Gobierno y facciones de Boko Haram–, la República del Congo –entre el Gobierno y el movimiento político-militar del reverendo Ntoumi–, la región senegalesa de la Casamance –entre el Gobierno y el Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance y sus facciones–, la región sudanesa de Darfur –entre el Gobierno y la insurgencia darfuriana–, las regiones

Mapa 2.1. Negociaciones de paz en 2017 en África



■ Países con procesos y las negociaciones de paz en África en 2017

sudanesas de Kordofán Sur y Nilo Azul – entre el Gobierno sudanés y la insurgencia SPLM-N– y Sudán del Sur – entre el Gobierno y el grupo armado SPLA-IO–. En otros casos, **se observó una diversidad más amplia que abarcó a actores tanto políticos como armados en interlocución con las autoridades gubernamentales.** Fue

el caso, por ejemplo, de contextos como el de Malí (norte) –donde el proceso negociador ha involucrado en los últimos años a las autoridades nacionales y a numerosos actores políticos y armados de la región de Azawad (norte)–, Libia –diversos actores político-militares compitiendo por el poder central–, Nigeria (Delta del Níger) –donde el Gobierno ha mantenido contactos con la plataforma de la sociedad civil PANDEF y con algunos actores armados de la región del Delta del Níger–, Somalia –el Gobierno Federal de Transición con los estados federales y con otros actores político-militares del país–, y el proceso de paz en Sudán –entre el Gobierno y la coalición opositora Sudan Call, que agrupa a la oposición política y a los diferentes actores insurgentes de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur–. En otra serie de casos (cuatro) los procesos negociadores han tenido como protagonistas a los respectivos gobiernos con sectores de la oposición política y social del país, como ilustran los casos de Burundi, Gambia, RDC o Togo.

En un importante número de casos los principales protagonistas de las negociaciones fueron los gobiernos de los respectivos países y actores armados

En un reflejo de las diversas dinámicas de conflicto, las negociaciones y procesos de paz analizados también dan cuenta de otros casos donde los principales interlocutores son los gobiernos de diferentes Estados, en el marco de la disputa que incluyen temas de demarcación fronteriza y el estatus de determinados territorios, en el caso de Sudán y Sudán del Sur. **En otros contextos los participantes en la negociación son principalmente los gobiernos y entidades que pretenden la secesión, buscan un nuevo estatus político y administrativo o que aspiran a ser Estados con pleno reconocimiento internacional.** Entre estos casos se cuenta el de Marruecos-Sáhara Occidental.¹

En lo que respecta a las **terceras partes implicadas en procesos de paz y negociación**, cabe mencionar que si bien hay muchos casos donde se conoce públicamente cuáles son los actores involucrados en tareas de mediación, facilitación y acompañamiento, en otros contextos estas tareas se llevan a cabo de manera discreta y no pública. **De los 20 procesos de paz analizados, existen tres escenarios de negociación en el continente africano sin terceras partes.** Este es el caso de las dos negociaciones que lleva a cabo el Gobierno de Nigeria, por una parte en el conflicto en el Delta del Níger con los diferentes actores político-militares y por otra parte en el

1. La RASD no ha sido reconocida internacionalmente, pero al mismo tiempo el Sáhara Occidental sigue siendo considerado por la propia ONU como un territorio pendiente de descolonizar cuya pretendida pertenencia a Marruecos no está reconocida por el derecho internacional ni por ninguna resolución de Naciones Unidas.

conflicto en el norte del país y las regiones limítrofes de Camerún, Níger y Chad con la insurgencia yihadista Boko Haram, así como los contactos que ha realizado en Gobierno congolés de Denis Sassou-Nguesso con los emisarios del reverendo Ntoumi. En los restantes 17 procesos, es remarcable el **papel desempeñado por Naciones Unidas apoyando los diferentes procesos de negociación en 10 casos**. En algunos casos la ONU aparece involucrada como tercera parte a través de enviados especiales –como por ejemplo en los casos del conflicto en Burundi, entre Marruecos y el Sáhara Occidental o en Libia–, en el marco de plataformas o grupos de actores que pretenden actuar como facilitadores del diálogo –como en el caso de RCA, donde forma parte del Grupo de Apoyo Internacional y refuerza el diálogo político que lleva a cabo el Gobierno, y en partenariat con la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación–; o a través de sus misiones y representantes especiales del secretario general de la ONU en terreno –como en RCA, RDC, Malí y Sudán (Darfur).

También cabe destacar el rol de tercera parte que juega la UA en África en el marco de la Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA)², en solitario o en colaboración con otras organizaciones regionales e internacionales, como la ONU. De los 17 casos de negociaciones y procesos de paz identificados en el continente africano en los que participan terceras partes, en 11 de ellos la UA estuvo presente en solitario (en cuatro casos) o colaborando con la ONU (en siete casos) o junto con organizaciones regionales involucradas en la facilitación de los contactos entre los actores en conflicto, entre ellas la Comunidad de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), en tres casos (Gambia, Malí y Togo); la Comunidad de Estados de África del Este (EAC, por sus siglas en inglés) en el caso de Burundi; la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC, por sus siglas en francés), en el caso de RCA; y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), en tres casos (Somalia, Sudán del Sur y las negociaciones entre Sudán y Sudán del Sur); y por último, la Conferencia Internacional para la Región de los Grandes Lagos (CIRGL) y la Organización Internacional de la Francofonía (OIF), en RDC. Cabe destacar que la UE también desempeñó funciones como tercera parte en el continente africano, entre ellos los casos de Libia, Malí (norte), Mozambique, RCA, RDC y Sudán-Sudán del Sur. Por último, cabe destacar los buenos oficios desempeñados por organizaciones religiosas en cinco contextos: la Organización para la

LA UA desempeñó un papel como tercera parte en más de la mitad de los procesos de paz africanos analizados en 2017

La liberación o intercambio de prisioneros para promover la confianza entre las partes estuvo presente en contextos como Etiopía (Ogadén), Malí (norte), Mozambique, Nigeria (Boko Haram), República del Congo y Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)

Conferencia Islámica y la Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano) en RCA; la Iglesia Católica nacional y la Comunidad de Sant'Egidio en Mozambique; la Comunidad de Sant'Egidio en la región senegalesa de Casamance; la Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO) en RDC; y el Alto Consejo Islámico en Malí.

En la mayoría de los casos de negociaciones y procesos de paz analizados en 2017 en el continente africano terceros **Estados también participaron como mediadores o facilitadores de los contactos y el diálogo entre las partes en disputa, a menudo Estados que son potencias regionales o con una proyección continental en la promoción de la construcción de la paz**. Entre estos países, cabe destacar por ejemplo el papel de Argelia en escenarios como el conflicto entre Marruecos y el Sáhara Occidental, en Libia, en Malí (norte) o en Sudán del Sur; el de Ghana en la crisis entre el Gobierno y la oposición política en Togo; el de Kenya, que ha promovido históricamente los contactos entre el grupo armado ONLF y el Gobierno etíope; el de Uganda, que ejerce un liderazgo regional en la facilitación de buenos oficios en los procesos de Burundi, RDC y entre Sudán y el SPLM-N en Kordofán Sur y Nilo Azul; el de Sudáfrica, en los procesos de Mozambique y en Sudán del Sur; el de Tanzania, en los conflictos de sus vecinos Burundi y Mozambique. En cinco de los 17 casos las antiguas metrópolis coloniales también desempeñaron o han desempeñado tareas de buenos oficios, como son Francia en Malí (norte); Italia en Libia; España y Francia en el contencioso entre Marruecos y Sáhara Occidental; y Reino Unido en Sudán y en Sudán del Sur.

En cuanto al análisis de los temas de la agenda de negociación, cabe destacar algunas cuestiones recurrentes en los distintos procesos. Por ejemplo, cuestiones relativas al **desarme de grupos armados, a la entrega de arsenales específicos y/o a la reintegración de combatientes**, un tema que a lo largo de 2017 estuvo presente en contextos como Mozambique, Malí (norte), RCA, Rep. del Congo y Sudán del Sur. Otro tema presente en los procesos de diálogo o en las demandas de algunos de los actores involucrados en procesos de negociación tiene que ver con **demandas para la liberación de prisioneros, o con medidas de liberación o intercambio de prisioneros como pasos para promover la confianza entre las partes y contribuir positivamente al proceso en marcha**. Este asunto estuvo en la agenda en diversos contextos durante 2017, entre ellos Etiopía (Ogadén), Malí (norte), Mozambique, Nigeria (Boko Haram), República del Congo y Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul).

2. La APSA fue probada en el 2002 e incluye la Comisión de la UA, el Panel de Sabios, un sistema de alerta temprana a nivel continental, el Consejo de Paz y Seguridad de la UA (el órgano de toma de decisiones) y el brazo militar que debía desarrollar, la African Standby Force (ASF).

El **estatus político y administrativo de determinados territorios** estuvo presente en diversos procesos de negociación en el continente africano, como por ejemplo en Etiopía (Ogadén), Malí (norte), el contencioso entre Marruecos y el Sáhara Occidental, Nigeria (Delta del Níger), Senegal (Casamance), Sudán (Darfur), Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul). También estuvieron presentes cuestiones relativas a **demarcaciones fronterizas**, en casos como el de Sudán-Sudán del Sur, entre otros. Otros elementos de la agenda durante 2017 incluyeron cuestiones vinculadas a inclusividad, reformas políticas y económicas, cronogramas electorales, formación de gobiernos de transición o unidad nacional o mecanismos de reparación a víctimas del conflicto.

Las cuestiones relativas a la **declaración de treguas y altos el fuego, al respeto a compromisos de cese el fuego y a las negociaciones para el establecimiento de cese de hostilidades de largo plazo** también

constituyeron un tema clave y recurrente que estuvo presente en diversos contextos africanos a lo largo de 2017. En algunos casos se dieron pasos positivos, como **Malí (norte)**, donde las coaliciones de grupos insurgentes CMA y Plataforma alcanzaron un acuerdo el 20 de septiembre que incluía un cese de hostilidades, y que al finalizar el año se mantenía vigente. En **Mozambique**, la puesta en marcha por parte del movimiento político-militar opositor RENAMO de una tregua unilateral acabó confluyendo en una tregua permanente que contribuyó al fortalecimiento del proceso de paz. También cabe destacar la firma del acuerdo de alto el fuego en la **República del Congo** entre el Gobierno y los representantes del reverendo Ntoumi el 23 de diciembre, que fue respetado por las partes. Por el contrario, en **RCA**, la firma del acuerdo del cese de hostilidades en Roma el 19 de junio entre el Gobierno y 13 de los 14 grupos armados del país fue violado sistemáticamente, lo que puso de manifiesto la desconfianza entre las partes, aunque también se alcanzaron algunos ceses de hostilidades parciales entre grupos. En el contencioso entre **Marruecos y el Sáhara Occidental**, a finales de 2016 se produjo un brote de tensión debido a una iniciativa marroquí en una zona considerada de acceso restringido a las partes. Esta acción fue interpretada por el Frente POLISARIO como una violación del alto el fuego de 1991 lo que, en palabras del Consejo de Seguridad de la ONU, alentó dudas sobre el mantenimiento del cese al fuego y desencadenó el despliegue temporal de tropas por ambas partes. En las **regiones sudanesas de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul**, el Gobierno de Sudán prorrogó en diferentes

momentos del año el alto el fuego unilateral establecido en enero hasta el 31 de diciembre, lo que contribuyó a que en el caso de Darfur, el JEM y el SLM-MM realizaran una declaración conjunta de alto el fuego en mayo, aunque tanto en Darfur como en Kordofán Sur y Nilo Azul el Gobierno y los actores armados violaron sus propios compromisos de alto el fuego. En último lugar, cabe destacar la situación de **Sudán del Sur**, país en el que la violación sistemática del alto el fuego alcanzado en 2015 llevó al colapso total del Acuerdo de 2015 entre el Gobierno y el SPLA-IO en septiembre de 2016, y las diferentes iniciativas de ceses de hostilidades unilaterales decretadas por ambas partes no fueron respetadas ni por ellas mismas. A pesar de que los esfuerzos de la IGAD por revitalizar el proceso consiguieron arrancar un nuevo alto el fuego el 21 de diciembre de 2017, al poco de su entrada en vigor el 24 de diciembre las partes ya lo habían violado sistemáticamente.

El estatus político y administrativo de determinados territorios estuvo presente en diversos procesos de negociación en África, como por ejemplo en Etiopía (Ogadén), Malí (norte), Marruecos-Sáhara Occidental, Nigeria (Delta del Níger), Senegal (Casamance), Sudán (Darfur), Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)

En lo que respecta a la **evolución de las negociaciones y procesos de paz en 2017**, el análisis de los diferentes casos revela una diversidad de dinámicas. En clave positiva, al finalizar el año el **buen desarrollo de las negociaciones, la reactivación de procesos y la consecución de acuerdos** en algunos contextos permitía albergar ciertas expectativas sobre la evolución general de los respectivos procesos de paz. Es el caso de **Gambia**, donde la crisis derivada por la negativa del expresidente Yahya Jammeh a aceptar la derrota en las elecciones presidenciales del 1 de diciembre de 2016, fue reconducida gracias a las gestiones diplomáticas regionales, principalmente de la organización ECOWAS, que forzaron el retorno del presidente Adama Barrow, ganador de las elecciones, quien había huido a Senegal por motivos de seguridad, y la renuncia del candidato derrotado. En **Etiopía (Ogadén)**, la reactivación del proceso a finales de 2017 con la reunión preparatoria en EAU tuvo continuidad a principios de 2018 con la reunión en Suecia y posteriormente en febrero de 2018 se celebró una segunda ronda de negociaciones bajo la coordinación de oficiales de Kenya, y la liberación de presos llevada a cabo por el Gobierno etíope se interpretó como una medida para reforzar el proceso. En **Mozambique**, la tregua unilateral de RENAMO de principios de 2017 fue prorrogada creando un clima favorable para que se produjera el primer encuentro directo entre el presidente Nysui y el líder rebelde, Dhlakama, en agosto, que contribuyó a fortalecer el proceso y los cambios constitucionales necesarios. En la **Rep. del Congo**, la liberación de personas del entorno del movimiento político del

reverendo Ntoumi, el líder rebelde, fue interpretado como una medida de confianza de cara a facilitar los contactos que condujeron al acuerdo de finales de diciembre. Finalmente, en el contencioso entre **Sudán y Sudán del Sur**, a pesar de la fragilidad de las relaciones entre ambos países, de las amenazas mutuas y la volatilidad de la situación regional, a finales de año se avanzó hacia la normalización de sus relaciones y la creación de una zona de seguridad entre ambos países.

En otros casos, aunque **el diálogo entre las partes se mantuvo abierto y se celebraron diversas rondas de negociación durante el año e incluso se alcanzaron acuerdos, no se registraron avances significativos, ni en relación a la consecución de un acuerdo definitivo, ni en la fase de implementación de acuerdos** suscritos recientemente. Fue el caso, por ejemplo, de **Nigeria (Delta del Níger)**, donde los nulos avances en el diálogo que tiene lugar entre las diferentes coaliciones de actores de la sociedad civil como PANDEF o la NIDCA con el Gobierno nigeriano para implementar los acuerdos de paz alcanzados hasta la fecha, provocó que los actores armados del Delta del Níger amenazarán con el reinicio de la violencia. En **RCA**, a pesar de la firma del acuerdo de cese de hostilidades del 19 de junio en Roma, la desconfianza entre las partes de cara a proceder al desarme de los grupos provocó la reactivación de los enfrentamientos en paralelo a la continuación de las conversaciones con los grupos armados. Cabe destacar también el caso de **Malí (norte)**, como consecuencia de tensiones y divisiones entre las partes firmantes del acuerdo de Argelia en 2015 y la persistencia de las hostilidades, aunque en septiembre las dos coaliciones armadas opositoras –el CMA y la Plataforma– alcanzaron un acuerdo para hacer avanzar la implementación del Acuerdo de Argelia. En tercer lugar, el caso de **Sudán del Sur**, donde el colapso del acuerdo en septiembre de 2016 alcanzado en 2015 entre los sectores leales al presidente Salva Kiir y al ex vicepresidente Riek Machar por la persistencia de la violencia fue seguido durante la segunda parte de 2017 de diversas iniciativas y contactos promovidos por la IGAD, para configurar el conocido como Foro de Alto Nivel para la Revitalización del Acuerdo de 2015, que en diciembre consiguió reunir a las partes en Addis Abeba y que condujo a la firma del Acuerdo de Cesación de Hostilidades entre los 14 actores político-militares del país. Por último, en **Libia**, persistieron las dificultades para implementar el acuerdo de Skhirat suscrito a finales de 2015, hasta el punto de que una de las partes del conflicto, el general Khalifa Hifter, declaró el vencimiento del pacto y la ilegitimidad de las entidades políticas derivadas de él, pese a los múltiples esfuerzos para reimpulsar el proceso, en un contexto marcado por la fragmentación institucional y una persistente violencia.

Las tensiones entre el Gobierno mozambiqueño y RENAMO se redujeron ostensiblemente durante el año, debido a la evolución positiva de las negociaciones de paz

Otra cuestión destacable en diversos contextos de negociación es la existencia de los **spoilers o sabotadores**, actores que no participan en el proceso de paz y que con sus acciones amenazan con dificultar los esfuerzos por reconducir el conflicto por la vía dialogada, así como por la **fragmentación o divisiones internas de actores involucrados en el diálogo** que ponen en entredicho la credibilidad de los actores armados en

las iniciativas de negociación. En el caso de **Malí (norte)**, actores armados de tipo yihadista marginados de las negociaciones de paz de 2015 mantuvieron sus acciones armadas en el país. En la **región del Lago Chad (Boko Haram)**, las divisiones de Boko Haram se iniciaron cuando la organización ISIS nombró a Abu Musab al-Barnawi como líder del grupo en agosto de 2016, mientras que la otra facción siguió bajo el liderazgo de Abubakar Shekau. La facción de Shekau rechazó los intentos de negociación mientras que la facción al-Barnawi aparentemente estaba

más abierta a llevar a cabo contactos con el Gobierno nigeriano, según diversas fuentes. En el caso de **RCA**, la desconfianza entre las partes y la proliferación de actores provocó que algunos grupos armados hayan boicoteado la implementación de los diferentes acuerdos de paz y el inicio de un proceso de desarme. En el caso de **RDC**, la muerte del histórico líder Étienne Tshisekedi del partido opositor UDPS, que lideraba y unificaba una oposición política y social fragmentada, provocó una lucha por el liderazgo y divisiones en la oposición de cara a liderar la nueva etapa, que fueron aprovechadas por la mayoría presidencial para retrasar la implementación del acuerdo de diciembre de 2016. En el caso de **Sudán (Darfur)**, la fragmentación de la insurgencia y la proliferación de actores y agendas no contribuyó a reanudar las conversaciones encaminadas a alcanzar un cese de hostilidades. El Gobierno promovió la firma de acuerdos con actores menores que se sumaron al proceso de diálogo nacional, pero las precondiciones y ultimátums, según el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, obstaculizaron los avances del proceso con los principales actores armados –JEM, SLM-MM y SLM-AW–. Finalmente, en el caso de **Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)**, las divisiones dentro del SPLM-N afectaron al proceso de paz durante el año, ya que su vicepresidente Abdel-Aziz al-Hilu dimitió por desacuerdos con su máximo dirigente, Malik Agar, y con la posición negociadora del grupo, contraria a plantear la cuestión de la autodeterminación de las Montañas Nuba, como defendía al-Hilu. El órgano político del SPLM-N decidió relegar en junio a Agar y nombrar a al-Hilu como nuevo líder y comandante general, así como retirar también al secretario general y principal negociador Yasir Arman. Estas tensiones provocaron el retraso de las negociaciones y que el Gobierno sudanés afirmara que no negociarían con la facción de Agar, por su falta de capacidad de implementación de posibles acuerdos.

2.2 Análisis de casos

África Austral

Mozambique	
Actores negociadores	Gobierno, grupo armado RENAMO
Terceras partes	Equipo mediador nacional, Botswana, Tanzania, Sudáfrica, Reino Unido, UE, Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano), Iglesia Católica
Acuerdos relevantes	Acuerdo de paz de Roma (1992)
Síntesis:	
El golpe de Estado contra la dictadura portuguesa en 1974 y la guerra de guerrillas llevada a cabo por la insurgencia de origen marxista-leninista Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) condujeron a Mozambique a la independencia de Portugal en 1975. Desde entonces, Mozambique se vio afectado por una guerra civil que enfrentó al Gobierno de FRELIMO contra el grupo armado Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO), apoyado por las minorías blancas gobernantes en la antigua Rhodesia (hoy Zimbabwe) y la Sudáfrica del apartheid, en el contexto de la Guerra Fría. En 1992 las partes alcanzaron un acuerdo de paz, visto como un ejemplo de reconciliación, mediado por la Comunidad de Sant'Egidio, que puso fin a 16 años de guerra que causó un millón de víctimas mortales y cinco millones de desplazados, dando paso a una etapa de estabilidad política y desarrollo económico aunque con elevados niveles de desigualdad. En paralelo, las crecientes acusaciones de fraude e irregularidades en los sucesivos procesos electorales, algunas corroboradas por observadores internacionales, han ido acompañadas de un creciente autoritarismo y represión de la oposición, así como de la apropiación del Estado (además de los medios de comunicación y la economía) por parte de FRELIMO. RENAMO condicionó en 2013 la continuidad de su participación en la vida política a una serie de cambios, principalmente la reforma de la comisión electoral nacional 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.	

Tras tres años de negociaciones, durante el 2017 se dieron diversos pasos positivos en el proceso de paz de Mozambique para que las partes alcancen un acuerdo que dé respuesta a las demandas planteadas en 2013 por parte de RENAMO. En primer lugar, a finales de 2016 el presidente Filipe Nyusi y el líder de RENAMO, Afonso Dhlakama, mantuvieron contactos telefónicos que sirvieron para acercar posturas, lo que llevó a que RENAMO declarase una tregua unilateral hasta principios del año 2017 para que la población mozambiqueña pudiera recibir el año nuevo en un clima de paz. Dhlakama prorrogó durante todo el año 2017 esta tregua, lo que permitió el avance de las negociaciones de paz. En segundo lugar, en julio el Gobierno retiró las tropas de ocho posiciones cercanas a las montañas Gorongosa, el feudo de RENAMO, tal y como RENAMO había exigido en junio para proseguir con las negociaciones, lo que contribuyó a generar un clima de mayor confianza entre las partes. En tercer

lugar, durante el año se llevaron cabo contactos presenciales directos entre las partes, cuestión que no se producía desde 2015. En agosto de 2017 se celebró la primera reunión directa desde 2015 entre Nyusi y Dhlakama. La reunión tuvo lugar en el feudo histórico de RENAMO situado en el distrito montañoso de Gorongosa. Tras la reunión, RENAMO señaló que el proceso de descentralización debía presentarse en el Parlamento en diciembre, antes de que se celebraran las elecciones locales de 2018. Además, FRELIMO y RENAMO estuvieron discutiendo sobre las cuestiones que forman parte del núcleo del problema, la reivindicación para incrementar la descentralización del poder en el país, que concierne, entre otras cuestiones, al procedimiento para el nombramiento de los gobernadores provinciales.

El presidente Filipe Nyusi anunció a principios de febrero de 2018 que pondría en marcha los cambios constitucionales que permitieran a los partidos políticos que ganaran las elecciones parlamentarias provinciales seleccionar al gobernador regional, para su posterior aprobación por parte del presidente del país. Además, Nyusi y Dhlakama se reunieron a mediados de febrero de 2018 en Namadjiwa, para discutir en torno al desarme, desmovilización y reintegración de los miembros de RENAMO y su incorporación en los cuerpos de seguridad del Estado. Cabe destacar también el apoyo internacional que continuó recibiendo el proceso, tras la petición que realizó Dhlakama en 2016 que fue aprobada por el presidente Nyusi en lo concerniente a la mediación de la comunidad internacional. Nyusi accedió a la petición y se incorporó a la mediación a la Iglesia y a la Comunidad de Sant'Egidio, la UE y el presidente sudafricano, Jacob Zuma. Así, la UE nombró a Mario Raffaelli como coordinador del equipo internacional de mediación y representante de la UE, junto al padre Angelo Romano, de la Comunidad de Sant'Egidio. Una de las cuestiones que podría dificultar la implementación del acuerdo de paz es el papel que pueden acabar jugando los sectores más recalcitrantes de FRELIMO en la aprobación de los cambios constitucionales, ya que el Plan de Descentralización de Nyusi implica que RENAMO podría disponer de un mayor número de gobernadores provinciales y de administradores de distrito, lo que implicaría una pérdida directa de poder por parte de FRELIMO.

África Occidental

Malí (norte)	
Actores negociadores	Gobierno, Coordinadora de Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA–
Terceras partes	Argelia, Francia, ECOWAS, UA, ONU, UE, Mauritania, Níger
Acuerdos relevantes	Acuerdo de Paz y Reconciliación (2015)

Síntesis:

El conflicto armado que afecta a Malí desde principios de 2012 derivó en una crisis institucional –materializada en un golpe militar– y en un progresivo control de la zona norte del país por parte de grupos tuaregs y yihadistas. Desde el inicio del conflicto, diversos actores internacionales –entre ellos ECOWAS, UA y ONU– han promovido iniciativas conducentes al restablecimiento del orden institucional y a la recuperación de la integridad territorial de Malí. En paralelo a las aproximaciones militaristas para enfrentar la crisis, se iniciaron contactos exploratorios con algunos grupos armados (MNLA y Ansar Dine) para buscar una salida negociada. Pese al anuncio de un compromiso con el cese de hostilidades de estos grupos insurgentes, a principios de 2013 una ofensiva de Ansar Dine precipitó una intervención militar internacional liderada por Francia. En mayo de 2014 se volvió a poner en marcha un nuevo proceso negociador, liderado por Argelia, en el que el Gobierno de Malí negoció a dos bandas con las dos coaliciones creadas por los grupos armados: la Coordinadora de Movimientos de Azawad (grupos afines a una fórmula federalista/secesionista) y la Plataforma (grupos afines al gobierno). En julio de 2015 se logró finalmente la firma de un acuerdo de paz en Argel entre el Gobierno, la CMA y la Plataforma, quedando los grupos de corte yihadista fuera de las mesas de negociación, lo que ha mantenido las hostilidades por parte de estos grupos en un nuevo contexto de implementación de las cláusulas presentes en el acuerdo de paz.

Siguiendo con la tendencia observada en el año anterior, y con un trasfondo de persistente violencia entre múltiples actores armados, durante 2017 continuaron registrándose dificultades para la implementación del acuerdo de paz suscrito en 2015. **Los problemas para la puesta en marcha del acuerdo estuvieron relacionados, a nivel general, con el impacto de acciones violentas por parte de actores excluidos del pacto de 2015, con la escalada de hostilidades entre grupos suscriptores del acuerdo y con la no adopción de algunas de las medidas previstas en el pacto.** Durante el primer semestre el proceso de paz se vio afectado por un ataque del grupo armado al-Mourabitoun –no participante en el acuerdo– contra un campo conjunto de fuerzas militares y grupos armados que dejó más de 60 víctimas mortales en enero. En este campo más de 600 integrantes de las Fuerzas Armadas malienses, de la CMA (grupos afines a una fórmula federalista/secesionista) y de la Plataforma (grupos pro-unidad, afines al Gobierno) preparaban patrullas conjuntas previstas en el acuerdo de paz. Pese a que se temió un posible colapso del acuerdo tras este atentado, las partes confirmaron su adhesión al pacto. Tras este episodio, en febrero se celebró una reunión de alto nivel del Comité de Supervisión del Acuerdo convocada por Argelia –principal país mediador–, en la que participaron representantes del Gobierno maliense, de la Plataforma y del CMA –que desde diciembre de 2016 había boicoteado las reuniones del comité argumentando falta de inclusividad en la toma de decisiones sobre la implementación del acuerdo– y de otros actores involucrados en la mediación internacional, incluyendo los Gobiernos de Mauritania, Níger, Francia, la UA y la misión de la ONU en Malí, MINUSMA. En este

La implementación del acuerdo de 2015 en Malí se vio afectada por la escalada de hostilidades entre grupos armados firmantes del pacto a mediados de año

encuentro se avanzó en la definición de un calendario para la puesta en marcha de temas clave, como la designación de autoridades interinas, el lanzamiento de patrullas conjuntas, la realización de consultas para la organización de la Conferencia de Concordia Nacional (Conférence d'Entente Nationale) y la designación de un observador independiente.

Los preparativos para la Conferencia de Concordia Nacional provocaron nuevos roces entre distintos actores. Así, por ejemplo, CMA y Plataforma plantearon la necesidad de avanzar en el establecimiento de las autoridades interinas y en el proceso de acantonamiento y DDR antes de celebrar la conferencia, mientras que grupos de la oposición cuestionaron que la agenda se focalizara exclusivamente en asuntos relevantes para el norte del país y sectores de la sociedad civil demandaron una mayor presencia de mujeres y jóvenes. Finalmente la conferencia se celebró en Bamako entre el 27 de marzo y el 2 de abril y contó con más de mil participantes, un 32% mujeres. Partidos de la oposición se marginaron de la iniciativa y el CMA accedió a sumarse tras un acuerdo con el Gobierno. La conferencia tuvo como resultado una serie de recomendaciones entre las que se incluyen la necesidad de abordar asuntos como la falta de inclusividad en el proceso político, cuestiones de gobernanza y seguridad y temas vinculados a la diversidad cultural en Malí. El presidente de Malí desestimó una de las recomendaciones surgidas del encuentro, relativa al establecimiento de negociaciones con grupos armados excluidos del acuerdo de paz, entre ellos organizaciones de inspiración yihadista como Ansar Dine, y el Frente de Liberación Nacional Macina. Durante una visita a Bamako, los ministros de Exteriores de Francia y Alemania también mostraron su oposición a negociar con “terroristas”. Las recomendaciones de la conferencia estaban encaminadas a enriquecer la

Carta para la Paz, Unidad y Reconciliación Nacional, prevista en el acuerdo de 2015 (documento de unas 60 páginas presentada como fruto de la Conferencia de Concordia Nacional). En mayo se estableció una comisión encargada de la redacción de esta carta, integrada por 53 personas, de las cuales tan solo seis eran mujeres. Esta reducida presencia en la comisión contrastó con una participación más destacada de mujeres en la conferencia previa. El texto de la carta fue entregado al Presidente Keita el 20 de junio, pero contó con el rechazo de algunos sectores, como el CMA, que cuestionó que no se reconociera a Azawad como una entidad política.

Paralelamente, en torno a mediados de año –coincidiendo con el fin del período interino previsto en el acuerdo de 2015–, las partes alcanzaron un consenso sobre una hoja de ruta revisada para la implementación del pacto y para el establecimiento de un mecanismo de coordinación en Kidal (norte). Sin embargo, estos desarrollos no llegaron a concretarse y se vieron afectados por una intensificación de la violencia entre

distintos actores armados suscriptores del pacto, principalmente entre la organización GATIA –que integra la Plataforma pro-unidad nacional– y sectores de la alianza separatista CMA en las regiones de Kidal y Ménaka. El incremento de las hostilidades se produjo en un contexto marcado por retrasos a la hora de nombrar las autoridades interinas, falta de progresos a la hora de desplegar funcionarios en el norte y centro del país debido a la situación de inseguridad y problemas para poner en marcha el proceso de DDR, según lo dispuesto en el acuerdo de paz. La violencia no se redujo hasta la adopción de acuerdos de cese el fuego, en agosto y septiembre, tras la intervención de una misión de buenos oficios impulsada por el Gobierno maliense y apoyada por actores internacionales involucrados en el proceso de paz. La misión de buenos oficios fue creada a finales de junio y estuvo liderada por el líder del Alto Consejo Islámico, Mahmoud Dicko, quien mantuvo reuniones con sectores cercanos tanto al CMA como a la Plataforma. Tras semanas de enfrentamientos, las partes accedieron a finales de agosto a suscribir un acuerdo de cese de hostilidades, inicialmente por 15 días, que fue renovado en septiembre por un mes más. En este contexto, **a mediados de septiembre se celebraron contactos entre el CMA y la Plataforma, que culminaron el 20 de septiembre en la firma de un documento de compromisos. El acuerdo incluyó tres cuestiones centrales: un cese definitivo de las hostilidades, la reanudación de las conversaciones para definir un calendario para la implementación total del acuerdo de 2015, y medidas de confianza para el acantonamiento y proceso de DDR.** Posteriormente tuvieron lugar conversaciones de reconciliación en Anéfis, en la región de Kidal, entre el 5 y 11 de octubre entre las partes signatarias del acuerdo en las que se debatieron, entre otros temas, la liberación de personas detenidas, la identificación de personas desaparecidas y la investigación de los presuntos crímenes cometidos a partir de 2017 por las organizaciones suscriptoras del pacto, una tarea que quedó en manos de jueces tradicionales. Estas conversaciones contaron con la facilitación del representante especial de la ONU en el país, en coordinación con el Gobierno maliense y con Argelia, y derivaron en el establecimiento de comités de reconciliación para diseminar el contenido del acuerdo alcanzado en Anéfis.

Al finalizar 2017 se mantenía vigente la tregua. No obstante, diversas dinámicas de tensión persistían. Así, por ejemplo, una coalición de facciones de los grupos armados excluidos del acuerdo (CME) exigió en diciembre su participación en los mecanismos de supervisión y amenazó con bloquear su puesta en marcha si no se accedía a su demanda. Algunas de las partes firmantes del acuerdo también denunciaron que el Gobierno maliense había adoptado algunas medidas unilaterales, como la promulgación en octubre de una ley sobre comunidades territoriales, que define el marco para el proceso de descentralización en el país. En la

Las mujeres continuaron siendo mayoritariamente marginadas del proceso de paz en Malí

recta final del año, en tanto, la atención política estuvo centrada en la celebración de elecciones regionales, que debían haberse llevado a cabo en diciembre según el calendario previsto, pero que fueron pospuestas por el Consejo de Ministros de Malí hasta abril de 2018. Ello, después de que grupos armados firmantes del acuerdo amenazaran con un boicot a las elecciones si primero no se avanzaba en la implementación de asuntos clave del pacto de 2015 y no se revisaba la ley de descentralización. Cabe destacar que otro de los temas que afectó el clima político interno durante 2017 fue el proceso de reforma constitucional, en especial tras la presentación de propuestas de modificación que pretendían reforzar la figura del presidente (entre ellas, competencias para designar a un cuarto de los integrantes del Senado y poder para destituir al primer ministro). La reforma constitucional marcó intensamente la agenda del país desde mediados de año. La plataforma “*An tè a banna! Touche pas à ma Constitution*”, integrada por partidos políticos de oposición y actores de la sociedad civil, entre otros, protagonizó diversas manifestaciones contra el borrador de texto constitucional presentado por el Gobierno del presidente Keita. En este escenario, el mandatario decidió en agosto suspender el referéndum constitucional y se comprometió a llevar a cabo consultas más inclusivas.

En otros aspectos relativos a la implementación del acuerdo de 2015, cabe destacar que el informe del secretario general de la ONU de finales de diciembre de 2017 destacó que el contexto de inseguridad no solo se estaba cobrando la vida de civiles y efectivos armados –la MINUSMA fue la misión con mayor número de bajas en 2017– sino que también estaba impidiendo el despliegue de funcionarios –incluyendo cargos judiciales– en el norte y centro del país. Adicionalmente, el proceso de DDR continuaba pendiente de la provisión de listas de participantes por parte de los grupos armados –que no habían entregado aún las listas de sus respectivos combatientes– y del acantonamiento de fuerzas, en medio de desacuerdos entre el Gobierno y las organizaciones armadas respecto a las cuotas de integración de excombatientes en las Fuerzas Armadas. **Algunos progresos destacados en la implementación del acuerdo incluyeron el establecimiento de la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación; el despliegue de las autoridades interinas en todas las regiones del norte del país y la puesta en marcha de patrullas conjuntas en Gao.** Adicionalmente, cabe mencionar que el Comité de Supervisión del Acuerdo mantuvo sus reuniones periódicas a lo largo del año. Durante el último trimestre de 2017, el comité adoptó algunas decisiones relevantes. Por un lado, resolvió que el Centro Carter (EEUU) asumiera el rol de observador independiente. Por otra parte, se acordó que representantes de Argelia y de MINUSMA participaran en todas las discusiones entre los actores malienses con el fin de actuar como observadores y, en caso de necesidad, oficiar

como mediadores o proporcionar asistencia técnica. Finalmente, cabe apuntar que en junio de 2017 el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 2364 que renueva el mandato de MINUSMA hasta junio de 2018. En septiembre, el Consejo también aprobó de manera unánime la resolución 2374 que impone sanciones –prohibiciones de viaje y congelamiento de fondos– a individuos y entidades que amenacen la paz, seguridad y estabilidad en Malí y crea un nuevo comité y panel de expertos para examinar las violaciones

Por otra parte, cabe destacar que las mujeres malienses continuaron siendo marginadas y que su inclusión en el proceso no fue priorizada a pesar de la movilización de diversas organizaciones locales de mujeres, de las acciones promovidas por ONU Mujeres y MINUSMA, del marco internacional definido por la resolución 1325 que pretende favorecer su inclusión y de la existencia de un Plan de Acción Nacional para la Implementación de la UNSCR 1325, que cubre el período 2015-2017 y tiene entre sus objetivos favorecer la participación de mujeres en la implementación del acuerdo de paz. En este sentido, y como se mencionó previamente, cabe destacar la limitada presencia de mujeres en el comité de elaboración de la Carta para la Paz, Unidad y Reconciliación Nacional –seis mujeres entre los 53 integrantes de la comisión (11,3%)– pese a que las mujeres representaron un 32% en la Conferencia de Concordia Nacional. Adicionalmente, algunos análisis constataron la subrepresentación de mujeres en los mecanismos de implementación y supervisión del acuerdo de paz –entre ellos el Comité de Supervisión del Acuerdo, la Comisión de DDR, el Consejo Nacional para la Reforma al Sector de Seguridad y la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación– ya que, en promedio, la presencia de mujeres en estos espacios oscilaría en torno al 3%.³ Teniendo en cuenta los reclamos de activistas malienses sobre la necesidad de que las mujeres tengan un mayor papel en los mecanismos de implementación y supervisión, analistas sugirieron una presencia más relevante en el Comité de Supervisión del Acuerdo y la creación de mecanismos paralelos para evaluar la puesta en marcha del pacto teniendo en cuenta indicadores de género.⁴

El Gobierno nigeriano mantuvo contactos bilaterales con Boko Haram para conseguir la liberación de rehenes

Síntesis:

La secta islamista Boko Haram reclama el establecimiento de un Estado islámico en Nigeria y considera a las instituciones públicas nigerianas como corruptas y decadentes. El grupo –cuyo nombre significa “la educación occidental es un pecado”– se inscribe dentro de la rama integrista que otras formaciones iniciaron en Nigeria desde la independencia en 1960 y que, periódicamente, protagonizaron brotes de violencia de mayor o menor envergadura. Pese a la fuerte represión a la que han sido sometidos sus miembros en los diferentes países de la región por parte de la fuerza militar conjunta regional (MNJTF) formada por Nigeria, Níger, Camerún y Chad desde 2016, el grupo armado continúa en activo y el alcance de sus ataques se ha ampliado, agravando la situación de inseguridad en la región con un elevado impacto en la población civil. En el transcurso del conflicto, el Gobierno nigeriano ha llevado a cabo diversos contactos con facciones del grupo armado de cara a poner fin al conflicto y conseguir acuerdos humanitarios.

En medio del conflicto que tiene lugar en la región del Lago Chad entre el grupo armado Boko Haram (BH) y los diferentes países de la región, **el Gobierno nigeriano ha mantenido contactos durante los últimos años on el grupo armado para poner fin al conflicto, contactos que no han sido públicos**, y la administración del presidente Muhammadu Buhari ha afirmado repetidamente su voluntad de poder entablar conversaciones de paz con el grupo armado. En este sentido, **el Gobierno reveló en**

2016 que había llevado a cabo contactos con el grupo armado desde julio de 2015

para conseguir la liberación de las 270 menores secuestradas en la escuela de Chibok (estado de Borno, en el noreste) en abril de 2014, contactos que se iniciaron al poco de que el presidente Muhammadu Buhari ocupara la presidencia en mayo de 2015. Estos contactos fracasaron pero continuaron hasta que en mayo de 2017 BH liberó a 82 de las 270 menores secuestradas en Chibok a cambio de la liberación de cinco de sus comandantes encarcelados. Paralelamente, el 10 de febrero de 2018 el grupo liberó a 13 personas secuestradas durante 2017 en el noreste de Nigeria, según el Gobierno, entre las cuales 10 mujeres capturadas durante un ataque a un convoy policial y tres profesores de Maiduguri retenidos durante una misión de exploración de petróleo. Este acuerdo humanitario fue facilitado por la organización ICRC. Por su parte, ICRC publicó un comunicado afirmando que había participado en esta acción como intermediario neutral y no estaba implicada en negociaciones.

Región Lago Chad (Boko Haram)

Actores negociadores Gobierno de Nigeria, Boko Haram (facción Abubakar Shekau), Boko Haram (facción Abu Musab al-Barnawi)

Terceras partes --

Acuerdos relevantes Acuerdo humanitario entre el Gobierno de Nigeria y el grupo armado Boko Haram, 6 de mayo de 2017

Cuerno de África

Etiopía (Ogadén)

Actores negociadores Gobierno, movimiento político militar ONLF

3. Jenny Lorentzen, *Women's Inclusion in the Peace Process in Mali*, PRIO Blogs, 13 de febrero de 2018.

4. Ibid.

Terceras partes Kenya, EAU y Suecia

Acuerdos relevantes --

Síntesis:

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

A finales del año 2017 se produjo un encuentro no oficial preparatorio entre representantes del Gobierno etíope y de la insurgencia de Ogadén en Emiratos Árabes Unidos (EAU). Dicha reunión pretendía promover la celebración de una segunda ronda de negociaciones a principios de 2018. La primera ronda de negociaciones tuvo lugar en 2012 y desde entonces se habían producido intentos de reabrir las negociaciones pero no ha sido hasta la fecha que los esfuerzos negociadores han fructificado. A mediados de enero de 2018 Kenya envió una delegación a Suecia liderada por el antiguo ministro de Defensa y parlamentario representando el condado de Garissa (Kenya), Mohamed Yusuf Haji, para reunirse con representantes del ONLF con el objetivo de facilitar la reanudación oficial de las conversaciones, según fuentes locales. El 22 de enero representantes del ONLF celebraron un encuentro con las comunidades somalíes ogadenis en EEUU para poder escuchar sus recomendaciones de cara a las conversaciones entre el Gobierno etíope y el ONLF.

Así, finalmente, **el 11 de febrero de 2018 tuvo lugar en Nairobi la segunda ronda de negociaciones.** El gobernador del condado de Garissa, el embajador Ali Bunow Korane, quien coordina las conversaciones de paz, afirmó que se habían llevado a cabo algunos progresos tras casi seis años de presiones al ONLF y al Gobierno etíope para que volvieran a la mesa de negociaciones y se había alcanzado una etapa crucial para el proceso. El portavoz del ONLF, Abdulkadir Sheikh Hassan Hirmoge (Adani) anunció que habían participado en las conversaciones de paz con el Gobierno

etíope en Nairobi y que tenían “importantes planes”, sin concretar detalles. Ni la delegación gubernamental, liderada por el coronel Gebre Egziabher Alemseged (coronel Gabre), antiguo jefe interino de la Oficina del Facilitador para la Reconociliación Nacional y de Paz de Somalia, ni Abdi Mohamoud Omar, presidente de la región de Somalí (Somali Regional State, SRS), hicieron declaraciones. Por la parte rebelde, la delegación de alto nivel del ONLF incluía las alas política y militar del grupo y estaba compuesta por su jefe negociador, Abdirahman Mahdi; por el comandante del brazo militar (ONLA), Sulub Abdi Ahmed; por el presidente del Comité del ONLF, Ahmed Yasin Dirane; y por el jefe de finanzas del grupo, Ibado Hirsi Mahad. Estas conversaciones tuvieron lugar en paralelo a la continuación de los enfrentamientos entre el ONLF y la Policía Liyu en las provincias de Degahbur y Nogob.

Días después de la reunión el Gobierno etíope liberó 1.500 presos de la prisión Jail Ogaden, cárcel situada en la región de Ogadén a unos 80 km al este de la ciudad de Harar, escenario de graves violaciones de los derechos humanos según el grupo armado y organizaciones de defensa de los derechos humanos. El grupo insurgente anunció que estos presos estaban vinculados al ONLF, aunque añadió que todavía había muchos otros presos en cárceles etíopes. No obstante, también reiteró a través de las redes sociales que no se había alcanzado ningún acuerdo con el Gobierno, a raíz de diferentes informaciones que habían circulado. Fuentes locales habían señalado que la liberación de estos 1.500 presos (entre los cuales había 100 supuestos presos políticos) formaba parte del acuerdo de paz alcanzado.

