



## 3. Procesos de paz

- El presente capítulo analiza 38 procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar durante 2016, de los cuales 15 tuvieron lugar en África, ocho en Asia, siete en Europa, cinco en Oriente Medio y tres en América.
- En Burundi, el proceso de diálogo entre el Gobierno y la oposición facilitado por la EAC continuó estancado, lo que contribuyó a intensificar la crisis y la violencia.
- Ante el bloqueo en la implementación del acuerdo de Skhirat auspiciado por la ONU en Libia, algunos actores regionales se involucraron para intentar facilitar una salida política a la crisis.
- El Gobierno de RDC y la coalición opositora Rassemblement alcanzaron un acuerdo el 31 de diciembre bajo la facilitación de la Conferencia Episcopal congoleña.
- El Gobierno de Colombia y las FARC alcanzaron un acuerdo de paz histórico tras más de 50 años de conflicto armado, el más avanzado en igualdad de género hasta la fecha.
- Tras varios años de parálisis en el proceso de paz, se reanudaron las negociaciones oficiales entre el Gobierno filipino y el NDF.
- Se celebró en Myanmar la Conferencia de Paz Panglong-21, que reunió al Gobierno con la casi totalidad de los grupos armados de oposición activos en el país, incluyendo a la mayoría de aquellos con los que no se firmó el acuerdo de alto el fuego nacional.
- Se reiniciaron las negociaciones formales entre las autoridades de Moldova y de la región independiente *de facto* de Transdniestria.
- Tras los hechos de violencia más graves desde el fin de la guerra en 1994, Armenia y Azerbaiyán acordaron medidas de prevención de nuevas crisis, pero a finales de año éstas seguían sin implementarse.
- Las negociaciones entre el Gobierno israelí y la AP se mantuvieron bloqueadas durante 2016, mientras diferentes actores impulsaron algunas iniciativas tendientes a reactivar el proceso de paz.

El presente capítulo analiza procesos de paz, en especial negociaciones, que tuvieron lugar a lo largo del año 2016. Está estructurado en tres secciones. En el primer apartado se expone la definición de procesos de paz y negociaciones de paz y una tabla resumen de negociaciones y procesos de paz en 2016. En el segundo se identifican algunas tendencias y se presentan reflexiones generales sobre las negociaciones y procesos de paz analizados en el transcurso del año. En el tercer y último apartado se describe la evolución y los acontecimientos más relevantes de 2016 en los diferentes contextos. Además, al principio del capítulo se incluye un mapa en el que se señalan los países que han sido objeto de procesos y negociaciones de paz a lo largo de 2016.

### 3.1. Procesos y negociaciones de paz: definiciones

Se 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. 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.

Tabla 3.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en 2016

| Procesos y negociaciones de paz         | Actores negociadores  | Terceras partes   |
|---|---|---|
| <b>África</b>                           |   |   |
| <b>Burundi</b>                          | Gobierno, oposición política y social agrupada en el Conseil National pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et la Restauration d'un Etat de Droit (CNARED)  | Comunidad de Estados de África del Este (East African Community, EAC)   |
| <b>Libia</b>                            | Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN)  | ONU, Argelia, Egipto, Marruecos   |
| <b>Malí (norte)</b>                     | Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA–  | Argelia, Francia, ECOWAS, UA, ONU   |
| <b>Marruecos – Sáhara Occidental</b>    | Marruecos, Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (POLISARIO)  | ONU, Argelia y Mauritania, Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia)  |
| <b>Mozambique</b>                       | Gobierno, grupo opositor RENAMO   | Equipo mediador nacional, SADC, Iglesia Católica, UE  |
| Nigeria (Delta del Níger)               | Gobierno, Movimiento por la Emancipación del Delta del Níger (MEND), Pan-Niger Delta Coastal States Stakeholders Consultative Forum, (PANDEF), Vengadores del Delta del Níger (NDA)   | --  |
| <b>RCA</b>                              | Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias antibalaka  | UA, CEEAC, ONU, Organización para la Cooperación Islámica (OCI)   |
| <b>RDC</b>                              | 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 Congoleza (CENCO), Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, UE, UA, ONU, EEUU, Organización Internacional de la Francofonía |
| 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   |
| <b>Somalia</b>                          | 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  |
| <b>Sudán</b>                            | 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  |
| <b>Sudán (Darfur)</b>                   | Gobierno, Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW  | UA, UNAMID, Chad  |
| <b>Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)</b> | Gobierno, SPLM-N  | African Union High-Level Implementation Panel (AUHIP), Uganda   |
| <b>Sudán del Sur</b>                    | Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition, SPLM7, SSDM-Cobra Faction  | IGAD Plus: IGAD, UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega)  |
| <b>Sudán – Sudán del Sur</b>            | Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur   | IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Egipto, Libia, EEUU, UE  |
| <b>América</b>                          |   |   |
| <b>Colombia (FARC-EP)</b>               | Gobierno y FARC-EP  | Países garantes (Cuba, Noruega), países acompañantes (Venezuela, Chile)   |
| <b>Colombia (ELN)</b>                   | Gobierno y ELN  | Países garantes (Ecuador, Brasil y Noruega), países acompañantes (Cuba, Venezuela y Chile)  |
| <b>Venezuela</b>                        | Gobierno, oposición (MUD)   | UNASUR, Vaticano  |

| Procesos y negociaciones de paz               | Actores negociadores  | Terceras partes  |
|---|---|--|
| <b>Asia</b>                                   |   |  |
| <b>Afganistán</b>                             | Gobierno, insurgencia talibán, red Haqqani, EEUU  | Grupo cuadrilátero (Pakistán, EEUU, China, Afganistán), Qatar, Arabia Saudita  |
| <b>Filipinas (MILF)</b>                       | Gobierno, MILF  | Malasia, International Contact Group, Organización para la Cooperación Islámica  |
| <b>Filipinas (MNLF)</b>                       | Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)   | Organización para la Cooperación Islámica (OCI)  |
| <b>Filipinas (NDF)</b>                        | Gobierno, NDF (organización paraguas de distintas organizaciones comunistas, entre ellas el Partido Comunista de Filipinas, que es el brazo político del NPA)   | Noruega  |
| India (Assam)                                 | Gobierno, ULFA-PTF, NDFB-P, NDFB-RD   | --   |
| <b>India (Nagalandia)</b>                     | Gobierno, NSCN-IM   | --   |
| <b>Myanmar</b>                                | 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 | --   |
| <b>Tailandia (sur)</b>                        | Gobierno, MARA Patani (organización paraguas que representa a varios grupos armados)  | Malasia  |
| <b>Europa</b>                                 |   |  |
| <b>Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)</b> | Armenia, Azerbaiyán   | Grupo de Minsk de la OSCE (copresidido por Rusia, Francia y EEUU; el resto de miembros permanentes son Belarús, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía)   |
| <b>Chipre</b>                                 | República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre   | ONU, UE, Turquía, Grecia y Reino Unido   |
| <b>España (País Vasco)</b>                    | ETA, actores políticos y sociales del País Vasco  | Grupo Internacional de Contacto (GIC), Foro Social y Foro Social Permanente  |
| <b>Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)</b>      | Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Rusia <sup>1</sup>   | OSCE, UE y ONU, EEUU, Rusia <sup>2</sup>   |
| <b>Moldova (Transdniestria)</b>               | Moldova, autoproclamada República de Transdniestria   | OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE  |
| <b>Serbia – Kosovo</b>                        | Serbia, Kosovo  | UE, ONU  |
| <b>Ucrania</b>                                | Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Rusia <sup>3</sup>  | OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia <sup>4</sup> ), Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia <sup>5</sup> ) |
| <b>Oriente Medio</b>                          |   |  |
| Irán (programa nuclear)                       | Irán, G5+1 (EEUU, Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), UE   | --   |
| Israel – Palestina                            | Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP)  | Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia   |
| Palestina                                     | Hamas, Fatah  | Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia   |
| Siria   | Gobierno, sectores de la oposición  | Qatar, Egipto  |
| Yemen   | Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas, fuerzas del expresidente Alí Abdullah Saleh   | ONU, Kuwait, EEUU  |

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

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

## 3.2. Negociaciones y procesos de paz: tendencias y panorámica general en 2016

A lo largo del año 2016 se identificaron 38 procesos y negociaciones de paz a nivel mundial. El análisis de los diferentes contextos refleja una variedad de realidades y dinámicas, fruto de la diversa naturaleza de los conflictos armados y tensiones socio-políticas a las que están vinculadas las negociaciones y procesos de paz. Aun así, es posible apuntar algunas reflexiones generales e identificar algunas tendencias. En materia de **distribución geográfica**, del total de negociaciones y procesos de paz identificados en 2016, la mayor parte se concentró en África –15 casos, equivalentes a un 40%–, seguido a una mayor distancia por Asia –ocho contextos que representan el 21%–, Europa –con siete casos que suponen el 18%–, Oriente Medio –cinco contextos que equivalen el 13%– y América –tres casos que representan el 8%.

En cuanto a los **actores involucrados en la negociación**, el análisis de los diversos contextos refleja que **en un importante número de casos los principales protagonistas de las negociaciones fueron los gobiernos de los respectivos países y actores armados**.

Este fue el caso de contextos como por ejemplo el de Mozambique –entre el Gobierno y el movimiento político-militar RENAMO–, Sudán del Sur –entre el Gobierno y el grupo armado SPLA-IO–, Colombia –entre el Gobierno y las FARC-EP y también con el grupo armado ELN–, Filipinas –en el caso de las negociaciones de las autoridades con el grupo armado MILF y con el MNLF–, Myanmar –con un proceso de paz que involucra al Gobierno y a diversas organizaciones armadas de oposición–, India –entre el Gobierno y diversos grupos armados en Assam y también con la organización armada de oposición NSCN-IM en el estado de Nagalandia– o Tailandia (sur) –entre las autoridades del país y el grupo MARA Patani. 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)–, Siria –donde las negociaciones indirectas han implicado tanto a una representación gubernamental como a sectores vinculados a la oposición política y armada– o Yemen –donde los interlocutores han sido, por un lado, el Gobierno depuesto y, por otro, tanto el grupo armado al-houthista como sectores vinculados al ex presidente Alí Abdullah Saleh. En otra serie de casos los procesos negociadores han tenido como protagonistas a los respectivos gobiernos con sectores de la oposición

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

política y social del país, como ilustran los casos de Burundi o Venezuela.

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 disputas que incluyen temas de demarcación fronteriza y el estatus de determinados territorios, como en los casos de Sudán y Sudán del Sur y el de Armenia y Azerbaiyán por Nagorno Karabaj. **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 cuentan varios en Europa, por ejemplo, el de Georgia en lo referente a Abjasia y Osetia del Sur; Moldova y la autoproclamada república de Transdniestria; Ucrania y las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y Lugansk; o el de Serbia y Kosovo –si bien el estatus legal internacional de Kosovo no está definido, ha sido reconocido como Estado por más de un centenar de países. Más allá del continente europeo, también cabe

mencionar casos de larga data, como el de Marruecos-Sáhara Occidental –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–, o el de Israel y Palestina –donde aún está pendiente la configuración y reconocimiento internacional del Estado palestino, pese a su admisión como “Estado observador” en la ONU en 2012 y su reconocimiento por numerosos Estados. **Los procesos de paz analizados en 2016 también incluyen otros casos especiales desde el punto de vista de los actores implicados en la negociación, como por ejemplo el caso de las negociaciones sobre el programa nuclear iraní,** que además del Gobierno de Teherán involucraron a otros actores internacionales como el G5+1 (grupo constituido por EEUU, Rusia, Francia, Reino Unido y China más Alemania) y la UE, todos firmantes del acuerdo de 2015, en fase de implementación durante 2016. **Otro ejemplo es el caso del País Vasco,** con un proceso protagonizado por el grupo armado ETA y actores políticos y sociales vascos, pero sin la participación del Gobierno español.

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. En términos generales, es posible identificar algunas dinámicas generales

relacionadas con la intervención de terceras partes. Entre ellas, el **papel desempeñado por Naciones Unidas en un destacado número de contextos** –13 de los 38 procesos analizados, un tercio del total (34%)–, en especial en África y Oriente Medio. En algunos casos la ONU aparece involucrada como tercera parte a través de enviados especiales – como por ejemplo en los casos del conflicto entre Marruecos y el Sáhara Occidental, en Libia, Siria o en Yemen–, en el marco de plataformas o grupos de actores que pretenden actuar como facilitadores del diálogo –como en el caso de Israel-Palestina, donde forma parte del Cuarteto para Oriente Medio–; 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 mencionar el rol de tercera parte que juegan organizaciones regionales en diversas áreas, en especial en África y Europa.**

De los 15 casos de negociaciones y procesos de paz identificados en el continente africano, en 11 de ellos había organizaciones regionales involucradas en la facilitación de los contactos entre los actores en conflicto, entre ellas la Unión Africana (UA), la Comunidad de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), la Comunidad de Estados de África del Este (EAC, por sus siglas en inglés), la Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC, por sus siglas en francés), la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC, por sus siglas en inglés) y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés). En Europa organizaciones regionales tuvieron un papel como tercera parte en seis de los siete procesos de paz analizados, como la Unión Europea (UE) en Serbia-Kosovo y en Chipre –aunque en este último caso con un rol secundario, en un proceso liderado por la ONU–, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por Nagorno Karabaj y en Ucrania y ambas organizaciones –UE y OSCE– en los casos de Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) y Moldova (Transdniestria). Cabe destacar que la UE también desempeñó funciones como tercera parte más allá del continente europeo, en especial en contextos de África y Oriente Medio, entre ellos Mozambique, RDC, Sudán del Sur, Israel-Palestina (integrando el Cuarteto para Oriente Medio) o Siria (como parte del Grupo Internacional de Apoyo a Siria, ISSG, por sus siglas en inglés).

En el caso de América, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) estuvo involucrada en la facilitación del diálogo en Venezuela. En Oriente Medio, la Liga Árabe no ha tenido un rol relevante como tercera parte y de los cinco procesos de paz analizados en 2016 sólo estuvo implicada en Siria y en el marco de una plataforma más amplia –el

ISSG, integrado por 26 países y organizaciones. En los procesos de paz en Asia no hubo organizaciones regionales involucradas en la facilitación del diálogo, pero sí se observó la participación de una organización intergubernamental de carácter religioso, la Organización para la Cooperación Islámica (OCI, ex Organización para la Conferencia Islámica, que reúne a 57 países musulmanes) en dos de los ocho casos analizados correspondientes a Filipinas: en las negociaciones con el MILF y también con el MNLF. Cabe destacar que la OCI también tuvo presencia como tercera parte en otros dos casos en 2016, en la RCA y en Siria (en este último caso como parte del ISSG). Más allá de la OCI, cabe mencionar que la Iglesia Católica también se implicó en algunos procesos negociadores. Entre otros contextos, en Venezuela esta participación se tradujo en la implicación del Vaticano en el equipo mediador a petición de la oposición; en Mozambique representantes de la Iglesia Católica se sumaron al equipo de mediación internacional integrado también por la UE y el presidente sudafricano Jacob Zuma; y en la RDC la Iglesia Católica congoleña fue clave para facilitar la firma de un acuerdo entre el Gobierno y la oposición a finales de diciembre.

En la mayoría de los casos de negociaciones y procesos de paz analizados en 2016 terceros **Estados también participaron como mediadores o facilitadores de los**

**contactos y el diálogo entre las partes en disputa** (con resultados dispares). Entre estos países, cabe destacar por ejemplo el papel de Argelia en escenarios africanos como Libia o Malí (norte); el de Qatar en Afganistán y en la promoción del diálogo entre los grupos Fatah y Hamas en Palestina; o el de Noruega, involucrado en la facilitación de las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP y también en los contactos exploratorios con el ELN, además del proceso entre el Gobierno filipino y el NDF. Según trascendió en 2016, en el pasado la diplomacia noruega también desempeñó un papel en el caso de Afganistán. En ocasiones, el papel de terceros Estados es complejo de valorar por su grado de implicación en determinados conflictos. Así, por ejemplo, Rusia aparece involucrada en algunos procesos de negociación –como Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), Ucrania o Siria–, aunque algunas de las partes en disputa lo consideran más como un actor de la contienda que como una tercera parte. Históricamente, el papel de EEUU en lo referente al proceso palestino-israelí también ha sido puesto en cuestión por voces críticas debido a su aproximación favorable a las tesis israelíes, aunque justamente en 2016 la administración de Barack Obama rompió con una tradición de veto y se abstuvo en una votación del Consejo de Seguridad de la ONU crítica con Israel por su política de construcción de asentamientos en los territorios ocupados palestinos.