Grandes Lagos y África Central

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

Síntesis:

La mediación iniciada en 1998 por el presidente tanzano Julius Nyerere y culminada por el sudafricano Nelson Mandela cristalizó en la firma del Acuerdo de Paz de Arusha en el 2000, que sentó las bases para poner fin al conflicto en Burundi iniciado en 1993. Este acuerdo, aunque no redujo totalmente el clima de violencia hasta unos cuantos años más tarde (con la firma del pacto entre las FNL y el Gobierno, en 2006, y el inicio de su implementación a finales de 2008), supuso el inicio del proceso de transición política e institucional que acabó formalmente en el año 2005. La aprobación de una nueva Constitución que formalizó el reparto de poder político y militar entre las dos principales comunidades, hutus y tutsis, y la celebración del proceso

electoral que condujo a la formación de un nuevo Gobierno, sentaron las bases de futuro para superar el conflicto y supusieron la principal oportunidad para poner fin a la violencia de carácter etnopolítico que había afectado al país desde su independencia en 1962. Sin embargo, la evolución autoritaria del Gobierno tras las elecciones de 2010, tachadas de fraudulentas por la oposición, ensombreció el proceso de reconciliación y provocó la movilización de la oposición política. El deterioro institucional y la reducción del espacio político para la oposición, la controvertida candidatura de Nkurunziza a un tercer mandato y su victoria en unas elecciones presidenciales también calificadas como fraudulentas en abril de 2015, la subsiguiente escalada de la violencia política, el intento frustrado de golpe de Estado en mayo de 2015, las violaciones de los derechos humanos y el surgimiento de nuevos grupos armados, son diferentes elementos que revelan el deterioro de la situación en el país. Desde entonces, la EAC ha facilitado sin éxito un diálogo político entre el Gobierno y la coalición CNARED, que agrupa a la oposición política y social, parte de ella en el exilio por ser considerada como la responsable o cómplice del golpe de Estado de 2015.

Tres años después del inicio de la última crisis política en el país, desencadenada por la decisión del partido en el poder, el Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia-Fuerzas para la Defensa de la Democracia (CNDD-FDD), de apoyar la candidatura del presidente Pierre Nkurunziza para un tercer mandato presidencial que ganó en julio de 2015, la situación política permaneció totalmente estancada y el clima de violencia continuó deteriorándose. **Los esfuerzos regionales por resolver la crisis por medio de un diálogo político inclusivo bajo los auspicios de la Comunidad de Estados de África del Este (EAC) no consiguieron avances.** Durante el 2016 se celebró sin éxito un proceso de diálogo nacional entre diversos partidos y el CNDD-FDD bajo los auspicios de la Comisión Nacional para el Diálogo Interburundés (CNDI) establecida por el Gobierno, cuya legitimidad e inclusividad fue cuestionada por la propia ONU. El presidente ugandés, Yoweri Museveni, nombrado mediador oficial por la EAC, señaló en 2016 que la CNARED⁵ era la principal coalición opositora del país, por lo que su presencia en el CNDI era determinante de cara a legitimar este proceso y su participación se consideró decisiva en cualquier intento de negociación política.

En el marco del proceso de diálogo liderado por la EAC se han celebrado cuatro rondas encabezadas por el presidente Museveni, como mediador, y el ex-presidente tanzano Benjamin Mkapa, como facilitador. La primera se celebró en Entebbe (Uganda) en diciembre de 2015 y las otras tres en Arusha (Tanzania) en mayo y julio de 2016, y la última entre el 28 de noviembre y el 8 de diciembre de 2017, aunque con retrasos y ausencias de las partes. En paralelo, se celebraron consultas por separado con el Gobierno y algunos miembros de la oposición política entre 2015 y 2017.

El facilitador de la EAC en las negociaciones de paz entre el Gobierno burundés y la oposición, el tanzano Mkapa, fue acusado de sesgo a favor del régimen

No obstante, no se produjo un diálogo directo entre los representantes del Gobierno y de la coalición política y social, CNARED. Esta cuarta ronda contó con la presencia de representantes del Gobierno burundés pero fue boicoteada por la coalición opositora CNARED y representantes de la sociedad civil en el exilio. El facilitador y ex presidente tanzano Benjamin Mkapa no invitó a la oposición representada por la CNARED. La CNARED había solicitado al facilitador que la invitara como un bloque unido, pero él lo rechazó y decidió seleccionar alguno de sus miembros que deberían participar en el diálogo sin su consentimiento, por lo que la coalición decidió boicotear la reunión, calificándola de poco inclusiva y de no ofrecer suficientes garantías de seguridad. El Gobierno manifestó su compromiso con el diálogo promovido por la EAC pero rechazó reiteradamente mantener contactos con los implicados en el golpe de Estado fallido de mayo de 2015 y con los dirigentes de la sociedad civil del movimiento “Halte au troisième mandat”, de oposición al tercer mandato, que componen la CNARED. El Gobierno, en cambio, pidió que el proceso de diálogo volviera a tener lugar en el interior del país y se fusionara con el proceso de la CNDI, decisión rechazada por la EAC. Benjamin Mkapa ha sido calificado de parcial por la oposición política y social tras diferentes decisiones tomadas en el transcurso de la facilitación, y básicamente por haber anunciado en diciembre de 2016 la legitimidad del tercer mandato de Nkurunziza y haber remarcado que el diálogo se centraría en la preparación de unas elecciones libres y justas en 2020, lo que provocó el rechazo de la oposición política y de la sociedad civil que calificaron a la mediación tanzana de amateurismo, de colusión y sesgo a favor del régimen.

Tras esas declaraciones, la **CNARED exigió un relevo de la facilitación tanzana e incluso hizo un llamamiento a que la ONU sustituyera a Tanzania en el diálogo interburundés.** Ante las dificultades para llevar a cabo este diálogo, Mkapa también solicitó en 2016 a los países de la región que presionaran al Gobierno y a la oposición para forzar un compromiso con el diálogo sin condiciones previas. Sin embargo, los países vecinos también mantuvieron divergencias de opiniones en relación al contencioso, ya que Rwanda es claramente hostil al Gobierno burundés, en paralelo a la silenciosa complacencia de Tanzania y Uganda o la indiferencia de Kenya, lo que dificulta una posición común a nivel regional, según diversos analistas. A esto se unen las diferentes posiciones a nivel internacional. La EAC celebró el 20 de mayo una cumbre en la que pidió a la UE que retirara las sanciones contra Burundi lo que permitiría que la EAC firmara el Acuerdo de Asociación Económica con la UE, a lo que la UE anunció que mantendría las sanciones mientras persistiera la crisis. Por otra parte, China en mayo acordó proporcionar 30 millones de dólares de apoyo al presupuesto burundés.

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

Ante la difícil relación entre el enviado especial del secretario general de la ONU, Jamal Benomar (que a su vez es ostentaba el cargo de consejero especial del secretario general de la ONU sobre Prevención de Conflictos, al nivel de secretario general adjunto) y el Gobierno burundés, el 5 de mayo el secretario general de la ONU anunció el nombramiento del burkinabés Michel Kafando como nuevo enviado especial del secretario general de la ONU. Kafando tiene una amplia experiencia de más de 30 años en diplomacia internacional y fue presidente de su país entre 2014 y 2015. Su rol incluye liderar y coordinar los esfuerzos políticos para promover la paz en el país, y proporcionar asistencia a la organización regional EAC. La rapidez de Pierre Nkurunziza en aceptar el candidato sugirió, según diversos analistas, que no es percibido como una amenaza por parte del Gobierno. Las autoridades anunciaron el 29 de junio que esperaban que el nombramiento del nuevo enviado pudiera reactivar el proceso, pero le alertaron de posible parcialidad en su enfoque hacia los partidos políticos opositores. Kafando es el cuarto enviado de la ONU desde junio de 2015, cuando se inició la crisis. El presidente Pierre Nkurunziza a finales de octubre adoptó el borrador de la ley para reformar la Constitución vía un referéndum que se celebrará previsiblemente en mayo de 2018, para permitirle competir en las elecciones hasta 2034, y el 12 de diciembre lanzó oficialmente la campaña para la celebración de este referéndum. Las enmiendas previstas pretenden abolir el límite de dos mandatos y prolongar el mandato presidencial a siete años. En enero de 2018, 23 organizaciones de la sociedad civil lanzaron la campaña “Teshwa Ute” (alto) contra el referéndum.

Por último, se hizo efectiva el 27 de octubre la retirada de Burundi de la Corte Penal Internacional (CPI) decidida un año antes. El Estado africano formalizó su salida por considerar al Tribunal parcial y centrado en los delitos perpetrados sólo por africanos. Es el primer Estado miembro que da la espalda al único organismo permanente que persigue el genocidio y los crímenes de guerra y contra la humanidad. La decisión supone un duro golpe para la justicia internacional, pero no afecta a la competencia de la Corte sobre una investigación anterior sobre Burundi. Fechada en 2015, incluye la muerte de 430 personas en las protestas registradas tras el anuncio de que el presidente Pierre Nkurunziza, antiguo líder rebelde de la comunidad hutu (mayoritaria en el país) optaba a un tercer mandato. La marcha de Burundi fue notificada oficialmente en 2016 a Naciones Unidas. Poco después, por la misma supuesta falta de imparcialidad de la CPI, Sudáfrica y Gambia también anunciaron su retirada, aunque ambos países modificaron posteriormente su decisión. La fiscal jefe, Fatou Bensouda, siguió adelante con su trabajo en Burundi. Un expediente en el que figura asimismo el arresto de 3.400 personas y la huida de unas 230.000 más en busca de refugio en los países vecinos. Asesinatos,

La ONU sustituyó en Burundi a su enviado especial, Jamal Benomar, por el ex presidente burkinabés Michel Kafando, el cuarto enviado desde 2015

tortura, violencia sexual y desapariciones forzadas completan la documentación. En este sentido, el 9 de noviembre la CPI anunció su decisión de abrir una investigación por la posible comisión de crímenes contra la humanidad cometidos en Burundi entre abril de 2015 y octubre de 2017. La CPI afirmó que tiene jurisdicción para juzgar a Burundi durante el periodo en que todavía era miembro de la CPI. El Gobierno de Burundi rechazó la decisión, que fue también condenada por los presidentes de Tanzania y Uganda.

RCA	
Actores negociadores	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias antibalaka
Terceras partes	Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (UA con apoyo de CEEAC, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad), Comunidad de Sant'Egidio, OCI, Grupo de Apoyo Internacional (ONU, UE, entre otros), Humanitarian Dialogue
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)

Síntesis:

Desde su independencia en 1960, la situación en la República Centroafricana se ha caracterizado por una continua inestabilidad política, que ha desembocado en diversos golpes de Estado y dictaduras militares. Tras las elecciones de 2005, en las que venció François Bozizé y que consolidaron el golpe de Estado perpetrado previamente por éste, surgen diferentes movimientos insurgentes en el norte del país, marginado históricamente y de confesión musulmana, que en diciembre de 2012 forzaron la celebración de negociaciones. En enero de 2013 en Libreville el Gobierno de François Bozizé y la coalición de grupos armados, llamada Séléka, acordaron un Gobierno de transición pero Séléka decidió romper el acuerdo y tomó el poder derrocando a Bozizé. No obstante, milicias de autodefensa (“antibalaka”), sectores del Ejército y partidarios de Bozizé se rebelaron contra el Gobierno de Séléka, creando un clima de caos e impunidad generalizada, y en diciembre de 2014 una nueva ofensiva puso fin al Gobierno de Séléka y se configuró un Gobierno de transición liderado por Catherine Samba-Panza. Los líderes regionales, encabezados por el congolés Denis Sassou-Nguesso, facilitaron iniciativas de diálogo en paralelo a la configuración de un proceso de diálogo nacional. El proceso de diálogo nacional culminó en mayo de 2015. Algunos de los acuerdos alcanzados fueron implementados, como la celebración de las elecciones que pusieron fin a la fase de transición, pero el desarme e integración de los miembros de las guerrillas en los cuerpos de seguridad sigue pendiente, lo que ha comportado la persistencia de la inseguridad y la violencia. El Gobierno está intentado negociar con ellas con la mediación de la UA, en coordinación con la CEEAC y la ONU.

Aunque durante el 2017 se constataron diferentes avances para promover la autoridad del Estado y las iniciativas de diálogo en el país, el contexto político siguió caracterizándose por un recrudecimiento de

la violencia. Las críticas al Gobierno se hicieron más fuertes y varias figuras de la oposición cuestionaron abiertamente el liderazgo del presidente, Faustin-Archange Touadéra, y presentaron al Gobierno como incapaz de garantizar la estabilidad (70% del territorio controlado por los grupos), lo que contribuyó a una reforma del Ejecutivo en septiembre. Algunos agentes políticos y de la sociedad civil criticaron a la MINUSCA por no desarmar a la fuerza a los grupos armados y pidieron el rearme de las Fuerzas Armadas nacionales no reformadas. La creciente retórica divisiva utilizada por algunos agentes nacionales contribuyó a un aumento de las tensiones sectarias, especialmente en el sudeste del país, donde los musulmanes, en general, y los fulani, en particular, fueron blanco de ataques, según destacó la ONU. La organización señaló que la retórica incendiaria, la estigmatización étnica y la manipulación religiosa siguieron teniendo efectos negativos en la política nacional y los medios de comunicación, creando un entorno en el que el **riesgo de enfrentamientos interétnicos seguía siendo continuo y la desconfianza de cara a fortalecer las iniciativas de paz en marcha más difíciles.** Esta organización internacional estuvo promoviendo contactos con los diferentes actores armados, políticos y sociales. A finales de 2016 se puso en marcha **la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación**, con el objetivo de coordinar todos los esfuerzos de mediación en el país. Liderada por la UA, cuenta con el apoyo de los países de la región a través de la CEEAC (ECCAS, por sus siglas en inglés), la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad. Ante la persistencia de la violencia, en abril, EEUU impuso sanciones financieras a líderes ex Séleka (Abdoulaye Hissène) y antibalaka (Maxime Mokom). El Gobierno y representantes de los 14 grupos armados y miembros de la comunidad internacional se reunieron el 20 y 21 de abril en Bangui para acordar un programa piloto con la MINUSCA para llevar a cabo la reintegración de los ex combatientes, pero el Frente Patriótico para el Renacimiento de RCA (FPRC) impuso condiciones, entre las cuales destacaba la participación en el Gobierno, tal y como ya había exigido en ocasiones anteriores. El programa piloto arrancó finalmente el 30 de agosto, y pretendía reintegrar 560 combatientes (40 de cada uno de los 14 grupos armados) en la vida civil o militar, de los cuales 60 se integraron en las FFAA el 19 de septiembre, aunque con dificultades, ya que el FPRC afirmó que su participación estaba condicionada a la liberación de presos.

Durante el año se dieron diversas iniciativas para promover el proceso de paz en el país. Además de los intentos e iniciativas parlamentarias lideradas por el presidente del Parlamento, Abdou Karim Meckassoua, **cabe destacar la firma de un acuerdo de cese de hostilidades el 19 de junio en Roma entre el Gobierno y 13 de los 14 grupos armados activos en el país.** El alto

Los diferentes actores nacionales e internacionales acordaron unificar las iniciativas de mediación estableciendo una hoja de ruta en RCA

el fuego fue alcanzado tras una reunión de cinco días promovido por la Comunidad de Sant'Egidio. El acuerdo establece que se concedería representación política a los grupos armados y sus miembros serán integrados en las FFAA. Los grupos manifestaron su compromiso en garantizar la libertad de movimiento de personas y bienes y su voluntad de levantar todas las barreras y puestos de control ilegales como consecuencia inmediata de la aplicación del alto el fuego. En paralelo, se creó el Special Criminal Court (SCC), un tribunal híbrido compuesto por jueces nacionales e internacionales. Es la primera vez que el sistema judicial de la RCA enjuiciará crímenes según el derecho internacional. Los debates entre promoción de la paz y de la justicia formaron parte de las discusiones, ya que la amnistía para los grupos podría ser un elemento incentivador de cara al desarme, pero otros señalan que en lugar de acabar con los agravios, la amnistía podría promover la perpetuación de la cultura de la impunidad en el país, tal y como alertaban las conclusiones del Foro nacional de 2015, de ahí la creación del SCC. En este sentido, en enero de 2018 el tribunal condenó al general Andilo, líder anti-balaka, a cadena perpetua, la primera sentencia desde el inicio de la última fase del conflicto en 2013.

Sin embargo, se desencadenaron nuevos enfrentamientos al día siguiente de la firma del cese de hostilidades el 19 de junio que causaron la muerte de 40 personas en la localidad de Bria, en el centro-este del país, sembrando de dudas el proceso. El 21 de junio, **en Bruselas, el Gobierno y todos los agentes de mediación, incluida la UE y los miembros de la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación y la Comunidad de Sant'Egidio, acordaron aprobar una hoja de ruta única para un proceso de mediación más amplio.** Los asociados internacionales reafirmaron su apoyo a los esfuerzos del Gobierno para lograr un cese inmediato de la violencia. Ante la crisis del cese de hostilidades, a mediados de julio la Comunidad de Sant'Egidio visitó el país con el objetivo de contribuir a la formación de un comité nacional que impulsara el acuerdo de alto el fuego del 19 de junio.

En este sentido, el 17 de julio, en Libreville, **representantes de la UA, la CEEAC y la CIRGL, así como los Ministros de Exteriores de Angola, el Chad, el Gabón, la RCA y la Rep. del Congo, aprobaron una hoja de ruta integrada (Roadmap for Peace and National Reconciliation) para la Iniciativa Africana.** La Iniciativa pretende impulsar la implementación de esta hoja de ruta, unificando todos los esfuerzos de mediación en el país. La hoja de ruta afirma la legitimidad del sistema constitucional del país, la importancia de las conclusiones del Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional, celebrado en 2015, y la necesidad de una firme titularidad nacional en el proceso de paz para promover la reconciliación. El 29 de agosto, la Comisión de la UA nombró a Bédializoun Moussa Nébié como su

Representante Especial para la RCA. Esta nueva hoja de ruta pretende promover el diálogo entre el Gobierno y los grupos armados, así como entre los miembros del Comité Consultivo de Seguimiento sobre Desarme, Desmovilización, Reintegración y Repatriación (DDRR Advisory and Monitoring Committee) con el objetivo de alcanzar un acuerdo para el desarme general en el país, creando un fondo de contribuciones para implementar la hoja de ruta del acuerdo alcanzado el 17 de julio en Libreville. El secretario general de la ONU copresidió el 19 de septiembre, junto con el presidente centroafricano, el presidente de la Comisión de la UA, y en asociación con la CEEAC, la UE y el BM, una reunión de alto nivel para analizar la situación política y de seguridad en paralelo al 72º período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU. Los participantes condenaron los ataques contra la población civil, expresaron su apoyo al presidente Touadéra y a la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación. Se acordó convocar una reunión del **Grupo de Apoyo Internacional para la RCA** (International Support Group for the CAR, ISG-CAR, creado en agosto de 2016 en sustitución del International Contact Group for the CAR, ICG-CAR) en un plazo de seis meses, para dar apoyo a la reconstrucción postconflicto y a la construcción de la paz.

La Iniciativa dispone de un equipo facilitador que celebró su primera reunión en Bangui el 11 y 12 de septiembre de 2017. Este grupo facilitador está presidido por la UA y cuenta con la participación de representantes de los miembros de la Iniciativa, y se propone facilitar los contactos directos entre las partes. **El Gobierno anunció que Jean Willybiro-Sako sería el coordinador nacional del grupo facilitador.** El presidente, en un intento de cumplir con las exigencias de los grupos armados recalcitrantes y de cara a superar las tensiones internas, nombró a 16 nuevos ministros para que formaran parte de un gabinete ampliado de 34 carteras, que incluía a 18 miembros del Gobierno anterior. Entre los nuevos miembros del gabinete figuraban cuatro representantes de los grupos armados y cinco musulmanes, con lo que el número de representantes musulmanes aumentó a ocho. La creación de 11 nuevos ministerios impondrá una carga adicional al presupuesto del Estado. En lo que respecta a la **perspectiva de género**, entre los nombramientos que el presidente hizo en septiembre figuraban cinco mujeres en el nuevo Gobierno, frente a las cuatro que había previamente, lo que, en conjunto, representaba una reducción de la proporción de mujeres en el gabinete. **Estas medidas, que amplían la base política del Gobierno, podrían calmar las tensiones sectarias y crear un entorno más propicio para el proceso de paz.** Esta reestructuración vino acompañada de iniciativas encaminadas a ampliar la autoridad estatal, al nombrar prefectos en todas las 16 prefecturas, aunque ninguno procedente de la comunidad musulmana. De los 73 subprefectos, nombrados en septiembre, eran más étnicamente diversos e incluían a varios miembros activos de grupos ex-Séléka, 21 miembros de las FFAA y 6 mujeres. A finales de 2017, se habían cubierto los

puestos de 14 de los 16 prefectos y la mayoría de los subprefectos, con un importante apoyo de la MINUSCA. En ciertos casos, algunas de las principales facciones armadas se opusieron a ese despliegue, lo que exigió amplias consultas para facilitar la aceptación a nivel local. En este sentido, el 31 de enero de 2018, el FPRC declaró que aceptaba a los prefectos de Vakaga, Nana Grebizi y Bamingui-Bangoran. Según el Frente, tomaba esta decisión en respuesta a los llamamientos de la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación y antes de que se celebrara la segunda ronda del grupo de facilitadores de la Iniciativa. En noviembre el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la ampliación del contingente militar en 900 soldados (alcanzando los 13.000) y en diciembre aprobó una excepción al embargo de armas para que Rusia pudiera suministrarlas a las FFAA formadas por la misión de la UE. El 16 de febrero de 2018 **el panel facilitador de la Iniciativa celebró su tercera reunión con los 14 grupos armados del país en Bangui.**

Cabe destacar que en un contexto de aumento de la violencia y firmas de ceses de hostilidades parciales entre grupos, como el alcanzado el 9 de octubre entre tres facciones ex Séléka (FPRC, UPC y MPRC) y el anti-balaka Rassemblement des Republicains en las provincias de Ouaka and Basse-Kotto, **continuaron las conversaciones con los grupos armados, en el marco del Comité Consultivo de Seguimiento sobre Desarme, Desmovilización, Reintegración y Repatriación, aunque con progresos limitados.** En varias reuniones las autoridades nacionales cuestionaron a los grupos armados acerca de la inseguridad imperante, al tiempo que entablaban un diálogo directo con ellos. A pesar de la participación del FPRC en el Comité, el grupo siguió apoderándose de nuevos territorios y construyendo nuevas estructuras militares, anunciando el despliegue a Bria y Kaga Bandoro de nuevas brigadas “mixtas” integradas por elementos del Movimiento Patriótico por la República Centroafricana (MPRC). Aún no estaba claro si la inclusión de miembros del FPRC en el Gobierno ayudaría a reducir sus actividades militares desestabilizadoras.

RDC	
Actores negociadores	Gobierno, Alianza por la Mayoría Presidencial, oposición política y social agrupada en la coalición Rassemblement (partido Union pour la Démocratie et le Progrès Sociale (UDPS), la Oposición Dinámica y el G7, entre otros), Union pour la Nation Congolaise y otros partidos políticos
Terceras partes	Conferencia Episcopal Congolese (CENCO), Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), UE, ONU, OIF y EEUU

Acuerdos relevantes	Acuerdo de Sun City, Acuerdo de Pretoria y Acuerdo de Luanda (2002); Acuerdo Global e Inclusivo sobre la Transición (2002); Acuerdo de Paz Inclusivo y Global en la RDC (2016)
----------------------------	--

Síntesis:

Las demandas de democratización en los años noventa acabaron en una sucesión de rebeliones culminando en la conocida como “primera guerra mundial africana” (1998-2003). La firma de diversos acuerdos de paz entre 2002 y 2003 comportó la retirada de las tropas extranjeras y la configuración del Gobierno Nacional de Transición (GNT) donde se integraron el antiguo Gobierno, la oposición política y los principales actores insurgentes, en un acuerdo de reparto del poder político. A partir de 2003 el GNT estuvo dirigido por el presidente Joseph Kabila y cuatro vicepresidentes, dos de los cuales pertenecían a la antigua insurgencia. El GNT elaboró la Constitución, refrendada en 2005. En 2006 se celebraron elecciones legislativas y presidenciales, en las que Kabila fue elegido presidente, en medio de un clima de tensión y acusaciones de fraude. En las elecciones de 2011, en las que también venció Kabila, se cometieron numerosas irregularidades y contribuyeron a avivar la inestabilidad, y desde entonces el debate político se centró en el fin de su segundo mandato. En la profunda crisis actual confluyen las promesas frustradas de democratización (incumplimiento de la Constitución y la celebración de elecciones en los plazos acordados), la pobreza omnipresente y la violencia crónica, y el control del Gobierno depende cada vez más de fuerzas de seguridad en gran parte disfuncionales. El intento del presidente Kabila de permanecer en el poder más allá de su segundo y último mandato constitucionalmente permitido, que concluía el 19 de diciembre de 2016, está malbaratando más de una década de progreso. La mayoría gubernamental espera retener el poder retrasando las elecciones presidenciales, mientras que la oposición pretende forzar el inicio de una rápida transición que culmine 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 Gobierno y la oposición alcanzaron un acuerdo el 31 de diciembre de 2016, según el cual se iniciaba una fase de transición en la que el presidente Joseph Kabila permanecía en el cargo hasta la celebración de las elecciones presidenciales en diciembre de 2017, **la aplicación de dicho acuerdo fue lenta, incompleta y no inclusiva, lo que se sumó a un empeoramiento del contexto socioeconómico y un aumento de la represión** por las fuerzas de seguridad nacionales, que alimentaron el descontento en la capital y en los principales centros urbanos. **Así, el país permaneció afectado por la grave crisis política y social a nivel nacional como consecuencia de la expiración del mandato del presidente Joseph Kabila en diciembre de 2016** y el aplazamiento de las elecciones nacionales, así como por **la grave escalada de la violencia en la región de Kasai.**

Diferentes factores contribuyeron a empeorar el contexto político y social. En primer lugar, la muerte

La muerte del histórico líder opositor Étienne Tshisekedi abrió una lucha en torno al liderazgo en la oposición en RDC aprovechado por la mayoría gubernamental

del histórico opositor, Étienne Tshisekedi, líder del partido opositor UDPS, afectó a la implementación del acuerdo de paz. Miembro del Gobierno de Patrice Lumumba y posteriormente eterno opositor del régimen cleptocrático de Mobutu Sese Seko, que también ocupó por cuatro veces la cartera de primer ministro en el país, representaba la lucha por la democracia y la defensa del multipartidismo en RDC. **Su liderazgo era reconocido en medio de una oposición fragmentada. Su muerte provocó una lucha por el liderazgo y divisiones en el seno del partido UDPS y del resto de la oposición de cara a liderar la nueva etapa que fueron aprovechadas por la mayoría presidencial.** En segundo lugar, la creciente violencia e inseguridad en la región de Kasai, que generó preocupación por sus consecuencias en torno a la implementación del acuerdo y la convocatoria electoral. En tercer lugar, la oposición política y social intentó mantener durante el año la presión sobre el Gobierno y la mayoría presidencial con movilizaciones y protestas de cara a dar cumplimiento al acuerdo del 31 de diciembre y convocar elecciones antes de finales de 2018, con un seguimiento desigual y que fueron reiteradamente reprimidas con dureza por parte de los cuerpos de seguridad, en un creciente uso de la fuerza que causó decenas de víctimas mortales y centenares de heridos durante todo el año. Aunque fueron más moderadas que en años anteriores, debido a la represión sistemática por parte de los cuerpos de seguridad y la fragmentación de la oposición, el Gobierno incrementó la presión. Según destacó la ONU, el espacio democrático continuó reduciéndose, y existieron violaciones de los derechos civiles y políticos, en particular las libertades de reunión pacífica, de opinión y de expresión. Algunos periodistas, opositores políticos y activistas de la sociedad civil seguían siendo objeto de amenazas, acoso y violencia.

Uno de los principales componentes del acuerdo era la creación de un Gobierno de transición hasta la celebración de las futuras elecciones. No fue hasta abril cuando Kabila seleccionó a Bruno Tshibala como nuevo primer ministro. Tshibala era un disidente del principal partido opositor del país, UDPS, lo que fue visto como una táctica del Gobierno para sacar provecho de la división en la oposición. En su Gobierno, nombrado en mayo, había diversos trófugas de la oposición que se habían acercado a la Mayoría Presidencial (MP) y los puestos clave permanecieron en manos de la MP. La designación de los miembros del Consejo Nacional para la Supervisión del Acuerdo (CNSA) fue motivo de tensión, así como su presidencia. No fue hasta julio que el Gobierno nombró al CNSA y éste escogió como presidente a Joseph Oleghankoy, histórico opositor tachado de trófuga por parte de la oposición política.

En julio la CENI declaró que era imposible organizar las elecciones en 2017, tal y como establecía el acuerdo de 31 de diciembre de 2016, ya que aunque el registro de

votantes estaba prácticamente acabado, con retrasos en Kasai debido a la situación de seguridad, había todavía numerosas cuestiones logísticas, técnicas y de financiación del proceso pendientes de resolver que impedían avanzar el mismo proceso. La CENCO remarcó que esta decisión debía ser producto de un diálogo en el marco del CNSA, y la oposición política condenó el anuncio. En agosto un grupo de trabajo de organizaciones de la sociedad civil publicó su sexto informe sobre los modos de hacer efectivo el acuerdo de 31 de diciembre de 2016, destacando la falta de voluntad política para aplicar el acuerdo, la responsabilidad compartida de los signatarios con respecto a la crisis política, y el dominio que la mayoría gobernante ejercía en la escena política, así como la división de la oposición y una sociedad civil marginada. El grupo de trabajo destacó la necesidad de adoptar un calendario electoral consensuado, de conformidad con el acuerdo político, dando prioridad a las elecciones presidenciales. El 18 de agosto, 32 representantes de organizaciones de la sociedad civil se reunieron en París y firmaron el “Manifiesto del Ciudadano Congolés”, entre ellas LUCHA, Filimbi y la nueva Congolais Debut, en el que se exhortaba al pueblo congolés a tomar medidas no violentas para obligar a Kabila a dimitir si las elecciones no se celebraban en diciembre de 2017. Los dirigentes de Rassemblement expresaron su apoyo al manifiesto.

En octubre la CENI declaró que tras culminar el registro de votantes, necesitaría más de 500 días para organizar las elecciones, previendo un calendario que se prolongaría hasta mediados de 2019, lo que provocó el rechazo internacional y fue calificado por el líder opositor Félix Tshisekedi como una declaración de guerra. EEUU anunció que un calendario que pospusiera las elecciones más allá de 2018 perdería el apoyo internacional. Finalmente, el 5 de noviembre la CENI publicó el calendario electoral. **Éste prevé la celebración de las elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) y provinciales el 23 de diciembre de 2018 y el nombramiento del presidente en enero de 2019, más de un año más tarde respecto al acuerdo del 31 de diciembre de 2016.** La oposición política y la sociedad civil unánimemente rechazaron el calendario, y el anuncio provocó la convocatoria de nuevas huelgas y movilizaciones con seguimiento desigual en diversas localidades para mostrar el rechazo ante el retraso electoral y el mantenimiento en el poder del presidente Joseph Kabila. Estas movilizaciones fueron prohibidas y sistemáticamente dispersadas. Numerosos miembros de la oposición fueron detenidos. El Gobierno justificó el retraso electoral por la situación de seguridad y por dificultades logísticas y técnicas. La Conferencia Episcopal (CENCO) realizó un llamamiento a Kabila para que hiciera una declaración pública en la que asegurara que él no sería candidato a su reelección. El Consejo de Seguridad de la ONU validó el calendario electoral presentado y, junto a la UA y la CENCO, insistieron en que no se produjeran nuevos retrasos.

El nuevo calendario electoral prevé la celebración de las elecciones en RDC dos años después de lo previsto, en diciembre de 2018

EEUU y la UE establecieron sanciones a altos cargos de los cuerpos de seguridad y diversas organizaciones y países amenazaron con interrumpir el flujo de recursos al país en caso de nuevos incumplimientos. El 19 de diciembre, un año después del fin del segundo y último mandato de Kabila, se convocó una nueva movilización con bajo seguimiento, y el año finalizaba en medio de un clima de preocupación y pesimismo por la evolución negativa de la situación y la actuación desproporcionada de los cuerpos de seguridad dispersando las manifestaciones convocadas el 31 de diciembre en las que murieron siete personas.

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

Síntesis:

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

En los últimos años el país se ha visto inmerso en un ciclo de inestabilidad y movilización política y social desde que el Gobierno promovió la reforma constitucional en

octubre de 2015 que levantaba el límite de dos mandatos presidenciales, lo que permitió al presidente, Denis Sassou-Nguesso (72 años), presentarse a un nuevo mandato presidencial en marzo de 2016, en las que venció y consiguió ampliar sus 32 años en el poder. Los resultados fueron rechazados por sus opositores, que hicieron un llamamiento a promover una campaña de desobediencia civil. Tras las elecciones se intensificó la violencia, que continuó en 2017 y el Gobierno reprimió con dureza las protestas, supuestamente lideradas por las milicias Ninjas del reverendo Ntoumi. Estas antiguas milicias habían sido lideradas por el que fue primer ministro, Bernard Kolélas, padre del actual candidato presidencial Guy Brice Parfait Kolélas, y por el pastor Ntoumi, desde los años noventa. Parfait Kolélas negó tener ningún tipo de relación con el grupo. No obstante, Ntoumi manifestó su apoyo al candidato Guy Brice Parfait Kolélas, derrotado en las elecciones. La crisis se intensificó a partir de septiembre de 2016, cuando se produjo una nueva escalada de la violencia y de acciones por parte de las milicias Ninjas en la región de Pool que continuó en 2017. Ntoumi afirmó que sus jóvenes habían retomado las armas como consecuencia de las elecciones fraudulentas de marzo y en respuesta a la violencia gubernamental que se intensificó desde la reelección de Nguesso. Ntoumi hizo un llamamiento para el establecimiento de un diálogo mediado por la comunidad internacional. En este sentido, durante 2017 persistió la inestabilidad en la región de Pool y las acciones por parte de las milicias Ninjas contra los cuerpos de seguridad, en paralelo a la celebración de contactos entre actores gubernamentales y sectores vinculados a las milicias Ninjas de Ntoumi. El 8 de junio la ONU afirmó que 81.000 personas se habían desplazado en la región de Pool desde el inicio de las operaciones contra las milicias Ninjas a mediados de 2016.

En noviembre el Gobierno realizó un gesto de buena voluntad al liberar a dos personas cercanas del entorno del reverendo Ntoumi lo que fue interpretado como una medida de construcción de confianza de cara a facilitar los contactos. Los liberados eran su portavoz y el secretario general del Consejo Nacional de los Republicanos (CNR), Jean-Gustave Ntongo, la formación política del pastor Ntoumi, que habían permanecido detenidos durante varios meses. **Estos pasos contribuyeron a que el Gobierno congolés firmara un acuerdo de alto el fuego con representantes opositores del reverendo Ntoumi en la región de Pool en Kinkala el 23 de diciembre.** El ministro de Interior congolés Raymond Zéphyrin Mboulou supervisó la firma del acuerdo, que pretende poner fin a la rebelión iniciada contra el Gobierno en abril de 2016, tras la reelección de Sassou-Nguesso en las elecciones celebradas en esa fecha. El secretario general del CNR, Jean-Gustave Ntongo, la formación política del pastor Ntoumi, anunció la entrada en vigor del acuerdo. Según el acuerdo, el reverendo Ntoumi se compromete a facilitar el desarme de sus combatientes, la restauración de la autoridad estatal en Pool, y el

El Gobierno congolés y el pastor Ntoumi alcanzaron un acuerdo de alto el fuego a finales de 2017

Gobierno se compromete a garantizar el proceso de desarme, desmovilización y reintegración social y económica de los ex combatientes, así como el reasentamiento de la población desplazada por la violencia en la zona y la libertad de movimiento. Se prevé la creación de una comisión conjunta que deberá supervisar la implementación del acuerdo.

Sudán	
Actores negociadores	Gobierno de Sudán, coalición opositora "Sudan Call" formada por partidos de oposición nacional y Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur)
Terceras partes	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania
Acuerdos relevantes	Acuerdo de Hoja de Ruta (2016)

Síntesis:

En el país se mantienen abiertos diferentes conflictos armados (Darfur, Nilo Azul y Kordofán Sur), así como tensiones entre el Gobierno y la oposición. En medio de este clima de inestabilidad política, a principios del 2014, el presidente sudanés, Omar al-Bashir, hizo un llamamiento al "diálogo nacional" para hacer frente a los problemas políticos y económicos que permitiera afrontar la pobreza, la guerra y la inestabilidad política en todo el territorio nacional. El Gobierno anunció que dicho diálogo tendría cuatro objetivos prioritarios: lograr la paz, proteger los derechos constitucionales, revigorizar la economía y revivir la identidad nacional. El Ejecutivo sudanés manifestó que la iniciativa no excluía a ningún sector y que era el momento de realizar reformas, después de 25 años de régimen. La propuesta contó desde sus inicios con la implicación del ex presidente sudafricano Thabo Mbeki y del African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP) para promover negociaciones de paz y una transformación democrática.

El proceso de paz en Sudán se vio afectado en 2017 por las divergencias entre Gobierno, que afirmó avanzar en la implementación del Diálogo Nacional oficialmente concluido en 2016 –boicoteado por la oposición política mayoritaria y las principales insurgencias–, y la oposición, que acusó al Gobierno de perpetuarse en el poder. El presidente sudanés anunció en marzo avances en la implementación del diálogo nacional, con el nombramiento del hasta entonces vicepresidente primero Bakri Hassan Saleh como primer ministro. Si bien la medida suponía la recuperación de un cargo político eliminado tras el golpe de Estado de 1989, la designación de Saleh, del partido oficialista, desoía el acuerdo previo que contemplaba la designación de un representante de la oposición y, además, implicaba la acumulación de cargos de Saleh, que mantuvo su vicepresidencia. El primer ministro anunció en mayo un nuevo gobierno (31 ministros, de los cuales solo cuatro mujeres), calificado de consenso nacional, si bien dominado por el oficialista NCP, y que afronta el

reto de implementar las recomendaciones emanadas del Diálogo Nacional, así como la adopción de una nueva carta magna. El nuevo ejecutivo fue criticado por diversos partidos opositores, que rechazaron sumarse, incluyendo la alianza Sudan Call. El presidente del partido opositor Umma, Sadiq al-Mahdi, retornado en febrero del exilio en que había permanecido desde 2014, denunció en junio la situación de oportunidad perdida que afrontaba el diálogo nacional, acusando al gobierno de falta de implementación total de las recomendaciones emanadas de los comités del Diálogo Nacional, sumándose así a otras críticas opositoras sobre el rumbo seguido por el proceso para consolidar el poder del régimen. Por su parte, el presidente sudanés instó en diversos momentos del año a la oposición política a sumarse al proceso de reconciliación.

Por otra parte, el disputado diálogo nacional –en relación al cual la hoja de ruta firmada en 2016 por el Gobierno e insurgencias reconocía que no había sido suficientemente inclusivo- continuó sin sumar a las insurgencias armadas del país, mientras tampoco se avanzó en el llamado proceso de doble vía (negociaciones en Darfur entre Gobierno y el SLM-M y el JEM, y en las Dos Áreas (Kordofán Sur y Nilo Azul entre el Gobierno y el SPLM-N), facilitado por el Alto Panel de Implementación de la Unión Africana (AUHIP).⁶ El Gobierno sudanés llamó a las insurgencias del país a abandonar la violencia y sumarse sin precondiciones al proceso de paz y al diálogo nacional. El Gobierno prolongó el alto el fuego en Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul en enero por seis meses, de nuevo en julio por cuatro meses y en octubre hasta el 31 de diciembre. El proceso de doble vía se vio afectado por factores como escaladas de enfrentamientos en diversos momentos del año y por las divisiones dentro del SPLM-N, entre otros elementos. A su vez, las insurgencias mantuvieron su rechazo a negociar sobre la base del Documento de Doha para la Paz de 2011.

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

Síntesis:

La marginación política, económica y cultural de la región de Darfur respecto al conjunto de Sudán se encuentra en las raíces de un conflicto al que a partir de los años ochenta se le une la competencia creciente por los recursos hídricos y la disponibilidad de pastos como consecuencia de la sequía. Junto a esto, la instrumentalización de la religión y las diferencias étnicas contribuyeron decisivamente a agravar la situación, a la que se le unió la interferencia de países vecinos como Chad y Libia. En medio de las

conversaciones de paz para resolver el histórico contencioso entre el norte y el sur del país, diversos grupos armados, principalmente el JEM y el SLA, se rebelaron en 2003 en torno a demandas de mayor descentralización y desarrollo de la región. En primer lugar, Chad, y posteriormente, la UA, promovieron contactos entre las partes para facilitar el acceso humanitario y entablar negociaciones de paz que condujeran al fin de la violencia. En 2006 se alcanzó un acuerdo de paz, el Darfur Peace Agreement (DPA) en Abuja, que sólo incluyó a una facción del SLA, la liderada por Minni Minawi, mientras persistió el conflicto y los intentos frustrados de diálogo, principalmente promovidos por Qatar en el marco del proceso de paz de Doha, al que se fueron sumando los diferentes actores.

El proceso de mantuvo estancado, sin avances desde la firma de la hoja de ruta en 2016 entre Gobierno e insurgencias de Darfur y de las vecinas Dos Áreas. El Gobierno prolongó el alto el fuego unilateral en Darfur – así como en Kordofán Sur y Nilo Azul– en enero por seis meses, de nuevo en julio por cuatro meses y en octubre hasta el 31 de diciembre. Pese a la consideración del Gobierno de que la guerra en Darfur había ya llegado a su fin, durante el año se mantuvo la violencia, si bien en niveles más reducidos que en años anteriores. La Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega) instó en febrero a las partes del acuerdo de hoja de ruta de 2016 –firmado por el Gobierno en marzo de ese año y por las principales insurgencias de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul en agosto de ese año- a implementar lo acordado. También instó al grupo armado SLA-AW, que no se adhirió en 2016 a la hoja de ruta, a un alto el fuego y a sumarse al proceso de paz facilitado por el Alto Panel de Implementación de la Unión Africana (AUHIP). Por su parte, **las principales insurgencias de Darfur mantuvieron su rechazo a negociar sobre la base del Documento de Doha para la Paz de 2011 (DDPD, por sus siglas en inglés)** y mantuvieron sus críticas al Diálogo Nacional por su falta de inclusividad y por el predominio del oficialista NCP. Ante el incremento de la violencia en mayo y principios de junio en Darfur Este y Norte, la Troika así como la UE instaron al Gobierno sudanés y al grupo armado SLM-MM a poner fin a los enfrentamientos. Por su parte, el Gobierno, que acusó al SLM-MM de iniciar los ataques cruzando desde Libia y Sudán del Sur, reclamó a la Troika y la UE el ejercicio de mayor presión sobre las insurgencias para que accedan al proceso negociador.

El JEM y el SLM-MM realizaron a principios de mayo una declaración conjunta de alto el fuego unilateral de seis meses, tras una reunión en París entre el liderazgo de ambas insurgencias y el nuevo representante especial conjunto de la UA y la ONU para Darfur y jefe de la misión híbrida de mantenimiento de la paz en Darfur (UNAMID), Jeremiah Mamabolo. La reunión buscaba reimpulsar el proceso de paz. A su vez, representantes del SLM-MM y del JEM se reunieron con representantes gubernamentales en Berlín en mayo. **Mamabolo señaló en julio que el conflicto armado en Darfur**

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

había quedado localizado, mayormente, a la presencia del SLA-AW en la zona occidental de Jebel Marra. El secretario general de la ONU, Antonio Guterres, señaló en octubre que los esfuerzos para avanzar hacia la paz mediante un proceso negociado continuaban afrontando dificultades y que pese al proclamado deseo de las partes de proseguir las negociaciones, el establecimiento de precondiciones obstaculizaba el progreso del proceso. Guterres llamó al Gobierno y a las insurgencias a respetar sus altos el fuego unilaterales y a reanudar las conversaciones encaminadas a alcanzar un acuerdo de cese de hostilidades. En paralelo, durante el año algunas facciones de menor peso se sumaron al proceso de diálogo nacional. Así, en febrero el SLM-PD, liderado por Al-Sadiq Abdel-Karim, escisión del SLM-AW liderado por Abdel-Wahid al-Nur, firmó el Documento de Diálogo Nacional, precedido por la firma de un acuerdo de paz en enero entre esa facción y el Gobierno de Darfur Norte. El Gobierno anunció en mayo que una escisión del JEM que incluía al ex secretario de organización del JEM Abu Bakr Hamid y el ex secretario humanitario Suleiman Jamous se sumaba al proceso de paz y a la firma del Documento de Diálogo Nacional. El JEM denunció la ausencia de negociaciones serias, calificando los nuevos pasos como de procedimientos de rendición individual. Otra facción escindida del SLM-AW y liderada por el comandante Haroun (alias Kalmang Koi) se unió también al proceso de paz en junio en el estado de Darfur Central.

Por otra parte, el Gobierno anunció en septiembre el lanzamiento de una nueva campaña de desarme en Darfur. Según el presidente sudanés a finales de año solo las fuerzas regulares tendrán acceso a armas. No obstante, el proceso de desarme transcurrió con dificultades, incluyendo graves choques en noviembre entre miembros de las RSF y combatientes leales a Musa Hilal, ex aliado del presidente sudanés, en Darfur Norte, con una decena de fallecidos. Tras la detención de Hilal ese mismo mes, el Gobierno impuso un ultimátum a los grupos armados de Darfur para la entrega de armas.

En relación a la presencia internacional, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó en junio una reducción del 30% de las tropas y policía de la misión UNAMID y la reconfiguración de sus operaciones. Por su parte, organizaciones de derechos humanos emitieron alertas sobre los riesgos del repliegue de la UNAMID para la seguridad de la población civil ante la continuación de los abusos cometidos por las fuerzas gubernamentales. En el marco del repliegue, la UNAMID informó en octubre del cierre de 11 bases de operaciones en Darfur, mientras desarrollaba planes para el despliegue

Las tensiones internas en el SPLM-N llevaron a retrasar el reinicio de las conversaciones de paz entre el Gobierno sudanés y la insurgencia en Kordofán Sur y Nilo Azul

de la Jebel Marra Task Force, ante una mayor fragilidad de la situación en Jebel Marra. Por otra parte, UNAMID organizó durante el año diversas actividades de promoción de la participación de mujeres en iniciativas de reconciliación en el país, de la mano de organizaciones locales.⁷ La coalición internacional NGO Working Group on Women, Peace and Security instó en enero de 2018 al Consejo de Seguridad a actualizar y dar seguimiento a ese apoyo en siguientes informes sobre la UNAMID, así como proporcionar lecciones aprendidas.

Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)

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

Síntesis:

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

El proceso de paz se mantuvo estancado, sin avances desde la firma del acuerdo de hoja de ruta en 2016 entre el Gobierno y las insurgencias de Kordofán Sur y Nilo Azul así como de la vecina Darfur, a pesar de algunos gestos de buena voluntad durante el año, y se vio afectado por las divisiones internas en el SPLM-N.

El proceso negociador había quedado paralizado tras la firma de la hoja de ruta alcanzada en 2016 –firmada por el Gobierno en marzo y por las insurgencias en agosto– ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo de cese de hostilidades y de acceso humanitario a Darfur y las Dos Áreas (Kordofán Sur y Nilo Azul). El Gobierno prolongó su alto el fuego unilateral en las Dos Áreas, así como en Darfur en enero por seis meses, de nuevo en julio por cuatro meses y en octubre hasta el 31 de diciembre. No obstante, ya en febrero el SPLM-N acusó al Gobierno de violaciones del alto el fuego. Se produjeron algunas medidas de confianza,

7. Consejo de Seguridad de la ONU. *Informe del Secretario General sobre la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur*. 27 de diciembre de 2017, S/2017/1113.

como la liberación en marzo por parte del SPLM-N de 125 presos, en su mayoría soldados, con el apoyo facilitador de Uganda, Sudán del Sur y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Pocos días después el Gobierno liberó a 259 insurgentes capturados en los últimos años, si bien no especificó a qué insurgencias pertenecían. De esa cifra, 66 afrontaban sentencias de muerte, incluyendo 44 apresados en combates en Omdurman (estado de Jartum) y 18 en Donkey Basshim (Darfur Occidental). El Gobierno calificó su medida de liberación de presos como un paso hacia la paz duradera en el país.

Las divisiones dentro del SPLM-N afectaron al proceso de paz durante el año. Su vicepresidente Abdel-Aziz al-Hilu dimitió en marzo por desacuerdos con su máximo dirigente, Malik Agar, y con la posición negociadora del grupo, contraria a plantear la cuestión de la autodeterminación de las Montañas Nuba, como defendía al-Hilu. El Consejo de Liberación de las Montañas Nuba, órgano político del SPLM-N, aprobó en junio relegar a Agar y nombrar a al-Hilu como nuevo líder y comandante general, así como retirar también al secretario general y principal negociador Yasir Arman, e impedirles entrar en áreas bajo control del grupo. El órgano político justificó las medidas en la negativa de Agar y Arman a incluir la cuestión de la autodeterminación de las Montañas Nuba en las negociaciones con el Gobierno. Se produjeron choques entre las facciones en diversos momentos del año, como en mayo, julio y agosto, éstos últimos con varias decenas de fallecidos. La conferencia general celebrada por el SPLM-N en octubre ratificó a al-Hilu como nuevo líder y reiteró la demanda de autodeterminación, mientras cerró la puerta al acercamiento con la facción liderada por Agar. Las tensiones internas en el SPLM-N llevaron a retrasar el reinicio de las conversaciones de paz entre el Gobierno y los grupos armados de Kordofán Sur y Nilo Azul, previstas inicialmente para abril bajo la mediación del negociador jefe de la UA, Thabo Mbeki, en el marco del Alto Panel de Implementación de la Unión Africana (AUHIP). Mbeki y el SPLM-N acordaron retrasar hasta julio el diálogo, con el fin de que el grupo armado resolviera su crisis interna. No obstante, continuaron los choques entre las facciones. El equipo mediador se reunió en agosto con ambas facciones, sin que pudiera fijar una posición conjunta. Representantes gubernamentales afirmaron en septiembre que no negociarían con la facción de Agar, por su falta de capacidad de implementación de posibles acuerdos. Por su parte, tras la imposición de al-Hilu en el SPLM-N, éste afirmó que no había habido una partición de la insurgencia sino un cambio de liderazgo, mientras que la facción de Agar propuso una delegación conjunta o una coordinación entre ambos sectores de cara al reinicio del proceso. El Gobierno valoró positivamente en noviembre el llamamiento del SPLM-N al-Hilu a un reinicio del proceso negociador sobre la base de la hoja de ruta y en enero de 2018 anunció que se reanudarían las conversaciones de paz con el SPLM-N al-Hilu en febrero.

Sudán del Sur	
Actores negociadores	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLA-IO), SPLM7, SSDM-Cobra Faction
Terceras partes	“IGAD Plus”: IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenya, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU
Acuerdos relevantes	Acuerdo de paz (2015), Acuerdo sobre la Cesación de las Hostilidades, la Protección de los Civiles y el Acceso Humanitario, de 21 de diciembre de 2017

Síntesis:

Después de años de conflicto armado que enfrentó al Gobierno central de Sudán y el sur del país, liderado por la guerrilla del SPLM/A, Sudán del Sur se convirtió en Estado independiente en 2011, tras la realización del referéndum previsto en el acuerdo de paz de 2005 (Comprehensive Peace Agreement –CPA–) facilitado con la mediación de la IGAD. La firma de la paz entre Sudán y Sudán del Sur y la consecución de la independencia no han logrado, sin embargo, acabar con la conflictividad y la violencia. Sudán del Sur ha seguido envuelto en una serie de conflictos internos promovidos por disputas por el control de territorio, ganado y poder político, así como por las prácticas neopatrimoniales 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, 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 han encontrado con muchos obstáculos para lograr acuerdos de alto el fuego efectivos, habiendo firmado nueve compromisos diferentes entre diciembre de 2013 y agosto de 2015, de cese de hostilidades y medidas transitorias que han sido sistemáticamente violados, lo cual había impedido 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 persisten muchas incertezas sobre su implementación.

Las partes contendientes realizaron pocos progresos de cara a alcanzar la paz en el conflicto que padece Sudán del Sur. Persistió la grave situación humanitaria, las sistemáticas violaciones de los derechos humanos (detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales) y un clima de inseguridad reinante. Según OCHA, en noviembre de 2017 había 1,86 millones de personas desplazadas internas y 2,1 millones de personas refugiadas en los países vecinos. Sudán del Sur se convirtió en 2017 en uno de los países donde es más peligrosa la acción humanitaria, con la muerte de 28 trabajadores humanitarios. En la segunda parte del año se reactivó el proceso político con la celebración de dos reuniones de un foro para reactivar el proceso de paz impulsado por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), el llamado Foro de Alto Nivel para la Revitalización del proceso de paz, y se firmó el Acuerdo

sobre la Cesación de las Hostilidades, la Protección de los Civiles y el Acceso Humanitario. Sin embargo, la desconfianza entre las partes y el incumplimiento de los acuerdos y compromisos alcanzados fue constante. **La implementación del Acuerdo de Paz de agosto de 2015 se fue deteriorando a lo largo del año 2016 y en julio de ese año estallaron nuevamente enfrentamientos en Juba causando centenares de víctimas mortales, según las fuentes, que condujeron al colapso del acuerdo. En septiembre de 2016 Riek Machar, líder del SPLA-IO, emitió un comunicado desde Jartum, en el que daba por colapsado el Acuerdo de paz y llamaba a sus seguidores a retomar la guerra contra el Gobierno.** Desde entonces y durante todo el 2017 reinó un clima de violencia e inseguridad, a pesar de los llamamientos de la comunidad internacional y los esfuerzos de la IGAD para reactivar el proceso de paz. La aplicación del Acuerdo para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur (el “Acuerdo de Paz de 2015”) siguió en gran medida paralizada, sin avances significativos para garantizar una mayor inclusividad en el Gobierno de Transición de Unidad Nacional. No obstante, **el 22 de mayo de 2017, el presidente Salva Kiir puso en marcha oficialmente un proceso de diálogo nacional**, en presencia del presidente Museveni de Uganda, y tomó juramento a los 60 miembros del Comité presentes en Juba. **También anunció un alto el fuego unilateral para crear un entorno propicio al diálogo y facilitar la asistencia humanitaria, ordenó a los órganos de seguridad que no detuvieran a los miembros de la oposición que desearan sumarse al diálogo y dispuso la revisión de la situación de los presos políticos.** El 31 de mayo, el presidente Kiir nombró a tres mujeres al órgano de dirección del Comité Directivo del Diálogo Nacional, compuesto por nueve miembros, según el informe del secretario general de la ONU de junio. Sin embargo, de acuerdo con las cifras de junio de 2017 de la coalición de organizaciones de mujeres Women’s Monthly Forum on the Peace Process (WMF), en el Diálogo Nacional solo había 18 mujeres, de un total de 110 personas, y todos las posiciones de co-presidentes, secretarios y diputados las ocupaban hombres. La WMF presentó en 2017 recomendaciones para fortalecer la participación de mujeres y la perspectiva de género en el proceso de paz, resultantes de una investigación del WMF sobre el acuerdo de paz de 2015.⁸

Sin embargo, **este cese unilateral de hostilidades no puso fin a las operaciones de ofensiva llevadas a cabo por el SPLA (FFAA gubernamentales leales a Salva Kiir), lo que supone un flagrante incumplimiento de su propio compromiso**, tal y como señaló el informe del secretario general de la ONU de junio de 2017. Las reuniones plenarias del Comité Directivo de Diálogo

Nacional se celebraron entre el 29 de mayo y el 22 de junio. Los copresidentes de la iniciativa declararon su intención de celebrar consultas con los dirigentes de la oposición dentro y fuera del país, entre ellos Riek Machar. El Plenario estableció 15 subcomités encargados de organizar consultas temáticas y a nivel local. Dos delegaciones especiales se pusieron en contacto con importantes figuras de la oposición residentes fuera del país, en Jartum y Nairobi. El 28 de junio, el copresidente del Comité Directivo se puso al frente de una delegación especial que viajó a Sudáfrica para entablar contacto con Riek Machar, aunque no pudo reunirse con él. Otras delegaciones viajaron a Jartum, Addis Abeba y Nairobi para tratar de contactar con figuras destacadas. Del 3 al 28 de julio, con el apoyo técnico de la ONU y otros asociados, el Comité Directivo organizó un seminario sobre la experiencia adquirida por sus miembros en la gestión de los diálogos. El 28 de julio, el Comité Directivo anunció los preparativos para iniciar en septiembre las consultas a nivel subnacional. No obstante, diversos grupos de la oposición rechazaron el Diálogo Nacional en su formato actual por no ser una plataforma inclusiva ni contar con las condiciones para que se pueda celebrar un diálogo genuino. El mismo secretario general de la ONU señaló que aunque el Comité Directivo del Diálogo Nacional había hecho lo posible para que el proceso de diálogo fuese más ampliamente representativo y participativo, los principales líderes de la oposición siguieron expresando su escepticismo en cuanto a la credibilidad y el carácter inclusivo del proceso.

En paralelo, y ante este estancamiento de la situación, la IGAD dio un paso adelante y celebró su 31ª cumbre extraordinaria sobre Sudán del Sur el 12 de junio, en Etiopía, donde decidió convocar a las partes en el acuerdo de paz, y también a los grupos marginados del pacto, a un **Foro de Alto Nivel para la Revitalización del Acuerdo de 2015** con el fin de restablecer un alto el fuego permanente y dar cumplimiento al acuerdo de paz. Desde entonces, la IGAD estuvo promoviendo este Foro en lo que considera un último intento de reencauzar el proceso de paz. En este sentido, realizó reuniones por separado con diferentes actores (Gobierno, oposición y actores de la sociedad civil) en octubre. Una delegación de la IGAD se reunió con el líder de la oposición y ex primer vicepresidente Riek Machar en Sudáfrica, donde se encuentra exiliado desde 2016, el 4 de octubre. Sin embargo, no fue hasta finales de año que se dio un impulso al proceso de paz. El Gobierno siguió dinamizando el Diálogo Nacional, a pesar de las críticas internas e internacionales, y en paralelo, el ugandés Yoweri Museveni estuvo impulsando una iniciativa de

El Gobierno de Sudán del Sur promovió la celebración del Diálogo Nacional, que no contó con la participación de importantes sectores de la oposición y fue tachado de no inclusivo

La IGAD consiguió celebrar un foro para revitalizar el proceso de paz que culminó con un acuerdo de cese de hostilidades, pero las partes lo incumplieron

8. Women’s Monthly Forum on the Peace Process, *South Sudan: Gender Analysis of the Peace Agreement*, enero de 2016.

cara a reunificar las diferentes facciones del SPLM, de cara a contribuir al proceso de paz más amplio. En este sentido, diversas facciones del SPLM consiguieron firmar un acuerdo de reunificación en El Cairo, en noviembre. No obstante, la facción del SPLM liderada por el antiguo vicepresidente Riek Machar rechazó el acuerdo de reunificación, afirmando que no servía a los intereses del país. Egipto acogió la reunión de reunificación celebrada entre el 13 y el 16 de noviembre. Otros encuentros para promover la reunificación tuvieron lugar en la capital ugandesa, Kampala. El acuerdo, firmado en el cuartel general de los servicios de inteligencia egipcios bajo los auspicios del presidente Abdel Fatah al-Sisi y el presidente de Uganda, Yoweri Museveni, unificó las facciones del SPLM-FD liderada por Pagan Amum y la liderada por el Gobierno de Salva Kiir (representada en la firma por su ministro de Defensa, Kuol Manyang). Este pacto pretende impulsar el acuerdo de reunificación alcanzado en Arusha en 2015.

Tras diversas consultas y reuniones, **la IGAD consiguió convencer a las partes a participar en el Foro de Alto Nivel para la Revitalización**. El Gobierno afirmó el 17 de diciembre que el foro no debía convertirse en una renegociación del acuerdo de paz de 2015, mientras que el SPLM/A-IO al día siguiente reiteró que el acuerdo de 2015 había colapsado tras lo ocurrido en Juba en julio de 2016. A mediados de diciembre el Gobierno reemplazó a varios comandantes y líderes por figuras menos comprometidas con el proceso, según destacó el International Crisis Group. El 18 de diciembre, el Consejo de Ministros de la IGAD inauguró el foro instando a las partes a que se comprometieran a alcanzar un acuerdo de cese de las hostilidades. **Del 18 al 21 de diciembre la IGAD convocó en Addis Abeba la primera fase del Foro de Alto Nivel para la Revitalización del Acuerdo para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur de agosto de 2015**. El 21 de diciembre, 14 partes firmaron el **Acuerdo sobre la Cesación de las Hostilidades, la Protección de los Civiles y el Acceso Humanitario**, con representantes de las partes interesadas de Sudán del Sur, la IGAD y la UA como garantes y los mediadores de la IGAD y los asociados internacionales como testigos. Las partes signatarias fueron el Gobierno de Transición de Unidad Nacional, el SPLM/A-IO, los “Antiguos Detenidos” del SPLM, el Frente de Salvación Nacional y 10 otros movimientos y partidos de la oposición. Desde el 24 de diciembre, día en que entró en vigor el acuerdo, se denunciaron y verificaron violaciones del cese de hostilidades por ambas partes. En enero, el presidente de la Comisión de la UA y el secretario general de la ONU emitieron una declaración conjunta en la que condenaban las violaciones del acuerdo de cesación de las hostilidades y expresaban la necesidad de establecer consecuencias punitivas a las partes. La Troika formada por Noruega, RU y EEUU, condenaron las violaciones del acuerdo y sugirieron el establecimiento de sanciones y un embargo de armas al Gobierno.

Sudán - Sudán del Sur

Actores negociadores	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur
Terceras partes	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Egipto, Libia, EEUU, UE
Acuerdos relevantes	Acuerdo de paz global (CPA) (2005); Acuerdo de cooperación (2012)

Síntesis:

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

Las relaciones entre los dos países continuaron siendo frágiles, con acusaciones mutuas de amenazas a la seguridad estatal, si bien a finales de año los dos Gobiernos avanzaron parcialmente hacia la normalización de sus relaciones. Entre las acusaciones, los servicios de inteligencia de Sudán (NISS, por sus siglas en inglés) acusaron en abril al Gobierno de Sudán del Sur de llevar a cabo encuentros ese mes con el SPLM-N, que combate contra el Gobierno sudanés en las Dos Áreas, y de promover con ello la extensión de la guerra en Sudán. Los dos presidentes se reunieron en noviembre en la capital sudanesa para firmar diversos acuerdos sobre seguridad y petróleo. Según el Gobierno sursudanés, el viaje de su dirigente, Salva Kiir, a Sudán buscaba normalizar las relaciones entre ambos países. No obstante, en el marco de la visita, el presidente de Sudán del Sur, Salva Kiir, acusó al Gobierno sudanés de suministrar armamento que alimenta el conflicto interno en Sudán del Sur, así como de apoyar al líder opositor y antiguo vicepresidente Riek Machar. Pese a ello, **los dos dirigentes acordaron no llevar a cabo acciones militares o políticas que supusieran una amenaza para el país vecino, así como el establecimiento de una zona de seguridad**, según informó el presidente sudanés Omar al-Bashir, que calificó el encuentro de avance para las relaciones bilaterales.

Por otra parte, en relación al proceso negociador para la delimitación de la zona fronteriza pendiente de definir entre ambos países, y que afecta a Abyei, el área 14-

Mile, Joudat Al-Fakhar, Jebel al-Migainais, Kaka y el enclave de Kafia Kingi, el Comité Técnico Conjunto para la Demarcación de la Frontera (JTCCB, por sus siglas en inglés) desarrolló un informe detallado que abarca los puntos de acuerdo y divergentes, según trascendió de una nueva reunión en diciembre en Addis Abeba. En el encuentro, celebrado bajo los auspicios del Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), participaron los copresidentes sudanés y sursudanés de la JBC, Abdallah al-Sadiq y Darius Garang, respectivamente. Se esperaba la próxima aprobación del informe por la Comisión Conjunta de Fronteras (JBC, por sus siglas en inglés). Por otra parte, el Consejo de Seguridad de la ONU renovó en mayo y en noviembre el mandato de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) y, con ello prolongó el apoyo al apoyo que da la misión al Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras (MCVVF). No obstante, **la resolución de noviembre del Consejo de Seguridad advirtió que se trataba de la última renovación del apoyo de la misión al MCVVF si las partes en conflicto no se comprometían con medidas específicas** antes del próximo 15 de marzo de 2018, incluyendo plena libertad de movimiento para la UNISFA, también dentro de la llamada Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura (SDBZ por sus siglas en inglés); la apertura de la primera fase de corredores fronterizos; la celebración de al menos un encuentro para reanudar las discusiones sobre demarcación fronteriza; y la reactivación del comité específico sobre la disputada área 14-Mile, entre otras medidas, establecidas ya en 2015 por el secretario general de la ONU en su informe S/2015/439 para la plena operatividad del MCVVF.

En relación a la participación de la población en los esfuerzos de construcción de paz, 80 mujeres representantes de las comunidades misseriya y ngok-dinka –comunidades en conflicto en años recientes– en una localidad del norte de Abyei se reunieron en febrero, en el marco de una de las “jornadas abiertas mundiales sobre mujeres, paz y seguridad”, con el fin de abordar estrategias de promoción de la paz en Abyei. Se trata del primer encuentro de mujeres de ambas comunidades, y contó con asistencia del jefe interino de la UNISFA y otros miembros de la misión, así como de líderes de ambas comunidades.

Magreb - Norte de África

Libia	
Actores negociadores	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN)
Terceras partes	ONU, Liga Árabe, UA, UE (Cuarteto); Argelia, Egipto, Túnez, Marruecos, EAU, Holanda, Italia, Francia
Acuerdos relevantes	Acuerdo Político de Libia o Acuerdo de Skhirat (2015)

Síntesis:

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

En línea con lo sucedido el año anterior, a lo largo de 2017 quedaron en evidencia las dificultades para implementar el acuerdo de Skhirat –suscrito en 2015– y al finalizar el año el pacto promovido por la ONU continuaba en entredicho pese a los múltiples esfuerzos por llegar a consensos y favorecer su puesta en práctica. Paralelamente, durante el período continuaron las gestiones de diversos actores regionales e internacionales para intentar facilitar una salida a la crisis libia que, sin embargo, no arrojaron avances significativos durante 2017. Respecto al proceso iniciado por Skhirat, a lo largo del año, la misión de la ONU en el país, UNSMIL –cuyo mandato incluye actividades de mediación y buenos oficios para apoyar la implementación del Acuerdo Político de Libia y el apoyo al proceso de transición en el país– mantuvo intercambios con diversos actores libios para reactivar el proceso político y buscar fórmulas que permitieran superar los obstáculos para hacer efectivo el acuerdo de Skhirat. En este contexto, se identificó un amplio consenso respecto a que determinados aspectos del pacto debían ser modificados para facilitar su implementación. El representante especial de la ONU para Libia y jefe de la UNSMIL, el alemán Martin Kobler –reemplazado en julio por el libanés Ghassan Salamé– se reunió en enero y febrero con el presidente de la Cámara de Representantes (CdR), Agila Saleh, en Túnez, y también con el titular del Alto Consejo de Estado, Abderrahman Swehli, con el fin de trabajar en posibles enmiendas al acuerdo de Skhirat. **El Diálogo Político de Libia actuó como foro consultivo para analizar opciones para abordar algunos de los temas más controvertidos con representantes de múltiples sectores.** La troika valedora del Acuerdo Político de Libia, integrada por la ONU, la Liga Árabe, la UA, decidió integrar también a la UE en enero de 2017 –pasando a denominarse “Cuarteto”– y, en marzo, reiteró su compromiso con el pacto. El contexto estaba afectado entonces por la persistencia de la violencia en el país y por otras dinámicas, como los obstáculos para asentar la autoridad del Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) promovido por la ONU y liderado por Fajez Serraj; las divisiones internas en el seno del Consejo Presidencial (otra de las instituciones creadas por el

acuerdo de Skhirat); y la decisión de varias decenas de legisladores de la Cámara de Representantes de votar (en marzo) a favor de retirarse del diálogo auspiciado por la ONU –aunque la moción no consiguió imponerse.

Así, entre abril y mayo fueron designadas las delegaciones de la CdR y del Alto Consejo de Estado para discutir los posibles cambios al acuerdo: un comité de diálogo de la CdR formado por 24 personas, incluyendo tres mujeres, y otro comité del Alto Consejo de Estado de 13 integrantes, con una mujer. Sin embargo, hasta mediados de año estas plataformas no se habían reunido formalmente. Sólo mantuvieron contactos informales (en mayo y julio) en La Haya, bajo el auspicio del Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda. Paralelamente, se produjeron encuentros entre altos representantes libios, incluyendo la reunión entre el portavoz de la CdR y el jefe del Alto Consejo de Estado en Italia, en abril; o la reunión en Abu Dhabi (EAU), en mayo, entre el primer ministro Serraj y el opositor general Khalifa Hifter –quien de facto controla la zona este del país y ha ampliado su dominio a otras zonas de Libia– en el primer encuentro en un año entre ambos dirigentes, tras gestiones de Egipto. En este contexto, Serraj hizo en julio su propia propuesta de hoja de ruta para la transición, que entre sus principales puntos incluía un cese el fuego en toda Libia, una fusión progresiva de los parlamentos rivales y la celebración de elecciones parlamentarias y presidenciales en 2018. La segunda reunión entre Serraj y Hifter, a finales de julio en Francia, culminó con una declaración de diez puntos que recogía algunas de estas ideas, instando a un cese el fuego, a trabajar por la pronta realización de comicios y a asegurar el territorio frente a actividades de tráfico y terrorismo. Sin embargo, Hifter declaró días después que no sería posible implementar todo lo acordado en París.

La actividad diplomática y política en torno a la crisis libia se intensificó a partir de septiembre, cuando el nuevo enviado de la ONU, Ghassan Salamé, dio a conocer un plan para desbloquear el proceso político en el país norteafricano con tres elementos principales: 1) renegociación de algunos aspectos del acuerdo de 2015; 2) conferencia nacional para revitalizar el liderazgo político para lo que queda de transición; 3) celebración de elecciones. El plan recibió apoyo internacional –incluyendo del Cuarteto– y dio paso a la primera reunión de los comités de diálogo de la CdR y del Alto Consejo de Estado, en Túnez, en septiembre. Cada comité designó delegados, incluyendo una mujer, para formar un comité conjunto (joint drafting committee) que decidió reestructurar el Consejo Presidencial y establecer una nueva autoridad ejecutiva. En noviembre la UNSMIL presentó a ambas partes una propuesta a partir de lo debatido en las conversaciones, pero hasta finalizar el año no había acuerdo en este ámbito. Paralelamente, se activó un proceso de actualización del padrón electoral. Con motivo del segundo aniversario del acuerdo de Skhirat, en diciembre, el Consejo de Seguridad de la ONU reiteró que este pacto continuaba siendo el único marco válido para resolver la crisis política libia y advirtió sobre “fechas límite incorrectas” sobre su

vigencia. Pese a ello, Hifter rechazó públicamente el Acuerdo Político de Libia y consideró obsoletas todas las instituciones emanadas del pacto, incluyendo el GAN. En un discurso televisado el mismo día del segundo aniversario del acuerdo de Skhirat, Hifter declaró el vencimiento del pacto y, por tanto, la ilegitimidad de las entidades políticas derivadas de él. En este escenario, el ministro de Asuntos Exteriores de Francia viajó a Libia y se reunió con Serraj y otros miembros del GAN en Trípoli y con Hifter en Bengasi, con la intención de reimpulsar el proceso de paz.

Además de las iniciativas ya mencionadas, otros países de la zona norte de África, países europeos y organizaciones regionales estuvieron implicados en la cuestión libia durante 2017. Los países vecinos de Libia –Túnez, Argelia, Egipto– mantuvieron diversos encuentros para abordar la situación en el país norteafricano. Egipto promovió reuniones entre delegaciones militares de Misrata y del grupo Ejército Nacional de Libia, vinculado a Hifter, y Marruecos albergó diversas reuniones del enviado especial de la ONU de cara a la implementación del plan de acción. También se mantuvo activo el Comité de Alto Nivel sobre Libia de la UA. Entre sus actividades, una reunión en enero y septiembre en Brazzaville; una visita de integrantes del comité junto con el alto representante de la organización africana para Libia, el ex presidente tanzano Jakaya Kikwete, en mayo; y una reunión en el marco de la cumbre de la UA en Addis Abeba para coordinar una aproximación común a la crisis libia. Cabe destacar que, en paralelo a los esfuerzos en estos niveles, otros estamentos de la sociedad libia incluyendo mujeres, jóvenes, consejos tribales, ONG y municipalidades estuvieron involucrados en esfuerzos de reconciliación a nivel local y comunitario. Informes de la UNSMIL destacaron los resultados de iniciativas bottom-up (desde la base) para facilitar salidas a conflictos locales en localidades como Sabha y Trípoli.

En enero tuvo lugar en Túnez una conferencia dedicada a la agenda para la paz de las mujeres libias. Más de sesenta mujeres participaron en el encuentro, promovido por UNSMIL y UNDP, y acordaron el marco para desarrollar una campaña de coexistencia pacífica a nivel nacional y local. Siete mujeres de las distintas regiones de Libia fueron designadas como “focal points” de la campaña de divulgación, para la cual UNSMIL comprometió apoyo técnico. La UNSMIL tiene como parte de su misión la promoción y apoyo de la participación política de las mujeres libias a través de actividades de capacity-building, con el objetivo de alcanzar una representación de 30% para 2018. En este contexto, se desarrollaron actividades de capacitación de mujeres que forman parte de la CdR; en coordinación con el Ministerio de Asuntos de la Mujer y Desarrollo Comunitario se lanzó un estudio sobre el liderazgo de las mujeres libias –destacando el reducido porcentaje de mujeres en puestos de decisión–; y se promovió un encuentro sobre lecciones aprendidas en lo referente a la participación de

mujeres libias en el proceso de diálogo político. Como se mencionó previamente, las delegaciones de la CdR y el Alto Consejo de Estado encargadas de abordar los cambios en el acuerdo político de Skhirat de 2015 incluyeron mujeres –tres de 24 y una de 13, respectivamente. El comité conjunto con integrantes de ambas delegaciones –conformado tras la puesta en marcha del plan de la ONU para desbloquear el proceso político en Libia, en septiembre– también incluyó mujeres, una por delegación. UNSMIL les proporcionó asistencia técnica para favorecer que las perspectivas de las mujeres se incorporen en los cambios al Acuerdo Político de Libia.

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

La situación en el marco del conflicto entre Marruecos y el Frente POLISARIO por el Sáhara Occidental se caracterizó por la persistencia del bloqueo en las negociaciones y por diversas dinámicas que evidenciaron la tensión entre las partes. Uno de los hechos más problemáticos, originado a finales de 2016, tuvo que ver con la tensión en Guerguerat, una zona próxima a la frontera con Mauritania, donde ambas partes desplegaron fuerzas armadas. El episodio se inició después de que Marruecos iniciara obras para asfaltar una carretera en la región, considerada como una “zona tapón” y, por tanto, de acceso restringido a las partes. La medida fue interpretada entonces por el Frente POLISARIO como una violación del alto el fuego. A principios de 2017 la disputa se complicó cuando el grupo saharauí comenzó a bloquear el paso a través de Guerguerat a vehículos civiles y comerciales con insignias

marroquíes o que exhibían mapas donde el Sáhara Occidental formaba parte de Marruecos. Rabat cursó una protesta por la situación y demandó la intervención de la misión de la ONU en el Sáhara Occidental (MINURSO). En este contexto, el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, –que durante el primer trimestre de 2017 se reunió con representantes de Marruecos, Argelia y el Frente POLISARIO– hizo un llamamiento a las partes a replegar sus fuerzas del territorio en disputa y les recordó la importancia de crear un entorno favorable para la reactivación del diálogo político. El Consejo de Seguridad de la ONU admitió que la crisis en Guerguerat había alentado algunas dudas profundas sobre el mantenimiento del cese el fuego e instó al secretario general de la ONU a explorar fórmulas para abordar el tema. Marruecos decidió retirar sus tropas en febrero de 2017. El Frente POLISARIO, en tanto, anunció una medida similar el 28 de abril, el mismo día en que se renovó por un nuevo año el mandato de la misión de la ONU en el Sáhara Occidental, MINURSO. De acuerdo con dirigentes del movimiento saharauí, la decisión de replegar sus fuerzas respondió a la intención de facilitar una salida negociada al conflicto y se adoptó en respuesta a los llamamientos de países amigos. Miembros del Consejo de Seguridad de la ONU la valoraron como una medida de construcción de confianza y buena voluntad. El POLISARIO insistió, en todo caso, que la solución de la crisis requería necesariamente un proceso de descolonización en el Sáhara Occidental y puso condiciones para mantener su repliegue, incluyendo una salida total de las fuerzas marroquíes y progresos demostrables en el proceso de negociación. La situación en Guerguerat permaneció así en relativa calma y libre de actores armados durante 2017 hasta finales de diciembre, cuando una pequeña delegación del POLISARIO estableció una especie de puesto de monitoreo. En junio, el secretariado del Consejo de Seguridad de la ONU había enviado notas verbales a Marruecos y el Frente POLISARIO proponiéndoles abordar el tema del cese el fuego, por ejemplo, a través del despliegue de una misión de personas expertas.

Otro de los hechos relevantes durante 2017 fue el cambio del enviado especial de la ONU para el Sáhara, tras la dimisión del estadounidense Christopher Ross. El diplomático, que desempeñaba el cargo desde 2009, había enfrentado una creciente hostilidad por parte de las autoridades marroquíes, que habían advertido que no pretendían celebrar nuevas reuniones con el enviado especial. El secretario general de la ONU designó como sucesor de Ross al ex presidente de Alemania, Horst Köhler. Dirigentes saharauis expresaron su disposición a cooperar con el nuevo enviado especial y Rabat también se mostró dispuesto a colaborar con el nuevo enviado. Así, entre el 15 y el 24 de octubre, Köhler realizó su primera visita a la región y se reunió con las máximas autoridades de Marruecos, el Frente POLISARIO, Argelia y Mauritania. En Rabouni, Köhler también se reunió con jóvenes y mujeres saharauis. Durante el último trimestre del año el enviado especial también mantuvo contactos con los países miembros del Grupo de Amigos del Sáhara Occidental (Francia, Rusia, España, Reino

Unido y EEUU). Antes de finalizar 2017 Köhler propuso a las partes en conflicto y a los países vecinos mantener encuentros bilaterales para consultas en profundidad que fueron aceptadas por todos los interlocutores y que se iniciaron en enero de 2018.

Respecto a los hechos de 2017, cabe destacar también que durante su discurso con motivo del 42 aniversario de la Marcha Verde, en noviembre, el monarca marroquí declaró que el compromiso de su país en lo referente al Sáhara Occidental se basaba en cuatro principios: 1) rechazo a cualquier solución que no suponga la soberanía total de Marruecos sobre el Sáhara Occidental y su propuesta de autonomía, 2) involucrar a todas las partes que comparten responsabilidades en el conflicto en una solución final -Rabat es partidario de involucrar a Argelia de manera más directa-, 3) reconocimiento del Consejo de Seguridad de la ONU como único ente responsable de supervisar el proceso, y 4) rechazo a las “propuestas obsoletas” que desviaban la atención de los términos de referencia que, según Marruecos, deben regir un acuerdo. Dirigentes del Frente POLISARIO consideraron que el discurso del rey evidenciaba que Marruecos estaba desligándose de sus compromisos en el marco del proceso de paz. Otro de los hechos significativos de 2017, ocurrido justo al comenzar el año, fue la decisión de la UA de readmitir a Marruecos tras haberse mantenido al margen de la organización regional durante más de tres décadas. La UA expresó su deseo de que la membresía de Marruecos en la entidad pudiera facilitar una solución del contencioso sobre el Sáhara Occidental. Rabat resolvió abandonar la UA en 1984 después de la decisión de la organización de incorporar a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). La incorporación de Marruecos -que supuso obtener el apoyo de 39 de los 54 países que conforman la organización- fue considerada como una derrota diplomática para Argelia. Desde el Frente POLISARIO aseguraron que Marruecos fue admitido bajo la

premisa de que la RASD continuaría formando parte de la organización y subrayaron que los estatutos de la UA no permiten ni la suspensión ni la expulsión de ninguno de sus integrantes. Sin embargo, análisis destacaron que a pesar de haberse reintegrado en la UA sin condiciones Marruecos no ha cambiado su política sobre el Sáhara Occidental, por lo que existe la posibilidad de que se abra una lucha permanente en el seno de la organización panafricana. De hecho, Marruecos optó por no asistir a la reunión del Consejo de Paz y Seguridad de la UA celebrado en marzo para valorar la situación del Sáhara Occidental.

En otros ámbitos, cabe mencionar que en abril de 2017 Marruecos accedió al retorno de 17 de los integrantes de la MINURSO que no habían podido retomar sus tareas desde marzo de 2016, cuando Rabat y el entonces secretario general de la ONU, Ban Ki-moon protagonizaron una disputa por declaraciones del diplomático en las que aludió a la “ocupación” (marroquí) del Sáhara Occidental. El episodio derivó entonces en la expulsión de la mayor parte del componente civil de la misión. Además, cabe destacar que el programa de medidas de confianza, suspendido a mediados de 2014, continuó bloqueado. Así, según cifras de ACNUR, más de 12.000 personas continuaban esperando la posibilidad de beneficiarse con visitas familiares. En materia de derechos humanos, Marruecos continuó retrasando la visita del relator especial sobre torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, originalmente programada para abril de 2015. Asimismo, se continuó denunciando la falta de investigación sobre las denuncias de abusos contra saharauis, así como las dificultades para que ONG saharauis de derechos humanos desarrollen sus actividades y el acoso a activistas. Rabat también mantuvo su política de expulsión de extranjeros -incluyendo periodistas y defensores de derechos humanos- de los territorios que considera como parte de sus “provincias del sur”.

3. Negociaciones de paz en América

- En América tuvieron lugar tres procesos de paz, dos en Colombia y uno en Venezuela, que representan el 7% de negociaciones que se desarrollaron durante 2017.
- En Colombia se produjo el inicio de las negociaciones de paz entre el Gobierno y el ELN y se alcanzó un acuerdo de alto el fuego temporal, aunque el proceso avanzó con enormes dificultades.
- Se completó el proceso de desarme y desmovilización de las FARC y su transformación en partido político.
- El diálogo entre el Gobierno de Venezuela y la oposición no avanzó pese a la mediación internacional y no se produjeron acercamientos entre las partes.

Este capítulo analiza los procesos y negociaciones de paz de mayor relevancia en América en 2017. En primer lugar, se examinan las características y tendencias generales de los procesos de paz en la región y, en segundo lugar, se analiza la evolución de cada uno de los casos durante el año, incluyendo una perspectiva de género.

Tabla 3.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2017

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Colombia (FARC-EP)	Gobierno y FARC-EP	Países garantes (Cuba, Noruega), países acompañantes (Venezuela, Chile), ONU
Colombia (ELN)	Gobierno y ELN	Países garantes (Ecuador, Brasil, Noruega, Cuba, Venezuela y Chile), países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia), Mecanismo de Verificación y Verificación (ONU, Conferencia Episcopal, Gobierno, ELN)
Venezuela	Gobierno, oposición (MUD)	UNASUR, Vaticano

3.1. Negociaciones en 2017: tendencias regionales

A lo largo del año tuvieron lugar tres procesos de diálogo en América. Colombia fue escenario de dos procesos y Venezuela de uno. Cabe señalar que en el caso colombiano, uno de los procesos estuvo centrado en la negociación de la implementación del acuerdo de paz firmado por las FARC y el Gobierno de Colombia en 2016. El otro proceso fue el que llevaron a cabo la guerrilla del ELN y el Gobierno colombiano en Ecuador, y que comenzó de manera oficial durante 2017.

En lo que respecta a los actores involucrados en las negociaciones, cabe destacar las grandes diferencias entre los casos colombianos y el venezolano. En los procesos de negociación que tuvieron lugar en Colombia, los protagonistas fueron el Gobierno colombiano, por un lado, y por otro, las guerrillas de las FARC y el ELN. Cabe destacar que en el caso de las FARC, durante 2017 se produjo su transformación en un

actor político abandonando definitivamente su carácter guerrillero. En el caso de Venezuela, sin embargo, el proceso estuvo protagonizado únicamente por actores de carácter político, el Gobierno y la coalición opositora MUD. En los tres casos hubo implicación exterior en la facilitación de los diálogos, con la participación de terceras partes. En los casos colombianos, las fórmulas empleadas por los facilitadores fueron similares. En el caso de las negociaciones con el ELN, los Gobiernos de Ecuador, Brasil, Noruega, Cuba, Venezuela y Chile actuaron como países garantes y Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia como acompañantes. En el caso de las FARC, cabe destacar que tras la finalización formal del proceso de paz, cuyos países garantes fueron Cuba y Noruega, y acompañantes Chile y Venezuela, Naciones Unidas se encargó de la verificación de algunos componentes de los acuerdos alcanzados con las FARC. En el caso del proceso de diálogo en

Mapa 3.1. Negociaciones de paz en 2017 en América



■ Países con procesos y negociaciones de paz en América en 2017

Venezuela, la facilitación estuvo a cargo de UNASUR con la participación del Vaticano y de expresidentes de Gobierno de Panamá, España y República Dominicana.

Las agendas negociadoras de los procesos que transcurrieron en el continente americano estuvieron marcadas por las peculiaridades de cada contexto, así como por los momentos concretos que atravesaban cada uno de los procesos. En el caso de las negociaciones entre FARC y Gobierno colombiano la agenda estuvo centrada en la implementación del acuerdo alcanzado en 2016 y en la conformación de las diferentes instituciones responsables de dicha aplicación. En lo que respecta al proceso de paz entre el ELN y el Gobierno de Colombia, la agenda negociadora había sido pactada durante la fase exploratoria del proceso y contenía seis puntos: participación de la sociedad en la construcción de la paz; democracia para la paz; transformaciones para la paz; víctimas; fin del conflicto armado; e implementación. No obstante, cabe destacar especialmente la negociación de un acuerdo de alto el fuego que, no exento de dificultades, estuvo vigente desde el mes de octubre y hasta que finalizó el año 2017. Por su parte la agenda de los diálogos en Venezuela tuvo un carácter preparatorio y de creación de las condiciones necesarias para el inicio de un diálogo sustantivo.

En lo relativo a la evolución de las negociaciones, cabe destacar que los tres contextos analizados en América atravesaron enormes dificultades y estuvieron marcadas por momentos de fragilidad, tensión y bloqueo. En el caso de las negociaciones entre FARC y Gobierno para

la implementación del acuerdo, cabe destacar las grandes diferencias entre ambos actores respecto a la valoración de los resultados en la implementación, mucho más positiva en el caso del Ejecutivo y más crítica en el de las FARC. Las negociaciones entre el ELN y el Gobierno de Colombia avanzaron en medio de enormes dificultades, llegando incluso a peligrar su continuidad. En el caso de Venezuela, los intentos de acercamiento entre las partes no llevaron a ningún resultado concreto ni a que los actores negociadores acercaran sus posturas, lo que se vio agravado por la agudización de la crisis política que atraviesa al país.

Con respecto a la integración de la perspectiva de género en los procesos de paz y a la participación significativa de las mujeres, cabe destacar que en Colombia se produjeron importantes iniciativas en este ámbito, aunque también con algunas limitaciones. En el proceso relativo a la implementación del acuerdo con las FARC –acuerdo relevante desde la perspectiva de género y resultado de un proceso de paz con una destacada participación de organizaciones de mujeres–, se produjo en 2017 el nombramiento de la Instancia Especial para contribuir a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género. En el caso del proceso con el ELN la integración de la perspectiva de género fue mucho más limitada, sin que este tema ocupara un lugar relevante en la agenda negociadora, aunque el diálogo recibió el apoyo de las organizaciones de mujeres y las delegaciones negociadoras incluyeron a mujeres entre sus integrantes.

3.2 Análisis de casos

Colombia (FARC-EP)	
Actores negociadores	Gobierno y FARC-EP
Terceras partes	Países garantes (Cuba, Noruega), países acompañantes (Venezuela, Chile)
Acuerdos relevantes	Acuerdo de paz de La Habana (2016)

Síntesis:

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

Tras la firma del acuerdo de paz entre FARC-EP y Gobierno en 2016, en 2017 se avanzó en su implementación. Durante el año se llevó a cabo el proceso de desarme y desmovilización de los combatientes de este grupo armado, tal y como contemplaba el acuerdo. Además, se puso en marcha la maquinaria de la implementación que conllevaba la traducción del acuerdo en legislación para hacer efectivos los diferentes puntos pactados, así como la creación de diversas instituciones pactadas por las partes en el proceso de negociación. Así, la CSIVI (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación al acuerdo de paz), integrada por representantes de las FARC-EP y del Gobierno avanzó durante todo el año en las diferentes negociaciones necesarias para la implementación del acuerdo de paz.

La Misión de Naciones Unidas en Colombia certificó la culminación del acuerdo de alto el fuego y el fin de las hostilidades armadas entre las FARC-EP y las fuerzas de seguridad colombianas, así como la dejación de armas por parte de la guerrilla, que a su vez se transformó en un partido político –Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)–, abandonando definitivamente la actividad armada. El nuevo partido político mostró su disposición a participar en los diferentes procesos electorales del país. Naciones Unidas, por su parte, inició el proceso de destrucción de todo el armamento entregado por las FARC-EP. Concluido el proceso de desarme y desmovilización, se inició el proceso de reintegración, para lo que se estableció la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. En paralelo, las zonas veredales de transición,

que sirvieron de centros de acantonamiento para los combatientes, se transformaron en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. No obstante, la propia Naciones Unidas identificaba como uno de los aspectos más críticos de la implementación del acuerdo de paz la reincorporación de los miembros de las FARC-EP, apuntando a importantes retrasos operativos y logísticos.

En lo que respecta a los mecanismos legislativos, durante el año estuvo operativo el “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, conocido como “Fast Track”, por el que se simplifican los procesos de aprobación de leyes para facilitar y acelerar la aplicación del acuerdo de paz. El proceso concluyó el 30 de noviembre con un balance desigual, ya que si bien permitió la aprobación de aspectos importantes contemplados por el acuerdo de paz, las FARC-EP denunciaron que se dejaron fuera cuestiones esenciales y que también se distorsionaron algunos de los pactos alcanzados en La Habana. Por ejemplo, no se logró la aprobación de circunscripciones especiales de paz para las víctimas del conflicto armado, que contemplaba la reserva de escaños para dichas víctimas. Entre otros avances que se registraron a lo largo del año, cabe destacar la conformación de la Comisión de la Verdad, cuyos integrantes fueron designados por el Comité de Escogencia.¹ La Comisión estará presidida por Francisco de Roux, integrada por seis hombres y cinco mujeres y su tarea se prolongará durante tres años. También entró en funcionamiento la Jurisdicción Especial de Paz, integrada por 51 magistrados de los que el 53% son mujeres, el 10% indígenas y el 10% afrocolombianos.