Una valoración general de los **temas de la agenda de negociación** en los distintos casos, ya sea en

fase inicial de discusión o incluso en períodos de implementación después de la suscripción de acuerdos globales o parciales, permite identificar algunos asuntos recurrentes en distintos contextos y escenarios geográficos, más allá de la singularidad propia de cada uno de los 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 2016 estuvo presente en contextos como Mozambique, Malí (norte), RCA, Sudán del Sur, Colombia, España (País Vasco) o Yemen. Otro tema presente en los esquemas de diálogo o en los requerimientos y condiciones de algunos de los actores involucrados –o que pretenden implicarse– en un proceso de negociación tiene que ver con **demandas para la liberación de prisioneros**. Este asunto estuvo en la agenda en diversos contextos durante 2016, entre ellos Sudán, Afganistán, Filipinas (NDF), Ucrania o Yemen. En el caso concreto de las conversaciones exploratorias entre el Gobierno colombiano y el ELN, la liberación de personas secuestradas por el grupo armado también fue uno de los temas centrales de las discusiones –y de los desacuerdos– entre las partes. Otros temas vinculados a las dinámicas específicas de los conflictos y tensiones que suscitan las negociaciones tienen que ver con asuntos como el **estatus político y administrativo de determinados territorios** –por ejemplo en Sudán (Darfur), Filipinas (MILF), Moldova (Transnistria), Ucrania (este) o Chipre–, **demarcaciones fronterizas** –en casos como el de Sudán-Sudán del Sur –o procesos de **reconciliación nacional y/o política** –por ejemplo en RCA o Palestina–, entre otros (incluyendo 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).

Cabe destacar que 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 constituyen un tema clave y recurrente que estuvo presente en diversos contextos a lo largo de 2016. En algunos casos, como Siria o Yemen, el no respeto de los acuerdos de cese de hostilidades acabó por afectar seriamente las perspectivas de negociación y búsqueda de una salida política en estos conflictos armados. En Sudán (Kordofán y Nilo Azul), las dificultades para acordar una agenda para el cese de hostilidades y las acusaciones de violación del alto el fuego por parte del SPLM-N contra el Gobierno también acabaron en la suspensión de las negociaciones a finales de año. En Sudán del Sur, las violaciones constantes del alto el fuego derivaron en el colapso del acuerdo. En

*Temas como el desarme de grupos armados, la entrega de arsenales, la reintegración de ex combatientes o la liberación de prisioneros estuvieron en la agenda de negociaciones y procesos de paz*

cuanto a Marruecos-Sáhara Occidental, las denuncias cruzadas por presunta violación al alto el fuego vigente desde 1991 evidenciaron los riesgos de escalada de violencia en un contexto caracterizado por el bloqueo en las negociaciones para abordar los temas sustantivos del conflicto. En otros casos, como el de Filipinas (NDF), sucesivas declaraciones unilaterales de alto el fuego por parte de los actores implicados en el conflicto pretendieron mantener abierta la vía del diálogo, no sin dificultades y retrocesos durante el año. En Colombia, en tanto, el cese el fuego y de hostilidades bilateral y definitivo se erigió como uno de los seis ejes del histórico acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP.

En lo que respecta a la **evolución de las negociaciones y procesos de paz en 2016**, el análisis de los diferentes casos revela una diversidad de dinámicas. En clave positiva, al finalizar el año el **buen desarrollo de las negociaciones 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 Colombia, donde después de 52 años de conflicto armado y más de cuatro años de negociación entre las autoridades y la guerrilla de las FARC-EP se alcanzó un acuerdo que, además del ya mencionado tema del cese el fuego definitivo, contempla temas de reforma rural, participación política, drogas ilícitas, víctimas y mecanismos de implementación y verificación. A pesar del revés que supuso el triunfo del “no” en el referéndum para ratificar el pacto, el Gobierno y las FARC-EP mantuvieron su determinación de alcanzar un acuerdo definitivo que, tras algunas modificaciones, fue refrendado

por el Congreso colombiano a finalizar el año. Sin tener la trascendencia histórica del caso colombiano, otros casos donde se identificaron progresos en las negociaciones durante 2016 fueron RDC, donde el 31 de diciembre las partes en disputa suscribieron un acuerdo que podría contribuir a desbloquear la grave crisis en el país –según el pacto el presidente Joseph Kabila permanece en su cargo pero se compromete a no presentarse a las elecciones de 2017–; Somalia, donde los múltiples encuentros celebrados durante el año condujeron a la celebración de elecciones al finalizar el año; y Chipre, donde se identificaron avances significativos hacia una eventual solución definitiva del conflicto, pese a los retos pendientes. Asimismo, durante 2016 en varios escenarios se produjo la **reactivación de negociaciones después de un período de parálisis o estancamiento**, en algunos casos después de varios años. Fue el caso de los procesos de paz del Gobierno filipino con el NDF, el MILF y el MNLF, respectivamente, tras la llegada al poder del presidente Rodrigo Duterte. En estos casos la reactivación de las conversaciones fue de la mano de la adopción de algunas medidas de

fomento de la confianza –como las ya mencionadas declaraciones de alto el fuego–, aunque el diálogo no estuvo exento de dificultades. En Europa también fue el caso del proceso de paz entre las autoridades de Moldova y de la región de Transdniestria. que vivió un nuevo impulso durante 2016 tras el reinicio de las negociaciones formales entre las partes después de nuevos esfuerzos de mediación auspiciados por la OSCE (bajo presidencia alemana). En otros casos se identificaron **contactos y esfuerzos de carácter exploratorio para el establecimiento de negociaciones**, como entre el Gobierno colombiano y la guerrilla del ELN, y entre el Gobierno afgano y la insurgencia talibán, con participación de EEUU. En este último contexto, pese a las diferentes iniciativas diplomáticas no se logró el inicio oficial de negociaciones, pero sí tuvieron lugar una serie de importantes encuentros de carácter no oficial.

En otra serie de casos **el diálogo entre las partes se mantuvo abierto y se celebraron diversas rondas de negociación durante el año, pero no se registraron avances significativos en temas clave o en la consecución de un acuerdo final**. Entre ellos, contextos como el de India (Nagalandia) –donde siguieron los contactos entre las partes en un clima de menor tensión y violencia–, Myanmar –donde se observaron sólo avances simbólicos, aunque de enorme importancia, en las negociaciones entre el Gobierno y los grupos armados de oposición adheridos al alto el fuego nacional–, Tailandia (sur) –sin avances sustantivos en el diálogo entre las autoridades y el grupo MARA Patani–, Ucrania –donde se alcanzaron algunos acuerdos limitados en temas humanitarios y de seguridad, pero no se avanzó en los temas de fondo del conflicto–, Georgia (Abjasia-Osetia del Sur) –en un proceso con numerosas dificultades que consiguió algunos avances en materia de prevención de incidentes y aspectos humanitarios, sin obtener resultados positivos en las cuestiones sustantivas–, o Palestina –donde pese a los contactos se mantuvo la distancia entre Hamas y Fatah y los obstáculos para la formación de un gobierno de unidad efectivo y para implementar las medidas previstas en acuerdos previos entre las partes. En otra serie de contextos, las **profundas diferencias entre las partes –entre otros factores– alimentaron el persistente bloqueo en las negociaciones**, como en los casos de Marruecos-Sáhara Occidental e Israel-Palestina, donde desde hace años no se registran conversaciones directas.

En otros casos, se evidenciaron serias **dificultades en la fase de implementación de acuerdos** suscritos recientemente. Fue el caso, por ejemplo, de Malí (norte), como consecuencia de tensiones y divisiones

***Después de 52 años de conflicto armado y más de cuatro años de negociación entre las autoridades y la guerrilla de las FARC-EP, durante 2016 se alcanzó un acuerdo histórico en Colombia***

***Diversos procesos de negociación enfrentaron dificultades en la fase de implementación de acuerdos previos o debido a una intensificación de las dinámicas de violencia***

entre las partes suscriptoras del acuerdo de Argelia en 2015 y continuas violaciones al cese el fuego; de Sudán del Sur, donde la puesta en práctica del acuerdo de paz alcanzado en 2015 entre sectores leales al presidente Salva Kiir y al ex vicepresidente Riek Machar enfrentó serias dificultades y llevó al anuncio del colapso del pacto en septiembre de 2016; en Libia, escenario en el que se registraron serias dificultades para implementar el acuerdo de Skhirat suscrito a finales de 2015, en particular para el establecimiento de un gobierno de acuerdo nacional, en un contexto marcado por la fragmentación institucional y una persistente violencia; y también en Serbia-Kosovo, otro contexto que enfrentó diversos problemas y una escalada retórica y que no obtuvo avances en temas clave, como la creación de una asociación de municipios en el norte de Kosovo, prevista en el acuerdo de 2013. En contraste, y aunque también enfrentó algunos obstáculos, la implementación del acuerdo sobre el programa nuclear iraní adoptado a finales de 2015 se desarrolló de acuerdo a las pautas establecidas, en línea con una evolución positiva del proceso en los últimos años. No obstante, el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de EEUU y su relación con Israel alentaron algunas dudas sobre las perspectivas futuras de este proceso.

A lo largo de 2016 también se registraron otros **contextos en los que la intensificación de la violencia y de la tensión afectó seriamente las perspectivas de la negociación**, derivando en algunos casos en un deterioro o bloqueo de la vía dialogada. Este fue el caso, por ejemplo, de Mozambique, donde la intensificación de las tensiones y el asesinato de uno de los miembros del equipo negociador afectaron seriamente el curso de las conversaciones entre el Gobierno y el grupo opositor RENAMO; el de la RCA, debido a la desconfianza entre los diferentes grupos armados, algunos antiguos aliados, que ha conducido a la práctica partición del territorio y consolidación del control territorial por parte de algunos grupos armados; el de Yemen, escenario en que las persistentes violaciones a la tregua y las diferencias entre las partes derivaron en un estancamiento del diálogo auspiciado por la ONU a partir de agosto de 2016; o en el caso de Siria, donde la reducción limitada y parcial de la violencia permitió retomar los contactos indirectos entre las partes en el marco del proceso de Ginebra durante los primeros meses del año, aunque sin capacidad de recorrido debido a que la intensificación posterior de las hostilidades volvió a poner en entredicho los esfuerzos por facilitar una vía de salida política.

Adicionalmente, cabe destacar que diversos procesos negociación se vieron afectados por el fenómeno de

los **spoilers o sabotadores**, actores que no participan en el proceso de paz y que con sus acciones amenazan con minar 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 amenazaban total o parcialmente las perspectivas del proceso de paz. En el caso de Malí (norte), los actores armados de línea yihadista marginados de las negociaciones de paz mantuvieron sus acciones violentas en el país y algunos de los actores signatarios del pacto enfrentaron profundas tensiones y desacuerdos. En Somalia, el grupo armado al-Shabaab intensificó sus ofensivas en un intento –sin éxito– por desestabilizar el proceso de paz en el país. En Afganistán, los intentos por entablar conversaciones se produjeron en paralelo a serias divisiones en el seno de los talibán sobre la conveniencia o no de negociar con las autoridades locales y sobre el papel que debería jugar Pakistán. Y en el caso de Tailandia (sur), por ejemplo, las conversaciones entre el Gobierno y MARA Patani transcurrieron en un clima de dudas sobre la capacidad de control o ascendencia de este grupo armado sobre el BRN, la principal organización responsable de la violencia en la zona meridional del país.

Con respecto a **la integración de la dimensión de género en los procesos de paz**,<sup>6</sup> cabe destacar la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC, el más avanzado en materia de igualdad de género hasta la fecha con la inclusión de un enfoque de género de forma transversal a todo el articulado y que fue el resultado de una participación significativa de las mujeres en el proceso, tanto en las delegaciones negociadoras como representando a la sociedad civil. Cabe mencionar también que en algunos de los casos analizados en 2016 hubo un reclamo explícito por una **mayor participación de mujeres en las negociaciones**, como por ejemplo en Myanmar –donde organizaciones de mujeres estuvieron presentes sólo como observadoras, pero exigieron una participación directa a través de una cuota de 30%–, en Chipre –donde el secretario general de la ONU demandó otorgar una mayor relevancia al Comité de Igualdad de Género y a la implementación de compromisos en el marco de la agenda internacional de mujeres, paz y seguridad– o en Siria –donde se consiguió una mayor formalización de la presencia de mujeres en el proceso negociador auspiciado por la ONU a través de la formación de un grupo consultivo, el Women’s Advisory Board, que asesora al enviado especial para Siria.<sup>7</sup> A pesar de los numerosos retos que persisten para la lograr la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz, así como la integración de la perspectiva de género en los acuerdos resultantes, se constatan algunos avances en este ámbito, en consonancia con lo establecido por la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y todas las resoluciones posteriores que conforman la agenda sobre mujeres, paz y seguridad.

6. Véase el Capítulo 4 (Género, paz y seguridad).

## 3.3. Procesos de paz: evolución anual

### 3.3.1. África

#### África Austral

| Mozambique                   |   |
|------------------------------|---|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno, grupo armado RENAMO   |
| <b>Terceras partes:</b>      | Equipo mediador nacional, SADC, Iglesia Católica, UE, Jacob Zuma (presidente sudafricano), Jakaya Kikwete (ex presidente tanzano) |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | 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.

**La intensificación de las tensiones producidas durante el año en Mozambique impidió lograr avances significativos en la mesa de negociación entre el Gobierno y el grupo opositor RENAMO**, que siguió exigiendo al Gobierno de Filipe Nyusi el control administrativo de las seis provincias donde obtuvo mayoría de votos en las elecciones de 2014, así como una nueva fórmula de integración de sus combatientes en las fuerzas de seguridad nacional. Durante los primeros meses del año el diálogo de paz permaneció roto debido a que el líder de RENAMO, Afonso Dhlakama, se negó a reunirse con el Gobierno hasta

que no se resolviese la demanda de autogobierno en las seis provincias. Dhlakama también exigió la mediación internacional de Jacob Zuma y de la Iglesia Católica como precondition para reiniciar conversaciones y reunirse con el presidente Filipe Nyusi. Sin embargo, durante el mes de mayo, RENAMO modificó su postura y anunció que aceptaba participar en la mesa de negociaciones y retomar el diálogo con el Gobierno, presentando a su vez los nombres de los integrantes de su equipo negociador, que estará conformado por tres diputados del partido: José Manteigas, Eduardo Namburete y André Magibire. La representación gubernamental ya había sido designada anteriormente por el presidente Nyusi durante el mes de marzo y estuvo conformada por Jacinto Veloso, miembro del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, María Benvinda Levi, consejera del presidente, y Alves Muteque, cuadro de la jefatura. Ambos equipos mantuvieron una primera reunión el 25 de mayo en la sede del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS). Posteriormente, el presidente Nyusi accedió a la participación de mediadores internacionales, inicialmente representantes de la Iglesia Católica, la UE y el presidente sudafricano, Jacob Zuma.

**El Gobierno mozambiqueño accedió a la mediación internacional bajo un equipo conformado por representantes de la Iglesia Católica, la UE y el presidente sudafricano Jacob Zuma**

A finales de junio ambas partes decidieron ampliar los equipos negociadores, pasando de tres miembros a seis. Por parte del Gobierno los nuevos integrantes designados fueron: Antonio Hama Thai, veterano de la guerra de independencia, ex Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y actualmente diputado parlamentario del partido FRELIMO; Alfredo Gamito, ex ministro de Administración del Estado; y Edmundo Galiza Matos Junior, actual portavoz del grupo parlamentario FRELIMO. Mientras que por parte de RENAMO los tres nuevos negociadores fueron: Jeremias Pondeca, ex diputado del Parlamento de Mozambique; Leovigildo Buanacasso, ex candidato de RENAMO a alcalde de la ciudad de Cuamba; y María Joaquina Inacio, ex miembro de la Comisión Nacional Electoral (CNE). Con los nuevos equipos, la mesa de negociación se retomó el 21 de julio, pero fue suspendida dos días después debido a desacuerdos. El 17 de agosto se acordó el establecimiento de un comité para la redacción de una propuesta legislativa que permitiese el nombramiento de gobernadores de la oposición en las seis provincias demandadas por la oposición. Las conversaciones fueron pospuestas hasta el 12 de septiembre sin que las partes lograsen un acuerdo de alto el fuego.