En cuanto a la aplicación del enfoque de género, además de la inclusión de mujeres en todos los organismos anteriormente mencionados, cabe destacar el nombramiento de la Instancia especial para contribuir a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género, que en interlocución permanente con la CSIVI deberá garantizar la aplicación del enfoque de género. Además, varias organizaciones hicieron seguimiento de la aplicación del enfoque de género. Del seguimiento de esta aplicación cabe destacar que se produjeron algunos

En medio de múltiples obstáculos se registraron importantes avances en la implementación del acuerdo de paz en Colombia, como el desarme y desmovilización de las FARC-EP y la creación de la Comisión de la Verdad

avances, aunque, según destacó Kroc Institute for International Peace Studies de la Universidad de Notre Dame –institución encargada de evaluar la aplicación del acuerdo– su implementación va por detrás de otros aspectos del acuerdo. Así, señala que se ha iniciado la implementación del 41% de las disposiciones, el 6% ha sido completado, el 5% está en un estadio intermedio y el 22% está en un estadio mínimo, mientras que no se ha iniciado la implementación del 59% de las disposiciones. La Coalición 1325-Colombia publicó el 6º Informe de Monitoreo a la Resolución 1325, en el que hace un seguimiento exhaustivo a los

1. El Comité de Escogencia es un organismo autónomo, independiente e imparcial encargado de la selección de algunos miembros de Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. El comité está integrado por cinco personas designadas por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Secretario General de las Naciones Unidas, la Comisión Permanente del Sistema Universitario del Estado, el Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la delegación en Colombia del Centro Internacional de Justicia Transicional.

avances en la aplicación del acuerdo de paz, destacando que si bien algunas de las instancias creadas a raíz del acuerdo sí cumplieron con el principio de participación equitativa entre hombres y mujeres, en términos generales la participación de las mujeres se sitúa en el 33%. Estas instancias incluyen entre otras, la CSIVI, el Consejo Nacional de Reincorporación, la Jurisdicción Especial para la Paz o la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Además, la Coalición 1325 recomendó no limitar la aplicación del enfoque de género a las 122 medidas específicas reconocidas en el acuerdo de paz, sino una aplicación transversal de este enfoque al conjunto del acuerdo.

Colombia (ELN)	
Actores negociadores	Gobierno y ELN
Terceras partes	Países garantes (Ecuador, Brasil y Noruega), países acompañantes (Cuba, Venezuela y Chile)
Acuerdos relevantes	Acuerdo “Puerta del Cielo” (1988)

Síntesis:

Desde el surgimiento del ELN en 1964 diversos han sido los procesos negociadores que han tratado de buscar la paz en el país. 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.

En lo que respecta a las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla del ELN, cabe destacar que **en enero ambas partes comunicaron en Quito el inicio de conversaciones formales de paz y que estas transcurrirían en Ecuador**. Este anuncio se produjo después de que durante las conversaciones exploratorias que tuvieron lugar en 2016 se hubiera pactado una agenda de seis puntos: participación de la sociedad en la construcción de la paz; democracia para la paz; transformaciones para la paz; víctimas; fin del conflicto armado; e implementación. El anuncio del inicio de las conversaciones estuvo acompañado del compromiso del ELN de liberar al ex congresista Odín Sánchez Montes de Oca antes del 2 de febrero para permitir desbloquear las negociaciones, y del anuncio por parte del Gobierno del indulto a dos integrantes de la guerrilla, Juan Carlos Cuéllar y Eduardo Martínez Quiroz, que bajo la figura de “gestores de paz” se unirían a la delegación

negociadora del ELN, encabezada por Pablo Beltrán – dicha figura aplica al conjunto de los integrantes de la delegación—. Las conversaciones se iniciaron formalmente el 7 de febrero en Quito, con el acompañamiento Ecuador, Brasil, Chile, Cuba, Noruega y Venezuela como países garantes. Ambas delegaciones negociadoras incluían a mujeres entre las personas negociadoras principales. Inicialmente el jefe del equipo negociador gubernamental fue Juan Camilo Restrepo, quien en el mes de febrero anunció la creación de dos mesas de trabajo iniciales, una centrada en establecer mecanismos de participación de la sociedad en las conversaciones de paz y otra destinada a asuntos humanitarios para buscar la desescalada del conflicto armado de manera progresiva. A lo largo del año se celebraron, en medio de múltiples dificultades y obstáculos, cuatro ciclos de negociaciones, en los que se avanzaron en diferentes puntos de la agenda. No obstante, los avances más destacables se produjeron en el tercer ciclo negociador, en el que **las partes pactaron un alto el fuego de carácter bilateral que entró en vigor en 1 de octubre y debía estar vigente hasta el 12 de enero de 2018**, aunque el presidente colombiano, Juan Manuel Santos, señaló que el acuerdo se podrá renovar “en la medida en que se cumpla y se avance en las negociaciones sobre los demás puntos”. Además, ambas partes negociaron varios protocolos para supervisar el cumplimiento del acuerdo, a su vez supervisado por la misión de Naciones Unidas en el país y la Iglesia Católica. Las partes acordaron la creación del Mecanismo de Veeduría y Verificación integrado por el Gobierno, el ELN, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (UNVMC) y la Conferencia Episcopal de Colombia, con el objetivo de prevenir e informar de cualquier incidente y que cuenta con un despliegue nacional, regional y local. El alto el fuego comprometía al ELN a cesar todas las acciones ofensivas violentas contra la población civil, así como los atentados contra infraestructura y oleoductos, el reclutamiento de menores y el uso de minas antipersona. Por su parte, el Gobierno se comprometió suspender la acción militar contra la guerrilla y a redoblar la protección de los líderes sociales para impedir nuevos asesinatos, así como a poner en marcha un plan humanitario para mejorar las condiciones de encarcelamiento de los presos del ELN.

El anuncio de alto el fuego se produjo pocos días antes de la visita del Papa Francisco al país, considerada un espaldarazo al proceso de paz. En paralelo, concluyeron también las audiencias preparatorias de diálogo entre las partes negociadoras en Quito y representantes de diferentes sectores de la sociedad civil, así como territoriales, que incluían organizaciones de mujeres y organizaciones LGTBI. El objetivo de estas audiencias era el de preparar la negociación en torno al punto de la agenda “participación de la sociedad en la construcción de la paz”.

El Gobierno colombiano y el ELN iniciaron conversaciones de paz formales y acordaron un alto el fuego bilateral que entró en vigor el 1 de octubre

Sin embargo, en el mes de noviembre se evidenció la fragilidad del proceso de paz y el ELN advertía del riesgo en el que se encontraba el acuerdo de alto el

fuego, ante el elevado número de líderes sociales y defensores de derechos humanos que han sido asesinados y amenazados en los últimos meses. Destacó el aumento del asesinato de defensoras de los derechos humanos. En diciembre el proceso de paz atravesó una importante crisis, con cambios en el equipo negociador gubernamental y la designación de Gustavo Bell como nuevo jefe negociador del Gobierno con el ELN –había sido embajador de Colombia en Cuba durante las negociaciones de paz entre las FARC-EP y el Gobierno–, sustituyendo a Juan Camilo Restrepo, quien renunció a este puesto tras el cierre del cuarto ciclo de negociaciones en Quito. Fuentes periodísticas apuntaron que la renuncia de Restrepo se debería a desavenencias internas en la delegación negociadora. Junto a Restrepo renunció también el general Herrera y otros miembros del equipo negociador. El ELN retiró a sus representantes del mecanismo de verificación del acuerdo de alto el fuego, en el que también participan el Gobierno, Naciones Unidas y la Iglesia, en protesta por el “colapso del acuerdo de alto el fuego”, señalando que el mecanismo no cumplió su mandato. Además, el ELN expresó su desacuerdo con el despliegue de operaciones militares en territorio con presencia guerrillera, pese a que el Gobierno señaló que se trataba de un mero cumplimiento de su mandato constitucional. No obstante, la guerrilla reiteró su voluntad de respetar el alto el fuego hasta el 9 de enero, como está estipulado en el acuerdo. En el informe presentado por Naciones Unidas de seguimiento de la actividad del mecanismo de verificación se destacó que se constataron 27 incidentes, pero que no se registraron enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y el ELN.

Con respecto a la dimensión de género, las negociaciones recibieron el apoyo de las organizaciones de mujeres, que se pronunciaron públicamente al respecto, dando respaldo al proceso mediante un comunicado emitido por la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, plataforma surgida durante el proceso de negociaciones con las FARC para promover la participación activa de las mujeres en las negociaciones de paz y la inclusión de la perspectiva de género en los acuerdos. No obstante, las cuestiones de género no fueron centrales en la agenda de las negociaciones a lo largo del año. La Cumbre Nacional de Mujeres y Paz realizó una serie de recomendaciones en el marco de la Audiencia Pública celebrada por el ELN con diferentes organizaciones de la sociedad civil. Estas recomendaciones contemplaban garantías para la participación directa de las mujeres, así como el establecimiento de mecanismos que posibiliten esta participación, combinando formas de participación representativas y directas. Además, se demandó paridad en todos los instrumentos y mecanismos que se pacten en el proceso de diálogo, así como en un eventual acuerdo de paz. Por otra parte, la Cumbre recomendó la creación de dos instancias de género específicas para el proceso de paz: 1) una sub-comisión de la sociedad civil (de diálogo y consulta) que proponga un mecanismo para que revise la agenda acerca de cómo quedarán contemplados los derechos

de las mujeres y la paridad, con garantías para la participación de mujeres afrodescendientes, indígenas, jóvenes, campesinas, lesbianas, urbanas, mujeres de las iglesias, de partidos políticos y empresarias; y 2) una instancia en la mesa de negociaciones, responsable del enfoque de los derechos de las mujeres y del enfoque de género que contribuya revisando las propuestas de las mujeres en todos los puntos de la agenda.

Venezuela	
Actores negociadores	Gobierno, oposición (MUD)
Terceras partes	UNASUR, Vaticano
Acuerdos relevantes	--
Síntesis:	
La crisis política y social que atraviesa el país se agudizó durante la transición política que provocó la muerte de Hugo Chávez en marzo de 2013, incrementándose la tensión posteriormente tras las elecciones presidenciales de abril de 2013 que dieron como ganador a Nicolás Maduro. Posteriormente, en diciembre de 2015, la oposición venezolana (Mesa de Unidad Democrática - MUD) consiguió una abrumadora victoria en las elecciones legislativas, las cuales por primera vez desde la llegada de Chávez al poder, le otorgaron el control de la Asamblea Nacional (Parlamento). Este hecho ha incrementado la tensión política entre el Ejecutivo de Nicolás Maduro y el nuevo poder Legislativo en manos opositoras, abriendo un nuevo espacio de disputas y confrontaciones en el país. Diversos actores externos han intentado mediar y favorecer una salida al conflicto.	

Durante el año se llevaron a cabo varios intentos de reanudación del diálogo que se había producido en 2016 e incluso se produjeron varias rondas de negociación entre el Gobierno y la oposición durante el último trimestre de 2017, pero éstas no produjeron resultados tangibles ni un acercamiento de las posturas entre ambas. Cabe destacar que todas las iniciativas de diálogo se produjeron en un marco de agudización de la crisis política y social que sufre el país desde hace años, de celebración de hasta cuatro procesos electorales, así como de la convocatoria de las protestas opositoras más masivas de los últimos años. Según datos oficiales hechos públicos en el mes de julio, solamente durante las protestas que se produjeron en el país desde el mes de abril más de 120 personas murieron y varios miles habrían sido detenidas.

En el mes de enero, el secretario general de UNASUR, Ernesto Samper, los ex presidentes de Panamá, Martín Torrijos, de España, Jose Luis Rodríguez Zapatero, de República Dominicana (Leonel Fernández) y el Nuncio Apostólico del Vaticano en Venezuela, Aldo Giordano, se reunieron tanto con el presidente, Nicolás Maduro, y varios altos cargos del Gobierno, como con los máximos representantes de la oposición política, en un intento de reanudar la facilitación que UNASUR había llevado a cabo el año anterior y que finalizó en diciembre de 2016 después de que ambas partes se acusaran mutuamente de incumplir los acuerdos alcanzados.

Tanto el Gobierno como la oposición saludaron la iniciativa de UNASUR y valoraron el documento – Acuerdo de Convivencia Democrática– de 21 puntos que el organismo intergubernamental presentó a ambas partes. En el mes de febrero, la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) presentó un documento alternativo con cuatro demandas básicas (dejando claro que no se trataba de puntos de la agenda sustantiva, sino las bases para cualquier acuerdo posible): fecha de convocatoria de elecciones; liberación de todos los presos políticos; atención a las víctimas de lo que tildaba de crisis humanitaria; y respeto a las competencias de la Asamblea Nacional, en la que la oposición obtuvo una mayoría en las elecciones legislativas de diciembre de 2015. En los meses posteriores, ante las dificultades en el seno de UNASUR para elegir al sucesor de Ernesto Samper como secretario general del organismo y la agudización de la crisis política derivada de la decisión del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela de retirar la inmunidad parlamentaria a los miembros del Congreso y de asumir las competencias de la Asamblea Nacional, no se produjeron iniciativas de diálogo significativas. Simplemente cabe destacar la reunión de Leonel Fernández con Nicolás Maduro a finales de abril (la oposición rechazó cualquier reunión) o las declaraciones del Papa Francisco también a finales de abril en las que mostraba su disposición a reanudar su rol facilitador solamente si se daban determinadas condiciones muy claras y si había un requerimiento explícito (como fue el caso de UNASUR el año anterior).

A mediados de septiembre, poco después de que el presidente de República Dominicana, Danilo Medina, y Rodríguez Zapatero hicieran un llamamiento urgente al diálogo y de que éste fuera respaldado explícitamente por el secretario general de la ONU, António Guterres, **el Gobierno y la oposición iniciaron en República Dominicana (país en el que ambas partes ya se habían reunido con anterioridad) un diálogo exploratorio sobre**

las condiciones, acompañamiento y agenda de una posible negociación formal. Tras dos días de reuniones, ambas partes acordaron reunirse el 27 de septiembre (finalmente esta reunión no se llevó a cabo porque la MUD declaró que no se cumplían las condiciones para la formalización del diálogo), mientras que Medina anunció **la conformación de un grupo de países garantes en el que, según algunos medios, el Gobierno habría elegido a Nicaragua, Bolivia y San Vicente y las Granadinas y la oposición a Chile, México y Paraguay.** En esta primera reunión, el Gobierno centró sus demandas en el reconocimiento de la Asamblea Nacional Constituyente o en la capacidad de emisión de deuda externa. Por su parte, la oposición, además de las demandas que ya había planteado a principios de año, añadió el compromiso del Gobierno de no vetar candidaturas de cara a las elecciones regionales previstas para finales de año o bien la renovación de cargos en el Tribunal Supremo de Justicia o en la Comisión Nacional Electoral, organismos que la oposición considera sesgados y partidistas. Además, algunos sectores de la oposición reivindicaban la disolución de la Asamblea Nacional Constituyente como condición para proseguir las conversaciones.

Durante el mes de diciembre el Gobierno y la oposición se reunieron en dos ocasiones en República Dominicana, ambas con la presencia de los países garantes. Ambas rondas de negociación (el 1 y 2 de diciembre y el 15 de diciembre nuevamente) finalizaron con el compromiso de volverse a reunir a mediados de enero y con avances significativos, aunque insuficientes a ojos de la oposición. De hecho, el inicio de conversaciones formales con el Gobierno agudizó las divisiones y tensiones internas entre aquellos sectores de la oposición más proclives al diálogo (como la MUD) y aquellos más reacios (como Soy Venezuela). A finales de diciembre, 44 presos políticos fueron liberados, aunque la Comisión de la Verdad de Venezuela había recomendado la excarcelación de unas 80 personas.

4. Negociaciones de paz en Asia

- En Asia en 2017 se registraron ocho procesos de negociación, lo que representa casi una quinta parte del total de casos acontecidos a escala internacional.
- Asia fue el continente con un mayor porcentaje de casos en los que se produjo una negociación directa sin la participación de terceras partes.
- En Afganistán no se logró un inicio de negociaciones formales, pero se produjeron varios avances, como la primera reunión del Grupo Cuadrilateral de Coordinación en Omán tras un año y medio de parálisis de su actividad.
- En Filipinas, tras varios meses de violaciones del alto el fuego y desencuentros entre el Gobierno y el NDF, Manila puso fin a las negociaciones de paz y declaró organizaciones terroristas al NPA y al Partido Comunista de Filipinas.
- En Myanmar, tras ser pospuesta en varias ocasiones, en mayo finalmente se celebró la segunda sesión de la conferencia de paz Panglong 21, que concluyó con la aprobación de 37 puntos.
- En Filipinas, el Gobierno decidió ampliar la membresía del organismo encargado de redactar la Ley Fundamental de Bangsamoro para dar cabida a varias facciones del MNLF y facilitar una mejor armonización entre los acuerdos de paz con el MNLF y el MILF.

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Asia durante 2017, 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 un análisis desde la perspectiva de género en algunos contextos.

Tabla 4.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Asia en 2017

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Afganistán	Gobierno, insurgencia talibán, red Haqqani, EEUU	Grupo cuadrilátero (Pakistán, EEUU, China, Afganistán), Qatar, Arabia Saudita, ONU
Filipinas (MILF)	Gobierno, MILF	Malasia, International Contact Group, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team
Filipinas (MNLF)	Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)	Organización para la Cooperación Islámica (OCI)
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, NSCN-IM	--
Myanmar	Gobierno, grupos armados firmantes del acuerdo de alto el fuego (NCA): DKBA, RCSS/SSA-South, CNF, KNU,KNLAPC, ALP, PNLO, ABSDF; grupos armados no adheridos al NCA: UWSP, NDAA, SSPP/SSA-N, NMSP, KNPP, NSCN-K, KIA	--
Tailandia (sur)	Gobierno, MARA Patani (organización paraguas que representa a varios grupos armados)	Malasia

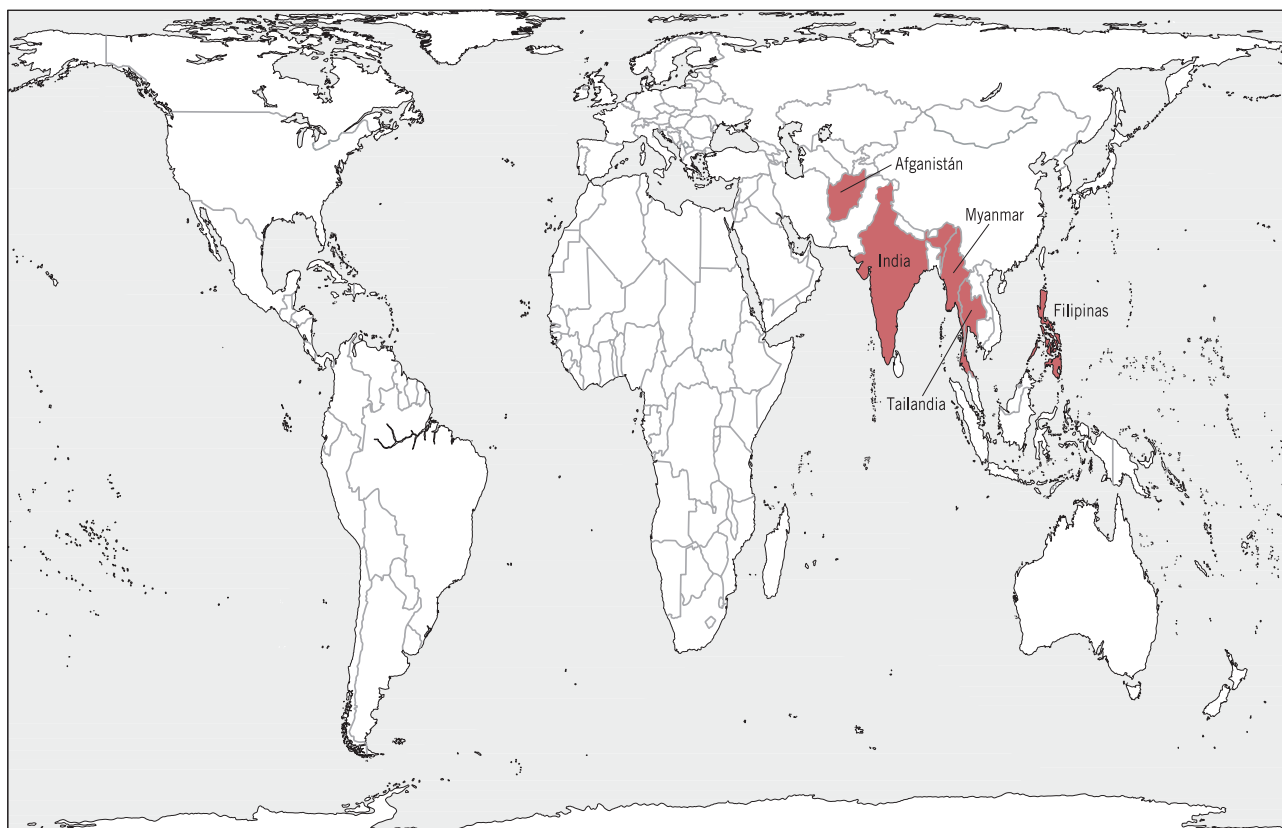
Las negociaciones de paz marcadas en negrita son descritas en el capítulo.
 -- No existen o no hay constancia pública de la existencia de terceras partes.

4.1 Negociaciones en 2017: tendencias regionales

En Asia en 2017 se registraron ocho procesos de negociación, lo que representa casi una quinta parte del total de casos acontecidos a escala internacional. Todas las negociaciones en Asia estaban vinculadas a conflictos armados activos excepto los casos de India (Assam) e

India (Nagalandia), que son considerados contextos de tensión sociopolítica. Cabe señalar que todos los casos se concentran en el Sudeste Asiático (cinco contextos) o en Asia Meridional (tres casos), de modo que no se registró ninguna negociación en Asia Central u Oriental.

Mapa 4.1. Negociaciones de paz en 2017 en Asia



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Asia en 2017

En cuanto a los **actores participantes en las negociaciones**, todas las negociaciones incluyeron como actores principales a los Gobiernos de los países en los que acontecía el proceso de paz –en Afganistán a través del Alto Consejo para la Paz y en Filipinas a través de la Oficina del Consejero Presidencial sobre los Procesos de Paz– y a grupos armados de oposición. Una de las particularidades de Asia fue que en un porcentaje significativo de los casos identificados la oposición armada negociaba con el Gobierno a través de organizaciones “paraguas” que agrupaban y representaban a varias organizaciones armadas. Este sería el caso de Mara Patani en Tailandia; de los llamados Grupos Políticos Nacionales Naga (NNPG) en Nagalandia o de la UNFC en Myanmar –en este último caso, durante 2017 la UNFC se escindió en dos plataformas de grupos armados distintas, la Federal Political Negotiation and Consultative Committee, conformada por siete grupos, y la United Nationalities Federal Council, que agrupa a otros cinco grupos que operan principalmente en el sudeste de Myanmar. Sin embargo, cabe señalar que algunos de los grupos armados representados en dichas organizaciones paraguas también tenían, de manera ocasional o sistemática, interlocución directa con los respectivos Gobiernos, como sería el caso del NSCN-IM en Nagalandia, el BRN en el sur de Tailandia o varios grupos en Myanmar, como UWSA, KIA, SSPP, NDAA,

MNDAA, AA o TNLA. En Filipinas, desde mediados de los años ochenta el grupo armado NPA negocia con el Gobierno a través del National Democratic Front, organización paraguas de distintas organizaciones comunistas, entre ellas el Partido Comunista de Filipinas, con relación orgánica con el NPA.

Respecto de las **terceras partes**, Asia fue el continente con un mayor porcentaje de casos –tres de ocho: India (Assam), India (Nagalandia) y Myanmar– en los que se produjo una negociación directa sin la participación de terceras partes. En la misma línea, Asia fue la zona del mundo en la que organismos intergubernamentales tuvieron una menor participación en tareas de mediación y facilitación del diálogo y de observación y verificación de implementación de acuerdos y ceses de hostilidades. De hecho, Naciones Unidas solamente ejerció algunas de las mencionadas funciones en el caso de Afganistán a través de la UNAMA. Por su parte, la UE está integrada en el International Monitoring Team para supervisar el alto el fuego en la región filipina sureña de Mindanao.

Además, el antiguo embajador de la UE en Filipinas, Alistair MacDonald, lidera el Third Party Monitoring Team en Filipinas, encargado de supervisar la implementación de los acuerdos firmados entre el MILF y el Gobierno filipino, especialmente el Acuerdo

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

Marco de Bangsamoro firmado en 2012, así como sus anexos. En el caso de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), ésta facilitó las negociaciones entre el Gobierno filipino y el MNLF –reconocido desde hace décadas por la OCI como el representante legítimo del pueblo moro– que condujeron a la firma del acuerdo de paz de 1996. Más tarde, a través de su Comité de Paz para el Sur de Filipinas, siguió ejerciendo tareas de facilitación del diálogo en el denominado Proceso de Revisión Tripartito entre Manila, la OCI y el MNLF para la plena implementación del mencionado acuerdo de paz de 1996. Además, en un plano más informal, la OCI ha jugado un papel importante en la promoción del diálogo entre el MNLF y el MILF con el objetivo de que ambas organizaciones, que dicen representar a un mismo colectivo y tener aspiraciones parecidas, acerquen posiciones y promuevan una armonización y convergencia de los procesos de negociación con el Estado que están protagonizando por separado.

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

A pesar del porcentaje significativo de casos con negociaciones directas y sin presencia de terceras partes y de la baja implicación de organismos intergubernamentales en la región, hubo dos casos –Filipinas (MILF) y Afganistán– con un alto grado de internacionalización. En el caso de Filipinas (MILF), además de la mediación oficial por parte del Gobierno de Malasia, el proceso de paz cuenta con otras tres estructuras de apoyo de carácter internacional: el International Monitoring Team –en el que participa la UE, junto con países como Malasia, Libia, Brunei Darussalam, Japón o Noruega–, el Third Party Monitoring Team –encargado de supervisar la implementación de los acuerdos firmados entre el MILF y el Gobierno– y, finalmente, el International Contact Group, una estructura de apoyo al diálogo con un formato innovador, pues está conformado por cuatro Estados –Japón, Reino Unido, Turquía y Arabia Saudita– y por cuatro ONG internacionales –Muhammadiyah, The Asia Foundation, el Centre for Humanitarian Dialogue y Conciliation Resources. En el caso de Afganistán, el principal marco de apoyo a la negociación era el denominado Grupo Cuadrilateral de Contacto –conformado por China, Pakistán, EEUU y Pakistán–, a pesar de que se mantuvo inactivo durante buena parte del 2016 y 2017 y de las recurrentes críticas del Gobierno de Afganistán al rol desempeñado por Pakistán. Además, también cabe destacar el mandato de facilitación del diálogo de la ONU a través de la UNAMA y el papel de Qatar, país que en los últimos años ha acogido una oficina de la insurgencia talibán. A modo de ejemplo del grado de internacionalización del proceso de negociación de Afganistán, en junio más de 20 representantes de países de Europa y Asia participaron en una conferencia celebrada en el marco del conocido como Proceso de Kabul.

También cabe destacar que hay algunos países que participan en varios procesos de negociación en

Asia. Malasia, por ejemplo, es el mediador oficial en las negociaciones entre el Gobierno filipino y el MILF y también entre la junta militar tailandesa y Mara Patani, que agrupa a varios grupos armados que operan en el sur del país. Noruega también ejerce las tareas de facilitador oficial del diálogo entre Manila y el NDF y además participa en la supervisión del alto el fuego en Mindanao a través de su integración en el International Monitoring Team. Por su parte, Arabia Saudita participa en el International Contact Group de Mindanao, ha jugado un rol importante en determinados momentos en el proceso de acercamiento en Afganistán entre Kabul y la insurgencia talibán y ha ejercido su influencia en el seno de la Organización de la Conferencia Islámica en el caso de las negociaciones con el MNLF (de hecho, los numerosos viajes que el fundador del grupo, Nur Misuari, ha realizado a lo largo de las últimas décadas a Arabia Saudita ha contribuido a superar momentos de bloqueo en las negociaciones). Finalmente, cabe reseñar el rol de Japón, que participa tanto en el International Monitoring Team como en el International Contact Group.

En relación a la **agenda de las negociaciones**, casi todos los procesos pivotaron sobre aspectos vinculados a la autodeterminación, independencia, autonomía, encaje territorial y constitucional o reconocimiento identitario de diversas minorías nacionales, como el caso del pueblo moro en Filipinas, el pueblo patani en el sur de Tailandia, varias minorías nacionales en algunos de los llamados estados étnicos de Myanmar o del estado de Assam en India, o bien el pueblo naga en el estado indio de Nagalandia. En el caso de Afganistán y el NDF en Filipinas, la agenda de las negociaciones estaba más vinculada a reformas estructurales y sistémicas en el ámbito político, social y religioso. Además de las cuestiones de la agenda sustantiva, uno de los aspectos procedimentales de las negociaciones que provocó mayor debate fue la inclusividad de las negociaciones. En Filipinas, por ejemplo, el Gobierno autorizó la ampliación de la membresía de la Comisión de Transición de Bangsamoro para dar cabida en la redacción de la Ley Fundamental de Bangsamoro a varias facciones del MNLF y a algunos colectivos en Mindanao. En el sur de Tailandia, ambas partes dedicaron gran parte del año a discutir la designación de varias zonas de seguridad en el sur del país y el establecimiento de una oficina en la que ambas partes pudieran supervisar la implementación de las mismas y a la vez propiciar una mayor participación de la sociedad civil en un entorno seguro. En este caso, el debate sobre la inclusividad del proceso también versó sobre la representatividad real de Mara Patani entre los grupos insurgentes del sur del país y especialmente sobre la ascendencia y control de ésta sobre el BRN, la organización armada más importante. En el caso de Nagalandia, nuevas organizaciones armadas se

incorporaron a unas negociaciones que hasta entonces habían estado protagonizadas por el NSCN-IM, mientras que el principal negociador gubernamental mantuvo algunas reuniones con representantes de varias tribus y de organizaciones estudiantiles, de mujeres y de la sociedad civil en general. En Afganistán, el Gobierno llevó a cabo varias reuniones para lograr una implicación más activa de países como India, Irán o algunas repúblicas centroasiáticas y para recabar la opinión de cientos de líderes religiosos con vistas a diseñar un formato negociador con la insurgencia talibán.

En cuanto a la **evolución de las negociaciones de paz**, se produjeron algunos encuentros importantes en determinados casos, pero en la mayoría de contextos no se registraron avances significativos, y en ninguno de ellos se produjo ningún acuerdo definitivo, global o estructural. En el caso de Filipinas, por ejemplo, ninguno de los tres procesos de paz activos en el país evolucionó de manera positiva. Es especialmente paradigmática la negociación entre el Gobierno y el NDF, puesto que durante todo el año se fue deteriorando la confianza entre las partes, con repetidas violaciones e interrupciones del alto el fuego, hasta que al finalizar el 2017 Manila dio por finalizado el proceso negociador. En el caso del MNLF, se produjeron varios encuentros exploratorios entre el Gobierno y la facción del MNLF liderada por Nur Misuari e incluso varias reuniones entre éste y el presidente de Filipinas, Rodrigo Duterte, pero no hubo ni una sola reunión formal entre los paneles negociadores del llamado Proceso de Revisión Tripartito del acuerdo de paz de 1996. En clave positiva, cabe señalar que las otras facciones del MNLF se integraron en la Comisión de Transición Bangsamoro con el objetivo de incluir al grupo en el proceso de paz con el MILF a través de la elaboración de la ley que debería regular la instauración de una nueva estructura política – denominada Región Autónoma de Bangsamoro– que sustituya a la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán. Precisamente respecto del caso del MILF, se produjeron algunos avances importantes en la tramitación de la Ley Fundamental de Bangsamoro, piedra angular del proceso de paz, pero en cambio no avances en otros aspectos del proceso, como el desarme y la desmovilización del MILF. En Tailandia, tampoco hubo ningún avance sustancial y de hecho el Gobierno y Mara Patani solamente se reunieron en dos ocasiones para abordar la creación de varias zonas de seguridad en las tres provincias sureñas de Yala, Pattani y Narathiwat.

Por otra parte, hubo casos en los que se registraron algunos avances importantes, aunque en ninguno de ellos se materializaron en un acuerdo de paz. En el estado indio de Nagalandia, por ejemplo, a pesar de que no se concretaron las especulaciones que circularon durante el año sobre la posibilidad de un acuerdo de paz definitivo, por primera en 20 años vez se celebró una ronda de negociaciones de paz en territorio del estado de Nagalandia, concretamente

una reunión a puerta cerrada en Diampur en la que participaron seis grupos armados agrupados bajo el paraguas conocido como “Grupos Políticos Nacionales Naga” (NNPG). En una lógica parecida, en Myanmar hubo serias dificultades en el proceso de paz, pero en la segunda ronda de la Conferencia de Paz de Panglong 21 se alcanzó un acuerdo sobre 37 puntos de la agenda sustantiva y además se produjeron varios encuentros directos entre el Ejecutivo y los grupos armados que forman parte del llamado acuerdo de alto el fuego nacional, tanto en bilateral (primero con el UWSA, KIA, SSPP y NDAA y posteriormente con MNDAA, AA y TNLA) como a través de la coordinadora –UNFC– que agrupa a las organizaciones armadas que no han firmado un cese de hostilidades con el Gobierno. Finalmente, en Afganistán no se consiguió que comenzaran las negociaciones oficiales entre el Gobierno y la insurgencia talibán, pero se produjeron avances tanto en el llamado Proceso de Kabul para la Cooperación y la Seguridad –a mediados de año se reunieron en Kabul representantes de numerosos países europeos y asiáticos– como en los contactos entre el Gobierno afgano y la comunidad internacional. Respecto de este último punto, es especialmente relevante la reanudación en Omán de las reuniones del Grupo Cuadrilateral de Coordinación –conformado por China, Pakistán, EEUU y Afganistán– después de permanecer inactivo desde mediados de 2016.

Finalmente, en ninguna de las negociaciones activas en Asia se abordó de manera protagónica o específica la **perspectiva de género** ni la agenda de mujeres, paz y seguridad, pero sí hubo casos –como en Filipinas– en los que algunas mujeres jugaron un papel relevante en la negociación y otros en los que organizaciones de mujeres llevaron a cabo reuniones o movilizaciones en favor de la paz o de una mayor participación de las mujeres en el proceso negociador. En Myanmar, por ejemplo, la plataforma AGIPP denunció que el alto el fuego de alcance nacional no incorporaba ningún estándar internacional en materia de género, paz y seguridad, advirtió que el porcentaje de mujeres que participaban en la Conferencia de Paz Panglong 21 era muy inferior a los compromisos asumidos anteriormente, y que solamente tres de los 37 puntos sobre los que se logró un acuerdo durante 2018 estaban vinculados directamente a los derechos de las mujeres. En Afganistán, mujeres afganas y pakistaníes se reunieron en Islamabad para exigir una mayor participación de las mujeres en la negociación, mientras que en el estado indio de Nagalandia organizaciones como la Naga Mothers Association llamaron a que un eventual acuerdo de paz incorporara perspectiva de género. Finalmente, en Filipinas varias mujeres participaron activamente en la mayor parte de distintos procesos de negociación en el país –cabe destacar el rol de Miriam Coronel-Ferrer como jefa del panel negociador del Gobierno con el MILF–, así como en la Comisión de Transición de Bangsamoro, a pesar de que solamente había cuatro mujeres entre los 21 miembros del organismo.

4.2 Análisis de casos

Asia Meridional

Afganistán	
Actores negociadores	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU
Terceras partes	Grupo cuadrilátero (Pakistán, EEUU, China, Afganistán), Qatar, Arabia Saudita
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.

Como viene sucediendo en los últimos años, **el proceso de paz en Afganistán prosiguió en su formato exploratorio, y aunque se produjeron diferentes reuniones y declaraciones por parte de múltiples actores, no se logró un inicio de negociaciones con carácter formal entre el Gobierno y la insurgencia talibán. No obstante, el año concluía con el ofrecimiento por parte del Alto Consejo para la Paz a la insurgencia talibán de negociaciones de paz en las que se pudiera adoptar el mecanismo preferido por los talibanes y abriendo la puerta a que la insurgencia tuviera una oficina política en Kabul.** El organismo gubernamental instó a los insurgentes a presentar un plan para unas negociaciones, aunque esta oferta se produjo en paralelo al anuncio de un posible cierre de la oficina de los talibanes en Qatar ante las acusaciones del Gobierno de Afganistán de que esta oficina se estaría usando para recaudar fondos y promover sus actividades. El presidente del Alto Consejo para la Paz afirmó en diciembre que se estaba entrando en una nueva fase en la que se buscaría mantener negociaciones directas o indirectas con los talibanes. Además, destacó que se habían llevado a cabo consultas con diferentes sectores sociales, incluyendo partidos políticos, líderes religiosos y mujeres, entre otros. También destacó un reciente viaje a Indonesia en el que líderes políticos y religiosos de este país mostraron su apoyo a un proceso de paz en

Afganistán. Además, el Alto Consejo para la Paz celebró a finales de diciembre un encuentro en el que participaron 700 líderes religiosos del país para discutir sobre un posible formato para las conversaciones de paz con la insurgencia talibán, en preparación a la conferencia de paz que tendrá lugar en los próximos meses en Kabul, con la participación de delegaciones de más de 20 países, en el marco del conocido como Proceso de Kabul para la Cooperación en Paz y Seguridad. En junio se produjo en primer encuentro en el marco de este proceso, que reunió en la capital afgana a más de 20 representantes de diferentes gobiernos asiáticos y europeos, en una reunión empañada por el gravísimo atentado que tuvo lugar el 31 de mayo y que causó la muerte a más de 150 personas. El presidente afgano, Ashraf Ghani, hizo un nuevo llamamiento a un proceso liderado por Afganistán y a que no se multiplicaran los intentos de negociación bilateral con la insurgencia talibán excluyendo a Afganistán.

En paralelo al Proceso de Kabul, a lo largo del año se celebraron diferentes encuentros y reuniones auspiciados tanto por el Gobierno afgano como por diferentes gobiernos internacionales. En abril Rusia acogió por tercera vez desde diciembre de 2016 una reunión sobre la paz en Afganistán a la que no asistió la insurgencia talibán, aduciendo que éstas obedecen únicamente a la agenda política de los organizadores. Si en la primera reunión de 2016 solo estuvieron presentes Rusia, China y Pakistán, en la segunda edición se unieron Afganistán, India e Irán y en la última también participaron las cinco repúblicas de Asia Central. No obstante, en este proceso de diálogo no está presente ni EEUU, que declinó participar, ni ningún otro país occidental con tropas desplegadas en territorio afgano. En el marco del encuentro en Moscú, el Gobierno afgano habría expresado su voluntad de mantener un diálogo directo con la insurgencia talibán, pero que éste tendría que tener lugar en territorio afgano. Estas declaraciones contrastaron con las efectuadas

En Afganistán el proceso de paz se mantuvo en su formato exploratorio sin que se lograran celebrar negociaciones oficiales de paz

por el Gobierno ruso en las que expresó que constataba la voluntad de las partes de que Rusia sirviera de plataforma para un diálogo intraafgano. Por otra parte, Afganistán continuó apuntando al papel negativo que Pakistán estaría jugando en el proceso, señalando que el fracaso del Grupo Cuadrilateral de Contacto –integrado por China, Pakistán, EEUU y Afganistán– era debido a la falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países integrantes, en alusión a Pakistán. No obstante, en octubre se produjo en Omán la primera reunión del Grupo Cuadrilateral de Coordinación después de un año y medio de parálisis de su actividad, desde que el asesinato del líder talibán Mullah Akhtar Mansoor por un avión no tripulado estadounidense en Pakistán llevara a su suspensión en mayo de 2016. No obstante, tras la reunión no se emitió ningún comunicado conjunto ni se constató ningún avance concreto. Además, aunque algunos medios se habían hecho eco de una posible participación de la insurgencia talibán, anunciada por fuentes cercanas al

Gobierno afgano, los talibanes señalaron que no tenían previsto enviar ninguna delegación y negaron haber sido invitados a participar. El portavoz talibán Zabihullah Mujahid señaló que no tenían interés en esta iniciativa. De hecho, gran parte del encuentro estuvo centrado en el papel de Pakistán en el proceso y el hecho de que se celebrara fue muestra de un cierto acercamiento entre EEUU y Pakistán, cuya relación atravesaba una profunda crisis. En noviembre se canceló la reunión que debía tener lugar en Dubai organizada por la Afghanistan Peace Studies Organization (APSO) y en la que debían participar representantes talibanes, diferentes políticos afganos así como representantes de organizaciones de la sociedad civil. Los organizadores han rechazado las informaciones que apuntaban a un diálogo directo entre los talibanes y el Alto Consejo para la Paz.

Con respecto a la dimensión de género en el proceso de paz, cabe destacar que en julio una delegación de defensoras de los derechos de las mujeres afganas se reunió en Islamabad (Pakistán) con una delegación de mujeres pakistaníes e hicieron un llamamiento conjunto reclamando un mayor papel para las mujeres en cualquier negociación de paz encaminada a poner fin al conflicto armado en Afganistán. Las mujeres señalaron que ambos Gobiernos deberían poner en marcha procesos de empoderamiento de las mujeres para facilitar su participación en las iniciativas diplomáticas de construcción de paz, señalando que la inclusión de mujeres podría llevar a que se rompiera el actual bloqueo y el distanciamiento entre los Gobiernos de los dos países.

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

El proceso de paz en el estado indio de Nagalandia registró importantes avances, pero el año concluyó sin que se hubiera alcanzado un acuerdo de paz final, tal y como se especuló en diferentes momentos del año.

Durante el año se produjeron importantes encuentros entre insurgencia y Gobierno, pero no se logró un acuerdo definitivo para la finalización del conflicto. Entre los obstáculos que impidieron que se lograra este acuerdo estuvieron las cuestiones relativas a la definición territorial de la Nagalandia post-acuerdo, puesto que persistieron las reivindicaciones de incorporar territorios que actualmente pertenecen a los estados vecinos, sobre todo Manipur y Assam, aunque también de Arunachal Pradesh e incluso Myanmar. Estas reivindicaciones territoriales han sido fuente de tensión con la población no naga de los estados vecinos, así como con gobiernos locales.

En el mes de enero, el Ministro de Estado de Interior, Kiren Rijiju, afirmó durante una visita a la capital de Assam, Guwahati, que las conversaciones de paz con el grupo armado de oposición naga NSCN-IM estaban en su estadio final y que quedaban pocos asuntos pendientes de acordar, apuntando a la pronta firma de un acuerdo de paz. Estas declaraciones se produjeron después de que el Ministro invitara a varias organizaciones de la sociedad civil manipuris a dialogar con el Gobierno, para abordar la cuestión de la definición territorial. Sin embargo la posterior detención del líder insurgente ZD Bob Ilev al NSCN-IM a cuestionar la seriedad gubernamental con respecto al proceso negociador. En marzo se volvió a reiterar la proximidad del acuerdo y el líder del NSCN-IM y principal negociador con el Gobierno, Thuingaleng Muivah, reveló que el Acuerdo Marco firmado con el Gobierno indio en agosto de 2015 –cuyo contenido nunca ha sido hecho público– reconocía el máximo poder soberano al pueblo naga. Estas declaraciones se produjeron en el marco de un encuentro en el que participaron 3.000 integrantes del grupo armado en Hebron, sede de su cuartel general. Muivah también señaló que el acuerdo reconoce la demanda del NSCN-IM de integración de todos los territorios habitados por población naga. En octubre se produjo un hecho especialmente significativo para el proceso de paz y es que por primera vez en 20 años se celebró una ronda de negociaciones de paz en territorio del estado de Nagalandia. Sin embargo, no trascendió el contenido de la reunión, que tuvo lugar en Diampur a puerta cerrada y en la que participaron seis grupos armados agrupados bajo el paraguas conocido como “Grupos Políticos Nacionales Naga” (NNPG): GPRN/NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord) y NNC/GDRN/NA, lográndose la incorporación de nuevas organizaciones insurgentes al proceso de paz que hasta ese momento había protagonizado el NSCN-IM, después de que el NSCN-K rompiera las negociaciones. En ese momento, diversos medios de comunicación locales recogieron que el acuerdo final podría alcanzarse en diciembre, aunque el año concluyó sin que se lograra. Por otra parte, también cabe destacar los encuentros mantenidos por el negociador gubernamental, RN Ravi, con organizaciones de la sociedad civil representantes

de las diferentes tribus, así como organizaciones de mujeres y estudiantiles, cuyo objetivo era llevar a cabo consultas sobre un posible acuerdo entre el Gobierno y la insurgencia. Las organizaciones que participaron en los encuentros con Ravi expresaron la importancia de que el acuerdo sea incluyente con todos los grupos políticos nagas y los riesgos de que se firme un acuerdo que no lo sea, que podría derivar en nuevos enfrentamientos. Por su parte, las integrantes de la Naga Mothers Association expresaron su preocupación por la falta de diálogo con el NSCN-K y urgieron a que tuviera lugar. Además, destacaron la necesidad de que el acuerdo tenga perspectiva de género. Por otra parte, representantes del Naga Hoho, que agrupa a varias de las tribus del estado, instaron a que el acuerdo tuviera lugar antes de la celebración de las elecciones estatales previstas para principios de 2018, y de no ser así, a que se pospusieran las elecciones.

Sudeste Asiático y Oceanía

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 Gobierno y 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 en el mes de enero se registraron avances sustanciales en el proceso de paz y de que durante el año se produjeron varias reuniones, la confianza entre ambas partes se fue deteriorando de manera progresiva hasta que, a finales de año, el Gobierno dio por finalizadas las negociaciones de paz. Durante la tercera ronda de negociaciones oficiales que se celebró en Roma a finales de enero, ambas partes firmaron las reglas para

la discusión del Acuerdo sobre Reformas Económicas y Sociales –considerado por muchos analistas como la piedra angular de un eventual acuerdo de paz definitivo– y reactivaron el Comité Conjunto de Supervisión, un mecanismo para supervisar la violaciones de derechos humanos que se halla bajo el Acuerdo sobre el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el único de los cuatro puntos de la agenda sustantiva en el que, tras tres décadas de negociación, se ha logrado acuerdo. Según algunos grupos de defensa de los derechos humanos, la reactivación del Comité Conjunto de Supervisión era importante por cuanto se han registrado unas 4.000 violaciones de los derechos humanos perpetradas por el Estado durante los Gobiernos de Gloria Macapagal Arroyo, Benigno Aquino y Rodrigo Duterte. Además, durante la reunión en Roma el Gobierno entregó su borrador del Acuerdo sobre reformas políticas y constitucionales, otro de los cuatro puntos de la agenda sustantiva. Según el NDF, en 2017 se podrían firmar los acuerdos tanto de reformas económicas y sociales como de reformas sociales y constitucionales; en 2018 se podría proceder a la transformación de un estado unitario a otro de corte federal (una de las principales reformas que impulsa el presidente, Rodrigo Duterte, y que cuenta con el apoyo del NDF); y finalmente se podría firmar un acuerdo de paz definitivo hacia 2020. Durante esta ronda de negociaciones en Roma el Gobierno se comprometió a solicitar a EEUU que retire tanto al Partido Comunista de Filipinas como a su fundador, Jose Maria Sison, de su lista de organizaciones y personas terroristas, facilitando así un eventual regreso a Filipinas de Sison, que vive exiliado en Holanda desde mediados de los años 80.