En septiembre se avanzó en el punto relativo a la reintegración de combatientes de RENAMO, acordando que el grupo opositor prepararía un plan al respecto. Posteriormente, el 8 de octubre, y a raíz del asesinato en la capital, Maputo, de Jeremias Pondeca, miembro del equipo de negociación de RENAMO, se volvieron a detener las negociaciones. El asesinato de Pondeca fue

duramente condenado por todas las partes. El día 18 el equipo mediador reanudó las conversaciones de forma separada, contando además con la participación del ex presidente de Tanzania, Jakaya Kikwete, quien se unió al equipo de mediadores internacionales. El 22 de octubre el equipo mediador intentó reunirse con Afonso

Dhlakama en su domicilio en Gorongosa, sin obtener resultado. Los enfrentamientos armados hicieron que se suspendieran nuevamente las negociaciones hasta el 10 de noviembre. Mario Raffaelli, coordinador del equipo internacional de mediación y representante de la UE, propuso a ambas delegaciones el envío al Parlamento de un conjunto de puntos sobre la descentralización, así como también una hoja de ruta para tratar los otros puntos de la agenda de las negociaciones. A principio de diciembre, y sin lograr nuevos avances en el alto el fuego, el equipo de mediadores internacionales abandonó

Mozambique, declarando que volverían cuando hubiese una invitación formal de ambas partes. Finalmente, el 26 de diciembre el presidente Nyusi y Dhlakama mantuvieron una conversación telefónica que sirvió para acercar posturas, lo que llevó a que la oposición declarase una tregua unilateral hasta principios de año para que la población mozambiqueña pudiera recibir el año nuevo en un clima de paz. Dhlakama afirmó que la tregua podría prolongarse en los primeros meses del 2017 y dar pie a un ambiente favorable para el reinicio de las negociaciones de paz.

## África Occidental

|                              |   |
|------------------------------|---|
| Malí (norte)                 |   |
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) –MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA,CMFPR, CPA, facción del MAA– |
| <b>Terceras partes:</b>      | Argelia, Francia, ECOWAS, UA, ONU   |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Acuerdo de paz de Argelia (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 (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.

---

**La implementación del Acuerdo de Paz de Argelia, firmado en julio del 2015** entre el Gobierno maliense, los grupos árabe-tuareg vinculados a la Coordinadora de Movimientos de Azawad (CMA) y los grupos progubernamentales pertenecientes a la Plataforma, **se deterioró significativamente durante el año debido a las continuas violaciones al cese al fuego y a las tensiones y divisiones internas entre los grupos firmantes**, sobre todo en la CMA. Ya a principios de año el Consejo de Seguridad de la ONU hizo un llamamiento a las partes firmantes del acuerdo para que dieran prioridad a la aplicación de las disposiciones del mismo, la implementación del programa de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR) y el inicio del proceso de descentralización, e instó a las partes a desplegar las patrullas de seguridad conjuntas en el norte del país, debido al deterioro en la situación de seguridad por el accionar de los grupos yihadistas. Debido a los grandes desafíos sobre la implementación del acuerdo de paz, los días 17 y 18 de enero se organizó una reunión de emergencia a instancias de Argelia –país que encabeza la mediación internacional– en la que se abordaron los retrasos en la implementación de las cláusulas del acuerdo, así como las tensiones existentes entre los grupos armados firmantes. Tras la reunión, el Gobierno maliense nombró a los gobernadores de las recién creadas regiones norteñas del país, Menaka y Taoudeni, lo que constituyó un primer avance hacia la descentralización y el restablecimiento de la administración estatal en el norte. Durante el mes de enero, Mongi Hamdi dejó los cargos de Representante Especial del Secretario General (SRSG) para Malí y Jefe de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), dando paso a la designación de Mahamat Saleh Annadif. A principios de febrero, las tensiones entre la CMA y la Plataforma volvieron a manifestarse por el control de la ciudad de Kidal, lo que dio pie al inicio de conversaciones entre ambos grupos armados y al logro de acuerdos, entre ellos, el establecimiento de patrullas conjuntas en la ciudad. Una delegación del Consejo de Seguridad de la ONU visitó Malí entre los días 4 y 6 de marzo para evaluar la aplicación del acuerdo de paz, alentando a las partes a seguir avanzando y apoyando los acuerdos de paz locales que se estaban logrando en el país. Además, la misión

se reunió con organizaciones de mujeres y destacó la escasa participación de éstas en todo el proceso.<sup>8</sup>

**Algunos de los puntos más controvertidos en la aplicación de las cláusulas del Acuerdo de Paz, tuvieron que ver con la implementación y la cobertura del programa DDR y con la nominación de las autoridades provisionales en el norte del país.** Al respecto, el 13 de mayo, cientos de manifestantes en la ciudad de Gao solicitaron al Gobierno maliense y a la misión de la ONU (MINUSMA) la inclusión en el programa de DDR de más jóvenes locales para que se pudieran beneficiar. Posteriormente estallaron manifestaciones en Gao, Tombuctú y Bamako, en protesta por el nombramiento de las autoridades y la exclusión de los jóvenes de los programas de DDR, así como por la represión de los cuerpos de seguridad. En medio de la creciente tensión, el 14 de junio se acordó un nuevo calendario para el nombramiento de las autoridades provisionales y la restauración de los servicios públicos en cinco regiones del norte. El 8 de julio, en otro gesto hacia el acuerdo de paz, se hizo oficial la designación realizada por el presidente maliense de su Ejecutivo, que incluyó a nueve nuevos ministros, entre ellos a Nina Walett Intalou, del grupo rebelde Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad (MNLA), integrado en la CMA, quien asumió el Ministerio de Turismo y Artesanía. Por otro lado, el 17 de julio, los grupos armados de origen tuareg GATIA (miembro de la Plataforma) y HCUA (miembro de la CMA) firmaron un acuerdo en Niamey, capital de Níger, sobre seguridad local y reparto del poder para resolver las disputas por el control de la ciudad de Kidal y sus rutas de acceso. Sin embargo, este acuerdo no logró reducir los enfrentamientos en Kidal entre los grupos armados tuaregs, volviendo a producir enfrentamientos entre ambas organizaciones a partir del mes de agosto. Estos enfrentamientos hicieron que la CMA no se sumara al establecimiento de las patrullas conjuntas previstas en el acuerdo, que se iniciaron a principios de octubre con miembros del operativo francés Barkhane, de las Fuerzas Armadas malienses y de los grupos rebeldes de la Plataforma patrullando el área de Ménaka-Ansongo. Por otro lado, a mediados de octubre, el Gobierno maliense designó las autoridades provisionales en las cinco regiones del norte, medida que fue contestada por algunas facciones pertenecientes a la CMA (el Movimiento para la Salvación de Azawad –MSA–, la Coalición del pueblo de Azawad –CPA–, el Congreso para la Justicia en Azawad –CJA– y miembros de la Coordinadora Patriótica de Movimientos y Fuerzas en Resistencia –CMFPR2–) y a la Plataforma, quienes cuestionaron el reparto de las listas y su composición mayoritaria por facciones de la región de Kidal. El 20 de noviembre, y aún sin el establecimiento de las autoridades de transición, el Gobierno celebró las

*La implementación del Acuerdo de Paz de Argelia de 2015 entre el Gobierno maliense y los grupos árabe-tuareg se deterioró debido a las continuas violaciones al cese al fuego y a las tensiones y fracciones internas entre los grupos firmantes*

---

8. Véase el capítulo 4 (Género, paz y seguridad).

elecciones locales en la región, que se saldó con el boicot de la CMA a las mismas, produciéndose incidentes en algunos puntos y no pudiéndose realizar los comicios en las regiones de Kidal, Taoudeni y Ménaka, y sólo de manera parcial en Gao, Tombuctú y Mopti. Al finalizar el año, y debido al mantenimiento de los enfrentamientos entre los grupos armados pertenecientes a la CMA y a la Plataforma, la CMA solicitó la mediación de Argelia para convocar una reunión de alto nivel entre las partes firmantes del Acuerdo de Paz, amenazando con suspender su participación en el proceso de paz. El 31 de diciembre el presidente maliense, Ibrahim Boubacar Keïta, anunció la celebración de una conferencia nacional de diálogo para el mes de marzo de 2017, en la cual se preveía realizar un profundo debate sobre los problemas nacionales y las causas del conflicto en el norte del país.

## Cuerno de África

| Somalia                      |   |
|------------------------------|---|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno Federal, líderes de los estados federales y emergentes (Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste), movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal-Jama'a, líderes de clanes y subclanes |
| <b>Terceras partes:</b>      | ONU, IGAD, Turquía, entre otros   |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Hoja de Ruta para poner fin a la transición (2011), Acuerdo de Kampala (2011), Constitución Federal Provisional (2012), Declaración de Mogadiscio sobre el Foro Consultivo Nacional (2015)                  |

### Síntesis:

El conflicto armado y la ausencia de autoridad central efectiva en el país tienen sus orígenes en 1988, cuando una coalición de grupos opositores se rebeló contra la dictadura de Siad Barre y tres años después consiguió derrocarlo. Desde 1991, se han celebrado más de 15 procesos de paz para tratar de establecer una autoridad central con diferentes propuestas. Cabe destacar los procesos de Addis Abeba (1993), Arta (2000) y Mbagathi (2002-2004). El centralismo del Estado somalí había derivado en un elevado autoritarismo en tiempos de Barre, por lo que las diferentes propuestas pretendían establecer un Estado que no concentrara el poder, fórmula ampliamente rechazada por la sociedad somalí. Sin embargo, algunos clanes y señores de la guerra rechazaron el modelo descentralizado o federal porque representaba una amenaza a su poder. El poder de algunos señores de la guerra que han convertido el conflicto en su modus vivendi, la representatividad y los equilibrios de cuotas de poder para configurar el futuro Gobierno entre los diferentes actores y clanes que componen la estructura social somalí agraviados y enfrentados durante la dictadura de Siad Barre y tras años de guerra, la injerencia de Etiopía y Eritrea y la postura errática de la comunidad internacional han dificultado la resolución del conflicto. El ascenso del Islam político como alternativa de poder a través de los tribunales islámicos y la internacionalización del conflicto con la irrupción de combatientes extranjeros en el brazo armado de los tribunales, al-Shabaab, así como

la invasión etíope y el papel de EEUU en la lucha contra el terrorismo, han contribuido a dificultar la situación. El Gobierno Federal de Transición, surgido del proceso de paz de Mbagathi (2004), finalizó su andadura en 2012 dando paso al Gobierno Federal. Este Gobierno debía ser el encargado de celebrar las elecciones en 2016. El Foro Consultivo Nacional celebrado en 2015 sentó las bases para que en 2016 se alcanzaran los diferentes acuerdos de implementación del proceso electoral, que se celebró a finales de 2016 y principios de 2017.

### Somalia celebró en 2016 el proceso electoral que debe culminar con las elecciones presidenciales a principios de 2017.

Según la Constitución Federal Provisional aprobada en 2012, el mandato del Parlamento y del Gobierno Federal debía finalizar en agosto y septiembre de 2016. Durante la primera mitad del año se celebraron diversas rondas de negociación para acordar el modelo de proceso electoral e implementar las decisiones acordadas en el proceso consultivo nacional celebrado en 2015. Estas rondas fueron acompañadas de numerosos encuentros a nivel local entre los líderes políticos regionales, los ancianos líderes de clan y los diferentes actores políticos y organizaciones de la sociedad civil. En la reunión celebrada en Kismayo a principios de año el Gobierno anunció la celebración de las elecciones durante 2016, aunque descartó la celebración de elecciones directas y universales debido a la situación de inseguridad en diversas partes del país, tal y como ya había señalado en julio de 2015. Ante esto, los principales actores políticos estaban divididos sobre qué modelo de proceso electoral y qué circunscripción electoral debía ser la más adecuada para celebrar el proceso. Así, algunos actores políticos sugirieron que las elecciones parlamentarias se celebraran en base a las 18 regiones que tiene el país, mientras que otros señalaron que la circunscripción debía configurarse a partir de los estados miembros federales existentes y emergentes. De las conclusiones del proceso consultivo celebrado en 2015, el nuevo Gobierno Federal debía formarse sobre la base de la comunidad y de la geografía, de acuerdo a la fórmula de reparto de poder proporcional entre clanes "4.5", en referencia a los cuatro grandes clanes (Issak, Darod, Hawiye y Dir) y a los clanes minoritarios, entre los que se distribuye la fracción final. En abril, el representante especial del secretario general de la ONU, Michael Keating, declaró que el proceso involucraría a 100 veces más de electores que en 2012, y sería implementado de una forma más estructurada y transparente que el precedente. Además, añadió que el proceso de 2016 debía ser el trampolín para que las elecciones de 2020 sean una persona-un voto.

Sin embargo, no fue hasta agosto que se alcanzó un acuerdo sobre el calendario electoral y la fórmula de votación entre los presidentes de las diferentes regiones del país y el presidente del Gobierno Federal, Hassan Sheikh Mohamud, con el apoyo del Federal Indirect Electoral Implementation Team (FIEIT) apoyado por la ONU. En 2012, 135 ancianos líderes clánicos

escogieron a los miembros del Parlamento. Según la hoja de ruta actual, 13.750 personas de todos los estados federales tenían que escoger a los 275 parlamentarios, y se creará una cámara alta formada por 54 senadores que estará escogida por los estados federales. Finalmente, tras prolongadas negociaciones sobre los detalles del modelo electoral, junto con algunas demoras técnicas, el 15 de octubre comenzaron las elecciones parlamentarias federales. A 31 de diciembre, se había elegido a 43 miembros para los 54 escaños de la cámara alta y a 258 miembros de los 275 escaños de la cámara baja. El nuevo Parlamento Federal fue inaugurado el 27 de diciembre en una sesión conjunta de ambas cámaras. Posteriormente comenzaron los preparativos para la elección de los presidentes de las cámaras y del presidente del país. Aunque el proceso indirecto se vio sometido a acusaciones de fraude y corrupción, en términos globales supuso un importantísimo avance para sentar las bases de las nuevas instituciones políticas del país.

El Foro de Líderes Nacionales, integrado por líderes federales y regionales, desempeñó un papel fundamental para solventar las cuestiones relacionadas con las elecciones, como el apoyo a un código de conducta para todos los candidatos presidenciales y parlamentarios y el establecimiento de un mecanismo independiente de solución de controversias electorales, según destacaron los informes de la ONU. Los casos verificados de mala práctica electoral hicieron que el Foro ordenara la repetición de las elecciones para cinco escaños parlamentarios, aunque las acusaciones y sospechas se ampliaban a otras decenas de escaños. En total, votaron para elegir a los miembros de la cámara baja cerca de 13.000 delegados de todo el país, y las asambleas regionales eligieron a los miembros de la cámara alta. A 31 de diciembre, la representación de las mujeres era del 24% en la cámara baja y del 23% en la cámara alta, una mejora considerable respecto a la anterior composición del Parlamento Federal (14% en la cámara baja), aunque por debajo del objetivo del 30% acordado por el Foro. Del costo del proceso electoral (14 millones de dólares), el 60% fue sufragado por donantes internacionales, el Gobierno Federal de Somalia aportó el 10% y el 30% se cubrió con las tasas de inscripción de los candidatos. Durante el año también se llevó a cabo la revisión de la Constitución Federal Provisional y el comité encargado de esta labor decidió que las recomendaciones elaboradas se trasladarían al nuevo Parlamento. Se celebraron también dos talleres en Mogadiscio con el apoyo financiero y técnico de las Naciones Unidas, donde se reunieron representantes de las mujeres y los jóvenes de todas las regiones de Somalia y definieron sus prioridades con respecto a la revisión de la Constitución

***Somalia celebró con éxito el proceso electoral que debe culminar con las elecciones presidenciales a principios de 2017***

***Las conversaciones entre el Gobierno Federal y Somalilandia para su participación en el proceso electoral y en el proceso de creación del Estado siguieron estancadas durante el año***

Federal Provisional y trasladaron sus recomendaciones al Comité de Supervisión.

**En paralelo, el proceso de creación del Estado federal de Somalia se completó con la fusión el 9 de octubre de las regiones de Hiraan y Shabelle Dhexe en la nueva Administración Provisional de HirShabelle, después de intensas negociaciones.**

Se designó a Jowhar como capital del nuevo estado, la Asamblea Estatal recién establecida eligió a un presidente y vicepresidente regionales y al presidente y vicepresidente de la Asamblea. Después de intensas gestiones efectuadas por el Gobierno Federal y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), la mayoría de los ancianos de los clanes que anteriormente se habían opuesto al proceso aceptaron adherirse a él, con la excepción del líder del subclan Habar Gidir-Hawadle. En consecuencia, el Estado federal quedó formado, teóricamente, por Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste y Somalilandia. Somalilandia, que no tiene relaciones con el Gobierno Federal, no participó en el proceso electoral ni envió nominaciones para la cámara alta, aunque el Gobierno Federal lo considera uno más de los estados federales. Las conversaciones entre el Gobierno Federal y Somalilandia para su participación en el proceso electoral y en el proceso de creación del Estado siguieron estancadas durante el año. En este sentido, Somalilandia concluyó en septiembre la inscripción electoral en preparación de sus propias elecciones parlamentarias y presidenciales, previstas para marzo de 2017 pero que fueron aplazadas, aduciendo la necesidad de revisar la asignación de escaños en las regiones de Awdal, Sool y Sanaag oriental, lo que provocó el rechazo de los partidos de la oposición, la sociedad civil y la comunidad internacional. Se inscribieron unos 850.000 votantes, que incluían, por primera vez, a votantes en los territorios

en disputa de Sool, Sanaag y Cayn, a pesar de los enfrentamientos entre las fuerzas de Somalilandia y Puntlandia en Sanaag en julio, en que murieron cinco personas. Las conversaciones oficiales entre las dos partes hicieron que se redujeran las tensiones y se concluyera satisfactoriamente la inscripción de los votantes. Cabe destacar que el 13 de septiembre, la IGAD celebró la 28ª cumbre extraordinaria de jefes de Estado y de Gobierno en Mogadiscio, la primera cumbre de ese tipo en territorio somalí en 42 años. La ONU y el Gobierno Federal también estuvieron promoviendo la creación de un foro estable de la comunidad internacional integrado por seis de los mayores contribuyentes internacionales a la reforma del sector de la seguridad de Somalia, es decir, EAU, EEUU, Reino Unido, Turquía, la UE y la ONU. Por su parte, al-Shabaab aumentó los ataques durante el año para intentar desestabilizar el proceso, sin éxito, y no se tuvo constancia de contactos entre el Gobierno Federal y al-Shabaab para iniciar un proceso de paz.

## Grandes Lagos y África Central

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

### Síntesis:

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

Casi dos años después del inicio de la 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, la situación política permaneció totalmente estancada y el clima de violencia no hizo más que deteriorarse. **Los esfuerzos**

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

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 ningún avance durante el año. En paralelo, se celebró 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. Las conclusiones que figuran en el informe provisional de la CNDI de agosto de 2016 incluían factores de riesgo como la eliminación de los límites a los mandatos presidenciales y otras enmiendas constitucionales que, de aprobarse, minarían el Acuerdo de Arusha del año 2000. En este sentido, el presidente ugandés, Yoweri Museveni, nombrado mediador oficial por la EAC, señaló que el CNARED<sup>9</sup> 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. La ONU y la UA llevaron a cabo una ofensiva diplomática durante diferentes fases del año para promover el diálogo político facilitado por la EAC.

En el marco del proceso de diálogo liderado por la EAC se celebraron tres reuniones 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 dos en Arusha (Tanzania) en mayo y julio de 2016, aunque con retrasos y ausencias de las partes. Hasta diciembre de 2016 el facilitador había celebrado consultas por separado con el Gobierno y algunos miembros de la oposición política. No obstante, no se produjo un diálogo directo entre los representantes del Gobierno y de la coalición política y social, CNARED. El Gobierno manifestó su compromiso con el diálogo promovido por la EAC pero rechazó 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 el 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. Ante las dificultades para llevar a cabo este diálogo, Mkapa solicitó a los países de la región que presionaran al Gobierno y a la oposición

para forzar un compromiso con el diálogo sin condiciones previas. El 8 de septiembre se celebró una cumbre de jefes de Estado de la EAC en Dar es Salaam, Tanzania, en la que se manifestó su apoyo al facilitador, y después de la cumbre, Mkapa preparó una hoja de ruta para el proceso de diálogo y la presentó al mediador, el Presidente Museveni, el 2 de noviembre. La hoja de ruta preveía una serie de compromisos entre diciembre de 2016 y junio de 2017, que

9. CNARED está formado 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.

culminarían en un acuerdo final que se alcanzaría en junio. En diciembre, Mkapa visitó Bujumbura y consultó con representantes del Gobierno y el propio Nkurunziza la hoja de ruta propuesta, pero al concluir la visita, el facilitador señaló en una conferencia de prensa la legitimidad del tercer mandato de Nkurunziza y remarcó 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, y pidieron una reunión con el líder mediador de la EAC, Museveni. **CNARED exigió el relevo inmediato de la facilitación tanzana e hizo un llamamiento a que la ONU sustituyera a Tanzania en el diálogo interburundés, por lo que a finales de 2016 el proceso se situó al borde de la ruptura total.**

***La creación del Grupo de Apoyo Internacional en sustitución del Grupo de Contacto Internacional sobre la RCA simbolizó un nuevo marco para la colaboración internacional, al que se sumó China***

Aunque el año se inició de forma esperanzadora con la celebración de las elecciones que pusieron fin a la fase de transición en el país, **no se produjeron avances en las negociaciones con los grupos armados para proceder a su desarme, desmovilización y reintegración, lo que comportó la persistencia de la inseguridad y la violencia en amplias partes del país.**<sup>10</sup> La creación del Grupo de Apoyo Internacional en sustitución del Grupo de Contacto Internacional sobre la RCA simbolizó el nuevo marco para la colaboración internacional, al que se sumó China. La mediación internacional de la mano de los sucesivos presidentes de la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), primero de Chad y después de República del Congo, también dejó de llevarse a cabo. A pesar de los primeros logros del período posterior a la transición, como la puesta en marcha del Programa Nacional de Desarme, Desmovilización, Repatriación y Reintegración (Programa Nacional de DRR) de grupos armados, este proceso se vio frenado por la desconfianza entre los diferentes actores armados, y a partir de junio se produjo un importante deterioro de la seguridad.

|                              |  |
|------------------------------|--|
| RCA                          |  |
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias antibalaka     |
| <b>Terceras partes:</b>      | UA, CEEAC, ONU, OCI  |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Pacto republicano para la paz, la reconciliación nacional y la reconstrucción en la RCA (2015) |

#### 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.

**La implementación del acuerdo entre el Gobierno y la mayoría de los grupos armados sobre la estrategia de desarme (aprobado en el marco del Pacto de 2015), junto con la adopción de una política de seguridad nacional y el plan de desarrollo de las fuerzas de seguridad interior, representaron pasos importantes aceptados por la mayoría de los actores políticos centroafricanos, aunque no por todos los grupos armados.** Tal y como destacó el informe de septiembre del secretario general de la ONU sobre la situación en el país, a mediados de abril de 2016, el presidente inició una primera ronda de consultas con representantes de grupos armados, durante la cual los instó a desarmarse. La postura del presidente de que el desarme debía preceder a la participación en el proceso político generó frustración entre facciones ex-Séléka, principalmente la Union pour la Paix en Centrafrique (UPC), el Mouvement Patriotique pour la Centrafrique (MPC) y el Front Patriotique pour la Renaissance de la Centrafrique (FPRC), que habían exigido cargos en el Gobierno y la reintegración en los cuerpos de seguridad como condiciones previas para las negociaciones sobre el desarme. El 18 de mayo, después de reunirse con representantes de los grupos armados, el presidente emitió un comunicado en el que expresó su satisfacción con los resultados de las consultas y se comprometió a resolver las preocupaciones planteadas por los grupos, aunque no antes de que concluyera el proceso de desarme. Posteriormente, los grupos armados celebraron la creación el 2 de julio de un mecanismo dentro de la Oficina del presidente de coordinación nacional para el DRR, la reforma del sector de la seguridad y la reconciliación nacional, encabezado por el ministro consejero Jean Willybiro Sako como

10. Véase el resumen sobre RCA en el capítulo 1 (Conflictos armados).

coordinador especial. Posteriormente, el 24 de agosto, el presidente nombró a los miembros de un comité de asesoramiento y supervisión del programa nacional de DDDR, incluidos dos miembros del poder ejecutivo, uno de la Asamblea Nacional, dos de la sociedad civil, tres de plataformas religiosas, 28 de grupos político-militares y cinco representantes de la comunidad internacional.

Tal y como señaló la ONU, el presidente se reunió con grupos armados durante las visitas facilitadas por la MINUSCA a Bouar en junio, Kaga Bandoro en agosto y Bria en septiembre. Algunos representantes de los ex-Séléka en Bria condicionaron su participación en el proceso de DDDR a la aplicación de políticas más inclusivas hacia la comunidad musulmana. El 5 de septiembre Willybiro-Sako se reunió con representantes de los grupos ex-Séléka UPC y de Rassemblement Patriotique pour le Renouveau de la Centrafrique (RPRC) y representantes de las milicias anti-balaka, las comunidades y la sociedad civil en Bambari, donde todos expresaron interés por el programa de DDDR. En octubre se convocó la primera reunión del Comité Consultivo de Seguimiento sobre el DDDR, a la que asistieron 11 de los 14 principales grupos armados. El FPRC, el grupo anti-balaka de Maxime Mokom y el grupo Retour, Réclamation et Réhabilitation (3R),<sup>11</sup> boicotearon el proceso, aunque posteriormente este último se sumó al Comité. Tras el brote de violencia en Kaga Bandoro entre grupos ex-Séléka y antibalaka el 12 de octubre, el presidente viajó con el representante especial del secretario general de la ONU a la zona y se reunió con representantes de los grupos armados, donde lanzó un mensaje de paz y a la vez subrayó que los responsables de la violencia rendirían cuentas.

**Por otra parte, continuaron las gestiones para reunificar a los diferentes grupos ex-Séléka.** El movimiento celebró una asamblea general los días 18 y 19 de octubre en Bria, con la participación de los grupos armados FPRC, RPRC y disidentes de la UPC. En la asamblea, el RPRC convino en unir sus fuerzas bajo un mando unificado, dirigido por el vicepresidente primero del FPRC, Noureddine Adam. El MPC y la UPC boicotearon la reunión. En la declaración final de la asamblea, los participantes hicieron un llamamiento al diálogo con el Gobierno y expresaron la intención del grupo de ejercer su autoridad en las zonas bajo su control. Posteriormente, la Organización de Cooperación Islámica (OCI) convocó una reunión en Sido (Chad), los días 30 y 31 de octubre, durante la cual examinó con representantes del FPRC, el MPRC y el RPRC posibles enfoques en las negociaciones con el Gobierno. La UPC rechazó la invitación para asistir a la reunión. La negativa de la UPC a sumarse a las filas de la coalición del FPRC y su expansión en el este desencadenaron enfrentamientos entre los dos grupos en las prefecturas de Ouaka y Haute-Kotto. Finalmente, cabe añadir que

el 30 de noviembre, la CEEAC celebró el 8º período extraordinario de sesiones de la Conferencia de jefes de Estado o de Gobierno en Libreville. Los participantes expresaron su apoyo a una iniciativa de mediación entre el Gobierno y los grupos armados dirigida por la UA, en coordinación con la CEEAC y la ONU. En el comunicado adoptado se exhortó a los grupos armados a que depusieran las armas y se sumaran al proceso de desarme iniciado por el presidente centroafricano.

| RDC                          |   |
|------------------------------|---|
| <b>Actores negociadores:</b> | 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   |
| <b>Terceras partes:</b>      | Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, UA, SADC, Conferencia Internacional de los Grandes Lagos, UE, ONU, OIF y EEUU   |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Acuerdo de Sun City, Acuerdo de Pretoria y Acuerdo de Luanda (2002), Acuerdo Global e Inclusivo sobre la Transición (2002), Acuerdo de Paz Inclusivo y Global en la RDC (2016)  |
| <b>Síntesis:</b>             | 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). <sup>12</sup> 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 |

11. Creado a finales de 2015 bajo la dirección del autoproclamado general Sidiki Abass, el movimiento 3R surge con el objetivo de proteger a la comunidad peul, minoritaria en la provincia de Ouham Pendé, frente a los ataques de las milicias anti-balaka. Véase Human Rights Watch, “République Centrafricaine: Un nouveau groupe armé sème la terreur”, 20 de diciembre de 2016.  
 12. Véase la síntesis de RDC (este) y RDC (este - ADF) en el capítulo 1 (Conflictos armados).

---

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 a principios de año las perspectivas no eran halagüeñas, **el año culminó con un acuerdo que puede contribuir a desatascar la grave crisis política en RDC**. Desde las elecciones de 2011, el debate político ha estado centrado en el fin del segundo mandato del presidente Joseph Kabila y la creciente tensión derivada de ello. En febrero de 2015, con la publicación del calendario electoral y de la ley electoral, se dio inicio al proceso que debía conducir a la celebración de elecciones directas e indirectas en los niveles locales, provinciales y nacionales antes de diciembre de 2016. Sin embargo, diversas cuestiones ligadas al marco legal y a los recursos disponibles no fueron resueltas a tiempo por lo que el régimen creó las condiciones que prácticamente imposibilitaban el cumplimiento del calendario electoral. Esta situación estuvo acompañada por los intentos de Kabila de promover un diálogo nacional desde abril de 2015 entre la coalición mayoritaria en el poder, la oposición política y la sociedad civil. Este diálogo pretendía abordar el calendario electoral, la inclusión en el censo de varios millones de votantes que habrían adquirido el derecho de voto desde 2011, la financiación del proceso y la seguridad en las elecciones. Aunque en algunos momentos la oposición política, muy dividida, había manifestado su disposición a participar en el proceso, finalmente se retiró de las consultas preliminares alegando que este diálogo podría utilizarse para justificar el aplazamiento de las elecciones presidenciales con la finalidad de prorrogar el mandato presidencial. Además, la misma coalición gubernamental también sufrió divisiones como consecuencia de la evolución del proceso y, en septiembre, un grupo de siete partidos políticos (el "G7") de la coalición gobernante advirtió a Kabila sobre el riesgo de desestabilización del país en caso de incumplimiento de la Constitución. A raíz de este posicionamiento, el G7 fue expulsado de la coalición gubernamental.

**El Panel de Sabios de la UA escogió en enero de 2016 a uno de sus miembros, Edem Kodjo, antiguo primer ministro de Togo, para que celebrara consultas en apoyo del diálogo político** en el país. En abril la UA le nombró oficialmente como facilitador del diálogo político nacional, aunque la oposición se negó a participar. En paralelo, la oposición política

intentó internacionalizar el proceso solicitando a la ONU, la UE, la UA, la Organización Internacional de la Francofonía y EEUU que apoyaran al facilitador propuesto por la UA, y se celebraron reuniones entre actores de la oposición y representantes de estas organizaciones internacionales, como era la reunión celebrada en Bruselas en julio. En este encuentro la oposición política reconoció la necesidad de llevar a cabo un diálogo nacional con la participación de todo el espectro político. En paralelo, el 4 de julio se había celebrado en Addis Abeba la primera reunión del grupo internacional de apoyo al proceso de RDC, conocido como Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, que había lanzado un llamamiento a los actores clave para crear un clima adecuado de cara a la celebración del diálogo nacional. **El Diálogo Nacional propuesto por Kabila y facilitado por el mediador de la UA finalmente se inició el 1 de septiembre** con la participación de una parte de la oposición política, entre los que destacaba el partido opositor Union pour la Nation Congolaise (UNC), liderado por Vital Kamerhe, antiguo aliado

*La grave crisis económica que afecta a RDC contribuyó al clima de frustración social y repercutió en la crisis institucional y política*

de Kabila, sectores de la sociedad civil y la Conferencia Episcopal (CENCO), pero **no contó con la participación de la coalición opositora Rassemblement**. El 18 de octubre estos diferentes actores alcanzaron un acuerdo, que prolongaba el mandato presidencial de Kabila hasta abril de 2018, cuando se celebrarían las elecciones. Rassemblement boicoteó el acuerdo y acusó a Edem Kodjo de parcialidad en favor de los intereses del presidente congolés. El acuerdo establecía la formación de un nuevo Gobierno con una figura opositora en el cargo de primer ministro. A mediados de noviembre fue nombrado el opositor Samy Badibanga (perteneciente a UDPS et Alliés, un sector disidente de la opositora Union pour la Démocratie et le Progrés Sociale, UDPS, partido miembro de Rassemblement, que si participó en el diálogo) en cumplimiento del acuerdo, en sustitución de Matata Ponyo, aunque su nombramiento fue desdeñado por Rassemblement. El acuerdo fue resultado de la facilitación de la UA liderada por Edem Kodjo y apoyada por el Support Group, formado por diversas organizaciones internacionales (UA, SADC, la Conferencia Internacional de los Grandes Lagos, UE, ONU y OIF). La CENCO anunció que rechazaba el acuerdo porque debería incluir explícitamente que Kabila no competiría a un tercer mandato y pidió que se entablara un diálogo más inclusivo para llegar a un consenso sobre el proceso electoral.