A pesar de todos estos avances, durante esta reunión en Roma ya se detectaron algunos ejes de tensión. De hecho, aunque ambas partes se comprometieron a abordar esta cuestión durante la siguiente ronda de negociaciones –prevista para finales de febrero en Holanda–, en Roma no se consiguió firmar el acuerdo bilateral indefinido sobre cese de hostilidades, tal y como quería el Gobierno. El NDF no quiso ni siquiera calendarizar la discusión sobre este tema alegando que previamente el Gobierno debía proceder a la liberación de casi 400 prisioneros políticos del NDF. La vigencia del acuerdo de alto el fuego unilateral por parte tanto del Gobierno como del NDF había estado en peligro tras algunos enfrentamientos en Cotobato Norte poco antes del inicio de la tercera ronda de negociación. En el marco de dichas tensiones, el 1 de febrero el NPA puso fin al mencionado acuerdo de alto el fuego y asesinó a tres soldados. Como respuesta, en los días siguientes el Gobierno también decretó el final de su cese de hostilidades unilateral y el presidente, Rodrigo Duterte, ordenó la retirada del Gobierno de las conversaciones de paz. Tras algunas reuniones informales celebradas en Holanda con la facilitación del Gobierno de Noruega, ambas partes se comprometieron a reconducir la crisis y acordaron la celebración de una nueva ronda de negociación a

principios de abril con el objetivo de discutir el Acuerdo Global sobre Reformas Económicas y Sociales. Sin embargo, la cuarta ronda de negociaciones se inició en un clima de hostilidad, de acusaciones cruzadas entre las partes, y sin un cese de hostilidades previo. El NDF declaró que éste no se había producido por la negativa de Manila a declarar su propia tregua, y además advirtió que anticipaba un incremento de las acciones armadas por parte del Ejército. El Gobierno alegó que desde que se diera por finalizado el acuerdo de alto el fuego el pasado mes de febrero, el NPA había llevado a cabo más de 60 actos de ataques armados y de extorsión. Además, acusó al NPA de aprovechar los períodos de alto el fuego para incrementar el reclutamiento de combatientes y la obtención de recursos a través de la extorsión. En este sentido, Rodrigo Duterte puso varias condiciones al NDF y al NPA para que el proceso de paz siguiera adelante: el fin de la extorsión (o del llamado impuesto revolucionario); la liberación de rehenes; el fin de los ataques contra empresas, infraestructuras e instalaciones; y la firma de un acuerdo de alto el fuego bilateral. Según el NPA, el intento por parte del Gobierno de que el NDF firme un acuerdo de alto el fuego bilateral como condición para que prosigan las negociaciones es una clara violación la llamada Declaración de La Haya de 1990, considerada el acuerdo marco que define la agenda sustantiva entre ambas partes. La cuarta ronda de negociación –que debería haberse llevado a cabo en Oslo, pero que finalmente se celebró en Holanda, donde reside la cúpula del NDF desde hace décadas– finalizó con el compromiso de las partes de firmar un acuerdo conjunto de alto el fuego temporal y de liberar a presos. Respecto del primer punto, ambas partes acordaron las directrices sobre la presencia del NPA y las Fuerzas Armadas en las comunidades, establecieron zonas de distensión; y definieron qué actos militares deberían ser considerados hostiles y cuáles prohibidos. Ambas partes decidieron posponer el asunto de la extorsión para más adelante, en el marco de las negociaciones sobre el Acuerdo Global sobre Reformas Políticas. Respecto del segundo punto, el NPA se comprometió a liberar a sus últimos cuatro prisioneros de guerra, mientras que Manila se comprometió a liberar a 23 prisioneros, la mayoría por razones humanitarias.

A pesar de la celebración de esta última ronda de negociación en Holanda, durante el resto del año la confianza entre las partes se fue deteriorando notablemente. El 23 de mayo, el presidente Duterte decretó la ley marcial en Mindanao tras el inicio de los graves enfrentamientos en Marawi (provincia de Lanao del Sur) entre las Fuerzas Armadas y el denominado grupo Maute. Dos días después, el Partido Comunista de Filipinas tildó de inaceptable la ley marcial y ordenó al NPA, su brazo armado, una ofensiva a nivel nacional y un incremento en las campañas de reclutamiento como respuesta a las operaciones militares y las violaciones de derechos humanos acontecidas antes y después de la declaración de la ley marcial. Por su parte, Manila anunció la cancelación de la quinta ronda de

negociaciones formales que debería haberse celebrado en Holanda del 27 de mayo al 2 de junio. A finales de mes, el NDF criticó nuevamente la decisión del Gobierno y consideró que la interrupción del diálogo era responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, pero a la vez se mostró abierto a reanudar las conversaciones sin precondiciones previas y ofreció su ayuda en los combates en Marawi. A principios de julio ambas partes decidieron reanudar las conversaciones oficiales en agosto en un lugar aún por decidir (trascendieron a la prensa lugares como Japón o Hong Kong), pero a mediados de mes el Gobierno anunció nuevamente la cancelación de las conversaciones después de que el NPA atacara a un convoy del Grupo de Seguridad Presidencial en Cotobato. Además, Duterte declaró a finales de julio que una vez finalizaran los enfrentamientos en Marawi ordenaría una ofensiva militar contra el NPA. En los meses siguientes tanto el asesor presidencial para el proceso de paz, Jesus Dureza, como el jefe del panel negociador con el Gobierno, Silvestre Bello III, afirmaron en varias ocasiones que las conversaciones de paz no habían finalizado formalmente e incluso el presidente Duterte declaró que todavía había esperanzas de una posible reanudación de las conversaciones de paz.

No obstante, las hostilidades armadas se incrementaron y la relación entre las partes se tornó crecientemente hostil. De hecho, el 23 de noviembre **Duterte firmó una proclamación presidencial por la que ponía fin a las negociaciones de paz con el NDF y, pocos días más tarde, firmó otra proclamación en la que consideraba como organizaciones terroristas al NPA y al Partido Comunista de Filipinas** e instó a entregarse a los miembros del NDF que habían sido liberados durante los últimos meses para formar parte en las negociaciones. Además, poco después de estas decisiones, el Gobierno ordenó una intensificación de las operaciones militares contra el NPA y el propio presidente auguró una guerra de alta intensidad en los siguientes meses. A mediados de diciembre el Congreso aprobó por amplia mayoría una petición del presidente de prorrogar la ley marcial en Mindanao hasta finales de 2018, argumentando la necesidad de combatir a ISIS y otros grupos islamistas, así como de erradicar al NPA. En cuanto al NDF, el jefe de su panel negociador, Fidel Agcaoli, declaró que las negociaciones solamente podían darse por terminadas 30 días después de la recepción de una carta de notificación por parte del Gobierno. De mismo modo, Agcaoli declaró que en el pasado Duterte había cancelado las negociaciones en hasta tres ocasiones y denunció que tanto el NDF como el Gobierno de Noruega, facilitador del diálogo, estaban constantemente sujetos a las arbitrariedades del presidente Duterte. Por su parte, el fundador del Partido Comunista de Filipinas, Jose Maria Sison, emitió un comunicado en el que lamentó la finalización de las negociaciones y declaró que en los últimos meses ambas partes habían trabajado discretamente y habían avanzado notablemente en tres borradores de acuerdo que debían ser discutidos en la reunión en Oslo que finalmente no tuvo lugar.

Filipinas (MILF)	
Actores negociadores	Gobierno, MILF
Terceras partes	Malasia, International Contact Group, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team
Acuerdos relevantes	Acuerdo para el cese general de hostilidades (1997), Acuerdo sobre paz entre el Gobierno y el MILF (2001), Cese mutuo de hostilidades (2003), Acuerdo Marco sobre Bangsamoro (2012), Acuerdo Global sobre Bangsamoro (2014)

Síntesis:

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

Durante el año no se registraron episodios de violencia entre las partes, siguieron funcionando con toda normalidad los mecanismos de supervisión del alto el fuego entre las partes y se produjeron algunos avances significativos en la tramitación parlamentaria de la Ley Fundamental de Bangsamoro –LFB, la ley que debería regular el establecimiento de la Región Autónoma de Bangsamoro en sustitución de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán y que debería incorporar los principales aspectos de los acuerdos de paz entre el Gobierno y el MILF de 2012 y 2014–, pero numerosos analistas pusieron de relieve los retrasos y dificultades que está habiendo en la implementación de ambos acuerdos de paz en su conjunto. Por una parte, **no hubo avances en el proceso de desarme y desmovilización del MILF, que debería proceder en cuatro fases, desde que en junio de 2015 se entregaran solamente 75 armas y 145 combatientes se desmovilizaran.** Por otra parte, la piedra angular de la implementación del acuerdo de paz, la aprobación de la LFB, también parece estar sufriendo importantes retrasos. Aunque se cumplió con el plazo previsto en la Hoja de Ruta para la Paz y el Desarrollo de Bangsamoro –aprobada por la nueva administración de Rodrigo Duterte en julio de 2016– de haber finalizado un borrador de la ley para julio de 2018, a finales de año ya quedó claro que no se podrá cumplir con los plazos previsto en el Acuerdo Global de Bangsamoro de marzo de 2014. Las elecciones de

mayo de 2019 previstas para la Región Autónoma del Mindanao Musulmán deberían ser las primeras en las que se eligieran a las autoridades de la nueva Región Autónoma de Bangsamoro. Como el acuerdo de paz prevé que la Autoridad de Transición de Bangsamoro debe estar activa durante como mínimo un año, este organismo debería estar en funcionamiento a finales de junio de 2018 como máximo. La Comisión Electoral necesitaría unos seis meses para preparar el referéndum que debería validar la LFB, de modo que ésta debería ser aprobada por ambas cámaras del Congreso como máximo en diciembre de 2017. Para dicha fecha, el borrador de la LFB se hallaba todavía en una fase de la tramitación parlamentaria muy preliminar y sin una perspectiva ni fecha clara para su aprobación.

En el mes de febrero, tras varios meses de inactividad, el presidente nombró a los miembros de la Comisión de Transición de Bangsamoro (CTB), el organismo encargado de redactar un borrador de la LFB y cuya membresía ya había sido ampliada de 15 a 21 en noviembre de 2016 para dar cabida a nuevos colectivos y para hacer más inclusiva la mencionada ley. Cabe señalar que tres de los 10 miembros designados por el Gobierno eran representantes de la facción del MNLF liderada por Yusoph Jokiri y Muslimin Sema. **Tras varios meses de trabajo y consultas en varias partes de Mindanao, a mediados de julio la CTB entregó el borrador de ley a la oficina del presidente para que procediera a su revisión y validación, que a su vez la reenvió, en agosto, al Senado y la Cámara de Representantes para su tramitación parlamentaria.** En los siguientes meses, el presidente Duterte expresó su apoyo a la ley y pidió al Congreso que la tramitara con carácter de urgencia y sugirió la celebración de una reunión especial conjunta entre ambas cámaras para abordar la cuestión, pero al finalizar el año quedó claro que el texto elaborado por la CTB contaba con una oposición importante en el seno de ambas cámaras. Algunas voces advirtieron sobre la presunta inconstitucionalidad del borrador; otras mostraron su temor a que se estuvieran haciendo demasiadas concesiones por parte del Estado; y otras consideraron que el establecimiento de una Región Autónoma de Bangsamoro debería quedar subyugado al avance de una de las principales prioridades de Duterte: la reforma de la Constitución para propiciar la transformación de Filipinas en un Estado federal. Cabe señalar que el MILF se ha mostrado favorable a la federalización del país, pero ha sostenido que la aprobación de la LFB debe anteceder tal reforma. En el mes de diciembre, el Congreso acordó la creación de un subcomité para discutir la cuestión y para armonizar el texto elaborado por la CTB con los otros tres borradores de ley elaborados por otros parlamentarios, algunos de los cuales (como el redactado por la ex presidenta Gloria Macapagal Arroyo) suscitaron la férrea oposición del MILF. Según el calendario previsto por el Congreso, el texto resultante de la armonización de los cuatro mencionados borradores sería sometido a una serie de consultas y audiencias. A principios de 2018,

trascendió en algunos medios que el objetivo de Duterte es que la ley estuviera aprobada en el mes de marzo. Por otra parte, cabe mencionar que en el mes de enero el Gobierno de Malasia designó, con el acuerdo de Manila y del MILF, a Tan Sri Zakaria Bin Abdul Hamid como nuevo facilitador de las negociaciones de paz, en sustitución de Tengku Datuk Abdul Ghafar Mohamed, que murió a finales de 2016. Tras unos meses en los que el Gobierno de Filipinas expresó sus dudas y reservas sobre el rol que Malasia debía jugar en el proceso de paz por considerar que se había pasado de una fase de negociación a una de implementación del acuerdo, finalmente ambos paneles negociadores –liderados por Irene Santiago en el caso del Gobierno y de Mohagher Iqbal en el caso del MILF– acordaron la continuidad de sus funciones de facilitación del diálogo.

Filipinas (MNLF)	
Actores negociadores	Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)
Terceras partes	Organización para la Cooperación Islámica (OCI)
Acuerdos relevantes	Acuerdo de Trípoli (1976), Acuerdo de paz final (1996)

Síntesis:

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

del MNLF liderada por el fundador del grupo, Nur Misuari, pero representantes de la facción principal del MNLF –liderada por Yusoph Jokiri y Muslimin Sema– fueron designados por el Gobierno como miembros de la Comisión de Transición de Bangsamoro (CTB), organismo encargado de elaborar un borrador de la ley que debería sentar las bases del establecimiento de la nueva Región Autónoma de Bangsamoro en sustitución de la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán. En cuanto a las negociaciones entre Manila y la facción de Misuari, no se produjo ninguna reunión formal entre ambos paneles negociadores, pero en cambio sí hubo como mínimo hasta cuatro encuentros entre el jefe del panel negociador gubernamental –Nabil Tan, adjunto a Jesus Dureza como Consejero presidencial para el proceso de paz– y el del panel del MNLF –el abogado Randolph Parcasio. Además, Nur Misuari y Rodrigo Duterte se reunieron bilateralmente en los meses de marzo, julio y septiembre para discutir el futuro del proceso de paz en Mindanao y para abordar el intento de Duterte de transformar a Filipinas en un Estado federal. En el último de estos tres encuentros que mantuvieron Duterte y Misuari también se abordó la situación judicial de Misuari. A finales de 2016, tras ser declarado prófugo de la justicia por su participación en el sitio militar a la ciudad de Zamboanga en 2013, en el que más de 200 personas murieron y decenas de miles fueron desplazadas, un juzgado local anuló por un periodo de seis meses las órdenes de búsqueda y captura que pesaban en su contra. A finales de mayo de 2017, el mencionado tribunal prorrogó esta medida durante otros seis meses para que Misuari pudiera participar en las negociaciones de paz con el Gobierno, pero a finales de agosto otro tribunal emitió una orden de búsqueda y captura contra Misuari tras imputarle cargos de malversación de fondos en la compra de material escolar mientras era gobernador de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán entre 1996 y 2001.

Al finalizar el año, no quedaba claro cuál era la estrategia del Gobierno para hacer converger o incluso armonizar el acuerdo de paz firmado con el MILF en 2014 con las distintas agendas políticas y estrategias que mantienen las diferentes facciones del MILF. Por un lado, el Gobierno señaló que uno de los principales objetivos de la ampliación de la membresía de la CTB de 15 a 21 y de la inclusión de tres miembros del MNLF (facción de Jokiri y Sema) en la misma era precisamente que el borrador de la Ley Fundamental de Bangsamoro pudiera recoger los principales aspectos del acuerdo de paz de 1996 entre el Gobierno y el MNLF que no fueron implementados. Cabe recordar que en 2006 se inició un proceso de diálogo tripartito (entre Manila, el MNLF y la Organización de la Conferencia Islámica) sobre la plena implementación del mencionado acuerdo de 1996, y que fruto de varias rondas de negociación ambas partes acordaron una agenda sustantiva de 42 puntos para enmendar la ley orgánica que dio lugar a la creación de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán. Por el otro lado, a finales de año el consejero presidencial para el proceso de paz, Jesus Dureza, declaró que en

No se registraron avances importantes en las negociaciones bilaterales entre el Gobierno y la facción

el futuro las negociaciones de paz con el MILF y con el MNLF (facción de Misuari) convergirían de alguna manera en el Congreso.

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

Síntesis:

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

El proceso de paz en Myanmar continuó activo durante todo el año, aunque no se registraron avances significativos, y la situación de extrema violencia en el país, con la escalada del conflicto armado en el estado Rakhine y las graves violaciones a los derechos humanos de la población rohingya empañaron las negociaciones de paz. En mayo se celebró la segunda sesión de la conferencia de paz Panglong 21, inicialmente prevista para febrero y que había sido pospuesta en varias ocasiones. La conferencia concluyó con la aprobación de 37 puntos, que ya habían sido pre-aprobados por el Comité Conjunto de Diálogo de Paz de la Unión, en el que participan Gobierno, Parlamento, partidos políticos, Ejército y grupos armados adheridos al acuerdo de alto el fuego de alcance nacional (NCA, por sus siglas en inglés). Estos puntos incluían cuestiones como el reconocimiento a una Unión basada en la democracia y el federalismo; la no concesión de privilegios a ningún grupo étnico o que los estados redactarían sus propias constituciones y leyes a partir de la Constitución de 2008. Quedaron pendientes

Se avanzó en las negociaciones en Myanmar para incorporar a más grupos insurgentes al acuerdo de alto el fuego, aunque no se formalizó ninguna nueva adhesión

de acuerdo varias cuestiones como la posibilidad de secesión de la Unión y la autodeterminación, asuntos que centraron las discusiones de la Conferencia y sobre los que no se logró un consenso, puesto que algunos grupos armados se negaron a renunciar a la posibilidad de la secesión. Por otra parte cabe destacar que además de la aprobación de estos puntos, otro de los principales logros de la segunda conferencia fue haber logrado una mayor inclusividad que la primera, ya que finalmente asistieron varios grupos armados que no lo hicieron a la primera e incluso se reunieron con la Consejera de Estado, Aung San Suu Kyi. Así pues, se celebraron dos reuniones con los grupos insurgentes no adheridos al alto el fuego de alcance nacional (NCA por sus siglas en inglés), una primera con UWSA, KIA, SSPP y NDAA; y una segunda con MNDAA, AA y TNLA. No obstante, dichos grupos armados no participaron en las negociaciones que se mantuvieron en el marco de la conferencia oficial y mantuvieron sus exigencias de nuevas negociaciones, permaneciendo al margen del NCA.

Estos encuentros con la insurgencia no adherida al NCA en el marco de Panglong 21 habían venido precedidos de un encuentro en febrero que reunió a una delegación para la negociación política de la coordinadora de grupos armados de oposición UNFC –que agrupa a las organizaciones insurgentes que no forman parte del acuerdo de alto el fuego nacional (NCA, por sus siglas en inglés)– con la Consejera de Estado, Aung San Suu Kyi. Este encuentro fue calificado de éxito por la insurgencia, que señaló que abría la puerta a dar más pasos en el proceso de paz. La UNFC presentó nueve puntos de negociación, el último de los cuales es la adhesión al NCA una vez alcanzados acuerdos sobre el resto. Uno de los puntos discutidos con Suu Kyi era el establecimiento de un comité de supervisión el alto el fuego conjunto en el caso de firma del NCA. No obstante, la demanda de la UNFC de que las Fuerzas Armadas del país establecieran un alto el fuego de carácter unilateral, recibió una respuesta negativa por un alto mando militar que instó a los insurgentes a unirse al NCA, señalando que las Fuerzas Armadas no tenían ninguna razón para mantener negociaciones de paz con los grupos AA, MNDAA y TNLA –hasta el momento excluidos de los procesos negociadores. En el mes de abril la UNFC se escindió dando lugar a dos plataformas de grupos armados, la Federal Political Negotiation and Consultative Committee, FPNCC, integrada por siete grupos armados y conocida como alianza del norte y la United Nationalities Federal Council, UNFC, conformada por cinco organizaciones insurgentes y conocida como alianza del sudeste. Durante el año no se produjeron nuevos avances en las discusiones y, en diciembre, la UNFC solicitó reunirse de nuevo por segunda vez desde marzo con la Consejera de Estado Aung San Suu Kyi y con el Jefe de las Fuerzas Armadas, en un intento de superar el bloqueo en las negociaciones de paz.

A finales de año, se acordó que la tercera sesión de la conferencia Panglong 21 tendría lugar a principios de 2018, aunque en diferentes momentos del año, organizaciones insurgentes denunciaron que el proceso de paz estaba paralizado fruto de las profundas diferencias entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas (Tatmadaw) del país. A estas diferencias se unirían también las divergencias entre los diferentes grupos armados firmantes del acuerdo de alto el fuego, con diferentes enfoques acerca del proceso de paz. Un ejemplo de las divergencias entre Gobierno y Tatmadaw sería el hecho de que las Fuerzas Armadas estarían tratando de controlar la celebración de los diálogos políticos a nivel nacional promovidos por los grupos insurgentes étnicos y que contarían con el beneplácito del Gobierno. A pesar de que los enfrentamientos armados entre los grupos signatarios y el Ejército prácticamente desaparecieron, apenas se han producido avances en el proceso de diálogo político y la insurgencia denunció la falta de preparación del nuevo equipo negociador en el Gobierno, así como la ralentización del proceso por el hecho de que cualquier decisión debía pasar por la Consejera de Estado. Tras el anuncio de la nueva convocatoria de la conferencia Panglong 21, diferentes fuentes apuntaron a que parecía improbable que los grupos armados no adheridos al NCA se unieran a este antes de que se celebrara la tercera sesión de Panglong 21. A finales de año persistían las diferencias en torno a cuestiones como la denominación de la Unión y la utilización de los calificativos “democrática” y “federal”.

El proceso se caracterizó por una notable exclusión de las mujeres, aunque diferentes organizaciones y plataformas reivindicaron una mayor participación de las mujeres e inclusión de la perspectiva de género y elaboraron diferentes recomendaciones en esta línea. La plataforma Alliance for Gender Inclusion in the Peace Process (AGIPP) señaló que el acuerdo de alto el fuego de alcance nacional (NCA por sus siglas en inglés) no hace referencia a ninguno de los estándares internacionales en materia de género, paz y seguridad y carece de una definición de violencia e inseguridad que incluya cuestiones de género y, que además, los mecanismos de implementación del NCA excluyen a las mujeres. En su análisis de la sesión de la Conferencia de Paz Panglong 21 que se celebró durante 2017, AGIPP señaló que de los 37 puntos acordados en la conferencia, solamente tres hacían referencia de manera directa a cuestiones vinculadas a los derechos de las mujeres y cuatro lo referenciaban de forma indirecta. Por otra parte, el Gobierno ofreció cifras sobre la asistencia a la segunda sesión de la conferencia Panglong 21, que evidenciaron que de las 910 personas que asistieron, solo 154 eran mujeres, lo que representó el 17%, lejos del 30% comprometido anteriormente. Por otra parte, entre algunas de las acciones de esta plataforma para promover la adecuación del proceso de paz en Myanmar a los estándares internacionales en género, paz y seguridad, cabe destacar la elaboración de varios informes y acciones de incidencia. AGIPP recomendó, entre otras cuestiones, la reforma de la Constitución

de 2008, para eliminar las cláusulas que sustentan la discriminación de las mujeres, establecer mandatos que establezcan cuotas de al menos el 30% para garantizar la participación en el proceso de paz e implementar los instrumentos de igualdad de género aprobados por el Gobierno, pero que nunca han sido llevados a la práctica, entre otras cuestiones.

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

Síntesis:

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

A pesar de que los niveles de violencia siguieron reduciéndose y alcanzaron su mínimo histórico desde el inicio del conflicto armado en 2004, se registraron escasos avances en el proceso de paz. Ambas partes solamente se reunieron en dos ocasiones en Kuala Lumpur con la facilitación del Gobierno malasio: en febrero y en septiembre. A finales de febrero ambas partes anunciaron un acuerdo sobre la cuestión que habían estado negociando en los últimos tiempos: el establecimiento de varias zonas de seguridad en las provincias de Yala, Patanni y Narathiwat en las que pudieran llevarse a cabo acuerdos de cese o reducción de la violencia. Según trascendió posteriormente en el mes de marzo, se habría acordado el establecimiento de zonas de seguridad en cinco distritos –aunque sin determinar cuáles–, así como la conformación de

equipos de supervisión del acuerdo integrados por miembros del Estado, de MARA Patani y de población local. Sin embargo, durante el año no se registraron avances en la implementación de dicho acuerdo. Según el Gobierno, las principales explicaciones para este bloqueo fueron dos. En primer lugar, la falta de acuerdo sobre las demandas de inmunidad exigidas por MARA Patani para que algunos de sus miembros pudieran desplazarse libremente por los distritos designados y supervisar la evolución del acuerdo del mes de febrero. El segundo elemento que dificultó el avance del proceso de paz fueron las dudas sobre si el principal grupo armado que opera en el sur del país, el BRN, formaba parte de MARA Patani y, por tanto, si apoyaba el diálogo. Varios medios de comunicación especularon sobre las malas relaciones entre el BRN y MARA Patani, y en varias ocasiones el Gobierno cuestionó el compromiso del BRN con las negociaciones de paz. De hecho, poco después de que trascendieran los detalles sobre el acuerdo alcanzado a finales de febrero sobre las zonas de seguridad se registró un notable incremento en el número de episodios de violencia. Además, a mediados de abril el BRN emitió un comunicado en el que criticaba las negociaciones de paz entre Bangkok y MARA Patani y en el que volvía a explicitar sus condiciones para participar en el diálogo (dando a entender, por tanto, que no participaba en las negociaciones con MARA Patani): la designación conjunta de un mediador, el diseño compartido de un proceso de negociación, y la presencia de observadores internacionales. A finales de septiembre, un portavoz del BRN reafirmó que su grupo no pensaba formar parte del actual proceso de negociación y advirtió que su grupo proseguiría con las

acciones armadas hasta que el Gobierno no accediera a diseñar un proceso de negociación aceptado por ambas partes. A finales de año, algunos analistas señalaron que en 2018 podrían iniciarse conversaciones de paz en Arabia Saudita que incluyeran a la facción del BRN liderada por Doonoh Wae-mano. Por su parte, MARA Patani desmintió en varias ocasiones las informaciones sobre el distanciamiento del BRN hacia MARA Patani y el proceso de paz señalando que tres de los principales puestos de la organización paraguas (que formalmente agrupa a las principales grupos insurgentes del sur del país) están ocupados por miembros del BRN (Awang Jabat, Sukree Hari y Ahmad Chuwol). Sin embargo, el Gobierno expresó sus dudas sobre el grado de representatividad de dichas tres personas en el seno del BRN.

En el mes de septiembre ambas partes llevaron a cabo una reunión técnica en Kuala Lumpur, pero no asistió el jefe del panel negociador gubernamental y no se alcanzaron acuerdos significativos. Sin embargo, **a finales de año el secretario del panel negociador del Gobierno declaró que el Gobierno tenía la intención de presentar en la siguiente ronda de negociación (prevista para principios de 2018) un plan para la implementación de las zonas de seguridad: la creación de una oficina de coordinación segura para todas las partes en la que miembros del Gobierno, MARA Patani y la sociedad civil** pudieran evaluar la implementación del acuerdo y atender las demandas de la población civil de Yala, Patani y Narathiwat sobre el mismo. A pesar de la falta de avances sustantivos durante el año, el Gobierno desmintió en varias ocasiones la finalización o el bloqueo del proceso de paz.

5. Negociaciones de paz en Europa

- Un 16% de los procesos de paz en el mundo en 2017 (siete de los 43 casos) tuvieron lugar en Europa.
- Todos los procesos de paz en el continente europeo involucraron a los gobiernos estatales como una de las partes negociadoras, excepto en el caso del País Vasco –escenario de un proceso de diálogo multilateral sin el Ejecutivo central.
- La totalidad de los procesos de paz en el continente contaron con el acompañamiento de terceras partes, a través de diferentes formatos y funciones.
- La mayoría de procesos de paz en Europa transcurrieron con formatos de negociación poco inclusivos, sin participación ciudadana, si bien sectores de la sociedad civil reclamaron participación.
- Se produjeron algunos avances en 2017 en torno a aspectos humanitarios en diversos procesos de paz, como el mayor acuerdo de intercambio de prisioneros en Ucrania hasta la fecha, si bien los procesos continuaron mayoritariamente estancados en los temas de fondo.
- Los procesos de paz en Europa continuaron careciendo de perspectiva de género y se evidenció de nuevo en 2017 los déficits de las arquitecturas de género, como el papel marginal del comité de igualdad de género chipirota.
- Los Gobiernos de Armenia y Azerbaiyán no lograron concretar medidas sobre los compromisos previos de reforzar la supervisión del alto el fuego y establecer mecanismos de investigación.
- El grupo armado ETA se desarmó en 2017, a través de un proceso con verificación internacional y participación ciudadana, mientras continuaron pendientes retos en el País Vasco en el ámbito de la convivencia, memoria y personas presas, entre otros.
- En Chipre, pese a algunos hitos en 2017 y avances en gobernanza, reparto de poder y propiedad, no logró avanzarse lo suficiente como para alcanzarse el esperado acuerdo, y se dio paso a finales de año a una fase de reflexión.

El presente capítulo analiza los principales procesos y negociaciones de paz en Europa durante 2017. 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, incluyendo referencias a la perspectiva de género.

Tabla 5.1. **Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2017**

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

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

5.1. Negociaciones en 2017: tendencias regionales

En el **continente europeo** se identificaron en 2017 siete procesos de paz, la misma cifra que en 2016. Representa un 16% con respecto al total de procesos de paz en el panorama global en 2017 (43 procesos en todo el mundo). De esos siete procesos de diálogo, solo uno hacía referencia a un conflicto armado aún activo: la guerra en Ucrania, iniciada en 2014. El resto de procesos abordan situaciones pasadas de conflicto armado o de crisis sociopolítica y, con la excepción de España (País Vasco), todos transcurrían aún en un contexto de tensión, de intensidades diversas (tensión de alta intensidad en el caso del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj, y tensiones de baja intensidad en Georgia en relación a Abjasia y Osetia del Sur, Moldova y Serbia-Kosovo).⁶ **Geográficamente, el 57% de los procesos de paz (cuatro casos) tuvieron lugar en países ex soviéticos.** De esos cuatro casos, tres procesos transcurren en la región del Sur del Cáucaso, mientras el cuarto abarca el este de Europa (Ucrania). El atípico proceso de diálogo multilateral en torno a la cuestión vasca es el único proceso activo en Europa occidental.

Todos los procesos de paz en el continente europeo involucraron a los Gobiernos estatales como actores negociadores, excepto en el caso del País Vasco

En relación a los **actores** involucrados en la negociación, **en todos los procesos de diálogo del continente europeo eran parte negociadora los Gobiernos de los Estados en que transcurrían los conflictos, con excepción del caso de España (País Vasco).** En este último proceso, pese a la existencia de negociaciones en el pasado con participación de sucesivos Gobiernos españoles (con intentos de conversaciones de paz con el grupo armado ETA por parte todos los gobiernos desde el reinicio de la democracia hasta el fin del proceso de paz en 2016 bajo la presidencia de gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero), el nuevo escenario abierto desde 2011 ha comportado diálogo y contactos multilaterales entre partidos políticos, ayuntamientos y gobiernos regionales, sindicatos, sociedad civil y actores internacionales, e interacciones con el grupo armado ETA. Así, **el caso del País Vasco se consolidó como un modelo de diálogo innovador**, en el que pese a la negativa de un Estado a negociar, un gran abanico de actores políticos y sociales implicados –con apoyo internacional– establecen un marco amplio de diálogo,

Mapa 5.1. Negociaciones de paz en 2017 en Europa



■ Países con procesos y las negociaciones de paz en Europa en el año 2017

6. Para más información sobre la evolución de estas tensiones véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2018! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria, 2018.

lográndose avances en asuntos clave de lo que sería una agenda de un proceso convencional, entre ellos, el desarme de ETA en 2017 y las perspectivas de disolución del grupo en 2018.

Otro elemento a destacar en el caso del continente europeo fue el **elevado número de procesos (86%, o seis casos) en los que participaban actores autoproclamados como Estados, con control territorial, en su mayoría sin apenas reconocimiento internacional y, todos ellos, apoyados por al menos una potencia regional o internacional.** No obstante, **el estatus de esas entidades en el formato negociador fue diverso: fueron parte consultada, pero con escaso margen negociador en unos casos, y actor negociador de pleno derecho en otros.** Así, en el caso de Nagorno-Karabaj –apoyada aunque no reconocida por Armenia–, era parte consultada en el marco de un proceso bilateral entre Armenia y Azerbaiyán, con mediación de la OSCE. En Chipre, la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre, reconocida solo por Turquía, era parte negociadora en el proceso de diálogo entre los representantes políticos de las dos comunidades de la isla, facilitado por la ONU. En las llamadas Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID), los representantes de Osetia del Sur y Abjasia –entidades reconocidas como Estados por Rusia– negocian en la misma mesa con Georgia y Rusia, en un proceso facilitado por la OSCE, la UE y la ONU, y son parte negociadora con Georgia en otros mecanismos de diálogo del proceso (los llamados Mecanismos de Prevención y Gestión de Incidentes, IPRM). En el caso de Transnistria, sin reconocimiento internacional, pero respaldada por Rusia, la entidad era parte negociadora en el proceso de paz bilateral con el Gobierno de Moldova, con mediación de la OSCE. A su vez, los liderazgos de las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y Lugansk (este de Ucrania), que cuentan con apoyo político y militar de Rusia pero sin su reconocimiento formal a la independencia, participan como actor consultado por el Grupo Trilateral de Contacto (Ucrania, Rusia y OSCE), formato paralelo al llamado proceso de Normandía (Ucrania, Rusia, Alemania, Francia). Por otra parte, Kosovo –que a diferencia de los otros casos sí cuenta con un amplio reconocimiento internacional como Estado, por parte de más de un centenar de países– es parte negociadora en el diálogo bilateral con Serbia, facilitado por la UE.

En relación a las terceras partes, **todos los procesos de paz en el continente europeo contaron con implicación internacional en funciones de mediación –incluyendo tareas de facilitación– o de verificación, con especial peso de organizaciones intergubernamentales** frente a otro tipo de actores mediadores. Sobresalió el papel de la OSCE y la UE, actores mediadores o facilitadores en cuatro y dos

procesos, respectivamente. La UE fue también actor observador en los procesos de Chipre y de Moldova (Transnistria). A su vez, la ONU fue el actor mediador del longevo proceso de paz en Chipre, mientras también fue co-mediador en Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) y contribuyó al proceso de diálogo entre Serbia-Kosovo, con un rol menor. Más allá del papel predominante de las organizaciones intergubernamentales, algunos países participaban como terceras partes. Es el caso de Francia y Alemania en el proceso de paz de Ucrania, en el marco del formato de Normandía. A su vez, Reino Unido, Grecia y Turquía, potencias garantes en el conflicto de Chipre –estatus asignado en el Tratado de Garantías de 1960, que les otorga en última instancia derecho de acción con el único objetivo de restablecer la situación definida por el tratado–, participaron en 2017 en el proceso de paz en base a ese estatus específico. Finalmente, también ejercieron como terceras partes **actores individuales facilitadores** en el caso del País Vasco, donde personalidades internacionales integran el llamado

Grupo Internacional de Contacto (GIC) y la Comisión Internacional de Verificación (CIV), que se suman a otros actores facilitadores en el País Vasco, como el Foro Social para Impulsar el Proceso de Paz y, como parte de éste, el Foro Social Permanente.

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. Al tratarse de procesos con un marco estructurado de discusión –o como el caso del País Vasco, con amplios consensos sociales y políticos sobre qué temas requieren ser abordados–, contaban con agendas definidas. Destaca la cuestión del **desarme** en el caso del País Vasco. El grupo armado ETA anunció su desarme en abril de 2017, como resultado de un proceso con participación de la sociedad civil y con supervisión internacional de la CIV y en el cual colaboraron también las autoridades francesas –que aceptaron la entrega de la localización de los arsenales y su posterior gestión– y los gobiernos vasco y navarro, y que contó con apoyo de partidos políticos del País Vasco francés y español. La **futura disolución de ETA** fue otro de los temas en discusión en 2017, tanto en el seno del grupo como en el marco del diálogo multilateral de los diversos actores políticos y sociales. Asimismo, se continuó avanzando en materia de **memoria y convivencia**, en diversos niveles. La cuestión de las **personas presas** se mantuvo en la agenda, con anuncios por parte del colectivo de presos al respecto (con la aceptación de las vías legales y de los beneficios individuales), mientras el Gobierno español mantuvo su negativa a adoptar medidas de acercamiento de presos y transferencia de competencias penitenciarias. La cuestión de personas presas estuvo presente también

Las negociaciones en Europa contaron en 2017 con actores facilitadores en todos los casos, pero fueron procesos en su mayoría sin participación ciudadana

en el caso de Ucrania, en **clave humanitaria**, con el mayor **intercambio de prisioneros** desde el inicio del conflicto armado, facilitado por la CICR. También en clave humanitaria, en Georgia se avanzó en el intercambio de información para la **localización e identificación de restos mortales de personas desaparecidas** en los conflictos armados de Abjasia y Osetia del Sur.

Los procesos de paz en el continente europeo carecerían en su mayoría de perspectiva de género

Por otra parte, la cuestión sustantiva de la definición del **estatus de las áreas en disputa** –un elemento de la agenda de buena parte de los procesos en Europa (Ucrania, Armenia–Azerbaiyán, Moldova e, indirectamente en Georgia y en Serbia-Kosovo)– continuó mayoritariamente estancada en las negociaciones analizadas. Así, en Ucrania siguió siendo objeto de controversia, vinculada en parte a la interpretación sobre el cronograma de implementación de los acuerdos de Minsk (exigencia de Ucrania de una **retirada previa del armamento y de las fuerzas externas** y recuperación del **control de la frontera** con Rusia, y posición rusa y de las autoridades del Donetsk y Lugansk de exigir avances en las cuestiones políticas, como estatus y elecciones, antes que control de fronteras). En el caso de Moldova, el Gobierno moldavo anunció un borrador con una propuesta de estatus para Transdniestria y próximas negociaciones al respecto, si bien analistas vaticinaron retrasos y dificultades. Las cuestiones de **seguridad** fueron un elemento clave en los procesos en el continente europeo. Así, el tema de seguridad y garantías fue una cuestión crucial en las discusiones en 2017 en Chipre. Pese a que se fijaron los parámetros en enero, finalmente no se logró acuerdo en la Conferencia de Chipre de junio. El ámbito de seguridad quedó reflejado también en las negociaciones sobre compromisos con el **no uso de la fuerza** en el conflicto de Abjasia y Osetia del Sur –sin avances–; en las negociaciones sobre **altos el fuego** en Ucrania, con nuevos altos el fuego parciales durante 2017 y reiterados incumplimientos, y sobre **mecanismos de observación**. Respecto a este último punto, en Ucrania se abrió la puerta a discusiones sobre una posible misión de mantenimiento de la paz de la ONU, mientras en el proceso entre Armenia y Azerbaiyán no se lograron avances concretos en los compromisos previos para la ampliación del reducido equipo de observadores de la OSCE, ni para la creación de un mecanismo de investigación de incidentes. Cabe destacar también la decisión de Rusia de retirarse del Centro Conjunto de Control y Coordinación (JCCC) –órgano establecido para facilitar la implementación del alto el fuego de los acuerdos de Minsk y cuyo trabajo es supervisado por la misión de la OSCE–. También en relación a la seguridad, fueron numerosos los temas abordados en las Conversaciones Internacionales de Ginebra –que dirimen el conflicto en Abjasia y Osetia del Sur– relativos a medidas consideradas como una amenaza entre los respectivos participantes. En el caso de Chipre, además de seguridad y garantías, los otros temas destacados de

la agenda –y sobre los que aún no había acuerdo– eran **territorio, propiedad** y cuestiones relativas a **gobernanza y reparto de poder**. En el caso del proceso de Kosovo, que aborda la normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo, un tema fundamental del año fue la **integración de jueces, fiscales y personal judicial** de las áreas serbias del norte de Kosovo en el sistema judicial kosovar. Por otra parte, la cuestión de **medidas de confianza** fue un ámbito destacado de la negociación en 2017 entre Moldova y Transdniestria, con varios acuerdos en este ámbito.

En relación a la evolución de las negociaciones, cabe destacar el **estancamiento en los procesos de Armenia–Azerbaiyán** –sin avances con respecto a compromisos anteriores, si bien el proceso no hubo de enfrentarse a una crisis de la magnitud de 2016 y los presidentes mantuvieron una cumbre presidencial–, en **Ucrania** –sin progresos en cuestiones sustantivas, pero con pasos relevantes en el ámbito humanitario–, y en **Georgia** –con escalada de acusaciones de medidas hostiles, presentes en la mesa negociadora, y sin avances en temas de fondo. En **Chipre** se produjeron progresos en diversos momentos del año –con diversos hitos históricos– y elevadas expectativas que, sin embargo, no se tradujeron finalmente en acuerdo, dando paso a una fase de reflexión en la segunda mitad del año. Asimismo, en el proceso Serbia-Kosovo se dieron ciertos retrocesos y avances limitados.

Por otra parte, en relación a la **perspectiva de género** en los procesos de paz del continente europeo, ésta continuó mayoritariamente ausente, sin tampoco participación destacada ni efectiva de organizaciones de mujeres o expertas de género en los procesos. **Ni la UE ni la OSCE ofrecían datos públicos sobre el número de asesoras de género en sus equipos de mediación o facilitación**. En el caso de Georgia, la misión de la UE –que co-facilita los mecanismos de diálogo del nivel inferior a las GID, los llamados IPRM– sí contaba con una persona asesora de género y puntos focales de género, no así el representante especial de la UE para el Cáucaso Meridional y la Crisis en Georgia –co-mediador en las GID, junto a la OSCE y la ONU. A su vez, la delegación de Georgia en las GID contaba con un 30% de mujeres, sin información sobre su *expertise* de género. La ONU, por su parte, a través del informe anual del secretario general de la ONU comunica de manera agregada sobre presencia de mujeres, demandas de asesoramiento de género y consultas a sociedad civil en el conjunto de procesos co-mediados por la ONU, pero no de manera individualizada. En relación a los obstáculos, nueva evidencia investigadora mostró la **falta de voluntad política** de integrar la perspectiva de género en las delegaciones grecochipriota y turcochipriota, así como las **limitaciones de la arquitectura de género** del proceso, por la posición marginal del comité técnico de igualdad de género y la falta de interacción con los movimientos

de mujeres de la isla. A su vez, organizaciones de mujeres de Ucrania reclamaron participación en las negociaciones. Por otra parte, cabe señalar que de los siete procesos de paz en el continente europeo, uno de ellos (14%), el proceso de paz en torno a Nagorno-Karabaj, transcurría en dos países con altos índices de discriminación de género (Armenia y Azerbaiyán), según el índice de Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) de la OCDE. Precisamente, ambos países continuaron sin un Plan de Acción Nacional (NAP, por sus siglas en inglés) de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, si bien en ambos había en marcha preparativos para ello. No obstante, representantes de la sociedad civil de Armenia señalaron la falta de participación de la sociedad civil en el proceso gubernamental de preparación del NAP.

5.2 Análisis de casos

Europa Occidental

España (País Vasco)	
Actores negociadores	ETA, actores políticos y sociales del País Vasco
Terceras partes	Grupo Internacional de Contacto (GIC), Comité Internacional de Verificación (CIV), Foro Social para Impulsar el Proceso de Paz y Foro Social Permanente
Acuerdos relevantes	--

Síntesis:

Desde el fin de la dictadura franquista en España, se han producido diversos intentos de resolución del conflicto que ha involucrado a la organización armada ETA, creada en 1959 en demanda de la autodeterminación de los territorios considerados como Euskal Herria y la creación de un Estado socialista. A lo largo de las décadas de conflicto, se han denunciado múltiples formas de violencia, incluyendo muertes causadas por la violencia de ETA (837 fallecidos), por la acción de las fuerzas de seguridad (94) y por grupos paramilitares (73), así como otras violaciones de derechos humanos, incluyendo tortura por las fuerzas de seguridad y extorsión económica de ETA. Negociaciones entre 1981 y 1982 llevaron a la disolución en 1982 de ETA político-militar VII Asamblea. Las llamadas Conversaciones de Argel a finales de los ochenta, bajo el Gobierno socialdemócrata del PSOE, y las aproximaciones a ETA a finales de los noventa por el Gobierno conservador del PP, acompañadas de treguas, fracasaron. 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 de ETA 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 (2011), 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.

Se produjeron nuevos avances durante el año en relación al conflicto en el País Vasco, con la consecución del desarme de ETA en abril y el debate interno en la organización sobre su futuro, que podría llevar a su disolución en 2018.