El 31 de octubre, a solicitud del presidente, la CENCO inició un proceso de mediación con objeto de promover el consenso sobre la transición y las elecciones. Con ese fin, mantuvo una serie de reuniones con la coalición en el poder, la Alianza por la Mayoría Presidencial, y la coalición opositora, Rassemblement, entre otros. Octubre y noviembre transcurrieron en medio de un

grave clima de movilización social y violencia y uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad, en paralelo a los llamamientos al diálogo por parte de la CENCO, sin éxito. El representante especial del secretario general de la ONU y el enviado especial para la región de los Grandes Lagos también llevaron a cabo sus buenos oficios para acercar a los actores políticos, reuniéndose con el Gobierno, Rassemblement, CENCO, el nuncio apostólico, una delegación de la Conferencia Panafricana de Iglesias y representantes de Angola. En el plano regional, antes de que se celebrara en Luanda, el 26 de octubre, la reunión del Mecanismo de Supervisión Regional del Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación en la RDC y la Región, el enviado especial de la ONU viajó a Tanzania y a Uganda, donde se reunió con el ministro tanzano de Exteriores, Augustine Mahiga, y el presidente ugandés, Yoweri Museveni, respectivamente, para analizar la situación. Entre el 11 y el 13 de noviembre el Consejo de Seguridad de la ONU también realizó una visita para promover el diálogo en el país. La grave crisis económica que afecta al país contribuyó al clima de frustración social y repercutió en la crisis institucional y política: **Rassemblement intentó vincular la deriva económica a la crisis política mientras que el Gobierno alertaba de que la crisis económica, el paro, la caída de los salarios de los funcionarios públicos y la creciente inflación no debían ser instrumentalizados políticamente.**<sup>13</sup>

A principios de diciembre la mediación de la CENCO entre signatarios y no signatarios del acuerdo de 18 de octubre se encontraba en punto muerto. El 2 de diciembre la CENCO hizo un llamamiento a celebrar conversaciones directas entre Gobierno y Rassemblement bajo su mediación, y el 5 de diciembre Kabila, en un comunicado de prensa, expresó su apoyo al trabajo de la CENCO y le pidió que prosiguiera con los intentos de mediación para evitar un agravamiento de la crisis. Ante el estancamiento de la situación y la evolución violenta de los acontecimientos, la UE el 12 de diciembre estableció sanciones contra siete altos cargos del Gobierno para frenar el clima de violencia ante la proximidad del fin del mandato de Joseph Kabila el 19 de diciembre.<sup>14</sup> La UE manifestó su preocupación por la situación de violencia y destacó la necesidad de promover el diálogo para celebrar las elecciones a ser posible en 2017. Finalmente, bajo la mediación de la Iglesia Católica congoleña, el 17 de diciembre, dos días antes de que culminara el mandato presidencial y bajo un elevado clima de tensión y movilizaciones por todo el país, se inició una nueva ronda de consultas entre el Gobierno, la oposición firmante del acuerdo del 18 de octubre y la oposición no firmante de dicho acuerdo. El 19 de diciembre concluyó oficialmente el segundo y último mandato del presidente, según establece la Constitución, en un clima de persistente

tensión y manifestaciones, y se formó un Gobierno de transición mientras proseguía el diálogo. **Finalmente, las partes alcanzaron un acuerdo el 31 de diciembre. Según el acuerdo, Kabila permanecía en el cargo pero se comprometía a no presentarse a las elecciones de diciembre de 2017, cuatro meses antes de lo establecido en el acuerdo del 18 de octubre.** Otros elementos destacados fueron la propuesta de formación de un Gobierno de unidad con un primer ministro nombrado por Rassemblement y la revisión de la CENI. Sin embargo, quedaron numerosos elementos pendientes de concretar del acuerdo, por lo que se prolongaron las conversaciones en enero de 2017.

| Sudán                        |  |
|------------------------------|--|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno de Sudán, coalición opositora "Sudan Call" formada por partidos de oposición nacional y Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur)   |
| <b>Terceras partes:</b>      | African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Thabo Mbeki, Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania  |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | --   |
| <b>Síntesis:</b>             | 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 año 2016 se inició con la noticia de la extensión por parte del Gobierno del cese al fuego en las regiones de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur, aunque éste se quedó en una declaración de intenciones, ya que los combates entre las Fuerzas Armadas y los movimientos rebeldes se intensificaron durante el primer semestre, sobre todo en la región de Jebel Marra, en Darfur, produciendo una grave crisis humanitaria y de desplazamiento forzado.<sup>15</sup> En este contexto, **el Gobierno de Sudán anunció a mediados de febrero que extendía de manera indefinida las negociaciones dentro del marco del Diálogo Nacional**

13. Hoebeke, Hans y Phillipe Kadima Cintu, "Hungry for change: the economics underlying DR Congo's political crisis", *African Arguments*, 12 de diciembre de 2016.

14. Press Office - General Secretariat of the Council, "Democratic Republic of the Congo (DRC): EU adopts sanctions against 7 individuals responsible for violence", Council of the European Union, 12 de diciembre de 2016.

15. Véase el resumen sobre Sudán (Darfur) en el capítulo 1 (Conflictos armados).

y, a su vez, notificó que aceptaba la invitación del grupo mediador, el African Union High Implementation Panel (AUHIP), para realizar la siguiente ronda de negociaciones (11ª) con los grupos armados de oposición durante los días 16-18 de marzo en la capital etíope, Addis Abeba. Como parte de los acuerdos alcanzados en la reunión de marzo, el Gobierno y el AUHIP pactaron y firmaron la hoja de ruta que marcará el desarrollo del proceso negociador en los diferentes conflictos armados, que incluía nuevas medidas de alto el fuego y que las conversaciones en las “Dos Áreas” (Kordofán Sur y Nilo Azul) y en Darfur se realizarían bajo el respaldo del marco del Diálogo Nacional. Sin embargo, los grupos armados principales de Darfur (JEM) y de las “Dos Áreas” (SPLM-N), así como el partido opositor National Umma Party (NUP), se negaron a firmar inicialmente el texto aludiendo un sesgo hacia el Gobierno. El 24 de abril, la coalición de movimientos armados de Sudán, el Frente Revolucionario de Sudán (SRF, por sus siglas en inglés) que integra a grupos de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul, anunció su voluntad de realizar un cese al fuego durante seis meses, e instó a los mediadores de la UA a que se reunieran con el Gobierno para discutir su implementación. No fue hasta el 18 de junio cuando el presidente, Omar al-Bashir, declaró el alto el fuego unilateral por un periodo de cuatro meses y sólo en los estados de Nilo Azul y Kordofán Sur, con la voluntad de permitir que los movimientos rebeldes que no son signatarios del Documento de Doha para la Paz en Darfur de 2011 (DDPD, por sus siglas en inglés) se unieran al proceso. La medida también significó un llamado a todas las fuerzas políticas y movimientos armados del país a unirse al Diálogo Nacional antes de la convocatoria del congreso general que había sido fijada para el día 6 de agosto (postpuesta posteriormente).

La coalición “Sudan Call”, que aglutina a todos los grupos de la oposición (NUP, SPLM-N, JEM y SLM-MM) propuso el 19 de junio un documento complementario a la hoja de ruta acordada entre Gobierno y la AUHIP, que fue rechazado por el Ejecutivo sudanés. Posteriormente la coalición opositora se reunió en París del 18 al 22 de julio para tratar su incorporación al proceso, volviendo a solicitar a la AUHIP la inclusión del documento suplementario a la hoja de ruta y que se retomasen todos los puntos previstos en la decisión 539 del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, que versan sobre la liberación de presos políticos y detenidos, garantizar libertades políticas, así como la libertad de expresión y prensa. Finalmente, el 8 de agosto la coalición opositora se adhirió a la hoja de ruta, lo que dio pie al inicio de conversaciones los días 10 y 11 del mismo mes en Addis Abeba, para tratar de asegurar un alto el fuego duradero en las regiones de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul. Sin embargo, las discrepancias entre las partes volvieron a bloquear las negociaciones e impedir el cese de la violencia, sobre todo debido a divergencias sobre el acceso de la ayuda humanitaria en las “Dos Áreas” y a medidas de

### **Una facción del SLM-AW firmó con el Gobierno de Darfur Central un acuerdo de paz**

seguridad. Thabo Mbeki, jefe del equipo de mediación de la AUHIP, suspendió el 14 de agosto la ronda de negociación. Sin nuevos avances en las negociaciones entre Gobierno y oposición, el Ejecutivo anunció el día 10 de octubre que extendía de manera unilateral el cese al fuego hasta finales de 2016, medida a la que se unieron el 31 de octubre los grupos armados darfuríes SLA-MM y JEM-Gibril (JEM-G), quienes decretaron un cese al fuego por un periodo de seis meses.

En la reunión del Comité de Coordinación del Diálogo Nacional celebrada entre el 26 septiembre y el 5 de octubre se acordó que el Gobierno Nacional de Consenso se formaría tres meses después de que fuera aprobado el documento final resultante de las negociaciones. Posteriormente, se aprobó un documento nacional que buscaba facilitar el camino para la redacción de una nueva Constitución. Finalmente, el 21 de diciembre Thabo Mbeki se desplazó a Jartum donde se reunió con el presidente al Bashir para discutir sobre los avances del Diálogo Nacional, el cese al fuego, así como sobre las cuestiones más actuales en las regiones de conflicto armado.

| Sudán (Darfur)               |                                       |
|------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno, JEM, SLA-MM, SLA-AW         |
| <b>Terceras partes:</b>      | UA, UNAMID, Chad                      |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Acuerdo de paz de Darfur (DPA) (2006) |

#### **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.

**Los días 11 al 13 de abril se celebró en Darfur el referéndum previsto en el Documento de Doha para la Paz en Darfur de 2011 (DDPD, por sus siglas en inglés), que para el Gobierno de Sudán significaba la conclusión**

de manera oficial de la hoja de ruta establecida en la aplicación del acuerdo de paz en la región. En la consulta, la población darfurí tenía que decidir el estatus administrativo de Darfur: mantener la actual fórmula de división administrativa de cinco estados o reunificarlos en uno solo. La votación contó con una baja participación debido a que los grupos armados rebeldes darfuríes, el Movimiento de Justicia e Igualdad (JEM) y las facciones del Movimiento de Liberación de Sudán lideradas por Minni Minawi (SLM-MM) y Abdel Wahid al-Nur (SLM-AW) realizaron un llamamiento a boicotear el referéndum. El día 23 de abril la Comisión para el Referéndum en Darfur hizo públicos los resultados, los cuales mostraron una mayoría del 97% a favor de mantener la fórmula administrativa actual. Con la celebración de la votación el Gobierno declaró que había llegado el fin de la guerra en la región. Un día después de la celebración del referéndum, la coalición de movimientos armados de Sudán, el Frente Revolucionario de Sudán (SRF, por sus siglas en inglés), que integra a grupos de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul, anunció su intención de decretar un cese al fuego durante seis meses en las tres zonas e instó a los mediadores de la UA a discutir con el Gobierno la viabilidad de su implementación. Sin embargo, y en la lógica de fin del conflicto, el Gobierno de Sudán anunció el 17 de junio un cese al fuego unilateral por cuatro meses en las regiones de Kordofán Sur y Nilo Azul, no aplicable a Darfur, debido a su argumentación de que ya no existía rebelión en la zona. El Gobierno también presionó para la no renovación del mandato de la Misión Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), que concluía a finales de junio de 2016, debido a que, desde su punto de vista, su presencia ya no era necesaria ante la supuesta nueva coyuntura posconflicto. Sin embargo, el 29 de junio el Consejo de Seguridad de la ONU, siguiendo recomendaciones de informes emitidos por la ONU y la UA, decidió prorrogar por un año más el mandato de la misión, medida que fue muy bien recibida por los movimientos armados de oposición en Darfur.

A finales del mes de mayo, los movimientos armados JEM y SLM-MM se reunieron con el equipo mediador de Darfur en Doha, donde propusieron al Gobierno renegociar el Documento de Doha para la Paz en Darfur, propuesta que fue rechazada por Jartum el 6 de junio. Los días 10 y 11 de agosto, el Gobierno y los movimientos armados darfuríes volvieron a retomar el diálogo sin lograr acuerdos específicos. Posteriormente, el 10 de octubre, el Gobierno anunció la extensión del cese al fuego decretado en junio hasta el final de año, al que se sumaron el 31 de octubre los movimientos armados SLA-MM y JEM-Gibril. La UNAMID felicitó a las partes por el anuncio del cese de hostilidades e invitó a la facción del SLA dirigida por Abdul Wahid El Nur (SLA-AW) a unirse al cese al fuego para avanzar hacia la construcción de la paz en Darfur.

Por otro lado, **más de 80 miembros del SLM-AW, que habían desertado en el mes de octubre de las unidades**

de Jebel Marra lideradas por El Amin El Tahir (alias “Toro”), Abu Jamal Bakr y Shihabeldin Hagar, firmaron el 6 de noviembre un acuerdo de paz con el Gobierno de Darfur Central en Zalingei. Si bien los firmantes del acuerdo no representan al movimiento armado completo del SLA-AW, sus líderes son miembros activos del SLM-AW, por lo que este acuerdo fue valorado como un paso histórico. Días después de la firma del acuerdo, conocido como “Korona Peace Agreement”, el presidente sudanés, Omar al Bashir, dio instrucciones al ministro de Defensa, Maj. Gen. Ahmed Bin Auf, y al gobernador de Darfur Central, Jaafar Abdelhakam, para iniciar su implementación.

| Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Actores negociadores:</b>     | Gobierno, SPLM-N  |
| <b>Terceras partes:</b>          | African Union High-Level Implementation Panel (AUHIP), Uganda |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>      | --  |

#### 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 escenario en las conocidas como las “Dos Áreas” (Kordofán Sur y Nilo Azul) empezó el año con la extensión por parte del Gobierno de Sudán del cese al fuego que había decretado en el 2016 y el rebrote de la violencia y los enfrentamientos armados entre las Fuerzas Armadas y los rebeldes del SPLM-N, sobre todo durante el primer semestre.** De manera paralela al mantenimiento de la violencia, durante el mes de abril la coalición de movimientos armados de Sudán, el Frente Revolucionario de Sudán (SRF, por sus siglas en inglés), que integra a grupos de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul, anunció su voluntad de decretar un cese al fuego efectivo por un periodo de seis meses, y pidió al equipo mediador del AUHIP su intermediación con el Gobierno para conseguirlo. Si bien durante el mes de mayo persistieron los combates en la región, el 17 de junio el Gobierno anunció un cese al fuego unilateral por cuatro meses en Kordofán Sur y Nilo Azul, con la voluntad de permitir a los grupos rebeldes que no son signatarios del Documento de Doha para la Paz que se

unieran al proceso de paz en Sudán. Poco después, durante el mes de julio, el SPLM-N acusó al Gobierno de no respetar el cese al fuego pactado. Durante los días 10 y 11 de agosto, el Gobierno y los rebeldes mantuvieron reuniones y trataron sin éxito de acordar una agenda para el cese de hostilidades. El 9 de septiembre, nuevamente el SPLM-N volvió a acusar al Ejército de violar el cese al fuego en Kordofán Sur. El 2 de octubre, el SPLM-N y el Gobierno mantuvieron reuniones informales en la capital etíope organizadas por Uganda, en un intento por desbloquear las discrepancias entre las partes sobre el acceso de la ayuda humanitaria en las “Dos Áreas”, sin lograr avances. Sin acuerdos sobre puntos importantes, como la facilitación del acceso de la ayuda humanitaria, el 10 de octubre, una semana antes de concluir el periodo de cese al fuego decretado en junio, el Gobierno volvió a ampliarlo hasta finales de año. Por otro lado, y a raíz de la denuncia realizada por la ONG Amnistía Internacional el 29 de septiembre sobre el uso de armas químicas contra civiles en la región de Darfur por parte del Gobierno de Sudán<sup>16</sup> –acusaciones que el Gobierno negó– el SPLM-N decidió suspender todas las negociaciones con Jartum, a excepción de aquellas que tienen que ver con el suministro de ayuda humanitaria en los estados del Kordofán Sur y del Nilo Azul. A finales de año las conversaciones se mantenían suspendidas entre el Gobierno y los rebeldes del SPLM-N, quienes solicitaron la dimisión del presidente Omar al Bashir, en respuesta a las medidas de austeridad adoptadas por el Gobierno en el mes de noviembre que generaron un gran malestar y rechazo en gran parte del país.<sup>17</sup>

| Sudán del Sur                |  |
|------------------------------|--|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLA-IO), SPLM7, SSDM-Cobra Faction   |
| <b>Terceras partes:</b>      | “IGAD Plus”: IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega)  |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Acuerdo de paz (2015)  |
| <b>Síntesis:</b>             | 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.

**En Sudán del Sur la implementación del Acuerdo de Paz alcanzado por las partes en agosto de 2015 se fue deteriorando a lo largo del año hasta llegar al anuncio de colapso por parte de Riek Machar, líder del SPLA-IO, en septiembre de 2016.** El año comenzó con muchas dudas sobre el cumplimiento efectivo del Acuerdo de Paz luego de que el presidente Salva Kiir decretase de manera unilateral, en octubre de 2015, la nueva fórmula de división administrativa de 28 estados que generó el rechazo de muchos grupos regionales, así como también de las fuerzas opositoras del SPLA-IO. El 22 de enero había sido la fecha prevista para la creación del Gobierno de Transición de Unidad Nacional (TGoNU) –según la nueva hoja de ruta acordada por la Comisión de Monitoreo y Evaluación (JMEC). Sin embargo, éste no llegó a conformarse debido a que el SPLA-IO se negó a proponer a sus ministros hasta que el Gobierno no anulase la división administrativa. Festus Mogae, expresidente de Botswana y actual presidente de la JMEC, manifestó que la orden de Kiir de crear 28 estados significaba una grave violación del acuerdo, urgiendo al Gobierno a retirarla para avanzar en la implementación de los mismos. Aún con la tensión generada por el decreto presidencial, el 11 de febrero el presidente Kiir nombró a Riek Machar, líder del SPLA-IO, primer vicepresidente del país, tal y como se estipulaba en el capítulo uno del texto, en lo que significó un gran paso en la implementación de los acuerdos. El hasta entonces vicepresidente del Gobierno de Sudán del Sur, James Wani Igga, pasó a ser el segundo vicepresidente del país. El ministro de Comunicación sursudanés, Michael Makuei Lueth, informó que el Gobierno acordó, tal y como solicitaba la oposición, retrasar la formación del TGoNU hasta que Riek Machar regresara a Juba con sus tropas, previsto en el capítulo dos, concerniente al cese al fuego permanente y mecanismos de seguridad. Para ello, el Gobierno también anunció el inicio de la retirada de las tropas gubernamentales de la capital, Juba. La JMEC informó de avances en la implementación

16. Véase el resumen sobre Sudán (Darfur) en el capítulo 1 (Conflictos armados).

17. Véase el resumen sobre Sudán en el capítulo 2 (Tensiones).

de algunos puntos relativos al apartado de seguridad durante la transición, que incluía la llegada de 1.370 tropas del SPLA-IO a la capital durante el mes de marzo. Un mes después, el 26 de abril, Machar regresó a Juba para asumir el cargo de primer vicepresidente, y dos días después, se conformó oficialmente el TGoNU. El presidente Salva Kiir, recibió a Machar en el palacio presidencial y declaró que su regreso marcaba el final de la guerra y la vuelta de la paz y la estabilidad a Sudán del Sur. El TGoNU quedó conformado por 30 ministros, de los cuales 16 corresponden al Gobierno, diez al SPLA-IO, dos al grupo del SPLA-FD y otros dos a los otros grupos políticos, tal y como se estipulaba en el acuerdo de paz: 53% miembros del SPLM, 33% de las fuerzas del SPLA-IO, 7% del SPLM-FD y 7% miembros de otros partidos. De los treinta ministros, solamente seis fueron mujeres, representando el 20% del total, que asumieron los ministerios de Caminos y Puentes; Medio Ambiente y Bosques; Conservación de la Vida Silvestre y Turismo; Género, Infancia y Bienestar Social; Cultura, Juventud y Deportes; y Tierra, Vivienda y Desarrollo Urbano. Además, las organizaciones de mujeres reclamaron en diferentes momentos del año una mayor participación en el proceso de paz.<sup>18</sup>

La creación del nuevo Gobierno significó un gran paso, pero no llegó a distender las numerosas tensiones existentes. Tanto el JMEC, como la Misión de la ONU en Sudán del Sur (UNMISS) y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) insistieron que no reconocerían la división administrativa de los 28 estados, instando al Gobierno a retirarla debido a que seguía suponiendo una amenaza para el logro de la paz en el país. El nuevo gabinete del Gobierno de Transición formó un comité técnico para revisar las fronteras, determinar el número de estados y tratar de reducir las tensiones políticas. Por otro lado, y en lo relativo al **Acuerdo de Reunificación de Arusha**, que versa sobre la unidad del partido del SPLM –hecho que influyó en el origen del estallido de la violencia en diciembre de 2013– el vicepresidente de Sudáfrica, Cyril Ramaphosa, visitó Juba a mediados de mayo para impulsar la implementación de la reunificación del SPLM, aunque su visita no dio buenos resultados y la facción de Riek Machar declaró que se registraría como partido independiente si no se respetaba el citado acuerdo de reunificación. Paralelamente, el Mecanismo de Monitoreo y Vigilancia del Cese al Fuego y Acuerdos de Transición sobre Seguridad (Ceasefire Transitional and Security Arrangements Monitoring Mechanism, CTSAMM) acusó a las fuerzas del SPLA leales al presidente Kiir, de no cooperar en la implementación

***Los enfrentamientos de julio en Juba entre tropas gubernamentales y fuerzas del SPLA-IO rompieron el Gobierno de transición y pusieron en serio riesgo el acuerdo de paz en Sudán del Sur***

***Las tensiones entre fuerzas leales a Kiir y a Machar volvieron a estallar al negarse el Gobierno a firmar la resolución para el establecimiento de los lugares de acantonamiento para las fuerzas armadas del SPLA-IO***

de los acuerdos de seguridad esbozados en el texto.

Durante el mes de junio, las tensiones entre fuerzas leales a Kiir y a Machar volvieron a estallar al negarse el Gobierno a firmar la resolución para el establecimiento de los lugares de acantonamiento para las fuerzas armadas del SPLA-IO. Esta situación generó la violación al alto el fuego con el estallido de ataques del SPLA-IO contra fuerzas gubernamentales en Kajo Keji, el 11 de junio, y el 15 de junio en la ciudad de Raja, para demostrar la necesidad de sitios de acantonamiento y unificación en el Ejército, así como la puesta en marcha de programas de desarme en esas áreas. El presidente del JMEC condenó los hechos y denunció directamente al presidente Kiir por las violaciones al acuerdo de paz que amenazaban seriamente con su colapso. **Con el clima de tensión en aumento, estallaron en Juba cuatro días de enfrentamientos (7-10 julio) entre las fuerzas gubernamentales y el SPLA-IO, que dejaron un balance oficial de alrededor de 270 personas muertas**, la mayoría combatientes, aunque fuentes no oficiales cifraron las muertes en medio millar. Machar se vio obligado a abandonar la capital con las tropas del SPLA-IO, buscando refugio en la RDC primero y, posteriormente, en Sudáfrica. El secretario general de la ONU condenó duramente los enfrentamientos en la capital y solicitó al Consejo de Seguridad la imposición de un embargo de armas sobre el país. La IGAD y la UA también condenaron los hechos y solicitaron a ambos bandos que sus fuerzas armadas abandonasen Juba para ser reemplazadas por una fuerza regional de protección que asumiera la seguridad en la capital. Salva Kiir exigió la vuelta de Machar a la capital y ante la negativa de éste a volver antes del despliegue de las tropas internacionales, Kiir lo destituyó y reemplazó por el ministro de Minería, Taban Deng Gai, quien fue expulsado del SPLA-IO por traición. Esta situación generó tensiones y divisiones en el interior del SPLA-IO, así como una nueva ola de enfrentamientos armados en diferentes partes del país. Tanto la JMEC, como la ONU, la IGAD y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (PSC) criticaron el reemplazo de Machar, afirmando que suponía una violación al Acuerdo de Paz. El Gobierno de Kiir destituyó también a seis de los diez ministros del TGoNU propuestos por el SPLA-IO. **El 25 de septiembre Machar 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.**

En este clima caracterizado por el aumento de los incidentes violentos en diferentes regiones del país (Wao,

18. Véase el capítulo 4 (Género, paz y seguridad).

Ecuatorias),<sup>19</sup> el 12 de agosto el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó el envío de una fuerza regional de 4.000 unidades que se unirán a la misión de la UNMISS, con el mandato de garantizar la paz en la capital de Sudán del Sur, pudiendo hacer uso de la fuerza para la protección de la población civil. El Gobierno de Salva Kiir, quien en un primer momento se negó a su despliegue, durante el mes de noviembre declaró que sí lo aceptaría. A finales de año el Consejo de Seguridad, en su reunión mantenida el 23 de diciembre, decidió por ocho votos frente a siete, no aprobar la resolución presentada por EEUU en la cual se solicitaba el embargo de armas así como la aplicación de sanciones a altos dirigentes: Riek Machar, Paul Malong (jefe del Ejército del SPLA) y Michael Makuei (ministro de Información).

***En enero el Ejecutivo sudanés reabrió las fronteras con Sudán del Sur, las cuales permanecían cerradas desde la proclamación de la independencia en 2011***

fue leída como un paso histórico para la normalización de las relaciones entre ambos vecinos. Días antes de esta histórica medida, el Gobierno de Sudán había

hecho otro gesto reduciendo las tasas para el tránsito de petróleo desde Sudán del Sur, a lo que el Ejecutivo sursudanés presidido por Salva Kiir, respondió con la orden de retirada del Ejército de la Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura (SDBZ por sus siglas en inglés) y su reubicación a unos ocho kilómetros de distancia. Ambos hechos se relacionaron con los avances en las reuniones mantenidas en octubre del 2015 en Addis Abeba por la Comisión de Fronteras Conjunta (JBC) entre Sudán y Sudán del Sur, bajo los auspicios del

Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), con el fin de resolver las diferentes situaciones fronterizas relativas a Abyei, 14-Mile área, Joudat Al-Fakhar, Jebel al-Migainais, Kaka y el enclave de Kafia Kingi, lo que equivale a un 20% de la frontera compartida entre ambos países que está pendiente de delimitar. Sin embargo, a mediados de marzo el Consejo de Ministros de Sudán amenazó con revertir la decisión de la reapertura fronteriza, así como con procesar a cualquier ciudadano sursudanés que se encontrase en el país sin permiso –lo que afectaría a los miles de refugiados que huyen del conflicto armado en Sudán del Sur– si el Gobierno de Sudán del Sur no retiraba sus tropas de la frontera como había decretado a finales de enero, y si éste no dejaba de apoyar y cobijar a los grupos rebeldes sudaneses. En este clima de tensión y acusaciones mutuas de cobijar a grupos rebeldes opositores, el 6 de junio delegaciones de ambos gobiernos se reunieron en Jartum comprometiéndose a retirar las tropas de la SDBZ, así como también pactaron dejar de apoyar a grupos rebeldes hostiles entre sí. Durante el mes de agosto el nuevo primer vicepresidente sursudanés, Taban Deng Gai, visitó Jartum y se comprometió nuevamente a expulsar a las insurgencias sudanesas del país. Sin embargo, el 18 de septiembre, Sudán volvió a amenazar con cerrar su frontera si Juba no cumplía con su compromiso de expulsar a los grupos insurgentes.

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

**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 tensiones entre los Gobiernos de Sudán y Sudán del Sur se distendieron a principios de año con la decisión tomada el 27 de enero por parte del Ejecutivo sudanés, presidido por Omar al-Bashir, de reabrir las fronteras con Sudán del Sur, las cuales permanecían cerradas desde junio de 2011, un mes antes de la declaración formal de independencia de Sudán del Sur. La decisión**

A finales de septiembre, y durante cuatro días, ambos países se reunieron en el marco de la JBC en Addis Abeba, acordando las dos partes un documento para la demarcación fronteriza, estableciendo los términos de referencia, el presupuesto para la demarcación y el plan de trabajo de la comisión fronteriza conjunta. A principios de noviembre las tropas sursudanesas se retiraron de sus posiciones en la frontera en cumplimiento con el Acuerdo de Cooperación de 2012. A finales de mes, y coincidiendo con la cumbre árabe-africana en la capital de Guinea Ecuatorial, los presidentes sudanés y sursudanés mantuvieron una reunión bilateral donde acordaron la reapertura de la frontera y la aplicación del Acuerdo de Cooperación de 2012, pactando a su vez el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, así como

19. Véase el resumen sobre Sudán del Sur en el capítulo 1 (Conflictos armados).

comprometiéndose nuevamente a no apoyar a ningún grupo rebelde de ambos países. El Gobierno de Sudán del Sur acogió con satisfacción la decisión de las autoridades sudanesas de no conceder la entrada a Jartum al líder rebelde y ex primer vicepresidente Riek Machar, quien se tuvo que exiliar provisionalmente en Sudáfrica.

## Magreb - Norte de África

| Libia                        |   |
|------------------------------|---|
| <b>Actores negociadores:</b> | Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN)  |
| <b>Terceras partes:</b>      | ONU, Argelia, Egipto, Marruecos   |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Acuerdo Político de Libia o Acuerdo de Skhirat (2015)   |
| <b>Síntesis:</b>             | 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. |

Tras la firma del Acuerdo Político de Libia (APL) el 17 de diciembre de 2015 en la localidad marroquí de Skhirat, el año 2016 se inició con una combinación de expectativas y dudas sobre las posibilidades y retos para su implementación.<sup>20</sup> El pacto –suscrito bajo los auspicios de la ONU después de catorce meses de negociaciones– contó con un apoyo limitado desde un principio. Al finalizar 2015 este hecho se evidenció en el respaldo parcial que recibió de parte de los dos cuerpos legislativos en funciones en el país al momento de alcanzar el acuerdo: 80 de los 188 legisladores de la Cámara de Representantes (CdR) con base en Tobruk (este) y 50 de los 136 integrantes del Congreso General Nacional (CGN), operativo en la capital libia, Trípoli, suscribieron formalmente el pacto. **A lo largo de 2016 se hicieron patentes numerosas dificultades a la hora de implementar el acuerdo, que**

*Ante las dificultades para la implementación del acuerdo de Skhirat, algunos actores regionales se involucraron para intentar facilitar una salida a la crisis en Libia*

estableció la creación de un Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) como vía para sortear las profundas divisiones políticas en el país. EL GAN debía reemplazar a las dos administraciones paralelas operativas en el país, que hasta entonces se habían estado disputando la legitimidad desde Trípoli y Tobruk. Para ello, el acuerdo político definió la creación de un Consejo Presidencial, encabezado por Fajez Sarraj –futuro primer ministro–, que debía proponer el gabinete del nuevo gobierno. En los meses siguientes este Consejo Presidencial, integrado por nueve miembros, enfrentó divisiones y problemas para asentar su autoridad en el país (no se instaló en Trípoli hasta marzo por problemas de seguridad) y, adicionalmente, tuvo grandes problemas en sus intentos por validar el gabinete del GAN. La CdR, reconocida en el acuerdo de Skhirat como el único cuerpo legislativo legítimo en el país, se negó a aprobar las propuestas de GAN presentadas por Sarraj. La votación se postergó en diversas ocasiones y, según trascendió, diversos legisladores favorables al GAN recibieron presiones e intimidaciones por parte de congresistas contrarios a la propuesta, que impidieron la votación. En este contexto, en abril, 102 de los 200 integrantes de la CdR publicaron una carta abierta expresando su apoyo al GAN, en un gesto que fue valorado positivamente por el Enviado Especial de la ONU para Libia, Martin Kobler. En agosto, sin embargo, la CdR se pronunció abiertamente en contra del GAN a través de un voto de no confianza. En este escenario, Sarraj optó por poner en marcha un gabinete sin apoyo de la CdR. Algunos análisis destacaron que un punto clave en el rechazo de la CdR y de sectores políticos del este del país al GAN tuvo que ver con las diferencias sobre los asuntos de seguridad y, en concreto, con el artículo 8 del acuerdo que estipula que todos los poderes en este ámbito serían transferidos al Consejo Presidencial. Esta disposición fue interpretada como una medida de riesgo para la posición del general Khalifa Hiftar, hombre fuerte en el este del país y con capacidad de influencia en las autoridades de Tobruk.

Paralelamente, a lo largo de 2016 algunos miembros del CGN –el Parlamento basado en Trípoli predecesor de la CdR– accedieron a formar parte del Alto Consejo Consultivo, un nuevo órgano creado por el acuerdo de Skhirat. No obstante, otros sectores del CGN mantuvieron una posición reticente y defendieron apostar por el mantenimiento del Gobierno de Salvación Nacional que había estado funcionando en la capital libia. Su líder, Khalifa Ghweil, incluso protagonizó un intento de golpe de Estado en octubre. Las dificultades para implementar el acuerdo político de Skhirat, por tanto, ahondaron los problemas de fragmentación institucional en Libia a lo largo del año. En este escenario, **algunos actores regionales decidieron implicarse en la búsqueda de nuevas fórmulas para afrontar**

20. Véase “Libia ante un escenario de inestabilidad crónica” en el capítulo 6 (Escenarios de riesgo para 2016).

la crisis en el país. Así, por ejemplo, Argelia –que mantuvo su apoyo al GAN– invitó a diferentes actores clave del conflicto libio –entre ellos Sarraj, Hifter y al presidente de la CdR, Ageela Saleh– para mantener diversas rondas de consultas en Argel y explorar las posibilidades de un diálogo intra-libio. Egipto, aliado del general Hifter, también mantuvo contactos con diferentes actores libios e invitó a varios de ellos a reuniones en El Cairo. Cabe mencionar que la mediación de la ONU enfrentó algunas críticas que apuntaron a que el proceso ha buscado dar respuesta a intereses europeos, más que a los de la población libia, en un contexto marcado por el interés en bloquear los flujos de personas refugiadas y migrantes desde las costas del país norteafricano hacia la UE. Al finalizar el año, el Consejo de Seguridad de la ONU expresó su preocupación por la crisis política y de seguridad en Libia y reafirmó su apoyo total a lo establecido en el acuerdo de Skhirat. El Enviado Especial de la ONU para Libia reconoció a finales de 2016 la existencia de un cierto margen para introducir cambios en el APL.