ETA anunció en marzo su desarme unilateral y sin condiciones para el 8 de abril. En paralelo al anuncio trascendió que el lehendakari vasco, Íñigo Urkullu, se reunió con antelación con el presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, para informarle de los planes de desarme de ETA. En declaraciones públicas, Rajoy exigió a ETA su desarme y disolución. A su vez, unos días antes del anunciado desarme, un portavoz del grupo anunció que tras el desarme el grupo abrirá un proceso de discusión interno de varios meses sobre el futuro del grupo. Una mayoría de partidos políticos del País Vasco y de Navarra – con excepción del PP, UPN y PSN-PSOE-, así como los principales sindicatos vascos, firmaron un manifiesto de apoyo al previsto desarme. A su vez, organizaciones de víctimas, políticos e intelectuales impulsaron un comunicado conjunto en defensa del fin de ETA sin impunidad, en que reclamaron a los Gobiernos español y francés la aplicación estricta de la ley, exigiendo que el desarme quede sujeto al Estado de Derecho. El documento fue respaldado por asociaciones como Fundación Víctimas del Terrorismo, Asociación Víctimas del Terrorismo y Covite.

El desarme de ETA se llevó a cabo el 8 de abril, con un acto no público en que el Comité Internacional de Verificación (CIV) entregó a la justicia francesa las ubicaciones del armamento de ETA. Además, asociaciones de la sociedad civil y actores civiles próximos a la izquierda abertzale organizaron una jornada pública de celebración del desarme en la localidad francesa de Bayona (Francia) el mismo día 8. En la víspera, ETA emitió un comunicado, difundido en la víspera del desarme por la cadena británica BBC, en que se declaró organización desarmada, habiendo entregado todo el arsenal que controlaba. Tras la entrega de las ubicaciones a las autoridades judiciales francésas, las fuerzas de seguridad del país galo procederían a su localización y análisis. El Comité Internacional de Verificación informó sobre el inventario del armamento, que consistía de ocho depósitos de armas, con en torno a 120 armas de fuego, tres toneladas de explosivos, municiones y detonadores. El proceso de desarme contó con participación de la sociedad civil, a través de la figura de los llamados Artesanos de la Paz, consistentes en representantes de organizaciones de la sociedad civil. Así, 172 personas observadoras de la iniciativa Artesanos de Paz custodiaron los ocho depósitos hasta la recogida de armamento por las autoridades francesas. El proceso de desarme contó con la implicación del

Gobierno vasco, que mantuvo comunicación activa con los Gobiernos francés y español. No obstante, el Gobierno vasco no participó en los actos públicos de la jornada de celebración del desarme en Bayona.

En la segunda mitad del año se dieron nuevos pasos hacia la resolución del conflicto. Entre ellos, **el colectivo de presos de ETA, EPPK, anunció en julio el respaldo a la opción de acogerse a las vías legales existentes y los beneficios penitenciarios individuales para obtener su excarcelación**, con un 73% de votos a favor y un 14% en contra en un proceso de reflexión y votación interna -con una participación del 87,2% de los presos-, dando por superada la autodenominada “fase de resistencia”. A su vez, el Foro Social Permanente expresó en junio que existían las condiciones para un diálogo inclusivo con participación de la mayoría de partidos políticos actores políticos y de todos los sindicatos del País Vasco sobre la situación de las personas presas. Así lo señalaron tras las rondas de contactos iniciadas en mayo, tras la conclusión del IV Foro Social, centrado en la cuestión de presos y personas huidas. A su vez, de la mano del Foro Social Permanente de Navarra, el Parlamento navarro acogió en abril un encuentro sobre mujeres navarras víctimas de tortura, en el que se compartieron testimonios de víctimas así como se analizaron políticas públicas para la construcción de convivencia. A su vez, **un informe elaborado por el Instituto Vasco de Criminología de la Universidad del País Vasco, por encargo del Gobierno vasco en el marco de su plan de convivencia, constató que entre 1960 y 2014 un total de 3.415 personas denunciaron 4.113 casos de torturas en el País Vasco (17% mujeres y 83% hombres)**, si bien señala que el alcance real sería mucho mayor. El trabajo realizado daba veracidad a las denuncias, sobre la base de las pruebas testificales, documentales y periciales. El informe señala un descenso de las denuncias desde 2004, sin casos en su poder en 2015 y 2016. Por otra parte, miles de personas –en torno a 6.200 según fuentes policiales y 11.000 según organizadores- se manifestaron en París en diciembre para demandar el fin de la dispersión. Por otra parte, varios meses después del desarme, ETA anunció en un comunicado en septiembre que había iniciado ya un debate interno para decidir sobre el futuro de la organización. Por otra parte, durante el año todos los partidos políticos del Parlamento vasco, con excepción del Partido Popular, acordaron crear la Ponencia sobre Memoria y Convivencia dentro de la Comisión de Derechos Humanos. Su establecimiento supuso un paso adelante tras el bloque en la legislatura anterior.

***El grupo armado
ETA llevó a cabo su
desarme, supervisado
por el Comité
Internacional de
Verificación***

Europa Oriental

Moldova (Transdniestria)	
Actores negociadores	Moldova, autoproclamada República de Transdniestria

Terceras partes	OSCE (mediadora), Ucrania y Rusia (países garantes) y EEUU y UE (observadores) en el formato 5+2
Acuerdos relevantes	Acuerdo sobre los Principios para un arreglo pacífico del conflicto armado en la región del Dniester de la República de Moldova (1992), Memorándum sobre las bases para la normalización de las relaciones entre la República de Moldova y Transdniestria (Acuerdo de Moscú) (1997)

Síntesis:

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

El proceso de paz asistió a avances muy significativos, con la firma a finales de año de un protocolo de medidas de confianza. El impulso en 2017 se produjo apoyándose, a su vez, en los avances de 2016, año en que se reanudó

el proceso negociador en su formato 5+2 y en que se firmó el llamado Protocolo de Berlín,⁷ que incluía pasos detallados para avanzar en cuestiones concretas de construcción de confianza. En 2017, bajo presidencia austríaca de la OSCE –organización mediadora en el conflicto–, las partes negociaron sobre el llamado “paquete de ocho”, que incluía cuatro aspectos fundamentales del Protocolo de Berlín (entre

ellos reconocimiento mutuo de diplomas expedidos en Transdniestria, uso de vehículos con matrículas emitidas en Transdniestria en el tráfico rodado internacional y telecomunicaciones), así como las cuestiones de uso del alfabeto latino en colegios de Transdniestria; tierras cultivables de Dubasari; libertad de movimiento para personas, bienes y servicios; y la reapertura del puente de Gura Bicului-Bychok. El representante especial de la presidencia de turno de la OSCE para el proceso de

7. *Protocol of the Official Meeting of the Permanent Conference for Political Questions in the Framework of the Negotiating Process on the Transdniestrian Settlement*, 2-3 de junio de 2016, Berlín, <https://www.osce.org/moldova/244656?download=true>

resolución sobre Transdniestria, Wolf Dietrich Heim, llevó a cabo varios viajes a la región y reuniones con representantes de ambas partes por separado y conjuntamente. Entre los encuentros, Heim mantuvo una reunión con los jefes negociadores de ambas partes en conflicto en la localidad de Bender en septiembre, en el que ambas partes pusieron de manifiesto las áreas sobre las que estaban dispuestas a alcanzar acuerdos en el marco del “paquete de ocho”. Como primera medida de confianza de esta nueva etapa, **las delegaciones de Moldova y Transdniestria acordaron en noviembre la reapertura del puente Gura Bicului-Bychok, que conecta las dos orillas del río Dniester/Nistru.** Se trata de una infraestructura de comunicación estratégica para la comunicación entre ambos territorios, destruida durante el conflicto armado y rehabilitada a comienzos del s.XXI, pero que había permanecido cerrada. La decisión sobre su reapertura, materializada en la firma conjunta de un protocolo el 3 de noviembre, fue calificada de decisión histórica por el jefe de la misión de la OSCE en Moldova y co-mediador del formato 5+2, Michael Scanlan. Por su parte, el representante especial de la OSCE también destacó su simbolismo y significado práctico.

A la decisión sobre la reapertura del puente Gura Bicului-Bychok siguieron nuevos pasos. Así, **el 25 de noviembre, el vicepresidente moldavo para la reintegración, George Balan, y el líder de Exteriores de Transdniestria, Vitaly Ignatiev, firmaron otros cuatro acuerdos sobre medidas de confianza,** que incluían el reconocimiento de diplomas expedidos por la Universidad Estatal Shevchenko de Transdniestria; garantías de funcionamiento para colegios gestionados por la Administración moldava y que usen el alfabeto latino; puesta en marcha de un servicio de comunicación telefónica directa entre los dos territorios así como legalización del servicio de telefonía móvil en Transdniestria; y la autorización a agricultores moldavos de acceso a tierras en la región de Dubasari. Finalmente, en una nueva reunión del formato 5+2 –la primera desde junio de 2016–, celebrada en Viena entre el 27 y 28 de noviembre, las partes firmaron un nuevo protocolo (conocido en su versión abreviada como el Protocolo de Viena)⁸ en que se recapitulaban los últimos acuerdos alcanzados (la reapertura del puente y los cuatro acuerdos del 25 de noviembre) y se acordaban los pasos a seguir. Entre éstos, en primer lugar, las partes acordaron llevar a cabo nuevos esfuerzos para resolver otras cuestiones prioritarias contempladas en el Protocolo de Berlín. En segundo lugar, reafirmaron su voluntad de coordinar y firmar antes de febrero de 2018 un acuerdo para uso de vehículos de Transdniestria en el tráfico rodado internacional. En tercer lugar, acordaron alcanzar durante 2018 resultados prácticos sobre la implementación de

**Moldova y
Transdniestria
acordaron medidas
de construcción de
confianza, recogidas
en el Protocolo de
Viena, así como
nuevos pasos a seguir**

los puntos 5 y 6 del Protocolo de Berlín (intercambio de información sobre procesos penales y garantías de implementación de los acuerdos del proceso negociador). En cuarto lugar, se comprometieron a continuar sobre la base de los logros obtenidos y a avanzar aún más en cuestiones socioeconómicas y humanitarias. En quinto lugar, las partes se pronunciaron favorables a un trabajo “rítmico” en el proceso en todos sus niveles, aunque sin especificar frecuencias de rondas de reuniones. En sexto lugar, las partes reafirmaron sus compromisos previos para resolver todas las cuestiones exclusivamente a través de negociaciones.

En paralelo, y en línea con el compromiso ya expresado por el Gobierno moldavo en 2016 de desarrollar un concepto político de estatus especial para Transdniestria, **el representante especial de Moldova en las negociaciones y viceprimer ministro para la Reintegración, Gheorghe Balan, afirmó en noviembre que a finales de año sería posible iniciar negociaciones sobre el estatus especial para Transdniestria.** Balan afirmó que el Gobierno había preparado ya un documento borrador sobre el estatus especial de la región, sobre el cual se estaba en consultas con actores no gubernamentales y que, a su vez, sería compartido con actores internacionales. Algunos análisis expresaron dudas sobre las posibilidades de avances en la resolución final del conflicto y vaticinaron una ralentización del proceso y dificultades en 2018 en relación a la cuestión del estatus especial.

Por otra parte, en relación a otros niveles del proceso de paz, como los contactos entre población de ambos territorios, una treintena de representantes de organizaciones de la sociedad civil de los dos lados del conflicto mantuvieron un retiro informal en agosto, en el que abordaron vías de cooperación y compartieron experiencias en proyectos conjuntos. Por otra parte, en relación a la dimensión de género, **Moldova continuó sin un Plan de Acción Nacional sobre la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU.** En 2017 la situación de las personas lesbianas, gays, transexuales e intersex continuó expuesta a estigmatización, incluyendo críticas públicas del presidente moldavo a la población LGBTI.⁹

Ucrania (este)	
Actores negociadores	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas Repúblicas Populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia ¹⁰
Terceras partes	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ¹¹); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ¹²)

8. *Protocol of the Official meeting of the Permanent Conference for Political Questions in the Framework of the Negotiating Process on the Transnistrian Settlement*, 27-28 de noviembre de 2017, <https://www.osce.org/chairmanship/359196?download=true>.

9. Amnistía Internacional, *Informe 2017/18. La situación de los derechos humanos en el mundo*. AI, 2018.

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

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

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 en 2013-2014; salida del presidente Yanukóvich en 2014; anexión de Crimea por Rusia ese año) en la que también hubo algunos intentos de negociación entre el entonces Gobierno y la oposición.

El proceso de paz en Ucrania continuó afrontando numerosas dificultades, con continuas violaciones del alto el fuego y estancamiento en las negociaciones y en la implementación de los acuerdos de Minsk.

En relación a la situación de seguridad, en 2017 se acordaron nuevos altos el fuego, en línea con el año anterior. Así, entraron en vigor nuevas treguas en febrero –tras la grave escalada de violencia de febrero–, abril –con motivo de la pascua ortodoxa–, junio –calificado de “alto el fuego de la cosecha”–, a finales de agosto –con el objetivo de facilitar el inicio del curso escolar– y a finales de diciembre –para acompañar la navidad ortodoxa–. No obstante, estos pactos fueron reiteradamente incumplidos y la situación en la zona de conflicto fue de violaciones diarias del alto el fuego. Según International Crisis Group, desde 2014 ha habido 16 altos el fuego, a los que se añaden numerosos altos el fuego de carácter local, pero solo han resultado en desescaladas de muy corto plazo.¹³ Asimismo, en relación a las tres zonas desmilitarizadas acordadas en 2016 en el Grupo Trilateral de Contacto y que debían abarcar las áreas de Zolote, Petrivske y Stanytsia Luhanska, durante 2017 siguió sin haber avances en

relación a Stanytsia Luhanska. En clave negativa, la arquitectura de supervisión de cuestiones de seguridad se vio afectada a finales de año por la **decisión de Rusia de retirarse del Centro Conjunto de Control y Coordinación (JCCC, por sus siglas en inglés), órgano establecido en 2014 para facilitar la implementación del alto el fuego de los acuerdos de Minsk, integrado por representantes militares ucranianos y rusos**, y cuyo trabajo es supervisado por la misión de la OSCE. Rusia justificó su salida por presiones de Ucrania a sus militares rusos en el JCCC, así como por limitar su acceso a la línea del frente e introducir nuevas reglas para la entrada de ciudadanos rusos a Ucrania, que –según Rusia– incumplirían el acuerdo de régimen de libre visado.

Por otra parte, las negociaciones formales de paz continuaron estancadas, en medio de posiciones enquistadas.

Ucrania mantuvo su posición de negativa a avanzar en la implementación de las cuestiones políticas de los acuerdos de Minsk (elecciones, estatus especial para las áreas del este, entre otras) hasta que se den las condiciones de seguridad y se produzca la retirada de armamento y tropas y Ucrania recupere el control del lado ucraniano de la frontera con Rusia. Por su parte, Rusia siguió exigiendo la implementación de los aspectos políticos antes de avanzar en la cuestión del control de la frontera. Así se manifestó en las reuniones durante el año del formato de Normandía (Rusia, Ucrania, Alemania y Francia). En paralelo, y ante la prevista expiración en octubre de 2017 de la ley de estatus especial de las áreas del este aprobada inicialmente en 2014 –y que había de entrar en vigor una vez se celebren elecciones en Donetsk y Lugansk y éstas fueran validadas por la OSCE–, el Parlamento ucraniano aprobó la renovación de la ley, por un año más, pero su implementación siguió pendiente de la celebración de elecciones y su convalidación, así como de desarme en las áreas del este y retirada de fuerzas rusas. El nuevo texto omitió toda referencia a los acuerdos de Minsk, evidenciando el amplio rechazo a los acuerdos entre la clase política ucraniana, a excepción de la mayoría de la coalición gubernamental y partidos pro-rusos. La nueva ley desencadenó nuevas protestas ante el Parlamento, con participación limitada. Asimismo, el Parlamento ucraniano aprobó la primera lectura de la Ley de Reintegración, que generó escepticismo entre círculos diplomáticos occidentales por las escasas disposiciones que contenía para la reintegración de las áreas del este.¹⁴ La ley designa a Rusia como parte agresora en el conflicto y califica a las áreas del Donbás como territorio ocupado.

Por otra parte, y como elemento novedoso, **el Gobierno ruso introdujo en el debate político la posibilidad de una misión de mantenimiento de la paz de la ONU, en contraste con su posición anterior contraria a la presencia de tropas internacionales**, reclamadas por el Gobierno ucraniano desde 2015. Así, Rusia presentó

13. International Crisis Group, *Can Peacekeepers Break the Deadlock in Ukraine?*, Europe Report N° 246, 15 de diciembre de 2017.

14. International Crisis Group, *Ukraine: Military Deadlock, Political Crisis*, Crisis Group Europe Briefing N° 85, 19 de diciembre de 2016; Sasse, Gwendolyn, *High Time to End the War in Ukraine*, Carnegie Europe, 4 de diciembre de 2017.

un borrador de resolución del Consejo de Seguridad de la ONU en septiembre, con la propuesta de una misión de la ONU, si bien de tamaño y mandato limitado, dirigida a dar protección a la misión de la OSCE en la línea de separación. La propuesta fue rechazada por Ucrania y sus socios occidentales, por el riesgo de que resultase en la perpetuación y congelación del conflicto.

El presidente ucraniano expresó disposición a evaluar la propuesta, pero señaló que una posible misión de la ONU tendría que desplegarse en toda la zona de conflicto y en la frontera con Rusia. El Gobierno ruso presentó un segundo borrador, del que no trascendieron todos los detalles, y en el que se contemplaba la posibilidad de un despliegue más allá de la línea de frente, pero sin clarificar la cuestión de la frontera. Pese a las reticencias sobre el recorrido real que pueda tener la propuesta de una misión, dadas las divergencias entre Ucrania y Rusia, ambas partes dejaron abierta esa puerta, mientras también las cancillerías involucradas en el proceso de paz se mostraron favorables a explorar opciones. Así, la cuestión de una posible misión de la ONU fue uno de los temas del formato de negociación bilateral entre EEUU y Rusia abierto tras la creación del nuevo cargo de representante especial de EEUU para las negociaciones en Ucrania, Kurt Volker, en julio de 2017. Volker y Vladislav Surkov, asesor del presidente ruso, Vladimir Putin, mantuvieron varias reuniones en la segunda mitad del año.

En clave humanitaria, durante el año hubo avances en materia de intercambio de prisioneros. Así discusiones y trabajos preparatorios desembocaron **en diciembre en el mayor intercambio de prisioneros hasta la fecha, en el marco de un acuerdo facilitado por la OSCE y el Comité Internacional de la Cruz Roja.** El intercambio se materializó a finales de ese mes e involucró la liberación por el Gobierno ucraniano de 233 personas, mientras las autoridades de Lugansk liberaron a 16 y las de Donetsk a 58. Formalmente Ucrania liberaba a 306 personas, si bien en la práctica liberó a finales de diciembre a 233. De las 73 restantes, parte habían sido puestas en libertad anteriormente y cerca de una treintena rechazaron volver a las áreas bajo control rebelde. También una persona liberada en Donetsk rechazó volver a territorio bajo control de Ucrania. El acuerdo de intercambio contenía mecanismos para ese tipo de situaciones.

Por otra parte, en relación a la dimensión de género del conflicto y el proceso de paz, **organizaciones de mujeres denunciaron los obstáculos a la participación de mujeres en el proceso de paz en Ucrania.** Un informe conjunto de Women International League for Peace and Freedom (WILPF) y otras organizaciones denunció la estigmatización a la que hacen frente las organizaciones que trabajan por el diálogo y la cooperación, incluyendo

organizaciones de derechos de las mujeres.¹⁵ Además, WILPF alertó sobre el impacto de las medidas de austeridad impuestas a Ucrania en los derechos económicos y sociales de las mujeres ucranianas y, con ello, en sus posibilidades de participar en los esfuerzos de construcción de paz, incluyendo negociaciones de paz. WILPF instó al Gobierno ucraniano a adoptar medidas para promover y proteger el espacio de la sociedad civil, así como medidas contra la estigmatización de los actores que promueven el diálogo. Las recomendaciones también instan a evaluar y rectificar los impactos negativos de las medidas de condicionalidad del Fondo Monetario Internacional sobre los sectores de población más vulnerables, a usar un enfoque de género en los programas de reducción de la pobreza, así como a armonizar la legislación antidiscriminación, entre otros aspectos.

Rusia y Cáucaso

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

Síntesis:

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

El proceso de paz en torno a Nagorno-Karabaj se mantuvo estancado, sin avances en cuestiones

15. Alternative Youth Centre, Center for Social and Labour Research, Centre of the Future, Child Smile, East Donbas Regional Development Agency Gender Dnipro, Theatre for Dialogue, Women's International League for Peace and Freedom, *Obstacles to Women's Meaningful Participation in Peace Efforts in Ukraine. Impact of Austerity Measures and Stigmatisation of Organisations Working for Dialogue*, Universal Periodic Review of Ukraine, Joint submission to the UPR Working Group 28th session, noviembre de 2017. En https://wilpf.org/wp-content/uploads/2017/04/UKRAINE.UPR_JointSubmission-30-Mar-2017.pdf.

sustantivas y sin llegarse a concretar nuevas medidas relativas a la supervisión del alto el fuego derivadas de compromisos recientes, mientras el contexto continuó siendo de grave volatilidad y violaciones del alto el fuego –incluyendo con uso armamento pesado. En 2017 el proceso negociador no hubo de enfrentarse a una crisis de la magnitud del año anterior – al menos 200 víctimas mortales en abril de 2016, cuando el conflicto armado se reinició y que resultó en la toma militar de Azerbaiyán de dos áreas de Nagorno-Karabaj–, si bien sí se produjeron nuevas escaladas de violencia, como en febrero y mayo, que incluyeron uso de armamento pesado y armas antitanque. Esos nuevos incrementos de violencia, la situación de volatilidad y la mayor presencia y uso de armamento pesado generaron nuevas llamadas de alerta por parte de mediadores y analistas, por los riesgos de que escaladas de violencia deriven en una reapertura de la guerra a gran escala.

Tras las escaladas de febrero y mayo, los copresidentes del Grupo de Minsk de la OSCE (Rusia, Francia y EEUU) instaron a las partes a abstenerse del uso de la fuerza, a medidas para reducir la tensión y a reanudar las negociaciones, y llevaron a cabo en marzo y junio visitas y reuniones por separado con los presidentes y ministros de Exteriores de Armenia y Azerbaiyán, así como visitas a Nagorno-Karabaj. **Se reanudó en octubre el diálogo al nivel presidencial, con una reunión entre los presidentes armenio, Serzh Sargsyan, y azerbaiyano, Ilham Aliyev, en Ginebra, bajo los auspicios del Grupo de Minsk de la OSCE.** Estuvo precedida de nuevas reuniones del Grupo de Minsk con los ministros de Exteriores armenio y azerbaiyano en julio en Bruselas y en septiembre, durante la celebración de la Asamblea General de la ONU. Según el Grupo de Minsk, la cumbre presidencial se celebró en un clima constructivo y los presidentes acordaron adoptar medidas para intensificar el proceso negociador, así como medidas adicionales para reducir las tensiones en la Línea de Contacto. No obstante, no se anunciaron aún acuerdos en medidas concretas derivadas del compromiso alcanzado en 2016 de acordar lo antes posible un mecanismo de investigación de incidentes, bajo el paraguas de la OSCE, ni tampoco de fortalecimiento del equipo de observadores de la Oficina del Representante Especial de la OSCE. La cuestión de las medidas adicionales volvió a estar en la agenda de nuevas reuniones mantenidas en noviembre entre los co-mediadores y los ministros de Exteriores por separado. Las partes acordaron reimpulsar la cuestión de la expansión del equipo de Representante Especial en la cumbre ministerial de la OSCE en Viena en diciembre. En dicha cumbre, los representantes de

los países co-mediadores expresaron satisfacción por la intensificación de las negociaciones. No obstante, el año terminó sin resultados concretos ni en cuestiones sustantivas ni en las medidas adicionales.

Armenia y Azerbaiyán reanudaron el diálogo al nivel presidencial, pero no lograron avanzar en medidas concretas para implementar sus compromisos de 2016 de fortalecimiento de la supervisión del alto el fuego

Por otra parte, en relación a otros niveles del proceso de paz, el Grupo de Minsk de la OSCE valoró positivamente en noviembre la decisión de las partes en conflicto de tomar en consideración las propuestas del Grupo de Minsk para la reanudación de los contactos entre población de ambos lados de la línea de conflicto. Por otra parte, activistas favorables al diálogo continuaron expresando preocupación por los riesgos de reinicio del conflicto, así como por la falta de mecanismos de participación para la sociedad civil.

En relación a la perspectiva de género del conflicto, el proceso de paz continuó sin mecanismos para la participación de mujeres, según denunciaron mujeres activistas de Armenia y Azerbaiyán. Al mismo tiempo, activistas armenias señalaron como una oportunidad la próxima elaboración de un Plan de Acción Nacional (NAP, por sus siglas en inglés) de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU. En ese sentido, el Gobierno armenio estableció en 2017 un grupo de trabajo, de carácter interministerial, para preparar el NAP, que se espera sea aprobado en 2018. No obstante, mujeres activistas denunciaron la falta de mecanismos de participación en este proceso. Cabe destacar que en 2016 el Comité de la CEDAW había expresado preocupación por la falta de un plan de acción nacional en Armenia, así como por la falta de participación de las mujeres en las conversaciones de paz.¹⁶ En línea con esa preocupación, la CEDAW recomendó ese año al Gobierno armenio atender las necesidades específicas de las mujeres afectadas por el conflicto en relación a educación, salud y oportunidades económicas; reimpulsar los esfuerzos para resolver el conflicto, y promover la plena participación de las mujeres en todas las etapas del proceso de paz; así como ultimar y aprobar el NAP sobre la 1325, en cooperación con las organizaciones de mujeres, tomando en consideración todos los aspectos de la agenda de mujeres, paz y seguridad. Por otra parte, en relación a Azerbaiyán, durante el debate global sobre mujeres, paz y seguridad del Consejo de Seguridad en 2017, el Gobierno azerbaiyano no informó sobre medidas concretas para implementar su compromiso sobre la agenda de mujeres, paz y seguridad. Expertas en género de Azerbaiyán informaron de que el Gobierno había iniciado preparativos para un futuro Plan de Acción Nacional, de la mano del Comité Estatal para Asuntos de la Familia, Mujeres y Niños, así como con participación de algunas organizaciones locales y expertas de género.

16. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Armenia*, 25 de noviembre de 2016, CEDAW/C/ARM/CO/5-6, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDODC/GEN/N16/402/31/PDF/N1640231.pdf?OpenElement>.

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

Síntesis:

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

El proceso de paz continuó activo en sus diversos niveles de diálogo, pero afrontó dificultades durante el año, mientras la situación de seguridad se mantuvo mayoritariamente en calma. Se celebraron nuevas rondas de las Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID, por sus siglas en inglés) en marzo, junio y

octubre, **sin avances en la principal cuestión del grupo de trabajo sobre seguridad: el compromiso con el no uso de la fuerza.** En ese sentido, y aunque el Gobierno georgiano señaló “pequeños avances” en esa materia en las GID de marzo, al mismo tiempo afirmó que las partes mantenían diferencias fundamentales en sus aproximaciones a esa cuestión. Así, Rusia mantuvo su posición de no considerarse parte en el conflicto y, con ello, de rechazo a haber de comprometerse con el no uso de la fuerza, defendiendo en cambio compromisos bilaterales entre Georgia y las regiones en disputa. Georgia sostuvo su demanda de un compromiso formal previo de Rusia, como exigencia poder dar apoyo a la declaración multilateral de no uso de la fuerza presentada años atrás por los co-mediadores, sobre la que las partes trabajan y que no necesitaría ser firmada. En las GID las partes abordaron también otras cuestiones. Entre otras, Georgia expuso y denunció lo que considera la integración de ambas regiones en el espacio militar, política, económica y humanitario de Rusia, equiparándolo a una anexión, con críticas específicas al establecimiento de una oficina aduanera rusa en Abjasia en 2017; así como el referéndum de cambio de nombre organizado por Osetia del Sur en abril¹⁹ –junto a las elecciones presidenciales, no reconocidas internacionalmente–. Por su parte, Rusia denunció el incremento de tensión en la región que –según Moscú– causaba la cooperación entre la OTAN y Georgia y, más específicamente, los ejercicios militares de la OTAN en Georgia.

A su vez, el Gobierno georgiano también planteó en las GID cuestiones abordadas durante el año en el nivel de los Mecanismos de Prevención y Respuesta a Incidentes (IPRM, por sus siglas en inglés), como la instalación de elementos que actúan a modo de barrera en la línea fronteriza, medidas denunciadas ya por Georgia en años anteriores. Asimismo, la **decisión de Abjasia de cerrar dos de los cuatro pasos fronterizos en la región –los pasos de Navakevi-Khurcha y Meore Otobaia-Orsantia, usados a diario por cientos de personas–**, tomada en los últimos días de 2016, estuvo muy presente en los IPRM y en las GID de 2017. A las críticas del Gobierno georgiano a la decisión se sumaron también las llamadas de alerta y muestras de preocupación de actores internacionales, como los co-mediadores de las GID y el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, por los impactos de la medida sobre la libertad de movimiento y bienestar de la población de los dos lados de la línea fronteriza, incluyendo escolares. Pese a los pronunciamientos internacionales, las autoridades abjasias se reafirmaron en la medida. Por otra parte, Georgia también denunció la introducción de restricciones a la educación en georgiano en Osetia del Sur, que se añaden a obstáculos anteriores en Abjasia, y que –según Georgia– suponen el cierre de los colegios en lengua georgiana, concentrados en las regiones de Gali

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

18. *Ibid.*

19. En el referéndum de cambio de nombre se aprobó la designación del territorio como “República de Osetia del Sur – Estado de Alania”, que se plasmará en una enmienda constitucional. La consulta fue rechazada por el Gobierno georgiano, que la consideró ilegal.

(en Abjasia) y Akhagori (en Osetia del Sur), áreas donde reside la mayor parte de la población georgiana de ambos territorios. Otro de los ejes de tensión, plasmado en el proceso de diálogo, fue la decisión de las autoridades de Abjasia de retirar los cargos contra el miembro de las fuerzas de seguridad de Abjasia presunto autor de la muerte en mayo de 2016 de un ciudadano georgiano en Khurcha, localidad bajo control georgiano junto a paso fronterizo con Abjasia. Asimismo, en las reuniones de los IPRM se abordaron cuestiones como los casos de detenciones a ambos lados de la línea, los obstáculos para el acceso a tierras cultivables o la distribución de documentos de permiso de residencia a la población georgiana de Abjasia y las restricciones asociadas a esos documentos. En el plano humanitario avanzaron los trabajos de excavación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para la localización e identificación de restos mortales de personas desaparecidas en los conflictos armados de Abjasia y Osetia del Sur. **Los dos mecanismos de coordinación conjunta establecidos por el CICR, en que participan representantes de Georgia y Abjasia, en uno de ellos, y de Georgia, Osetia del Sur y Rusia en el otro, facilitaron información necesaria sobre las ubicaciones para las excavaciones.** En octubre se entregaron a sus familias los restos de 25 personas desaparecidas en la guerra de Abjasia –126 desde la puesta en marcha del mecanismo en 2010. Otras 2.400 personas continuaban desaparecidas.

Representantes de Georgia involucrados en los IPRM mantuvieron reuniones con representantes de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres y mujeres desplazadas por el conflicto, con el fin compartir información y demandas sobre los temas abordados en los IPRM y sobre sus resultados. Entre los temas de discusión, cuestiones relativas al cruce de la línea fronteriza, así como servicios de salud y situación socioeconómica. Las reuniones constituyen un mecanismo de promoción de la participación de mujeres, promovido por ONU Mujeres desde 2013 y posteriormente institucionalizado por el Gobierno de Georgia. Por otra parte, **durante 2017, se avanzó en los trabajos preparativos para el tercer Plan de Acción Nacional (2018-2020) sobre la 1325**, bajo la coordinación de la Comisión interdepartamental para la Igualdad de Género, el Fin de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica. Entre las recomendaciones planteadas por organizaciones de mujeres y la Oficina del Defensor Público se incluían la dotación presupuestaria del nuevo NAP, la “localización” o traslación del NAP en los diversos niveles y realidades locales, la creación de espacios para la participación de mujeres afectadas por el conflicto en los procesos de toma de decisión y de planificación política en el nivel local, la ampliación de los programas de respuesta a necesidades, así como la mejora de la comunicación y coordinación entre organizaciones de la sociedad civil, administraciones locales y gobierno central.

Por otra parte, en relación a otros actores, las iglesias ortodoxas georgiana y rusa estudiarán la creación de

un grupo de trabajo conjunto para abordar cuestiones relacionadas con la iglesia en Abjasia. El patriarca de la iglesia ortodoxa georgiana, Ilia II, se reunió en noviembre con Metropolitán Hilarion, responsable de las relaciones exteriores del Patriarcado de Moscú. El Patriarcado de Moscú formalmente no reconoce a la iglesia ortodoxa abjasia, establecida en 2009 al separarse de la iglesia ortodoxa georgiana y respaldada por las autoridades abjasias, como tampoco a otra rama escindida de la iglesia ortodoxa abjasia.

Sudeste de Europa

Chipre	
Actores negociadores	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre
Terceras partes	ONU, UE, Potencias Garantes (Turquía, Grecia y Reino Unido)
Acuerdos relevantes	Acuerdo del 13 de Febrero de 2004 (2004)

Síntesis:

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

Las partes en conflicto estuvieron próximas a la consecución de un acuerdo global de solución al conflicto de la isla, gracias a los avances desde 2015 y, de manera significativa, en la primera mitad de 2017, con hitos históricos, si bien las divergencias pusieron freno al proceso dando paso en la segunda mitad del año a un periodo de reflexión. Una ronda de negociaciones entre los dos dirigentes de la isla, el grecochipriota Nikos Anastasiades y el turcochipriota Mustafa Akinci, entre el 9 y 11 de enero en Ginebra dieron impulso al proceso. **Por vez primera en la historia de las negociaciones las partes presentaron propuestas de mapas con la frontera administrativa, que quedaron a resguardo de la Oficina de**

la ONU en Ginebra. La ronda fue seguida de la **celebración el 12 de enero de la Conferencia de Chipre, que reunió por vez primera a las partes en conflicto con las potencias garantes (Grecia, Reino Unido y Turquía), así como a la UE en calidad de observadora, en lo que supuso el inicio de la fase internacional de las negociaciones.** La Conferencia de Chipre abordó la cuestión de la seguridad y garantías, que constituye el sexto capítulo del proceso negociador. Según destacó la ONU, **en la conferencia se fijaron los parámetros para resolver las cuestiones de seguridad y garantías,** que quedaron reflejados en la declaración del 12 de enero. Así, se estableció la necesidad de soluciones mutuamente aceptables, se estableció que las soluciones debían abordar los temores de las dos comunidades en materia de seguridad, así como se acordó que se debía desarrollar una visión de seguridad para el futuro. No obstante, también se puso de manifiesto de nuevo las diferencias entre las partes, en cuestiones como la insistencia grecochipriota en la salida de las tropas turcas de la isla y la finalización del derecho de Turquía de intervenir, y el énfasis turcochipriota en la necesidad de garantías. La conferencia acordó su continuidad a través de tres pasos, incluyendo la creación de un grupo de trabajo para identificar cuestiones específicas sobre seguridad y garantías; la continuación de las negociaciones entre las dos partes sobre el resto de capítulos; y la reanudación de la conferencia de alto nivel político una vez evaluados los resultados del grupo de trabajo.

Pese a los relevantes avances en el primer mes del año, **el proceso quedó paralizado entre mediados de febrero y comienzos de abril, afectado por la confrontación política** tras la decisión del Parlamento grecochipriota de conmemorar en los colegios públicos el referéndum de 1950 sobre la unión con Grecia (*enosis*). Las autoridades turcochipriotas criticaron la decisión, que consideraron provocadora y contraria a una solución de reunificación para la isla. El proceso recobró impulso a principios de junio, cuando Anastasiades y Akinci acordaron reanudar la Conferencia de Chipre en una reunión con el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, el 4 de junio de Nueva York. La Conferencia de Chipre se reinició formalmente el 28 de junio en Crans-Montana (Suiza), con las partes en conflicto, los países garantes y la UE, con un formato de dos mesas, una con participación internacional sobre seguridad y garantías, y otra en paralelo, de carácter bilateral, sobre cuestiones pendientes del resto de temas, comenzando por territorio, propiedad y gobernanza y reparto de poder. La conferencia partía sin fecha de finalización, con el acuerdo de continuar el tiempo que fuera necesario, aunque con planificación inicial de hasta el 7 de julio. Pese a la elevada convergencia alcanzada en gobernanza y reparto de poder, incluyendo en relación al poder ejecutivo federal y a la participación

El proceso de paz en Chipre asistió en 2017 a hitos históricos, pero las divergencias dieron paso a su paralización a mediados de año y a una fase de reflexión

Nueva evidencia investigadora mostró la falta de implicación de los equipos negociaciones con la perspectiva de género así como el papel marginal y poco transparente del Comité de Igualdad de Género

efectiva –aunque no así en relación a la cuestión del trato equivalente a ciudadanos turcos en Chipre–, así como en el capítulo de propiedad, no consiguió avanzarse lo suficiente en el capítulo de territorio –pese a que comenzaba a gestarse un acuerdo incipiente sobre ajustes territoriales–, ni tampoco en el de seguridad y garantías. **El secretario general de la ONU señaló a las partes que existía aún un entendimiento amplio sobre los parámetros para un acuerdo estratégico sobre seis de las cuestiones pendientes, relativas a territorio, igualdad política, propiedad, trato equivalente y seguridad y garantías.** Con la propuesta de un paquete estratégico se pretendía superar el problema de la secuenciación. No obstante, **las partes no lograron superar sus diferencias y la Conferencia de Chipre finalizó el 7 de julio sin acuerdo,** pese a las expectativas generadas. Las partes se acusaron mutuamente del fracaso de la conferencia. El secretario general de la ONU señaló que habían sido varias las cuestiones que habían imposibilitado el acuerdo. Análisis en prensa señalaron la cuestión de la presencia de tropas y el estatus de los poderes garantes como principales núcleos de divergencia. Sectores de la población expresaron su decepción con el fracaso de las negociaciones, como el llamado Equipo Asesor de Género (GAT, por sus siglas en inglés), plataforma creada en 2009 que integra a académicas y defensoras de los derechos humanos de las mujeres.

La finalización de la Conferencia de Chipre dio paso en la segunda mitad del año a una fase de reflexión, en que las partes habían de determinar si existen las condiciones para la reanudación del proceso. No obstante, el año terminó sin acuerdo para la reanudación. El contexto en esos meses se vio afectado además por las dinámicas políticas pre-electorales (elecciones presidenciales grecochipriotas y comicios parlamentarios turcochipriotas en enero de 2018). Pese a la fase de reflexión a que dio paso el fin de la Conferencia de Chipre, durante la segunda mitad del año varios comités técnicos bicomunales siguieron desempeñando sus trabajos, como el Comité Técnico de Educación, que puso en marcha un programa (“Imaginemos”) sobre educación para la paz con actividades conjuntas para escuelas de ambas comunidades durante el curso escolar 2017-2018. Otros comités que se mantuvieron activos fueron el Comité Técnico sobre Patrimonio Cultural y el Comité sobre los Pasos Fronterizos. En relación al Comité de Igualdad de Género, creado en agosto de 2015, el secretario general de la ONU señaló en su informe sobre buenos oficios de agosto de 2017 que pese al análisis en profundidad elaborado por el comité sobre cuestiones relevantes relacionadas con el género y la presentación de algunas recomendaciones a los equipos negociaciones desde la creación del comité, éstas no fueron siempre incorporadas y su repercusión fue limitada. Asimismo, **nueva evidencia**

investigadora sobre la perspectiva de género del proceso **mostró en 2017 que continuaban existiendo barreras a la participación de las mujeres en el proceso**, y que las dos delegaciones negociadoras no incorporaban la perspectiva de género, desde su percepción de que las prioridades de la agenda no tenían dimensión de género a considerar.²⁰ Según esta investigación, publicada por la Fundación Berghof (Alemania) y el Centre for Sustainable Peace and Democratic Development (Chipre), el comité técnico de género ocupaba una posición marginal y no recibía atención por los negociadores. El informe señaló que no se habían logrado resultados concretos de género, y que se cuestionaban la experiencia y demandas de participación de las mujeres. La investigación también visibilizó las denuncias de activistas y organizaciones de la sociedad civil en torno a la falta de información pública sobre el mandato del comité, sus recursos, agenda y el grado de respuesta de los equipos negociadores a las propuestas del comité, así como señaló la frustración de mujeres activistas ante la falta de interacción e intercambio de ideas del comité con el movimiento de mujeres de la isla.

En otros niveles del proceso de paz, como el de la diplomacia paralela, **continuaron llevándose a cabo iniciativas de acercamiento entre diversos sectores de la población de ambas comunidades de la isla**. Así, los líderes religiosos mantuvieron activa la llamada Vía Religiosa del Proceso de Paz, con apoyo de la Embajada de Suecia. Al mismo tiempo, en relación a la apropiación local del proceso de paz, el secretario general de la ONU alertó en agosto de que el éxito final de una solución al conflicto a través de su votación en referéndums en ambas comunidades dependerá de que las partes en conflicto fomenten lo antes posible la participación de la población.

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

Síntesis:

Desde el fin de la guerra que enfrentó entre 1998 y 1999 a Serbia y al grupo armado albanokosovar ELK, con participación de la OTAN, continúa en disputa el estatus de Kosovo –de mayoría albanesa e históricamente integrada en el Imperio Otomano, en el Reino de Serbios, Croatas y Eslovenos y más recientemente en la República de Serbia de Yugoslavia (región autónoma y provincia autónoma, sucesivamente)–. Tras un proceso de administración interina internacional de Kosovo con mandato del Consejo de Seguridad de la ONU (resolución 1244, de 1999), en 2006 se abrió un proceso de discusión del estatus bajo paraguas de la ONU. Kosovo dio apoyo a la propuesta del enviado especial

del secretario general, Martti Ahtisaari, de independencia supervisada internacionalmente y descentralización para la minoría serbia de Kosovo, mientras Serbia la rechazó. Siguió nuevos intentos de diálogo facilitados por una troika (EEUU, UE, Rusia) que fracasaron. En 2008 Kosovo proclamó unilateralmente la independencia y se comprometió a implementar el plan Ahtisaari. El inicio de un nuevo proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo en 2011 bajo facilitación de la UE (Proceso de Bruselas) abrió las puertas al acercamiento en cuestiones técnicas y políticas. Desde su inicio se han realizado avances significativos, incluyendo el acuerdo para el desmantelamiento de las estructuras paralelas políticas, judiciales y de seguridad de las áreas de mayoría de población serbia de Kosovo; así como para la creación de una asociación/comunidad de municipios serbios en Kosovo. No obstante, existen aún retos pendientes destacados, especialmente en el ámbito de la implementación de los pactos, la reconciliación y la resolución definitiva del estatus político de Kosovo.

El proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo para la normalización de las relaciones afrontó dificultades durante el año, tanto por la distancia entre las partes como por presiones de Kosovo en relación al ámbito de justicia transicional. Los presidentes de Serbia y de Kosovo, Tomislav Nikolić y Hashim Thaci acordaron en una reunión en enero bajo facilitación de la UE –en la que también participaron los primeros ministros, Aleksander Vucic e Isa Mustafa– intensificar las negociaciones, con nuevas rondas de encuentros en el formato de negociación de alto nivel. No obstante, la nueva ronda conjunta entre presidentes y primeros ministros a comienzos de febrero no resultó en avances. **El diálogo quedó suspendido en marzo tras una resolución del Parlamento de Kosovo en que se llamaba a su suspensión hasta que quedase en libertad el ex primer ministro y ex líder guerrillero kosovar Ramush Haradinaj, detenido en enero en Francia por orden de Interpol y reclamado por la Justicia serbia bajo acusaciones de crímenes de guerra** contra población civil serbia en el marco del conflicto armado (1998-1999). La resolución del Parlamento kosovar, propuesta por el partido Alianza para el Futuro de Kosovo, fue aprobada por 78 votos a favor y uno en contra (de los 120 totales). La UE criticó la suspensión del diálogo, afirmando que no contribuía a la normalización de las relaciones, e instó a los líderes políticos kosovares a involucrarse en el proceso de diálogo.

El proceso de diálogo se reanudó con una reunión informal en julio entre los presidentes serbio y kosovar facilitada por la Alta representante de la UE, Federica Mogherini, y con una reunión formal también al nivel presidencial el 31 de agosto. En la cumbre de agosto, los mandatarios acordaron ultimar la implementación del acuerdo de febrero 2015 sobre integración de jueces, fiscales y personal judicial de las áreas del norte de Kosovo de mayoría serbia en el sistema judicial kosovar. Según lo pactado en agosto, el acuerdo debía quedar plenamente implementado el 17 de octubre. Las presidencias de

20. Anna Koukkides-Procopiou, *Gender and Inclusive Security: A new approach to the Cyprus Problem within the framework on Security Dialogue*, Security Dialogue Project, Background Paper, 2017. Editado por Ahmet Sözen y Jared L. Ordway. Berlin: Berghof Foundation y SeeD. <http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/SecurityDialogueProject/Koukkides-Procopiou.pdf>.

Serbia y Kosovo y la UE como facilitadora dieron por válida la implementación plena del acuerdo en la fecha acordada. En cambio, semanas antes de esa fecha, prensa kosovar informaba de que el personal judicial del norte de Kosovo no había recibido aún información sobre el contenido del acuerdo. Por otra parte, la UE informó en septiembre de que próximamente se iniciaría una nueva fase del proceso de diálogo, si bien el año concluyó sin nuevas reuniones de alto nivel. Asimismo, en un nivel más local, autoridades kosovares y representantes locales serbios de Mitrovica norte –localidad en el norte de Kosovo– acordaron a principios de año reducir las tensiones en la localidad dividida, tras una reunión en febrero facilitada por la UE y representantes políticos estadounidenses.