**El Consejo de Seguridad de la ONU exigió un retorno a la plena normalidad de las funciones de la MINURSO e hizo un llamamiento a Marruecos y al Frente POLISARIO a iniciar una fase intensiva y sustantiva de negociaciones**

Se mantuvo el **bloqueo en las negociaciones entre Marruecos y el Frente POLISARIO que ha persistido en los últimos años, desde la suspensión de los contactos informales entre las partes en 2012. A esta situación**

**se añadió un mayor distanciamiento y una tensión sin precedentes entre Marruecos y el secretario general de la ONU –y, como consecuencia, con la MINURSO– tras la visita de Ban Ki-moon a la región en marzo. Las declaraciones del alto diplomático de la ONU respecto a la “ocupación” del Sáhara Occidental durante una visita a los campos de refugiados saharauis en Argelia alentaron una airada respuesta de Rabat, que pidió públicamente aclaraciones sobre las palabras de Ban, organizó masivas protestas en Rabat y El Aaiún y decidió expulsar a la mayor parte del componente civil de la MINURSO.**<sup>21</sup> Ban lamentó que las autoridades marroquíes optaran por estas vías y por emitir una serie de comunicados

públicos en lugar de buscar una clarificación por canales diplomáticos. Marruecos también había expresado su disconformidad con declaraciones previas del secretario general de la ONU con motivo de un nuevo aniversario de la Marcha Verde, en noviembre de 2015. En este contexto, el Consejo de Seguridad decidió en abril renovar el mandato de la MINURSO, exigió un retorno a la plena normalidad de las funciones de la misión e hizo un llamamiento a Marruecos y al Frente POLISARIO a iniciar una fase intensiva y sustantiva de negociaciones bajo los auspicios del secretario general de la ONU (resolución 2285). A mediados de año, Rabat y la ONU llegaron a un acuerdo para el retorno de funcionarios a la MINURSO. En este contexto, se especuló sobre un nuevo viaje a la región del enviado especial del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental, Christopher Ross, y sobre la posibilidad de que la ONU presentara una propuesta oficial a las partes en conflicto para reactivar las negociaciones. El diplomático había realizado una visita en febrero de 2016 –precedida por otras rondas en septiembre, octubre y noviembre de 2015–, pero durante este último desplazamiento no se reunió con autoridades marroquíes. Ross –declarada persona *non grata* por Rabat hace unos años– finalmente no concretó un nuevo viaje a la región durante el segundo semestre, pero el subsecretario general de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, Hervé Ladsous, se trasladó a la zona en octubre y visitó El Aaiún y los campos de refugiados de Tindouf.

Cabe destacar que durante el año en sus comunicaciones con la ONU **Marruecos insistió en su iniciativa de autonomía, considerada por Rabat como lo máximo que puede ofrecer para abordar el conflicto del Sáhara Occidental**, al que describe como parte de sus provincias del sur. En una carta dirigida al secretario general de la ONU fechada a mediados de febrero –antes del *impasse* tras la visita de Ban–, el representante marroquí ante

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

21. Véase el resumen sobre Marruecos-Sáhara Occidental en el capítulo 2 (Tensiones).

la organización internacional, Omar Hilale, detalló que esta autonomía iría acompañada de un plan de desarrollo focalizado en las áreas de fosfatos, pesca, agricultura y turismo. En julio, Marruecos también anunció formalmente su intención de reincorporarse a la Unión Africana, que abandonó en 1984 después de que la organización regional decidiera admitir a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). En un discurso televisado el rey Mohammed VI subrayó que esta medida no suponía en ningún caso renunciar a los (pretendidos) derechos del reino sobre el Sáhara Occidental. Adicionalmente, cabe mencionar que durante el segundo semestre, el secretario general de la ONU se mostró alarmado por el incremento de la tensión entre Marruecos y el Frente POLISARIO en una zona próxima a la frontera con Mauritania y recordó la necesidad de que ambas partes respetaran el acuerdo de cese el fuego vigente desde 1991. Al finalizar el año, un pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la UE rechazó que los territorios del Sáhara Occidental pudieran ser incluidos en acuerdos comerciales entre Marruecos y la UE.

***El Gobierno y las FARC-EP firmaron un histórico acuerdo de paz en Colombia que fue rechazado en primera instancia en referéndum popular***

la última de ellas producida a la hora de someter el acuerdo final al referendo popular en octubre, que resultó en con un rechazo al mismo que obligó a las partes a volver a revisar contenidos y aprobar el texto final, esta vez, por vía parlamentaria.

Si bien ambas partes habían anunciado desde septiembre de 2015 la fecha del 23 de marzo de 2016 como plazo previsto para lograr el acuerdo final de paz, las negociaciones se extendieron un poco más de la hoja de ruta planteada. El 2 de febrero se retomaron los diálogos de paz en La Habana entre el Gobierno y las FARC-EP con un nuevo impulso, luego de asegurar la implicación de la ONU, quien aceptó organizar una misión de verificación del fin del conflicto para velar por el cumplimiento del alto el fuego y la entrega de armas definitiva. El 24 de febrero el presidente Santos anunció el respaldo de la mayoría de los partidos políticos del país para sacar adelante los acuerdos que se alcanzaran en la mesa de negociaciones, con la excepción del principal partido opositor, el Centro Democrático, liderado por el expresidente y senador Álvaro Uribe. A principios de marzo las comisiones del Senado y el Congreso aprobaron el proyecto de ley para permitir la creación de zonas de concentración para los combatientes de las FARC-EP donde se realizarán las entregas de armas, el tránsito a la legalidad y la reincorporación de combatientes a la vida civil. Posteriormente, **el 23 de junio, en lo que fue considerado un paso irreversible para poner fin al conflicto armado, el Gobierno colombiano y la guerrilla firmaron un acuerdo sobre el “fin del conflicto” y el mecanismo de referéndum para su ratificación por parte del pueblo colombiano.** En el acuerdo, que se presuponía como el último paso antes de la firma total de la paz, se definió el funcionamiento del cese al fuego y el cese de las hostilidades, el proceso de abandono de las armas, las garantías de seguridad y la preparación de la reincorporación a la vida civil de las tropas de las FARC-EP. El pacto dispuso el establecimiento de 23 zonas veredales y ocho sitios más pequeños donde las FARC-EP concentrarán a sus fuerzas. Además se adoptó la resolución del Tribunal Constitucional sobre el mecanismo de referéndum para la ratificación popular del acuerdo final de paz. Tras el acuerdo, tan sólo quedaban algunos temas pendientes en la agenda, como la “reincorporación” de las FARC-EP a la vida civil y su transformación en un movimiento político y los mecanismos de monitoreo e implementación para todos los compromisos.

### 3.3.2. América

| Colombia (FARC-EP)  |   |
|---|---|
| <b>Actores negociadores:</b>  | Gobierno y FARC-EP  |
| <b>Terceras partes:</b>   | Países garantes (Cuba, Noruega), países acompañantes (Venezuela, Chile) |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>   | Acuerdo de paz de La Habana (2016)                                      |
| <b>Síntesis:</b>  |   |
| Desde que surgieron las primeras guerrillas en Colombia en 1964 se han producido varios intentos de negociación. A principios de los noventa se logró la desmovilización de varios grupos pequeños, pero no de las principales guerrillas de las FARC-EP y del ELN. En 1998, el presidente Andrés Pastrana autorizó la desmilitarización de una amplia región de Colombia, con centro en San Vicente del Caguán, para llevar a cabo unas negociaciones con las FARC-EP, que duraron hasta 2002 y no dieron resultado. En 2012, y después de varios meses de negociaciones secretas en Cuba, se iniciaron unos nuevos diálogos con las FARC-EP en la isla, con una agenda delimitada y con mecanismos de participación civil. Tras cuatro años de negociaciones, a finales de 2016 se logró la firma de un acuerdo de paz histórico para el pueblo colombiano. |   |

**El 2016 se convirtió en un año histórico en Colombia, ya que después de más de 52 años de conflicto armado, el Gobierno colombiano presidido por Juan Manuel Santos y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) encabezada por Rodrigo Londoño Echeverri, alias “Timochenko”, firmaron el acuerdo de paz tras cuatro años de negociaciones en La Habana.** La firma de la histórica paz no estuvo exenta de dificultades,

Dos meses después, **el 24 de agosto, los equipos negociadores del Gobierno y las FARC-EP lograron el histórico acuerdo de paz** que, tras su ratificación en el plebiscito convocado para el 2 de octubre, tenía que abrir una nueva etapa política en el país. El acuerdo se compuso de seis apartados: 1) Reforma rural integral; 2) Participación política: Apertura democrática para construir la paz; 3) Cese

el fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas; 4) Solución al problema de las drogas ilícitas; 5) Víctimas; y 6) Mecanismos de implementación y verificación. **El acuerdo incorpora de forma transversal el enfoque de género.**<sup>22</sup> Tanto el Presidente Santos como “Timochenko” ordenaron el alto el fuego definitivo a partir del 29 de agosto. Tras darse a conocer el acuerdo final, la oposición anunció que llevaría a cabo una campaña contra el acuerdo y que promovería el “no” en el plebiscito. Luego de la presentación del acuerdo final, **el 26 de septiembre, Gobierno y FARC-EP firmaron en Cartagena de Indias la paz** en una ceremonia en la que fueron acompañados por unos 2.500 invitados y unos 15 jefes de Estado, encabezados por el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon. La UE declaró, en apoyo al acuerdo, que suspendería a las FARC-EP de su lista de organizaciones terroristas. El secretario de Estado estadounidense, John Kerry, también anunció que EEUU revisaría la salida de las FARC-EP de su lista de grupos terroristas en la medida en que cambien los “hechos” tras la firma del acuerdo de paz. Sin embargo, la euforia por el logro de una paz histórica se vio congelada debido a los **resultados del referéndum del día 2 de octubre. El “no” al acuerdo, que fue encabezado por el ex presidente Álvaro Uribe, obtuvo la victoria con un ajustado 50,21% (6.431.376 votos) frente al 49,78% (6.377.482 votos) que obtuvo el “sí” –es decir, poco más de 50.000 votos– en una consulta cuya abstención estuvo en el 60% del censo electoral.** Tras el varapalo electoral, Gobierno y FARC-EP reafirmaron su compromiso con la paz. El jefe negociador del Gobierno colombiano, Humberto de la Calle Lombana, puso su cargo a disposición del presidente, quien lo ratificó en el puesto y nombró, junto con los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, interlocutor con la oposición dirigida por el expresidente Álvaro Uribe. Tras dos semanas de negociaciones entre el Gobierno y la oposición, el 4 de octubre el equipo negociador del Gobierno se volvió a trasladar a La Habana para renegociar algunos puntos del texto con las FARC-EP. En este contexto, el presidente Santos fue galardonado con el premio Nobel de la Paz 2016 por sus “decididos esfuerzos” por llevar la paz a su país, en una medida que fue interpretada como un espaldarazo de la comunidad internacional al proceso de paz en Colombia tras el triunfo del “no” en el referéndum.

**Finalmente, el 12 de noviembre, Gobierno y FARC-EP, lograron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.** El presidente colombiano manifestó que el nuevo acuerdo recogía los planteamientos de todos los sectores sociales y mejoraba el original. Por su parte, las FARC-EP manifestaron que la guerrilla cedió hasta los “límites de lo razonable y aceptable”, y que su firma debería dar inicio a la construcción del “país de la concordia”. Sergio Jaramillo, Alto Comisionado

para la Paz en Colombia, urgió a las partes a la pronta implementación del nuevo acuerdo para evitar situaciones que pongan en peligro el cese del fuego que comenzó el 29 de agosto. El 24 de noviembre, en una ceremonia realizada en Bogotá ante más de 800 invitados, Gobierno y FARC-EP volvieron a firmar el texto definitivo, mismo que fue refrendado en días posteriores por el Congreso de la República, y no por votación popular. El 4 de diciembre se instaló en Bogotá la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) del Acuerdo de Paz, así como el Consejo Nacional de Reintegración.

| Colombia (ELN)               |  |
|------------------------------|--|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno y ELN   |
| <b>Terceras partes:</b>      | Países garantes (Ecuador, Brasil y Noruega), países acompañantes (Cuba, Venezuela y Chile) |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | 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, pero a mediados de 2014 el mandatario todavía no había autorizado el inicio de negociaciones formales, aunque se han mantenían los contactos exploratorios.

**Durante el 2016 se mantuvieron las conversaciones entre Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de carácter exploratorio, retomando las conversaciones preliminares que se iniciaron en junio de 2014.** El 30 de marzo, Frank Pearl, representante del Gobierno colombiano, y Antonio García, representante del ELN, habían anunciado el inicio de conversaciones formales para la paz en su fase pública para el 27 de octubre, que se desarrollarían principalmente en Ecuador, contando con la presencia de representantes de los países garantes: Ecuador, Brasil y Noruega y Venezuela, así como de países acompañantes, Chile, Cuba y Venezuela. En dichas conversaciones la agenda planteada se conformaba de seis puntos: 1) Participación de la sociedad en la construcción de la paz; 2) Democracia para la paz; 3) Transformaciones para la paz; 4) Víctimas; 5) Fin del conflicto armado; y 6) Implementación. El Gobierno colombiano manifestó

22. Véase “La inclusión de la perspectiva de género en el acuerdo de paz en Colombia” en el capítulo 6 (Oportunidades de paz para 2017).

su satisfacción por el inicio de las conversaciones con el ELN, las cuales se desarrollaran de manera independiente a las mantenidas con las FARC-EP, pero manifestó que estas solamente se iniciarían cuando quedaran resueltos algunos temas humanitarios, entre ellos, la liberación de las personas secuestradas por la guerrilla. Finalmente, y tras meses de negociaciones no públicas marcadas por los desacuerdos sobre la liberación de secuestrados por el ELN –sobre todo del excongresista Odín Sánchez Montes de Oca, quien se había intercambiado en el mes de abril por su hermano Patrocinio, exgobernador del departamento de Chocó–, ambas partes anunciaron el 3 de noviembre como nueva fecha para el inicio de las conversaciones en Ecuador, luego de haber sido suspendidas el 27 de octubre. Sin embargo, la no liberación de Odín volvió a posponer las negociaciones, cuyo inicio se preveía para los primeros meses de 2017.

|                              |                           |
|------------------------------|---------------------------|
| Venezuela                    |                           |
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno, oposición (MUD) |
| <b>Terceras partes:</b>      | UNASUR, Vaticano          |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | --                        |

#### 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.

A raíz de la abrumadora victoria electoral conseguida por la oposición venezolana en las elecciones legislativas celebradas en diciembre de 2016, las cuales les otorgaron el control de la Asamblea Nacional (Parlamento), la crisis política entre el Gobierno y la oposición se incrementó como consecuencia de la pérdida de poder institucional del Gobierno de Nicolás Maduro. La toma de posesión de la nueva Asamblea Nacional (AN), el 5 de enero, proporcionó a la coalición opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) el control absoluto de la cámara, lo que desencadenó diferentes estrategias parlamentarias para tratar de deponer al Gobierno que fueron contrarrestadas por el Ejecutivo utilizando al Tribunal Superior de Justicia (TSJ), aparato que se encuentra bajo control

gubernamental. Al inicio de año, la oposición planteó la realización de un referéndum revocatorio, la celebración de una reforma constitucional para la renovación de los poderes del Estado y la presentación de una enmienda constitucional para reducir el mandato presidencial de seis a cuatro años.<sup>23</sup> Todas estas medidas fueron revocadas en diferentes momentos del año por parte del TSJ, lo que incrementó significativamente el clima de crispación política, a lo que se unió el deterioro de la situación económica y social en el país, que llevaron al Ejecutivo de Maduro a decretar durante el mes de mayo el Estado de Excepción y Emergencia Económica, por medio del cual se suspendieron las garantías constitucionales. El bloqueo del Gobierno y de los aparatos bajo control gubernamental a las iniciativas parlamentarias, llevó a la oposición a aumentar las movilizaciones populares, así como a iniciar un procedimiento contra el presidente Maduro en la AN y a solicitar al secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, la invocación de la Carta Democrática Interamericana ante la “crisis institucional y humanitaria” que atravesaba el país, y cuya última consecuencia sería la suspensión de Venezuela de su pertenencia a la OEA.

**Para tratar de reducir el clima de tensión durante el año se pusieron en marcha diferentes iniciativas de mediación, en las cuales la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) jugó un papel central.** A principios de año, una comisión internacional auspiciada por la UNASUR, encabezada por el expresidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, y los exmandatarios de Panamá, Martín Torrijos, y de República Dominicana, Leonel Fernández, llegó a Venezuela para mediar entre el Gobierno venezolano y la oposición. El 28 de mayo, la comisión, el Gobierno y la oposición se reunieron en la República Dominicana para tratar de desacelerar la crisis, sin lograr avances. La MUD solicitó la participación del Vaticano en el equipo mediador, que fue aceptada por el presidente Maduro a finales de julio. Finalmente, el 30 de octubre se inició el proceso de diálogo nacional facilitado por la mediación de la UNASUR y el Vaticano, a través de su enviado especial, Monseñor Emil Paul Tscherrig. En este espacio se establecieron cuatro mesas de trabajo: respeto a la soberanía, reparación de víctimas, cronograma electoral y economía. La MUD condicionó el progreso de las conversaciones a la liberación de más de un centenar de opositores y a la convocatoria de elecciones presidenciales adelantadas, así como por otro lado, postergó el proceso de juicio político en la AN contra el presidente Maduro. El 12 de noviembre se acordó una declaración conjunta denominada “Convivir en paz”, en la que ambas partes se comprometieron a cumplir con la Constitución del país, así como expresaron su compromiso con una convivencia pacífica y sin violencia, lo cual hizo que el Consejo Permanente de la OEA aprobase una declaración de apoyo al diálogo. Sin embargo, en la tercera sesión del 12 de diciembre la oposición

23. Véase el resumen sobre Venezuela en el capítulo 2 (Tensiones).

suspendió su participación en la mesa de negociación arguyendo que el Gobierno no estaba cumpliendo con los compromisos acordados el 12 de noviembre. El Gobierno, por su parte, manifestó que el diálogo seguía abierto.

### 3.3.3. Asia y Pacífico

#### Asia Meridional

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

#### Síntesis:

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

**En lo que respecta a las negociaciones para poner fin al conflicto armado en Afganistán, cabe destacar que a lo largo del año se produjeron diferentes iniciativas de carácter diplomático pero no se logró el inicio oficial de conversaciones de paz, aunque sí se produjeron importantes encuentros no oficiales, entre los que cabe destacar los que tuvieron lugar en Qatar en septiembre y octubre y en los que participaron el Gobierno afgano, la insurgencia talibán y la diplomacia estadounidense.** El año se inició con la conformación del grupo cuadrilátero de coordinación, integrado por los Gobiernos de Pakistán, Afganistán, China y EEUU y que celebraron una primera reunión en enero en Islamabad con la intención de retomar el proceso de paz interrumpido el año anterior tras el anuncio público de la muerte del Mullah Omar. En este encuentro, el representante pakistaní presentó una propuesta para retomar el diálogo con cuatro puntos:

***Varios medios de comunicación occidentales revelaron que el Gobierno afgano y representantes talibanes habían reiniciado las conversaciones de paz en Qatar, aunque no se trataba de un proceso de negociaciones oficiales***

1) crear las condiciones idóneas para incentivar que los talibán dejen las armas y se unan al diálogo; 2) tomar medidas secuenciales para preparar contactos directos con los talibán; 3) usar medidas de confianza para animarles a retomar el diálogo; y 4) usar un plan que sea realista y evite crear grandes expectativas. En febrero, tras celebrar una segunda reunión en Kabul, el grupo cuadrilátero de coordinación anunció que en la primera semana de marzo se produciría una nueva ronda de conversaciones directas entre la insurgencia talibán y el Gobierno de Afganistán en Islamabad, Pakistán. El grupo cuadrilátero emitió un comunicado invitando a todos los talibanes y otros grupos a desplazarse a Pakistán para participar en las negociaciones, que sin embargo fue respondido poco después con una negativa por parte de la insurgencia talibán a llevar a cabo negociaciones con el Gobierno afgano y rechazando el anuncio efectuado por el grupo cuadrilátero. Los talibanes negaron haber autorizado la participación de nadie en representación talibán en la reunión anunciada a finales de febrero, reiterando sus condiciones para una negociación: la retirada de las tropas extranjeras, la eliminación de las listas negras y la puesta en libertad de los prisioneros insurgentes. Las declaraciones del asesor pakistaní de asuntos exteriores, Sartaj Aziz, señalando que el Gobierno pakistaní tenía influencia sobre la insurgencia talibán para llevarles a la mesa de negociaciones, reconociendo abiertamente la presencia en territorio pakistaní de los líderes talibanes y sus familias, podrían haber perjudicado el anuncio de negociaciones.

En octubre, sin embargo, varios medios de comunicación occidentales revelaron informaciones obtenidas a través de fuentes talibanes que señalaban que el Gobierno afgano y representantes talibanes habían reiniciado las conversaciones de paz en Qatar, aunque no se trataba de un proceso de negociaciones oficiales. Varios miembros de la comisión política talibán en Qatar se habrían reunido en dos ocasiones, en septiembre y octubre, en Doha con el jefe de los servicios de inteligencia afganos, Mohammed Masoom Stanekzai, y en presencia de un diplomático de alto rango estadounidense. Estos encuentros se celebraron sin la asistencia de representantes pakistaníes, lo que mostraría el distanciamiento tanto de los talibanes como del Gobierno afgano con el país vecino, aunque posteriormente, tres representantes talibanes se desplazaron a Pakistán. Las reuniones en Doha eran las primeras celebradas desde el asesinato del líder talibán Mullah Mansoor por un avión no tripulado estadounidense. El Gobierno afgano negó tener conocimiento de este encuentro y la Embajada estadounidense en Qatar declinó hacer comentarios sobre las reuniones. No obstante, la presencia diplomática estadounidense en estas reuniones habría servido para relanzar el proceso, ya que los talibanes se han negado en numerosas ocasiones a reunirse solo con el Gobierno afgano, por considerarlo un gobierno títere, y

han destacado la importancia de que las negociaciones se produzcan a tres bandas. En el encuentro posterior mantenido por los representantes talibanes con el Gobierno pakistaní, este último habría tratado de relanzar un proceso de diálogo entre talibanes y Gobierno afgano liderado por Pakistán. Todos los intentos de relanzar el proceso de paz se produjeron en un contexto de fuertes divisiones internas en el seno de la organización talibán acerca de la conveniencia o no de negociar con Afganistán, así como sobre el papel que debe jugar Pakistán. Algunos líderes talibanes, entre ellos el hasta ahora principal negociador Sayed Muhammad Tayeb Agha, se habrían mostrado favorables a distanciarse de Pakistán e incluso a que la dirigencia abandonara el país, en el que reside abiertamente. Por otra parte, las relaciones entre Afganistán y Pakistán también estaban notablemente deterioradas, con acusaciones por parte del Gobierno afgano a Pakistán de estar detrás de los recientes éxitos militares de la insurgencia.

El año concluía con una reunión en Moscú de los Gobiernos ruso, chino y pakistaní para discutir sobre el proceso de paz en Afganistán sin que el Gobierno de este país fuera invitado a participar en dicha reunión, lo que incentivó las interpretaciones del encuentro como un intento por parte de Rusia y Pakistán de fortalecer su relación con China como contrapeso al acercamiento entre Afganistán e India que se ha producido en los últimos años. Además, tanto el Gobierno afgano como el estadounidense señalaron que el Ejecutivo ruso estaría incrementando sus contactos con los talibanes. A finales de año, prensa internacional reveló detalles sobre los intentos de facilitación de negociaciones de paz entre el Gobierno afgano y la insurgencia talibán por parte de la diplomacia noruega entre los años 2007 y 2010 y que fracasaron en gran medida por la obstaculización de estos esfuerzos por el Gobierno pakistaní con la detención del líder talibán Mullah Abdul Ghani Baradar, que debía participar en las conversaciones de paz previstas entre Gobierno afgano e insurgencia. En lo que respecta a las iniciativas de diplomacia ciudadana, la organización Pugwash llevó a cabo varias reuniones en Afganistán y en el extranjero con múltiples actores involucrados en la construcción de la paz en el país y presentó una propuesta de borrador de acuerdo de paz. Especialmente importante fue la participación de representantes talibanes en algunos de estos encuentros. Por otra parte, cabe destacar que **en el mes de octubre el Gobierno afgano firmó un acuerdo de paz con el grupo armado de oposición Hezb-i-Islami, liderado por el señor de la guerra Gulbudin Hekmatyar**, segundo grupo armado en importancia en el país. El acuerdo, celebrado por Naciones Unidas y la Embajada de EEUU, fue recibido con preocupación por diferentes organizaciones de derechos humanos, que subrayan el papel de Hekmatyar en la guerra en el país y las graves violaciones de derechos humanos de las que es responsable, entre las que cabe destacar el bombardeo indiscriminado de población civil, el asesinato selectivo de intelectuales, desapariciones forzadas y ataques con ácido contra mujeres por no llevar velo. El acuerdo

contempla la puesta en libertad de los presos del grupo armado y una amnistía para Hekmatyar, a quien se autorizará a regresar a Kabul y participar en la vida política del país. El Gobierno deberá asumir los costes en seguridad del emplazamiento que el grupo decida como sede para su liderazgo. El Gobierno afgano también accedió a trabajar para que Naciones Unidas y EEUU retiren las sanciones contra Hekmatyar. Cabe destacar que una parte significativa del grupo se escindió de la facción armada y se unió al Gobierno de Hamid Karzai sin renegar de Hekmatyar, lo que podría aportarle en la actualidad una importante plataforma política. El grupo armado accedió a desarmarse, a acatar la Constitución y a participar en mecanismos de justicia transicional.

| India (Nagalandia)           |                         |
|------------------------------|-------------------------|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno indio, NSCN-IM |
| <b>Terceras partes:</b>      | --                      |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Acuerdo marco (2015)    |

#### Síntesis:

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

**En el estado indio de Nagalandia prosiguieron las negociaciones de paz entre el Gobierno indio y el grupo armado de oposición naga NSCN-IM.** Aunque de forma repetida a lo largo del año ambas partes se esforzaron en difundir la idea de que las negociaciones avanzaban positivamente tras la firma del acuerdo marco de paz firmado en 2015, lo cierto es que **el año concluyó sin que se hubiesen registrado avances significativos y sin noticias relativas a un acuerdo de paz final.** En enero ambas partes anunciaron su intención de acelerar el proceso y de mantener reuniones formales dos veces por semana en Delhi, tras varios años en los que se celebraban dos rondas formales de negociación con carácter anual sin que se hubiesen producido avances en el proceso. No obstante, la muerte en el mes de julio

del líder y fundador del grupo armado NSCN-IM, Isak Chishi Swu, incrementó la preocupación por el futuro del proceso de paz con el Gobierno indio y por la posibilidad de que el acuerdo de paz preliminar que se alcanzó en agosto de 2015 se traduzca en un acuerdo de paz final. Swu, de 84 años, estaba ingresado en un hospital en Delhi. Aunque Swu estaba enfermo desde junio del año pasado, en agosto de 2015 firmó el acuerdo de paz. Este hecho fue destacado por miembros del Gobierno indio con el objetivo de recalcar su legitimidad y posibles divisiones entre las organizaciones nagas con respecto al acuerdo, puesto que la figura de Swu era decisiva y en su ausencia estas divisiones podrían acrecentarse. Tras el fallecimiento de Swu se nombró presidente del NSCN-IM a Kholi Konyak, general que había encabezado la facción disidente NSCN-U y que en marzo, pocos días después de reincorporarse al NSCN-IM, se había unido a la delegación negociadora del NSCN-IM con el Gobierno indio. En paralelo a las negociaciones con el NSCN-IM, el Gobierno señaló también que se estaba trabajando intensamente para revertir la ruptura del acuerdo de alto el fuego con el NSCN-K y destacó los esfuerzos llevados a cabo por organizaciones naga como Naga Hoho y Eastern Nagaland People's Organisation (ENPO), que se desplazaron a Myanmar a instancias de la Asamblea del estado de Nagalandia para conversar con el NSCN-K. Algunas fuentes han señalado que la intención del Gobierno indio sería la de incorporar a un acuerdo final a todas las organizaciones nagas antes de su firma. Cabe destacar que los diferentes esfuerzos negociadores se produjeron en un contexto de menor tensión y violencia que en años anteriores, y que durante 2016, apenas se registraron enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y los diferentes grupos insurgentes que operan en Nagalandia. Además, el número de fallecidos como consecuencia de la violencia armada se redujo de las 46 muertes registradas en 2015 a seis durante 2016.

## Sudeste Asiático y Oceanía

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

### Síntesis:

Las negociaciones entre el Gobierno y el NDF se iniciaron en 1986, tras la caída de la dictadura de Ferdinand Marcos. Desde entonces se han producido numerosas rondas de negociaciones, pero solamente se ha llegado a un acuerdo en uno de los cuatro aspectos sustantivos de la

agenda negociadora identificados en la Declaración de La Haya de 1992: derechos humanos y derecho internacional humanitario (se firmó un acuerdo en 1998); reformas socioeconómicas; reformas políticas y constitucionales, y fin de las hostilidades y disposición de fuerzas. Desde el año 2004, el Gobierno de Noruega ejerce tareas de facilitador entre el Gobierno y el NDF, organización política que representa al Partido Comunista de Filipinas y a su brazo armado (el NPA) en las negociaciones de paz. Además de las diferencias sustantivas entre 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.

### Tras varios años de parálisis en el proceso de paz, en la segunda mitad del año se reanudaron las conversaciones de paz oficiales entre ambas partes, se redujo notablemente la violencia y se produjeron avances sustanciales en la agenda negociadora,

aunque a finales del 2016 volvió a resurgir la tensión entre las partes por la insistencia del Gobierno en firmar un alto el fuego bilateral y por la exigencia por parte del NDF de que Manila liberara a cientos de prisioneros políticos. Así como las relaciones entre el NDF y la administración de Benigno Aquino fueron muy tensas en la última parte del mandato de Aquino, la elección de Rodrigo Duterte como nuevo presidente en mayo marcó un punto de inflexión en el proceso de paz. Así, una semana después de su victoria electoral, Duterte mostró su disposición a iniciar un diálogo con el líder y fundador del CPP y el NPA, Jose Maria Sison, tanto desplazándose él a Utrecht –donde Sison reside desde 1987– como garantizando su seguridad e inmunidad en un eventual regreso de Sison a Filipinas. Además, ofreció al NDF cuatro ministerios en su Gobierno y se reunió con uno de los máximos líderes del NDF –Fidel Agcaoli– para abordar el futuro de las conversaciones de paz. Aunque el NDF rehusó formar parte del Gobierno, tanto Agcaoli como el propio Sison se mostraron optimistas respecto del proceso de paz y se mostraron dispuestos a no poner ninguna precondition para la reanudación del diálogo. Según algunos analistas, las relaciones personales entre Sison y Duterte –este último había sido alumno de Sison en la universidad–, así como la afinidad ideológica de Duterte con el NDF –en alguna ocasión se había declarado socialista y había facilitado en varios momentos la liberación de rehenes y prisioneros por parte del NPA como alcalde de Davao– contribuyeron al desbloqueo de las negociaciones y al establecimiento de una mayor confianza entre las partes. Además, los nombramientos de Jesús Dureza como consejero presidencial para el proceso de paz, del secretario de Empleo Silvestre Bello como jefe del panel negociador y de Hernani Braganza como miembro del panel también contribuyó a mejorar las relaciones entre ambas partes, por cuanto en el pasado los tres habían jugado un papel importante en el proceso de paz con el NDF.

Así las cosas, en junio se reanudaron en Oslo las conversaciones exploratorias, en las que ambas partes

acordaron la agenda de las negociaciones formales que deberían iniciarse en Noruega a finales de julio: ratificación de los acuerdos logrados hasta el momento (más de 20); calendario sobre las negociaciones en los tres aspectos principales de la agenda sustantiva (reformas económicas y sociales; reformas políticas y constitucionales; y fin de las hostilidades), con el compromiso de ambas partes de acelerar el ritmo de la negociación; reconstitución de la lista de personas cubiertas bajo el Acuerdo Conjunto sobre Garantías de Seguridad e Inmunidad (JASIG, por sus siglas en inglés); amnistía para los prisioneros políticos; y cese de hostilidades. Además, ambas partes también acordaron que el panel gubernamental recomendaría al presidente la liberación inmediata de los llamados consultores del NDF y otras personas presas que según el NDF se hallan amparadas