Por otra parte, el presidente serbio anunció en julio el inicio de un diálogo interno en Serbia sobre Kosovo, para fomentar el debate público sobre la cuestión y para contribuir a la búsqueda de una solución. El Gobierno serbio anunció en septiembre una nueva fase de ese diálogo interno, con la creación de un grupo de trabajo sobre Kosovo, para involucrar en el diálogo sobre Kosovo a instituciones estatales, personas académicas, organizaciones de la sociedad civil y el público en general. No obstante, ante el anuncio de esa nueva fase, analistas señalaron que no había habido información sobre la primera fase, por lo que se mostraron escépticos sobre la segunda fase. Representantes de la sociedad civil criticaron la falta de diálogo real en la iniciativa. Asimismo, en materia de justicia transicional se incrementó la tensión ante el **intento de diputados kosovares de revocar la legislación que amparó la reciente creación de la Cámara de Especialistas, nuevo tribunal integrado en el sistema judicial kosovar, con sede en La Haya, y mandato para juzgar crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y otros crímenes**

El Parlamento kosovar suspendió el diálogo con Serbia, facilitado por la UE, en protesta por la detención en Francia del ex primer ministro y ex guerrillero Ramush Haradinaj, reclamado por la Justicia serbia por crímenes de guerra

cometidos durante el conflicto armado de Kosovo.²¹ 43 de los 120 diputados kosovares habían firmado una petición para una sesión extraordinaria parlamentaria en la que votar la anulación de la ley. No obstante, la sesión fue disuelta por falta de quorum, en medio de fuertes críticas internacionales. Organizaciones de víctimas y activistas de derechos humanos también criticaron los intentos de bloquear el tribunal. La Cámara de Especialistas, que comenzó su trabajo en 2016, es una institución temporal surgida para dar respuesta a las alegaciones contenidas en el informe de 2011 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre crímenes de guerra, en que se señalaba a sectores del grupo armado Ejército de Liberación de Kosovo de tráfico de órganos y otros crímenes. Durante 2017, representantes del nuevo tribunal mantuvieron una reunión consultiva en octubre con miembros de la sociedad civil de Kosovo, en formato de foro informal para el diálogo continuado entre el tribunal y organizaciones de la sociedad civil, a la que siguió otro encuentro en noviembre. Por su parte, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia finalizó su trabajo en diciembre de 2017.

Por otra parte, en relación a la participación de mujeres en el proceso de paz, las organizaciones de mujeres Asociación de Mujeres de Mitrovica para los Derechos Humanos y la organización Asociación de Mujeres Pescanik, junto a la organización sueca Kvinna till Kvinna, organizaron en diciembre un seminario en Kosovo para debatir sobre el proceso de diálogo facilitado por la UE y las vías en que las mujeres pueden desempeñar un papel en el proceso y que sus necesidades y prioridades sean tenidas en cuenta. El encuentro se enmarcaba en un proyecto que reúne a mujeres activistas de Serbia y de Kosovo con el fin contribuir a la construcción de paz.²²

21. Más detalles sobre el mandato en https://www.scp-ks.org/sites/default/files/public/content/ksc_at_a_glance_eng_1.pdf.

22. Más información sobre el encuentro y algunas de las intervenciones en Kosovo Women Network, *Belgrade – Pristina Dialogue from Women's Perspective*, 29 de diciembre de 2017, en <http://www.womensnetwork.org/?FaqlD=1&n=612>.

6. Negociaciones de paz en Oriente Medio

- Oriente Medio fue escenario de cinco procesos de negociación que representaron un 12% del total de casos analizados en 2017.
- Naciones Unidas tuvo un papel destacado como tercera parte en la mayoría de las negociaciones en la región.
- La implementación del acuerdo sobre el programa nuclear iraní se vio afectada por un clima de creciente tensión tras la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU.
- En Yemen persistió el bloqueo de las negociaciones instalado desde 2016, pese a la puesta en marcha de algunas iniciativas para reactivar el diálogo.
- La decisión del Gobierno de EEUU de reconocer a Jerusalén como capital del Israel comprometió seriamente las posibilidades de reactivar un proceso de negociación entre palestinos e israelíes.
- Fatah y Hamas anunciaron un nuevo acuerdo de reconciliación orientado a la conformación de un gobierno de unidad palestino, pero al finalizar el año persistían las dudas sobre su puesta en práctica.

En el presente capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio durante 2017. 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, incluyendo referencias a la perspectiva de género.

Tabla 6.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Oriente Medio año 2017

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Irán (programa nuclear)	Irán, G5+1 (EEUU, Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), UE	ONU
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP)	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia
Palestina	Hamas, Fatah	Qatar, Egipto
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, EEUU, Rusia, Turquía, Irán, Jordania
Yemen	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas, fuerzas del expresidente Alí Abdullah Saleh	ONU, Kuwait, Omán, UE

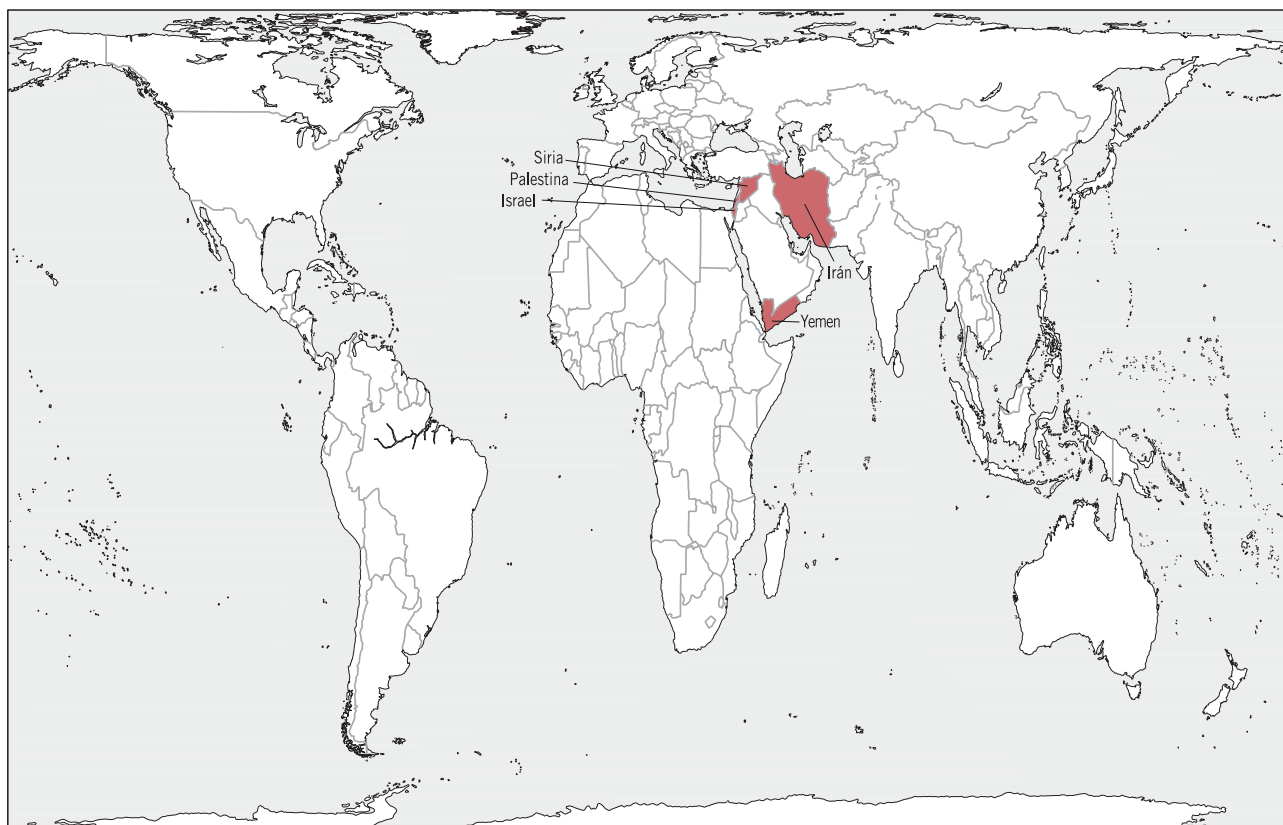
6.1 Negociaciones en 2017: tendencias regionales

En lo que respecta a Oriente Medio, en este apartado se analizan cinco procesos de negociación que tuvieron lugar durante 2017 y que representan un 12% del total de procesos de paz identificados a nivel mundial. Tres de estas negociaciones están vinculadas a contextos de conflicto armado y corresponden a los casos de Israel-Palestina, Siria y Yemen; mientras que otros dos procesos están relacionados a casos de tensión. Por un lado, la que hace referencia a la pugna que

mantienen las formaciones palestinas Hamas y Fatah y, por otro, la tensión vinculada al programa nuclear iraní que desembocó en la firma de un acuerdo en 2015.¹ A excepción de la pugna intra-palestina, que es de naturaleza interna, el resto de casos son de carácter internacional (el conflicto palestino-israelí y la disputa por el programa nuclear iraní) o internos internacionalizados (los conflictos armados en Siria y Yemen), lo que influye a su vez en las dinámicas de los procesos de negociación.

1. Para más información sobre el panorama de conflictos armados y tensiones a nivel global, véase Escola de Cultura de Pau. *Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2018

Mapa 6.1. Negociaciones de paz en 2017 en Oriente Medio



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Oriente Medio en el año 2017

En cuanto a los **actores** involucrados en los procesos de negociación en Oriente Medio, en todos los casos los gobiernos de los respectivos países fueron uno de los principales protagonistas, en interacción con actores de diversa índole. En lo que respecta a Irán, sus principales interlocutores fueron los Estados suscriptores del acuerdo sobre el programa nuclear –el llamado G5+1 (los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (China, Rusia, EEUU, Reino Unido, y Francia más Alemania)– y la UE.² En el caso del conflicto árabe-israelí, los intereses de las partes siguieron representados por los gobiernos respectivos –la Autoridad Palestina (AP) y el Ejecutivo encabezado por Benjamin Netanyahu–, aunque el proceso continuó caracterizándose por la ausencia de contacto directo entre las partes. La tensión intra-palestina presentó algunas singularidades, en la medida que las discusiones giraron en buena parte en torno a la constitución de un Ejecutivo de unidad entre Hamas –que gobierna la Franja de Gaza– y la AP, liderada por Fatah y que ejerce su administración en Cisjordania. En los casos de Yemen y Siria, las negociaciones involucraban a los respectivos gobiernos con actores políticos de la oposición y actores armados no gubernamentales. Así, en Yemen, durante 2017 no prosperaron los intentos

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

por reactivar las negociaciones entre el Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi –que cuenta con el respaldo de una coalición internacional liderada por Arabia Saudita– y las fuerzas de los al-houthistas y del expresidente Alí Abdullah Saleh. En el caso de Siria, en tanto, el Gobierno de Bashar al-Assad –que siguió contando con el apoyo determinante de Rusia e Irán– y algunos actores políticos y armados de la oposición siria se vieron involucrados en procesos de negociación, aunque otros actores externos tuvieron un rol protagónico en la deriva de los acontecimientos.

En este sentido, cabe destacar que uno de los rasgos de la región de **Oriente Medio es la elevada presencia de actores internacionales y regionales involucrados en las disputas**. En algunos casos, estos actores se alinean con uno de los bandos en pugna y, al mismo tiempo, intentan desempeñar un papel como tercera parte mediadora o facilitadora de una solución negociada al conflicto. Es el caso, por ejemplo, de Rusia, uno de los principales valedores del régimen sirio que, durante 2017, promovió un marco de negociaciones para abordar el conflicto sirio –proceso de Astana– en el que también participaron Irán –otro aliado clave de Damasco–, y Turquía –que ha dado apoyo a grupos de la oposición siria–, países que se autoerigieron

2. El formato también se conoce como E3/EU+3.

como garantes y supervisores del acuerdo del cese el fuego. En este caso, por ejemplo, la implicación en las negociaciones de un actor regional como Turquía ha supuesto el veto –tanto en el proceso de Astana como en las negociaciones sobre Siria promovidas por la ONU– de otros protagonistas locales relevantes en el marco del conflicto sirio, como es el caso de los actores kurdos vinculados al YPG. En el caso de Israel-Palestina, en tanto, la influencia de actores externos en las dinámicas del conflicto y, en consecuencia, en las perspectivas de negociación, fue especialmente clara en lo que respecta a la política estadounidense. Si bien EEUU forma parte del Cuarteto para Oriente Medio –integrado también por Rusia, la ONU y la UE– que tiene por finalidad mediar en una solución política al conflicto palestino-israelí, algunas declaraciones y medidas adoptadas por la nueva administración de Donald Trump durante 2017 supusieron un respaldo directo a los intereses israelíes. En este sentido, el episodio más problemático fue el reconocimiento por parte del Gobierno de EEUU de Jerusalén como capital de Israel, alterando así el consenso internacional que ha evitado legitimar la anexión de la ciudad por parte del Estado israelí y que defiende que el estatus de la urbe se debe decidir en el marco de negociaciones.

En lo referente a las **terceras partes** involucradas en procesos de negociación, cabe resaltar también el papel desempeñado por Naciones Unidas en Oriente Medio, implicada en cuatro de los cinco casos a través de diversos formatos. En los casos de Yemen y de Siria, la organización internacional se ha involucrado en la promoción de negociaciones a través de enviados especiales –Ismail Ould Cheikh Ahmed y Staffan de Mistura, respectivamente–; en el caso del conflicto palestino-israelí, la ONU forma parte del Cuarteto para Oriente Medio y cuenta también con un enviado especial para el proceso de paz en Oriente Medio –Nickolay Mladenov–; mientras que en Irán, la ONU dio su respaldo al acuerdo adoptado en 2015 en torno al programa nuclear de la república islámica a través de la aprobación de la resolución 2231. Desde entonces, el secretario general de la ONU emite informes periódicos sobre la implementación del acuerdo y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) –organismo independiente establecido al alero de Naciones Unidas y que informa regularmente a la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU– vigila el cumplimiento de los compromisos de Irán en el ámbito nuclear. Otro actor que actúa de manera destacada en Oriente Medio es la Unión Europea, que

Naciones Unidas estuvo involucrada en cuatro de los cinco casos analizados en Oriente Medio en 2017 a través de diversos formatos

En la mayoría de casos, las negociaciones de paz en Oriente Medio registraron un bloqueo o se adoptaron acuerdos que no supusieron cambios sustantivos en las dinámicas de conflicto o tensión

participa también en el Cuarteto para Oriente Medio para el conflicto palestino-israelí. Durante 2017, la UE también promovió en Yemen algunas iniciativas de diplomacia paralela. En Siria, la UE formó parte del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG por sus siglas en inglés) –integrado por una veintena de países y organizaciones– que tuvo un papel más destacado en la promoción de negociaciones en 2016, pero que no tuvo un papel activo en 2017.³

Más allá de la singularidad específica de cada uno de los casos, una valoración general de los temas en la **agenda de negociaciones** revela que en los casos de Oriente Medio estuvieron presentes algunos asuntos recurrentes también en otros contextos –sobre todo de conflicto armado–, vinculados principalmente a la búsqueda de acuerdos sobre treguas, ceses del fuego y cese de las hostilidades o medidas para aliviar situaciones de crisis humanitaria, como en los casos de Siria y Yemen. La situación humanitaria en Gaza también estuvo en el trasfondo de las negociaciones entre Hamas y Fatah en Palestina. Cabe destacar que en algunos casos actores de la sociedad civil que no participan en los espacios formales de negociación llamaron la atención sobre la necesidad de abordar algunas cuestiones cruciales. Así, por ejemplo, en el caso de Siria, el grupo Families for Freedom destacó la necesidad de abordar con urgencia la cuestión de las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas en el marco del conflicto y planteó este reclamo al enviado especial de la ONU en Ginebra. En Yemen, en tanto, la plataforma de mujeres Yemeni Women's Pact for Peace and Security (Tawafaq) trasladó al enviado especial de la ONU la importancia de reaccionar ante la deriva del conflicto y abordar sus consecuencias en la economía y salud pública del país.

En lo que respecta a la evolución general de las negociaciones en Oriente Medio durante 2017, cabe consignar que el panorama no fue alentador. En los casos analizados se observó o bien un bloqueo en las negociaciones, o la adopción de acuerdos que no supusieron cambios significativos en la dinámica del conflicto o existió un clima adverso para la evolución del proceso de paz. Así, por ejemplo, en el caso del proceso en torno al programa nuclear iraní, la fase de implementación del acuerdo se vio afectada por un incremento de la tensión. En el caso de Israel-Palestina y de Yemen, el bloqueo en los contactos entre las partes contendientes persistió a pesar de que se impulsaron algunas iniciativas orientadas al restablecimiento de negociaciones. En el caso de Palestina, si bien se

2. Véase el análisis sobre Siria en el capítulo 3 (Procesos de paz) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2017! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona, Icaria: 2017.

alcanzó un acuerdo de reconciliación entre Fatah y Hamas, al finalizar el año se incrementaban las dudas sobre su implementación y los temores a que el pacto naufragara como otros en el pasado. Finalmente, en cuanto a Siria, si bien permanecieron abiertos dos canales de negociación –uno auspiciado por la ONU y otro promovido por Rusia–, en la práctica no hubo avances en la búsqueda de una salida al conflicto y los acuerdos de cese el fuego tuvieron un impacto relativo y desigual, sin una repercusión definitiva en las dinámicas de violencia y en los graves impactos del conflicto en la población.

Finalmente, **por lo que hace referencia a la dimensión de género de los procesos de paz y negociación en Oriente Medio, algunos de los ejemplos analizados en 2017 ilustran las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para la participación en espacios de negociación formal.** Ello, a pesar de sus iniciativas y de los reclamos para contar con una mayor presencia en las negociaciones. En este sentido, cabe destacar el caso de Yemen. Pese al bloqueo en las negociaciones formales, iniciativas de mujeres como la Yemeni Women's Pact for Peace and Security (Tawafaq) continuaron reuniéndose y defendiendo un cese el fuego inmediato, la primacía de soluciones políticas por sobre las militares y el rápido acceso de ayuda humanitaria para hacer frente a la crisis que afecta al país, agravada por el contexto de violencia. En el caso de Siria, se mantuvo activo el Syrian Women's Advisory Board –plataforma que reúne a mujeres sirias de distinto signo político y que se relaciona directamente con el enviado especial de la ONU para Siria–, mientras que el Women's Advisory Committee del opositor High Negotiations Committee reivindicó nuevamente el papel de las mujeres en la búsqueda de una salida a la crisis y demandó una mayor implicación de Naciones Unidas en la supervisión de los acuerdos de cese el fuego en el país.

En cuanto a Palestina, cabe destacar en clave positiva la puesta en marcha de su primer Plan de Acción Nacional (NAP) para la implementación de la resolución 1325 de Naciones Unidas. El plan, aprobado en 2016 y diseñado para el período 2017-2019, definió entre sus prioridades proteger a las mujeres y las niñas palestinas de las violaciones cometidas en el marco de la ocupación israelí, incrementar la participación de mujeres en la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz en todos los niveles, integrar la perspectiva de las mujeres en los acuerdos de paz y reconciliación, y abordar el impacto de los conflictos en las mujeres, entre otros temas. Palestina es uno de los tres países de la región que cuentan con NAP: Iraq, desde 2015, y Jordania, que aprobó un NAP en diciembre de 2017.

El análisis de algunos de los procesos en Oriente Medio en 2017 ilustra las dificultades que enfrentan las mujeres para participar en los espacios formales de negociación

6.2 Análisis de casos

Golfo

Irán (programa nuclear)	
Actores negociadores	Irán, G5+1 (EEUU, Francia, Reino Unido, Rusia y China –los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU–, 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 regionales 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.

A diferencia de lo ocurrido en los dos años previos, el proceso de implementación del acuerdo sobre el programa nuclear iraní (2015) se vio afectado durante

2017 por un ambiente de mayor tensión, fruto de acusaciones cruzadas, incidentes y una mayor animadversión entre Teherán y Washington tras la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU. En lo estrictamente referente al cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo (Joint Comprehensive Plan of Action o JCPOA, por sus siglas en inglés), la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) confirmó en sus sucesivos informes durante el año que el Gobierno iraní estaba adoptando las medidas convenidas. La AIEA verificó satisfactoriamente lo establecido en

materia de centrifugadoras y reservas de uranio de Irán. Sin embargo, otras actividades llevadas a cabo por la república islámica en ámbitos vinculados a su programa

de misiles balísticos, entre otras, alentaron sospechas y denuncias de otros países por la posibilidad de que estos arsenales pudieran, eventualmente, transportar armas nucleares (tanto por su capacidad como por su potencial de recorrido). Países como Francia, Alemania, Reino Unido, pero sobre todo EEUU e Israel, llamaron la atención sobre algunos ensayos balísticos iraníes y también sobre pruebas relacionadas con el programa espacial iraní. Israel condenó especialmente las pruebas con misiles de mediano alcance realizadas por Irán en la zona de Khorramshahr a finales de enero, capaces de recorrer una distancia de mil kilómetros, y denunció que estos misiles eran originarios de Corea del Norte. Teherán respondió a estas acusaciones asegurando que sus actividades no contravenían lo dispuesto en el acuerdo sobre el programa nuclear iraní y formaban parte de sus programas científicos y tecnológicos o del desarrollo de sus capacidades defensivas convencionales. Rusia respaldó la posición de Irán, recordando que el acuerdo de 2015, ratificado con la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU, no incluía una prohibición al programa espacial o balístico iraní. En este contexto, Washington decidió aprobar nuevas sanciones contra personas y entidades vinculadas al programa balístico iraní, lo que fue considerado por Teherán como una transgresión al acuerdo. En represalia, el Gobierno iraní adoptó a su vez medidas sancionadoras contra compañías estadounidenses a las que acusó de violar los derechos humanos y cooperar con Israel.

La implementación del acuerdo se vio influida también por una serie de incidentes que involucraron a actores armados –tiros de advertencia que involucraron a embarcaciones iraníes y estadounidenses en el Golfo Pérsico y el Estrecho de Ormuz, simulacros y ejercicios militares, denuncias por violación de aguas territoriales, amenazas cruzadas– y por la posición adoptada por la nueva administración estadounidense del presidente Donald Trump, abiertamente contrario al pacto con Irán. Así, el Gobierno de EEUU se mostró partidario de realizar cambios en el acuerdo, aunque su planteamiento encontró resistencia interna –entre ellos, de científicos y expertos atómicos estadounidenses que destacaron la importancia del acuerdo nuclear y demandaron su preservación– y externa. Otros actores internacionales implicados en la adopción del acuerdo, incluyendo la UE, descartaron renegociar todo o parte del acuerdo. A mediados de octubre, el Gobierno de Trump decidió no certificar la suspensión de sanciones contra Irán aprobada en el marco del acuerdo (y en función del cumplimiento de lo establecido, certificado por la AIEA). El Gobierno estadounidense abrió así la puerta a que el Congreso aprobara nuevas medidas contra la república islámica en un plazo de 60 días. Trump también advirtió que EEUU podría retirarse del acuerdo si su Gobierno no observaba cambios en ámbitos no incluidos en el pacto, como el programa de misiles balístico o actividades de Irán en la región. Ante este escenario, **el secretario general de la ONU criticó el posicionamiento de Washington y aseguró que sus políticas en este**

ámbito introducían una “considerable incertidumbre” respecto al futuro del acuerdo. En su último informe de 2017 sobre la implementación del acuerdo, publicado a principios de diciembre, el secretario general de la ONU también se mostró dispuesto a investigar las denuncias sobre la posible transferencia de misiles o material balístico por parte de Irán al grupo armado al-houthista, uno de los principales actores de la guerra en Yemen y adversario de Arabia Saudita. La indagatoria estaría relacionada con el lanzamiento de al menos dos misiles contra territorio saudita en julio y noviembre de 2017. Asimismo, el informe del secretario general de la ONU advirtió que se habían producido viajes de un alto militar iraní (el mayor general Qassem Soleiman) a Iraq y Siria que trasgredían la prohibición de viaje establecida en la resolución 2231. Al finalizar el año, el Congreso de EEUU dejó pasar la fecha límite para reintroducir sanciones contra Irán y volvió a dejar en manos de la Casa Blanca la posibilidad de adoptar nuevas medidas sancionadoras contra la república islámica. En tanto, los integrantes de la comisión conjunta de la JCPOA ratificaron su compromiso con el acuerdo durante su reunión el 13 de diciembre en Viena. La UE actúa como coordinador de esta comisión, integrada por las ocho partes suscriptoras del acuerdo y responsable de supervisar la implementación del pacto.

Yemen	
Actores negociadores	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas, fuerzas del expresidente Alí Abdullah Saleh
Terceras partes	ONU, Kuwait, Omán, UE
Acuerdos relevantes	--

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. Las hostilidades han agravado significativamente la situación de seguridad y humanitaria en el país.

El bloqueo de las negociaciones instalado entre las partes en conflicto en Yemen desde mediados de 2016 persistió a lo largo de 2017, pese a las gestiones impulsadas por diversos actores para intentar reactivar el diálogo y en un contexto de creciente violencia y deterioro de la situación

humanitaria en el país. El enviado especial del secretario general la ONU para Yemen, Ismail Ould Cheikh Ahmed, mantuvo diversas reuniones a lo largo del año con los contendientes con el propósito de comprometerles en una reducción de la violencia, en la adopción de medidas para aliviar la grave situación de crisis humanitaria y en el retorno a la mesa de negociación para debatir un acuerdo político integral, pero sus iniciativas no prosperaron. Durante el primer semestre, Ahmed se reunió con el depuesto presidente yemení, Abdo Rabbo Mansour Hadi, en Adén, y con dirigentes de los al-houthistas (o Ansar Allah) y del partido Congreso General del Pueblo (GPC, por sus siglas en inglés) del expresidente Alí Abdullah Saleh, en Sanaa. Estas reuniones tuvieron lugar en enero, en el marco de una gira del enviado especial que también le llevó a Doha, Muscat, Amman y Riad. En mayo Ahmed volvió a reunirse con representantes al-houthistas y del GPC y, en julio, en El Cairo, con otros actores políticos yemeníes radicados en Egipto. Además del cese de hostilidades y la crisis humanitaria, en estos encuentros se abordaron temas como el levantamiento de restricciones a los vuelos comerciales en el aeropuerto de Sanaa, posibles medidas para solucionar el impago de salarios a los funcionarios públicos y acciones para evitar la intensificación de operaciones militares en el puerto de Hodeida, que acabó convirtiéndose en uno de los principales focos de los enfrentamientos en 2017. Según trascendió, Omán también intentó mediar entre el Gobierno de Hadi y sus opositores al-houthistas para que accedieran a reanudar las conversaciones auspiciadas por la ONU.

Otros sectores yemeníes, como representantes de la juventud, de la sociedad civil y de las mujeres a través del Yemeni Women's Pact for Peace and Security (Tawafaq) también trasladaron al enviado especial de la ONU –en reuniones en mayo y julio– su preocupación por la deriva del conflicto, por el grave deterioro económico y por la rápida expansión del brote de cólera en el país (a finales de 2017 esta enfermedad ya había causado la muerte de más de 2.000 personas). En la primera mitad del año el enviado especial para Yemen también mantuvo algunas reuniones en Europa con altos cargos diplomáticos de Francia y Alemania y encuentros con expertos, incluyendo una reunión promovida por la organización alemana Berghof Foundation con el fin de discutir posibles vías para poner fin al conflicto. Ahmed también se reunió en marzo con el llamado Quinteto, integrado por EEUU, Reino Unido, Arabia Saudita, EAU y Omán para analizar la situación de Yemen. Cabe destacar que este grupo está formado por dos países directamente involucrados en el conflicto yemení como beligerantes, ya que Arabia Saudita y EAU se han implicado en apoyo a las fuerzas de Hadi, y que tanto EEUU como Reino Unido proporcionan apoyo logístico y proveen armas a la coalición militar internacional liderada por Riad en el marco de esta contienda.

En septiembre el conflicto en Yemen fue uno de los principales temas abordados durante la 36ª sesión del

Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Por tercer año consecutivo, el alto comisionado de la ONU para los derechos humanos, Zeid Ra'ad al-Hussein –con el apoyo de más de sesenta ONG internacionales y yemeníes– demandó el establecimiento de un ente internacional independiente para investigar los múltiples abusos a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en Yemen. En esta línea, los Gobiernos de Holanda y Canadá, con el apoyo de Bélgica, Irlanda y Luxemburgo, impulsaron una resolución para crear una comisión de investigación con mandato de un año, teniendo en cuenta las múltiples críticas a la Comisión Nacional Yemení y al Equipo de Evaluación Conjunta de Incidentes saudí, establecidos en 2015 y 2016, respectivamente, para investigar las denuncias de abusos y considerados como entes inefectivos y parciales. Egipto, sin embargo, había presentado otra resolución en nombre del llamado Grupo Árabe con el fin de proporcionar asistencia técnica y capacitación a la comisión yemení. Finalmente, tras intensas negociaciones, se adoptó una fórmula de compromiso que definió el establecimiento, antes de finales de 2017, de un grupo de expertos regionales e internacionales para trabajar en paralelo a la Comisión Nacional Yemení, a la que se proporcionaría, además, asistencia técnica. En paralelo a estas actividades en Ginebra, la delegación de la UE en Yemen promovió, también

en septiembre, un encuentro entre una treintena de líderes tribales de distintas regiones yemeníes. La reunión se celebró en Bélgica de manera confidencial, aunque trascendió que el propósito del encuentro era explorar fórmulas alternativas para la resolución del conflicto y potenciar la diplomacia paralela.

Durante el último trimestre del año se hicieron más evidentes las dificultades para reactivar la vía del diálogo entre las principales partes contendientes, en un clima de incremento de la violencia. En su informe al Consejo de Seguridad de la ONU,

en octubre, el enviado especial para Yemen denunció a los actores beligerantes por su desprecio por los efectos del conflicto en la población civil y por las continuas violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, incluyendo el reclutamiento de menores y la violencia sexual y de género. Ahmed alertó que líderes influyentes y poderosos se estaban beneficiando del conflicto y no estaban interesados en promover soluciones pacíficas. Pese a este diagnóstico, el enviado especial continuó con sus gestiones. A finales de octubre mantuvo nuevas reuniones con altos dirigentes yemeníes y saudíes en Riad y exploró la posibilidad de que ambos bandos se comprometieran a adoptar una propuesta basada en tres pilares: reanudar el cese de hostilidades, adoptar algunas medidas de confianza específicas para aliviar la crisis humanitaria y retornar a la mesa de negociación para alcanzar un acuerdo de paz integral. No obstante, la situación en el país continuó deteriorándose. Tras el disparo de un misil hacia Riad

El enviado especial de la ONU para Yemen denunció a los actores beligerantes por su desprecio por los efectos del conflicto en la población civil y por las continuas violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario

–interceptado por las fuerzas saudíes– por parte de los al-houthistas, Arabia Saudita y su coalición impusieron un férreo bloqueo al puerto de Hodeida, sitio estratégico para la entrada de suministros a Yemen, agravando así la crisis humanitaria en el país. Las fricciones y divisiones internas en el seno de ambos bandos también se hicieron más notorias, en especial en la alianza de conveniencia entre los al-houthistas y los sectores afiliados al ex presidente Saleh. En diciembre, un ataque al-houthista acabó con la vida del ex mandatario después de que Saleh se mostrara dispuesto a cambiar de bando y a llegar a un acuerdo con los saudíes. En la ofensiva murieron también varios dirigentes del GPC, incluyendo su secretario general, Aref Zouka, jefe de la delegación del partido para las conversaciones de paz. La ruptura del pacto en el bando al-houthista/Saleh y el deceso del ex mandatario supusieron un cambio notable en las dinámicas políticas yemeníes y motivaron una intensificación de la ofensiva por parte de la coalición internacional liderada por Riad, en un intento por aprovechar la desestabilización en el bando adversario.

Así, Yemen enfrentaba el final de 2017 en un clima de incremento de las hostilidades e intentos de la comunidad internacional por conseguir un levantamiento del bloqueo a Hodeida. Al acabar el año se había conseguido un compromiso para permitir la entrada de barcos comerciales a este puerto por un período de 30 días. En este contexto, cabe mencionar que al finalizar su misión en Yemen, a comienzos de 2018, Ismail Ould Cheikh Ahmed realizó un amargo balance. El enviado destacó que las partes en disputa habían optado por un juego de suma cero que estaba llevando a la pauperización y destrucción del país y lamentó que muchos decisores políticos yemeníes percibieran las necesarias concesiones en el marco de una negociación como un signo de debilidad. Esto habría llevado, según su evaluación, a la adopción de medidas irresponsables y a provocaciones que han acrecentado el padecimiento de la población yemení.

En lo que respecta a la perspectiva de género, desde la escalada del conflicto armado en Yemen en 2015 mujeres yemeníes han insistido en la necesidad de ser incluidas en el proceso de paz. Sin embargo, las mujeres han sido mayoritariamente excluidas de los espacios formales de negociación y esa situación se mantuvo durante 2017, en un contexto de bloqueo en el diálogo entre los contendientes. Aun así, iniciativas de mujeres como el Yemeni Women's Pact for Peace and Security continuaron reuniéndose y definiendo prioridades, entre las que se incluyen el cese el fuego inmediato y la primacía de soluciones políticas por sobre las militares, el rápido acceso de ayuda humanitaria para su distribución de manera equitativa, y la reanudación de negociaciones de paz comprehensivas sobre la base de la inclusividad y de los resultados de la Conferencia

de Diálogo Nacional celebrada entre 2013 y 2014 – en especial en lo referente a la representación de las mujeres en todos los niveles del gobierno. Este grupo representa a un amplio abanico de mujeres procedentes de diversos grupos sociales y políticos yemeníes, de entornos rurales y urbanos, unidas en el llamamiento a poner fin a la guerra y en una visión de país anclada en la no-violencia, la paz y mejores condiciones de vida para toda la población. Durante 2017 esta plataforma mantuvo al menos dos encuentros con el enviado especial de la ONU para Yemen con el objetivo de analizar la situación en el país, el impacto del conflicto armado y los principales retos en el marco de la crisis.

Desde la escala del conflicto armado en Yemen en 2015 han insistido en la necesidad de ser incluidas en el proceso de paz, pero han sido mayoritariamente excluidas de los espacios formales de negociación

Cabe destacar que el Yemeni Women's Pact for Peace and Security se ha desarrollado en el marco de la resolución 1325 y forma parte de un programa de UN Women para incrementar la participación de las mujeres en el proceso de paz formal y para fortalecer la perspectiva de género en la construcción de paz y en futuros procesos de reconstrucción en el país. Sus actividades cuentan con el apoyo de la oficina de UN Women en Yemen y con el respaldo económico de los Gobiernos de Holanda y Reino Unido. El Yemeni Women's Pact for Peace and Security tiene como antecedente una reunión de mujeres yemeníes celebrada en Chipre en octubre de 2015, con el apoyo de UN Women, para compartir sus preocupaciones y demandas. Tras el establecimiento de este grupo, compuesto por unas 60 mujeres, se consiguió que siete de sus integrantes fueran invitadas a las conversaciones de paz que tuvieron lugar en Kuwait en mayo de 2016 y ellas delinearon las que consideraban como prioridades para la población yemení. En primer lugar, el compromiso con el cese de hostilidades y con la construcción de una paz justa e integral; en segundo lugar, la liberación de personas encarceladas y detenidas durante el conflicto; en tercer lugar, la protección de mujeres y menores, en especial poniendo fin al reclutamiento de niños y creando programas de rehabilitación; y, por último, garantías para la provisión de servicios médicos y de salud. No obstante, este grupo de mujeres sólo participó en sesiones paralelas a las negociaciones, separadas de los encuentros de las delegaciones oficiales –delegaciones que, a su vez, contaban con una escasísima presencia de mujeres (tres de 28 representantes). Ello, pese a los llamamientos a que las mujeres representaran al menos el 30% de las delegaciones. Según informaciones y análisis dadas a conocer en 2017, la marginación de las mujeres del proceso formal y la percepción de que el Yemeni Women's Pact for Peace and Security no estaba sirviendo para incidir de manera efectiva habría llevado a algunas mujeres a retirarse de este espacio² Pese a ello, cabe destacar que algunas mujeres que integran el pacto junto a otras representantes de la sociedad civil participaron en iniciativas como la creación de una

2. Sanam Anderlini et al., *Bringing Peace to Yemen by Having Women at the Table: What the US Must Do and Why It Matters*, US CSWG Policy Brief, 21 de agosto de 2017.

Agenda Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad, dada a conocer en noviembre de 2016.

Mashreq

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

Siguiendo la tendencia de los últimos años, las negociaciones directas entre palestinos e israelíes permanecieron bloqueadas durante 2017 y, a lo largo del año, el clima general sobre las perspectivas de una solución al conflicto se vio directamente influido por la política exterior estadounidense, tras la asunción en enero de Donald Trump como presidente del país. Paralelamente, continuaron algunas iniciativas impulsadas por otros actores internacionales para intentar rescatar la fórmula de dos Estados. Así, a mediados de enero tuvo lugar una conferencia en París promovida por el Gobierno galo en la que participaron representantes de más de 70 países y organizaciones regionales. La reunión fue más amplia que el encuentro precedente organizado en el marco de la iniciativa francesa en junio de 2016 –entonces asistieron delegados de una treintena de países–, pero se celebró en un ambiente de incertidumbre por el posible impacto de medidas anunciadas por el Gobierno de Trump y por las dudas expresadas por representantes diplomáticos sobre la

Durante 2017 el gobierno de EEUU decidió reconocer a Jerusalén como capital de Israel, lo que motivó el rechazo de actores palestinos y de buena parte de la comunidad internacional

efectividad de la conferencia, incluyendo delegados de Reino Unido, cuyo Gobierno sólo asistió a la cita en calidad de observador. Ni palestinos –que apoyan la iniciativa francesa– ni israelíes –contrarios a la conferencia (Benjamin Netanyahu la calificó de “fraude”, “reliquia del pasado” y “anti-israelí”)– fueron invitados a la reunión. La conferencia culminó con un llamamiento a las partes a evitar las acciones unilaterales que pudieran dificultar futuras negociaciones. Los meses siguientes estuvieron marcados por diversas polémicas vinculadas a las posiciones de EEUU de cara al conflicto y que supusieron la adopción de posturas favorables a las tesis de Israel. El propio Trump y otros altos representantes de su administración –como el secretario de Estado y el embajador estadounidense en Israel– hicieron declaraciones que, en algunos casos, supusieron una ruptura con políticas estadounidenses previas. Así, por ejemplo, en enero se planteó que los asentamientos israelíes en territorios palestinos no constituían un impedimento para la paz, aunque reconocieron que su expansión podría no favorecer un acuerdo. En una conferencia conjunta con el primer ministro israelí en febrero, el presidente de EEUU relativizó el compromiso de su país con la solución de dos Estados –al aseverar que estaba dispuesto a considerar esta fórmula, pero también otras alternativas, incluyendo la posibilidad de un solo Estado– y defendió que los palestinos reconocieran a Israel como Estado judío. En tanto, el embajador de EEUU en Israel –contrario a la solución de dos Estados– hizo declaraciones en las que aludió a la “supuesta” ocupación de territorios palestinos. El yerno de Trump y consejero del presidente en temas de Oriente Medio, Jared Kushner –con vínculos con el movimiento de colonos israelí– visitó Israel y los territorios ocupados palestinos en junio con el ambicioso encargo de pavimentar el camino para lo que el mandatario estadounidense ha defendido como el “acuerdo definitivo” para resolver la cuestión palestino-israelí.

El episodio más crítico –y con consecuencias más directas sobre las perspectivas de una futura negociación que aborde realmente los temas más complejos del conflicto– se produjo en diciembre, cuando el Gobierno de Trump –en cumplimiento con los anuncios que había hecho a lo largo del año– decidió reconocer a Jerusalén como capital de Israel. Para ratificar esta decisión, Washington inició los trámites para trasladar la embajada de EEUU desde Tel Aviv. Trump se alineó así con uno de los principales reclamos de Israel, que reivindica Jerusalén como su “eterna e indivisible” capital y que hasta ahora no había obtenido un reconocimiento internacional sobre esta cuestión. La medida despertó el rechazo de los diversos actores políticos palestinos y de buena parte de la comunidad internacional, ya que la medida de Trump supone romper un consenso internacional que considera el estatus de Jerusalén como uno de los temas clave a resolver en el marco de las negociaciones entre

israelíes y palestinos. Además de despertar protestas en Gaza y Cisjordania –derivando en una escalada de violencia hacia finales de año–, la decisión también motivó que el presidente palestino, Mahmoud Abbas, cuestionara públicamente el papel de EEUU como mediador en el proceso de paz. El dirigente palestino consideró que el Gobierno estadounidense había cruzado una línea roja y que se mostraba claramente alineado con las tesis e intereses de Israel. En consecuencia, pidió a la ONU que se hiciera cargo del proceso de paz. En el Consejo de Seguridad de la ONU se impulsó una resolución para instar al cumplimiento de todas las resoluciones existentes sobre la cuestión palestina que establecen que el estatus final de Jerusalén debe ser decidido en negociaciones directas entre las partes. EEUU se vio obligado a ejercer su derecho a veto para bloquear la iniciativa, que contaba con el apoyo de los otros 14 integrantes del Consejo de Seguridad. En este contexto, se convocó a una reunión de emergencia de la Asamblea General de la ONU en la que 128 países demandaron a EEUU revocar su decisión sobre Jerusalén (otros 35 países se abstuvieron y nueve votaron en contra, en medio de una campaña de intensas presiones diplomáticas por parte del Gobierno estadounidense). El secretario general de la ONU, Antonio Guterres, también criticó la medida, mostrando su rechazo a cualquier decisión unilateral que comprometa las perspectivas de paz entre palestinos e israelíes. El Papa Francisco también hizo un llamamiento a Trump a respetar el estatus de la ciudad y a actuar en conformidad con las resoluciones de Naciones Unidas. En una reunión de emergencia de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI), en Ankara, los líderes musulmanes expresaron su rechazo a la política de EEUU y declararon Jerusalén Oriental como capital de Palestina. La situación alentó una amplia condena en el mundo árabe y también motivó una respuesta crítica por parte de un aliado de Washington en la región como Arabia Saudita, que aseguró que los esfuerzos por negociar un acuerdo de paz y unificar el liderazgo palestino se veían afectados por el plan estadounidense. Diversos análisis advirtieron sobre las consecuencias del movimiento de Trump en una región desestabilizada y altamente volátil. La medida también encendió las alarmas en numerosas capitales europeas. Al finalizar el año, y tras explicitar que desde la perspectiva palestina EEUU ya no estaba en condiciones de actuar como mediador, Abbas viajó a París y pidió a Francia y a Europa asumir un rol más protagonista en los esfuerzos por la paz.

Junto a la cuestión de Jerusalén y su impacto, otro de los temas clave de 2017 fue la decisión del grupo islamista palestino Hamas de modificar su programa político alterando sus posiciones hacia Israel. El texto –denominado Documento de Principios y Políticas Generales y que, según el grupo, no sustituye a la carta fundacional de la organización– incluye por primera vez la aceptación de un Estado palestino en los territorios

ocupados por Israel en la guerra de los Seis Días en 1967. La declaración precisa que Hamas no busca una guerra con el pueblo judío sino contra el sionismo que promueve la ocupación de Palestina, y defiende que el grupo islamista no es una fuerza revolucionaria que pretenda intervenir en otros países (eliminando referencias previas a los vínculos de Hamas con los Hermanos Musulmanes). Durante la presentación del programa en Doha, en mayo, el líder del *bureau* político de Hamas, Khaled Meshal, precisó que la organización pretendía la liberación de toda Palestina, pero que estaba dispuesta a apoyar un Estado en las fronteras de 1967 –como una fórmula de consenso nacional palestino–, aunque sin reconocer explícitamente a Israel. La mayor concesión del nuevo documento es, por tanto, la que considera “el establecimiento de un Estado palestino independiente y soberano, con Jerusalén como su capital, a lo largo de las líneas del 4 de junio de 1967”, dando a entender así que habrá otra entidad estatal fuera de esas fronteras, aunque sin mencionar a Israel. Según fuentes diplomáticas, el contenido del texto fue objeto de discusión y debate durante varios años entre dirigentes de Hamas en el exilio y en prisión. El documento se divulgó dos días antes de la visita de Mahmoud Abbas a Washington para reunirse con Trump, en mayo. En el marco de la tensión entre Hamas y Fatah, se consideró que el documento acercaba las posiciones de ambos grupos de cara a un objetivo negociador. Según algunos análisis, el nuevo documento pretende reflejar las posiciones del grupo a casi 30 años de su creación y demostrar pragmatismo sin comprometer la base ideológica del movimiento. Israel, por su parte, rechazó el documento de Hamas y acusó al grupo de actuar con el objetivo de engañar. Ante el acercamiento de Hamas y Fatah en 2017,³ el Gobierno de Netanyahu advirtió en octubre que no negociaría con un gobierno de unidad palestino si el grupo islamista formaba parte de él. Finalmente, cabe destacar que en julio la Tribunal de Justicia de la UE dictaminó que Hamas debía continuar en la lista de organizaciones terroristas establecida por la UE. Originalmente incluida en la lista en 2001, la decisión había sido anulada por motivos procedimentales en 2014.

En cuanto a Palestina, desde una perspectiva de género, cabe destacar en clave positiva la puesta en marcha de su primer Plan de Acción Nacional (NAP) para la implementación de la resolución 1325 de Naciones Unidas. El plan, aprobado en 2016 y diseñado para el período 2017-2019, definió entre sus prioridades proteger a las mujeres y las niñas palestinas de las violaciones cometidas en el marco de la ocupación israelí, incrementar la participación de mujeres en la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz en todos los niveles, integrar la perspectiva de las mujeres en los acuerdos de paz y reconciliación, y abordar el impacto de los conflictos en las mujeres. Palestina se suma a otros tres países de la región que cuentan con NAP: Iraq, desde 2015, y Jordania, que aprobó un NAP en 2017.

3. Véase el resumen sobre Palestina en este informe.

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

Síntesis:

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

A lo largo de 2017 se dieron las condiciones para nuevos anuncios de reconciliación entre Hamas y Fatah. No obstante, al finalizar el año volvían a quedar en evidencia las dificultades para avanzar en la implementación del acuerdo entre ambas formaciones palestinas y para la conformación de un gobierno de unidad efectivo. Después de una reunión entre representantes de Hamas y Fatah en Moscú, 2017 se inició con un nuevo anuncio de ambos grupos sobre su intención de trabajar conjuntamente en una administración común y en la preparación de elecciones para la AP y el Parlamento palestino en 2018. Sin embargo, la noticia fue recibida con escepticismo dados los numerosos intentos fallidos en los últimos años por consolidar un acuerdo político entre las partes y por la persistencia de la tensión. Durante el primer semestre, de hecho, ambas formaciones evidenciaron desacuerdos respecto al calendario de las elecciones municipales, suspendidas en septiembre de 2016 y que, según Hamas, sólo debían producirse en el marco de la implementación de un acuerdo de reconciliación intra-palestina.

Adicionalmente, la tensión se incrementó por una serie de medidas de la AP en represalia por la decisión de Hamas de crear un comité administrativo (Consejo Civil Supremo) para Gaza. La AP consideró que el grupo islamista había cruzado una “línea roja” y, poco después, recortó en un 30% los salarios de entre 40.000 y 60.000 funcionarios de la Franja empleados por Hamas, citando como causa la disminución en las ayudas. La medida suscitó protestas en Gaza,

que también se vio afectada por la reimposición de impuestos a la entrada de combustibles en la Franja. La disputa llevó al cierre de la principal central de energía de Gaza, con la consiguiente reducción en el suministro. El Gobierno de Mahmoud Abbas insistió en que la solución a la crisis requería el traspaso de la gestión de Gaza y la disolución del comité de administración, mientras que el grupo islamista puso como precondition la eliminación de las tasas a los combustibles. En este contexto, la AP advirtió en los meses siguientes sobre nuevas medidas como la jubilación anticipada forzada para miles de funcionarios de Gaza o el recorte a las ayudas a unas 80.000 familias de la Franja.

No fue hasta el segundo semestre que se intensificaron las gestiones tendientes a una reconciliación.

A principios de agosto una delegación de Hamas encabezada por Nasser al-Din al-Shaer (exministro y considerado como una figura pragmática en el seno del grupo islamista) se reunió en Ramallah con Abbas y el primer ministro de la AP Rami Hamdallah. Tras el encuentro, tanto Abbas como al-Shaer hicieron llamamientos a la unidad y a poner fin a la fragmentación intra-palestina. Algunos análisis sugirieron que Abbas había reaccionado de esta manera ante el creciente peso de Mohammed Dahlan, ex alto cargo de Fatah y rival político del presidente palestino, en iniciativas pro-reconciliación impulsadas al margen de Abbas. Así, en octubre, se sucedieron hechos tendientes a un acercamiento. El grupo islamista palestino liberó a cinco prisioneros de Fatah. Días después, el gabinete de la AP se reunió por primera vez en tres años en Gaza y miembros de Fatah y Hamas anunciaron una nueva ronda de conversaciones en Egipto con la intención de poner fin a una década de división. El 12 de octubre, las facciones palestinas rivales anunciaron un nuevo acuerdo tendiente a configurar un nuevo gobierno de consenso nacional, después de que Hamas

aceptara ceder el control administrativo de Gaza, incluyendo el paso fronterizo con Egipto en Rafah. Diversos análisis apuntaron que la decisión de Hamas estuvo alentada, al menos en parte, por el temor a sufrir un mayor aislamiento político y económico, en especial después de que su principal valedor y donante, Qatar, se viera involucrado en una grave disputa diplomática con Arabia Saudita. El acuerdo contó con la mediación de Egipto que, según trascendió, habría estado respaldado en esta labor por

Arabia Saudita y otros países árabes. El pacto habría tenido como base de referencia el acuerdo previo alcanzado entre ambas facciones palestinas en 2011. Informaciones de prensa aseguraron que, según el acuerdo, el control del paso de Rafah pasaría a ser gestionado por guardias presidenciales supervisados por la misión de asistencia de fronteras europea EUBAM, en lugar de los funcionarios vinculados a Hamas. Se esperaba el despliegue de unos 3.000

Al finalizar 2017 volvían a quedar en evidencia las dificultades para implementar el acuerdo entre Fatah y Hamas y avanzar hacia un gobierno de unidad palestino

funcionarios de seguridad de la AP en Gaza y que esta medida facilitara el levantamiento de las restricciones impuestas por Israel y Egipto en los puestos fronterizos y el acceso de suministros a la debilitada economía de la Franja. Otros de los temas de la agenda de conversaciones fueron el futuro de los alrededor de 40.000 empleados que Hamas contrató en Gaza desde que asumió el control del territorio en 2007 (la mitad de los cuales desempeñaban tareas civiles y la otra mitad de seguridad), la fecha para elecciones presidenciales y parlamentarias palestinas (en una nueva ronda negociadora a finales de noviembre se acordó celebrarlas antes de finalizar 2018) y la adopción de reformas en la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Analistas destacaron que el acuerdo suponía una oportunidad para poner fin a la crisis humanitaria en Gaza y sortear el bloqueo de manera permanente, aunque reconocieron los retos de sortear la rivalidad y desconfianza entre las partes.⁴

En las semanas siguientes, sin embargo, quedaron en evidencia las disputas y dificultades para acordar los detalles prácticos y poner en marcha algunas de las medidas, lo que obligó al retraso en el calendario de implementación, incluyendo el traspaso de la administración de Gaza que estaba prevista inicialmente para el 1 de diciembre. A finales de ese mes, las partes intercambiaban acusaciones: Hamas denunciaba que la AP no había pagado los salarios en Gaza según lo acordado y Fatah señalaba que el grupo islamista no había realizado las transferencias de dinero previstas en el pacto. Así, al finalizar el año y a tan solo diez semanas del anuncio del acuerdo, el proceso permanecía estancado, la AP mantenía en vigor las sanciones impuestas sobre Gaza a principios de 2017 y dirigentes de Hamas advertían que el pacto estaba a punto de colapsar. Cabe destacar que ante los anuncios sobre la eventual reconciliación intra-palestina, Israel mantuvo su política de rechazo a cualquier gobierno palestino que incluya a Hamas y subrayó que este proceso tendría consecuencias negativas para una posible reactivación de las conversaciones de paz entre palestinos e israelíes. En este contexto, es importante resaltar que, en el mes de mayo, Hamas hizo un anuncio relevante en lo referente a su ideario político. El grupo islamista dio a conocer el Documento de Principios y Políticas Generales, considerado como un texto que modera sus posiciones respecto a Israel y que asume una posición más pragmática. El documento –que no supone la derogación de la carta fundacional de Hamas– admite el reconocimiento de un Estado palestino en las fronteras previas a la guerra árabe-israelí de 1967 como fórmula para el consenso nacional palestino y puntualiza que su conflicto es con el sionismo, y no con los judíos por una cuestión de religión.⁵

Siria

Actores negociadores	Gobierno, sectores de la oposición política y armada
Terceras partes	ONU, EEUU, Rusia, Turquía, Irán, Jordania
Acuerdos relevantes	Comunicado de Ginebra del Grupo de Acción por Siria (2012); Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU en apoyo a una Hoja de Ruta para un Proceso de Paz en Siria del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (“Declaraciones de Viena”) (2015) ⁶

Síntesis:

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

Durante 2017 continuaron en marcha iniciativas de negociación sobre el conflicto armado en Siria, pero las diferentes vías no lograron avanzar en un acuerdo conducente a una reducción significativa de la violencia en el país. Los dos principales marcos de diálogo fueron, por un lado, el proceso liderado por Naciones Unidas y su enviado especial, Staffan de Mistura, que continuó celebrando periódicas reuniones en Ginebra; y, por otro, el proceso promovido por Rusia y en el que también se implicaron otras potencias regionales, como Turquía e Irán. Este proceso, que tuvo como escenario principal de conversaciones la capital de Kazajistán, Astaná, fue el primero en activarse a principios de año y celebró ocho rondas a lo largo de 2017. Las conversaciones de Astaná tuvieron como punto de partida el acuerdo de cese el fuego para toda Siria consensuado por Rusia y Turquía, junto al Gobierno sirio y grupos armados de la oposición a finales de 2016 –excluyendo a grupos armados como ISIS, Frente al-Nusra y la organización kurda YPG. Este acuerdo recibió el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a través de la aprobación unánime de la resolución 2336 el 31 de diciembre de 2016. La primera ronda de negociaciones del proceso

4. Asseburg, Muriel, *The Fatah-Hamas Reconciliation Agreement of October 2017*, German Institute for International and Security Affairs, noviembre de 2017.

5. Véase el resumen sobre Israel – Palestina en este informe.

6. 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.

de Astaná tuvo lugar en enero de 2017 y derivó en el primer, aunque breve, encuentro directo entre una delegación del gobierno sirio y otra integrada por representantes de grupos de la oposición armada siria. A lo largo de los dos días de reunión los contactos entre los actores sirios fueron mayoritariamente indirectos y no condujeron a la firma de ningún tipo de acuerdo. Cabe destacar que, como en el caso de Ginebra, actores kurdos no participaron en la reunión de Astana por el veto de Turquía. Las conversaciones sí dieron paso al establecimiento de un mecanismo trilateral de supervisión del cese el fuego que quedó a cargo de Rusia, Turquía e Irán. En este contexto, Moscú también hizo llegar a la oposición siria una propuesta de futura Constitución, con algunos elementos federalistas, mayor poder para el Parlamento y una apuesta por reforzar la secularización a través de la abolición de la jurisprudencia islámica como fuente de legislación.

El proceso de Astaná despertó recelos en algunos círculos diplomáticos occidentales que manifestaron su inquietud por la puesta en marcha de vías paralelas y por la posibilidad de que Moscú pretendiera dominar los términos de un eventual acuerdo, excluyendo a la ONU. Pese a las suspicacias, De Mistura participó en la reunión de Astaná y aseguró que las diferentes partes implicadas continuaban reconociendo a la ONU como mediadora principal. Algunos analistas llamaron la atención sobre el cambio de protagonistas en lo referente a la delegación opositora, dominada por grupos armados en Astaná frente a los representantes con (limitada) influencia política del proceso de Ginebra. En febrero, Rusia, Turquía e Irán volvieron a reunirse para consolidar los mecanismos de supervisión del cese el fuego. El proceso auspiciado por Moscú celebró una nueva ronda de reuniones en marzo, que fue boicoteada por una delegación de la oposición política en protesta por las continuas violaciones de la tregua. En esta ronda Rusia y Turquía decidieron incorporar formalmente a Irán como tercer país garante del cese el fuego. En una cuarta ronda, en mayo, se acordó el establecimiento de cuatro “zonas de desescalada” en Siria. Rusia, Irán y Turquía suscribieron entonces un memorándum para crear estas cuatro áreas donde se pretendía el cese de las hostilidades de las partes contendientes y la suspensión de operaciones aéreas –inicialmente por un plazo de seis meses, renovable–, además de la creación de condiciones del incremento de la ayuda humanitaria, el rápido y seguro acceso de la asistencia, el retorno de personas refugiadas y desplazadas internamente y la reconstrucción de infraestructuras. El memorándum de Astaná junto con las llamadas “discusiones de Amán”, que involucraron a Rusia, EEUU y Jordania, derivaron en la definición

Durante 2017 continuaron en marcha iniciativas de negociación sobre el conflicto armado en Siria, pero las diferentes vías no lograron avanzar en un acuerdo conducente a una reducción significativa de la violencia en el país

general de cuatro zonas de desescalada en zonas mayoritariamente controladas por la oposición y habitadas por unos 2,5 millones de personas: una en la provincia de Idlib y algunas de áreas de las vecinas provincias de Aleppo, Hama y Latakia; otra en partes de la provincia de Homs (Rastan y Talbiseh); una más en Ghouta Oriental; y, por último, otra en algunas áreas del sur de Siria, en las provincias de Deraa y Quneitra, próximas a la frontera con Jordania. El régimen de Bashar al-Assad se mostró partidario del plan, mientras que grupos de la oposición expresaron sus reservas ante la implicación de Irán. Rusia defendió la propuesta asegurando que permitiría concentrar esfuerzos en combatir a grupos como ISIS o Jabhat Fateh al-Sham (ex Frente al-Nusra). Voces críticas plantearon que el plan suponía una partición de facto de Siria.

Si bien el plan de las cuatro zonas de desescalada se puso en marcha en mayo, la demarcación exacta de las áreas quedó pendiente de futuras negociaciones. Así, la quinta ronda en Astaná, celebrada en julio, culminó sin un acuerdo sobre la delimitación definitiva de todas estas zonas, mientras persistían las dudas también sobre los mecanismos para resolver violaciones al acuerdo y sobre la forma en que se concretaría en terreno el rol de garantes desempeñado por Rusia, Irán y Turquía. No fue hasta septiembre, en la sexta ronda del proceso de Astaná, que se alcanzó un consenso sobre la demarcación y operacionalización de la cuarta zona que estaba pendiente (Idlib). Se mantuvieron, no obstante, los interrogantes y recelos sobre el despliegue de tropas de los países garantes del acuerdo. En la séptima y octava ronda de conversaciones en Astaná (en octubre y diciembre, respectivamente), las partes continuaron debatiendo sobre la implementación del cese el fuego en estas zonas y el alcance del monitoreo internacional. En términos generales, desde el anuncio del acuerdo sobre las áreas de desescalada se observó una cierta reducción en los niveles de violencia en algunas de estas áreas, pero la evolución fue desigual. En el sur de Siria, por ejemplo, donde el cese el fuego entró en vigor en julio, la reducción de las hostilidades fue significativa, mientras en otras zonas se registró un recrudecimiento de la violencia, como ilustró la situación en Ghouta Oriental.⁷ Al finalizar la octava ronda de contactos en Astaná, celebrada el 21 y 22 de diciembre, Rusia, Irán y Turquía anunciaron la realización de un congreso de diálogo nacional para intentar encontrar una salida política al conflicto sirio en la localidad rusa de Sochi en enero de 2018. Se esperaba que el congreso congregara a representantes de todos los segmentos de la sociedad siria –aunque Ankara mantenía su veto al YPG– y fue presentado como una iniciativa complementaria a las conversaciones intra-sirias en Ginebra. Adicionalmente,

7. Véase el resumen sobre Siria en el capítulo 1 (Conflictos armados) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2018! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2018.

la agenda de Astaná también abordó otras cuestiones como la situación de personas detenidas, la búsqueda de desaparecidos, el intercambio de cuerpos de personas fallecidas –en diciembre se anunció la creación de un grupo de trabajo para tratar estos temas– y desminado.

En paralelo al diálogo de Astaná, durante 2017 continuaron las reuniones en el marco del proceso de Ginebra promovido por la ONU. A lo largo del año se celebraron cinco nuevas rondas, en febrero, marzo, mayo, julio y noviembre-diciembre. Entre el 23 febrero y el 3 de marzo, tras 10 meses sin contactos, la capital suiza albergó la cuarta ronda de conversaciones del proceso de Ginebra en un clima de escepticismo, teniendo en cuenta las posiciones de las partes y los resultados fallidos de rondas previas. De Mistura se reunió con representantes del opositor Alto Comité de las Negociaciones (HNC) –que mantuvo su demanda de salida del poder de Bashar al-Assad y de conformación de un gobierno de transición– y también con delegados del régimen, que llegó a Ginebra IV en una posición de fuerza tras la derrota de las fuerzas opositoras en Alepo y en un clima internacional con menor disposición a exigir un cambio de régimen. El enviado especial de la ONU, en tanto, continuó intentando focalizar la agenda en un sistema de gobernanza no sectario e inclusivo, en la celebración de elecciones y en una nueva Constitución elaborada por sirios y sirias (en lo que se interpretó como una velada alusión al borrador de Carta Magna preparado por Moscú). Las partes aceptaron recibir un *non-paper* (documento informal) sobre principios, informes de expertos sobre temas de los cuatro ejes de la agenda y propuestas de cronogramas. Veinte días más tarde tuvo lugar la quinta ronda de sesiones (del 23 al 31 de marzo) en la que las partes presentaron observaciones (por escrito y oralmente) sobre los cuatro asuntos de la agenda delineada por la ONU –cambios constitucionales, gobernanza y transición política, elecciones y contrterrorismo (este último, tema prioritario para el régimen)–, aunque De Mistura reconoció que aún se debían resolver diversos temas antes de entrar a una fase de negociaciones sustantivas.

La sexta ronda de negociaciones intra-sirias tuvo lugar entre el 15 y el 19 de mayo y en ellas De Mistura inició consultas técnicas sobre temas legales y constitucionales vinculados a la transición política con expertos designados por las delegaciones negociadoras. La séptima ronda se celebró entre el 10 y 14 de julio sin ofrecer avances, pero tampoco rupturas significativas. Según trascendió, representantes del régimen sirio mantuvieron su negativa a discutir una eventual transición política e insistieron en concentrar la atención en el tema del combate al terrorismo. Tras meses de bloqueo, la octava ronda de contactos en Ginebra tuvo lugar entre el 28 de noviembre y el 14

de diciembre y estuvo centrada en los 12 principios que pretenden ofrecer una visión del futuro de Siria (12 Living Intra-Syrian Essential Principles) y en el proceso y cronograma para una nueva Constitución y elecciones supervisadas por la ONU en el marco de la implementación de la resolución 2254 del Consejo de Seguridad (2015). Esta ronda culminó nuevamente sin avances y De Mistura consideró que se había perdido una “oportunidad de oro” para abordar una posible salida al conflicto. El enviado especial de la ONU responsabilizó principalmente al Gobierno sirio, al que acusó de fijar precondiciones para mantener contactos directos con la oposición, de no estar dispuesto a reunirse con nadie con opiniones diferentes y de negarse a analizar dos de los temas más relevantes de la agenda: el proceso constitucional y las elecciones presidenciales. Los

representantes de Damasco sólo se mostraron dispuestos a debatir temas de terrorismo. En este contexto, De Mistura pidió explícitamente a Rusia que ejerciera más presión sobre los negociadores sirios para que accedieran a un diálogo. Cabe destacar que, además de los contactos con las partes enfrentadas, durante 2017 el enviado especial de la ONU mantuvo encuentros con diversos actores internacionales y regionales– Rusia, EEUU, Arabia Saudita, Turquía, la Liga

Árabe, entre otros– y varias reuniones con la sociedad civil siria, incluyendo mujeres sirias, en el marco del Syrian Women's Advisory Board (SWAB). Una constante en las reuniones con la sociedad civil fue el reclamo por un mayor papel en las negociaciones.

Paralelamente, cabe mencionar que a lo largo del año también se produjeron algunos acuerdos de cese el fuego puntuales. Entre ellos, el que medió Rusia y Egipto para Ghouta Oriental en julio para facilitar el acceso de ayuda humanitaria (no obstante, la zona continuó siendo objeto de asedio y continuos ataques por parte del régimen) y otros entre el Gobierno sirio y distintos grupos armados de la oposición, en los llamados “acuerdos de reconciliación” que supusieron el desplazamiento forzado de miles de civiles, en su mayoría de zonas asediadas por el Gobierno de Bashar al-Assad.⁸

Desde una perspectiva de género, cabe mencionar que durante 2017 continuó activo el Syrian Women's Advisory Board (SWAB), que mantuvo diversas reuniones con el enviado especial de la ONU, Staffan de Mistura, en el marco del proceso de conversaciones intra-sirias en Ginebra. Ante ciertas reticencias de las delegaciones negociadoras a una mayor implicación de la sociedad civil en las negociaciones, De Mistura invitó a dos mujeres, una representante del SWAB y otra del Civil Society Support Room (CSSR) a la sesión de apertura de las negociaciones de febrero de 2017 y recordó a las delegaciones la importancia de la presencia de

8. Ibíd.

mujeres y de la sociedad civil en las conversaciones. Integrantes del Women's Advisory Committee (WAC) del opositor High Negotiations Committee (HNC) – creado en 2016 para dar una presencia más sólida a la implicación de mujeres en la delegación de la oposición siria en las negociaciones auspiciadas por la ONU– reivindicaron su papel y solicitaron la implicación de la ONU y del International Syria Support Group en la supervisión del cese el fuego en Siria. Adicionalmente, durante el año otro grupo de mujeres sirias se reunió con De Mistura para expresar un ruego: conocer el paradero de sus familiares desaparecidos –hijos,

maridos, hermanos. Mujeres del movimiento Families for Freedom –contrario a las detenciones arbitrarias y las desapariciones forzadas– fueron así las principales protagonistas de las manifestaciones en Ginebra para recordar a las delegaciones negociadoras que la cuestión de las personas desaparecidas en el marco del conflicto era uno de los temas claves por resolver y demandaron que, como primer paso, se dieran a conocer las listas de quienes han sido arrestados de forma irregular. Tanto la ONU como organizaciones como Amnistía Internacional han denunciado que la escala de las desapariciones forzadas en Siria la convierte en una práctica constitutiva de crímenes contra la humanidad.

Anexo 1: Resumen de los conflictos armados en 2017¹

Conflicto ² -inicio-	Tipología ³	Actores principales ⁴	Intensidad ⁵
			Evolución ⁶
África			
Argelia -1992-	Interno internacionalizado	Gobierno, AQMI (ex GSPC), MUYAO, al-Mourabitoun, Jund al-Khilafa (filial de ISIS), ISIS, gobiernos del norte de África y Sahel	1
	Sistema		=
Burundi -2015-	Interno internacionalizado	Gobierno, facciones de antiguos grupos armados	1
	Gobierno		↓
Etiopía (Ogadén) -2007-	Interno internacionalizado	Gobierno, ONLF, OLF, milicias progubernamentales	1
	Autogobierno, Identidad		=
Libia -2011-	Interno internacionalizado	Gobierno de Acuerdo Nacional con sede en Trípoli, Gobierno con sede en Tobruk/Bayda, facciones armadas vinculadas a la Operación Dignidad (Ejército Nacional de Libia o ENL), grupos armados vinculados con la Operación Amanecer, milicias de Misrata, Petroleum Facilities Guard, Brigadas de Defensa de Bengasi, ISIS, AQMI, entre otros actores armados; EEUU, Francia, Reino Unido, Egipto, EAU, entre otros países	3
	Gobierno, Recursos, Sistema		↑
Malí (norte) -2012-	Interno internacionalizado	Gobierno, CMA (MNLA, MAA facción, CPA, HCUA), Plataforma (GATIA, CMPFPR, MAA facción), Ansar Dine, MUYAO, AQMI, MRRA, al-Mourabitoun, GSIM, MLF, ANSiPRJ, MINUSMA, ECOWAS, Francia (Operación Barkhane), Fuerza Conjunta G5-Sahel	1
	Sistema, Autogobierno, Identidad		↑
Región Lago Chad (Boko Haram) - 2011-	Interno internacionalizado	Boko Haram (BH), MNJTF (Nigeria, Camerún, Chad, Níger)	3
	Sistema		=
RCA -2006-	Interno internacionalizado	Gobierno, grupos armados de la ex coalición rebelde Séléka (FPRC, MPC, UPC), milicias anti-balaka, milicia 3R, Francia (operación Sangaris), MINUSCA, EUFOR, grupos vinculados al antiguo Gobierno de François Bozizé, otros remanentes de grupos armados (antiguas Fuerzas Armadas), grupo armado ugandés LRA	2
	Gobierno, Recursos		↑

1. Tabla extraída de Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2018! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2018.
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. El informe *Alerta!* 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 2017 con la del 2016, apareciendo el símbolo de escalada de la violencia (↑) si la situación general del conflicto durante 2017 es más grave que la del año anterior, el de reducción de la violencia (↓) si es mejor y el de sin cambios (=) si no ha experimentado cambios significativos.

Conflicto -inicio-	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
África			
RDC (este) -1998-	Interno internacionalizado	Gobierno, FDLR, escisiones de las FDLR, milicias Mai-Mai, Nyatura, APCLS, NDC-R, grupos armados de Ituri, grupo armado de oposición burundés FNL, Rwanda, MONUSCO	2
	Gobierno, Identidad, Recursos		↑
RDC (este – ADF) -2014-	Interno internacionalizado	RDC, Uganda, milicias Mai-Mai, grupo armado de oposición ADF, MONUSCO	2
	Sistema, Recursos		=
RDC (Kasai) -2017-	Interno	Gobierno, diversas milicias de adscripción étnica (Bana Mura, Kamwina Nsapu)	3
	Gobierno, Identidad		↑
Somalia -1988-	Interno internacionalizado	Gobierno Federal, fuerzas regionales progubernamentales, Somalilandia, Puntlandia, milicias de clanes y señores de la guerra, Ahlu Sunna wal Jama'a, EEUU, Francia, Etiopía, AMISOM, EUNAVFOR Somalia, Operation Ocean Shield, al-Shabaab	3
	Gobierno, Sistema		↑
Sudán (Darfur) -2003-	Interno internacionalizado	Gobierno, milicias progubernamentales PDF, unidades paramilitares RSF, <i>janjaweed</i> , coalición armada Sudan Revolutionary Front (SRF, compuesta por JEM, SLA-AW, SLA-MM y SPLM-N), otros grupos, UNAMID	2
	Autogobierno, Recursos, Identidad		↓
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) -2011-	Interno internacionalizado	Gobierno, grupo armado SPLM-N, coalición armada Sudan Revolutionary Forces (SRF), milicias progubernamentales PDF, unidad paramilitar Rapid Suport Forces (RSF), Sudán del Sur	2
	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, SSLA, SSDM/A, SSDM-CF,SSNLM, REMNASA, milicias comunitarias (SSPPF, TFN), 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, FARC-EP, ELN, grupos paramilitares	1
	Sistema		↓
Asia			
Afganistán -2001-	Interno internacionalizado	Gobierno, coalición internacional (liderada por EEUU), OTAN, milicias talibán, señores de la guerra, ISIS	3
	Sistema		=
Filipinas (NPA) -1969-	Interno	Gobierno, NPA	1
	Sistema		↑
Filipinas (Mindanao) -1991-	Interno internacionalizado	Gobierno, Abu Sayyaf, BIFF, Estado Islámico de Lanao/Dawlah Islamiyah/Grupo Maute, Ansarul Khilafah Mindanao, facciones del MILF y el MNLF	3
	Autogobierno, Identidad, Sistema		↑
India (Jammu y Cachemira) -1989-	Interno internacionalizado	Gobierno, JKLF, Lashkar-e-Toiba (LeT), Hizb-ul-Mujahideen, United Jihad Council, All Parties Hurriyat Conference	1
	Autogobierno, Identidad		↑
India (CPI-M) -1967-	Interno	Gobierno, CPI-M (naxalitas)	1
	Sistema		↓
Myanmar -1948-	Interno	Gobierno, grupos armados (KNU/KNLA, SSA-S, SSA-N KNPP, UWSA, CNF, ALP, DKBA, KNPLAC, SSNPLO, KIO, ABSDF, AA, TNLA, HaY, MNDAA)	3
	Autogobierno, Identidad		↑
Pakistán -2001-	Interno internacionalizado	Gobierno, Fuerzas Armadas, servicios de inteligencia, milicias talibán, insurgentes internacionales, EEUU	3
	Sistema		↓
Pakistán (Baluchistán) -2005-	Interno internacionalizado	Gobierno, Fuerzas Armadas, servicios de inteligencia, BLA, BRP, BRA, BLF y BLT; sociedad civil, LeJ, TTP, talibanes afganos (shura de Quetta), ISIS	2
	Autogobierno, Identidad, Recursos		↓
Tailandia (sur) -2004-	Interno	Gobierno, grupos armados de oposición secesionistas	1
	Autogobierno, Identidad		↓

Conflicto -inicio-	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
Europa			
Rusia (Daguestán) -2010-	Interno	Gobierno federal ruso, Gobierno de la república de Daguestán, grupos armados de oposición (Emirato Caucásico e ISIS)	1
	Sistema		Fin
Turquía (sudeste) -1984-	Interno internacionalizado	Gobierno, PKK, TAK, ISIS	2
	Autogobierno, Identidad		↓
Ucrania (este) -2014-	Interno internacionalizado	Gobierno, actores armados en provincias del este, Rusia	2
	Gobierno, Identidad, Autogobierno		=
Oriente Medio			
Egipto (Sinaí) -2014-	Interno internacionalizado	Gobierno, Ansar Beit al-Maqdis (ABM) o Provincia del Sinaí (PS, filial de ISIS), otros grupos armados (Ajnad Misr, Majlis Shura al-Mujahideen fi Aknaf Bayt al-Maqdis y Katibat al-Rabat al-Jihadiya, Popular Resistance Movement, Liwaa al-Thawra y Hasam), Israel	3
	Sistema		=
Iraq -2003-	Interno internacionalizado	Gobierno, fuerzas militares y de seguridad iraquíes, fuerzas kurdas (peshmergas), milicias chiíes (Unidades de Movilización Popular), milicias sunníes, ISIS, coalición internacional anti-ISIS liderada por EEUU, Irán,Turquía, PKK	3
	Sistema, Gobierno, Identidad		↑
Israel-Palestina -2000-	Internacional	Gobierno israelí, milicias de colonos, AP, Fatah (Brigadas de los Mártires de Al Aqsa), Hamas (Brigadas Ezzedin al Qassam), Yihad Islámica, FPLP, FDLP, Comités de Resistencia Popular, grupos salafistas, Ahfad al-Sahaba knaf Bayt al-Maqdis (vinculado a ISIS)	1
	Autogobierno, Identidad, Territorio		=
Siria -2011-	Interno internacionalizado	Gobierno, milicias pro-gubernamentales, Ejército Sirio Libre, Ahrar al-Sham, Fuerzas Democráticas de Siria (coalición que incluye a las milicias YPG/YPJ del PYD), Jabhat Fateh al-Sham (ex Frente al-Nusra), Hay'at Tahrir al-Sham (HTS), ISIS, coalición internacional anti-ISIS liderada por EEUU, Turquía, Hezbollah, Irán, Rusia, entre otros actores armados	3
	Gobierno, Sistema, Autogobierno, Identidad		↑
Yemen (al-houthistas) -2004-	Interno internacionalizado	Fuerzas leales al Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, seguidores del clérigo al-Houthi (al-Shabab al-Mumen/Ansar Allah), fuerzas leales al ex presidente Alí Abdullah Saleh, milicias tribales vinculadas al clan al-Ahmar, milicias salafistas, sectores armados vinculados al partido islamista Islah, coalición internacional liderada por Arabia Saudita, Irán	3
	Sistema, Gobierno, Identidad		↑
Yemen (AQPA) - 2011-	Interno internacionalizado	Gobierno, AQPA/Ansar Sharia, ISIS, EEUU, coalición internacional liderada por Arabia Saudita, EAU, milicias tribales, milicias al-houthistas	1
	Sistema		↓

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

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

Anexo 2: Resumen de las tensiones en 2017¹

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

- 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.
- 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.
- 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.
- En esta columna se compara la evolución de los acontecimientos del año 2017 con la del año 2016 apareciendo el símbolo ↑ si la situación general durante 2017 es más grave que la del año anterior, ↓ si es mejor y = si no ha experimentado cambios significativos.
- Las situaciones de tensión relativas a Camerún, Chad y Níger presentes en el 2016 debidas a la inestabilidad generada por el conflicto armado de Boko Haram se analizan en el capítulo 1 (Conflictos armados) en el caso Región Lago Chad (Boko Haram).

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
África			
Guinea-Bissau	Interna internacionalizada	Gobierno de transición, Fuerzas Armadas, oposición política, redes internacionales de narcotráfico	1
	Gobierno		↑
Guinea Ecuatorial	Interna	Gobierno, oposición política en el exilio	1
	Gobierno		=
Kenya	Interna internacionalizada	Gobierno, milicias de adscripción étnica, oposición política y social (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil), grupo armado SLDF, secta Mungiki, partido MRC, grupo armado somalí al-Shabaab y grupos simpatizantes de al-Shabaab en Kenya, ISIS	3
	Gobierno, Sistema, Recursos, Identidad, Autogobierno		↑
Lesotho	Interna	Gobierno, Fuerzas Armadas, oposición política	2
	Gobierno		↑
Madagascar	Interna	Alta Autoridad para la Transición, líderes de la oposición, fuerzas de seguridad del Estado, dahalos (ladrones de ganado), milicias de autodefensa, empresas de seguridad privadas	1
	Gobierno, Recursos		=
Marruecos	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
Marruecos – Sáhara Occidental	Internacional ⁶	Marruecos, República Árabe Saharaui Democrática (RASD), grupo armado Frente POLISARIO	1
	Autogobierno, Identidad, Territorio		=
Mozambique	Interna	Gobierno, partido político RENAMO, milicias RENAMO, grupo armado islamista al-Shabaab	3
	Gobierno, sistema		↓
Níger	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, grupos armados internos y externos (región del Sahel)	3
	Gobierno, Sistema		↑
Nigeria	Interna	Gobierno, oposición política, comunidades cristianas y musulmanas, ganaderas y agrícolas, milicias comunitarias, IMN, IPOB, MASSOB	3
	Identidad, Recursos, Gobierno		↑
Nigeria (Delta Níger)	Interna	Gobierno, grupos armados MEND, MOSOP, NDPVF, NDV, NDA, NDGJM, IWF, REWL, Joint Revolutionary Council, milicias de las comunidades ijaw, itsereki, urhobo y ogoni, grupos de seguridad privada	2
	Identidad, Recursos		↑
RDC	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		↑
RDC – Rwanda	Internacional	Gobiernos de RDC, Rwanda, grupos armados FDLR y M23 (ex CNDP)	1
	Identidad, Gobierno, Recursos		=
RDC – Uganda	Internacional	Gobiernos de RDC y Uganda, grupos armados ADF, M23 (ex CNDP), LRA, grupos armados que operan en Ituri	1
	Identidad, Gobierno, Recursos, Territorio		=
Rwanda	Interna internacionalizada	Gobierno, grupo armado rwandés FDLR, oposición política, sectores disidentes del partido gubernamental RPF, diáspora rwandesa en otros países de África y en Occidente	1
	Gobierno, Identidad		=
Senegal (Casamance)	Interna	Gobierno, grupo armado MFDC y sus diferentes facciones	1
	Autogobierno		↑
Somalia (Somalilandia-Puntlandia)	Interna	República de Somalilandia, región autónoma de Puntlandia, estado de Khatumo	1
	Territorio		=
Sudán	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		=
Sudán – Sudán del Sur	Internacional	Sudán, 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			
Togo	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		↑
Túnez	Interna	Gobierno, oposición política y social, grupos armados, incluyendo el Batallón Uqba bin Nafi o Brigadas Oqba Ibn Nafaa (filial de AQMI), Jund al-Khilafa (filial de ISIS), ISIS	2
	Gobierno, Sistema		↓
Uganda	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		=
Zimbabwe	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		=
América			
Bolivia	Interna	Gobierno, oposición política y social (partidos políticos, autoridades y organizaciones de la sociedad civil de los departamentos orientales, colectivos indígenas)	1
	Gobierno, Autogobierno, Recursos		=
El Salvador	Interna	Gobierno, oposición política y social, Fuerzas de seguridad del Estado, pandillas (Mara Salvatrucha-13, 18 Revolucionarios, 18 Sureños)	2
	Gobierno		↓
Guatemala	Interna	Gobierno, oposición política y social, pandillas	1
	Gobierno		=
Haití	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, MINUSTAH, ex militares	1
	Gobierno		↓
Honduras	Interna	Gobierno, oposición política, movimientos sociales, bandas organizadas (narcotráfico, pandillas)	2
	Gobierno		↑
México	Interna	Gobierno, oposición política y social (organizaciones campesinas, indígenas, sindicatos, estudiantes), grupos armados de oposición (EZLN, EPR, ERPI, FAR-LP), cárteles.	2
	Sistema, Gobierno		↑
Perú	Interna	Gobierno, oposición armada (facciones remanentes de Sendero Luminoso), política y social (organizaciones campesinas e indígenas)	1
	Gobierno, Recursos		=
Venezuela	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		↑
Asia			
Bangladesh	Interna	Gobierno (Awami League), oposición política (partidos Bangladesh National Party y Jamaat-e-Islami), Tribunal para Crímenes Internacionales, grupos armados (Ansar-al-Islami, JMB)	2
	Gobierno		↓
China (Xinjiang)	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición armada (ETIM, ETLO), oposición política y social	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 y en provincias y países limítrofes	1
	Autogobierno, Identidad, Sistema		=
China – Japón	Internacional	China, Japón	1
	Territorio, Recursos		↓
Corea, RPD –EEUU, Japón, Rep. de Corea ⁷	Internacional	RPD Corea, EEUU, Japón, Rep. de Corea, China, Rusia	3
	Gobierno		↑
Corea, RPD – Rep. de Corea	Internacional	RPD Corea, Rep. de Corea	2
	Sistema		↓
India (Assam)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados ULFA, ULFA(I), NDFB, NDFB(ICS), KPLT, NSLA, UPLA y KPLT	2
	Autogobierno, Identidad		↓

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

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
Asia			
India (Manipur)	Interna	Gobierno, grupos armados (PLA, PREPAK, PREPAK (Pro), KCP, KYKL, RPF, UNLF, KNF, KNA)	3
	Autogobierno, Identidad		↑
India (Nagalandia)	Interna	Gobierno, grupos armados NSCN-K, NSCN-IM, NSCN (K-K), NSCN-R, NNC, ZUF	1
	Identidad, Autogobierno		↓
India – Pakistán	Internacional	India, Pakistán	3
	Identidad, Territorio		↑
Indonesia (Papúa Occidental)	Interna	Gobierno, grupo armado OPM, oposición política y social (organizaciones autonomistas o secesionistas, indigenistas y de derechos humanos), grupos indígenas papús, empresa minera Freeport	1
	Autogobierno, Identidad, Recursos		=
Kirguistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, grupos armados regionales, Tayikistán, Uzbekistán	1
	Sistema, Gobierno, Identidad, Recursos, Territorio		↑
Nepal	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Autogobierno, Identidad		↓
Pakistán	Interna	Gobierno, oposición política y social, oposición armada (milicias talibán, milicias de partidos políticos), Fuerzas Armadas, servicios secretos	3
	Gobierno, Sistema		↓
Sri Lanka	Interna	Gobierno, oposición política y social, partidos políticos y organizaciones sociales tamiles	1
	Autogobierno, Identidad		=
Tailandia	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		=
Tayikistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición política y social, antiguos señores de la guerra, grupos armados regionales, Uzbekistán, Kirguistán	2
	Gobierno, Sistema, Recursos, Territorio		=
Uzbekistán	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición social y política, grupos armados regionales, Tayikistán, Kirguistán	1
	Gobierno, Sistema, territorio		↓
Europa			
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Internacional	Gobierno de Azerbaiyán, Gobierno de Armenia, Gobierno de la autoproclamada República de Nagorno-Karabaj	3
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↓
Belarús	Interna	Gobierno, oposición social y política	1
	Gobierno		↑
Bosnia y Herzegovina	Interna internacionalizada	Gobierno central, Gobierno de la República Srpska, Gobierno de la Federación de Bosnia y Herzegovina, alto representante de la comunidad internacional	1
	Autogobierno, Identidad, Gobierno		↑
Chipre	Interna internacionalizada	Gobierno de Chipre, Gobierno de la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre, Grecia, Turquía	1
	Autogobierno, Identidad, Territorio		↓
España (Cataluña)	Interna	Gobierno de España, Gobierno de Cataluña, partidos políticos independentistas y no independentistas, actores de la sociedad civil, poder judicial	1
	Autogobierno, Identidad		↑
Georgia (Abjasia)	Interna internacionalizada	Gobierno de Georgia, Gobierno de la autoproclamada República de Abjasia, Rusia	1
	Autogobierno, Identidad, Gobierno		↑
Georgia (Osetia del Sur)	Interna internacionalizada	Gobierno de Georgia, Gobierno de la autoproclamada República de Osetia del Sur, Rusia	1
	Autogobierno, Identidad		↑

Tensión	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
Europa			
Macedonia	Interna	Gobierno, oposición política y social	1
	Gobierno		↑
Moldova, Rep. de (Transnistria)	Interna internacionalizada	Gobierno de Moldova, Gobierno de la autoproclamada República de Transnistria, Rusia	1
	Autogobierno, Identidad		↓
Rusia	Interna internacionalizada	Gobierno, oposición social y política, grupos armados, incluyendo ISIS	2
	Gobierno, Sistema		↑
Rusia (Chechenia)	Interna	Gobierno federal ruso, Gobierno de la República de Chechenia, grupos armados yihadistas (ISIS, Emirato Caucásico)	2
	Sistema, Gobierno, Identidad		↑
Serbia – Kosovo	Internacional ⁸	Gobierno de Serbia, Gobierno de Kosovo, representantes políticos y sociales de la comunidad serbia de Kosovo, UNMIK, KFOR, 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)	2
	Gobierno, Identidad		=
Bahrein	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno, Identidad		↑
Egipto	Interna	Gobierno, oposición política y social	3
	Gobierno		=
Irán	Interna	Gobierno, oposición política y social	2
	Gobierno		↑
Irán (noroeste)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados PJAK y PDKI, Gobierno Regional del Kurdistan (KRG)	2
	Autogobierno, Identidad		=
Irán (Sistán Baluchistán)	Interna internacionalizada	Gobierno, grupos armados Jundollah (Soldados de Dios / Movimiento de Resistencia del Pueblo), Harakat Ansar Iran y Jaish al-Adl, Pakistán	2
	Autogobierno, Identidad		=
Irán – EEUU, Israel ⁹	Internacional	Irán, EEUU, Israel	2
	Sistema, Gobierno		↑
Iraq (Kurdistán)	Interna internacionalizada	Gobierno, Gobierno Regional del Kurdistan (KRG), Turquía, Irán, PKK	2
	Autogobierno, Identidad, Recursos, Territorio		↑
Israel – Siria –Líbano	Internacional	Israel, Siria, Líbano, Hezbollah (partido y milicia)	2
	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	3
	Gobierno, Sistema		↑
Palestina	Interna	ANP, Fatah, grupo armado Brigadas de los Mártires de al-Aqsa, Hamas y su brazo armado Brigadas Ezzedin al-Qassam, grupos salafistas	1
	Gobierno		=
Yemen (sur)	Interna	Gobierno, grupos de oposición secesionistas y autonomistas del sur (entre ellos el Movimiento del Sur /Al-Hiraak al-Janoubi)	2
	Autogobierno, Recursos, Territorio		=

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

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

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

Escola de Cultura de Pau

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

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

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

Escola de Cultura de Pau

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

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

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



Negociaciones de paz 2018. 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 2017. 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 2018* 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.

El informe *Negociaciones de paz 2018. Análisis de tendencias y escenarios* es una referencia para información clara, concisa y contrastada de los procesos de paz. Para todos los mediadores que trabajamos en algunos de estos contextos, el anuario resulta extremadamente útil para aclarar dudas sobre otros casos y buscar inspiración o descartar elementos de éstos. Al apuntar nuevas tendencias en este terreno, el anuario también sirve para consolidar las lecciones aprendidas de negociaciones anteriores, lo cual debería resultar en el diseño de procesos mejor enfocados y, finalmente, acuerdos más sostenibles.

Juan Garrigues,
Asesor Especial, Dialogue Advisory Group

Si bien parece haber cierto consenso entre académicos y tomadores de decisiones que cada proceso de paz merece atención a sus peculiaridades y dinámicas propias, no lo parece haber tanto alrededor de la utilidad de usar aprendizajes de experiencias pasadas en nuevos contextos y geografías. Este anuario de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona provee un material magnífico no sólo a quienes buscan ahondar en dichas particularidades, sino para quienes consideramos que las decisiones que las partes de una negociación toman en la mesa, y fuera de ella, tendrán mayor o menor probabilidad de éxito en acercarnos al fin de la violencia según combinen el instinto y la lectura del momento con el aprendizaje sistemático de lo que, con cierto grado de certeza, ya sabemos que funciona o tiende a fracasar.

Juan Esteban Ugarriza,
Profesor asociado de la Universidad de Rosario (Bogotá, Colombia) y delegado asesor del Gobierno colombiano para los diálogos con el ELN entre 2013 y 2017

Las historias de los procesos de paz están tejidas de ires y venires, de posibilidades y de obstáculos, de contextos políticos, ejércitos y grupos armados, acuerdos y, desgraciadamente, también de incumplimientos. Hay guerras que se cronifican y largos procesos de paz que parecen conflictos intratables, en donde las responsabilidades no son solo de actores locales sino internacionales. En estos casos, el tejido social se convierte en objetivo militar. Mucha gente no ha vivido otra cosa durante varias generaciones. Los procesos de paz desde arriba se basan en la posibilidad de llegar a acuerdos y de lograr no solo el fin de un conflicto armado, sino transformar sus condiciones. Sin embargo, la paz transformadora que ayude a la reconstrucción del tejido social tiene que activar los procesos desde abajo. Los conflictos que se relatan en el anuario *Negociaciones de paz 2018. Análisis de tendencias y escenarios* están habitados de historias invisibles, que a veces los actores políticos o militares no dejan ver. El panorama nos muestra otro tipo de mapamundi. Un espejo en el que poder aprender de otros, y también tomar conciencia de las responsabilidades compartidas.

Carlos Martín Beristain,
Coordinador Informe REMHI (Guatemala) y miembro de la Comisión de la Verdad de Colombia

Prólogo de Dr. Norbert Ropers,
Director de Peace Resource Collaborative (Tailandia) y Senior Advisor de Berghof Foundation (Alemania)

Con el apoyo de:

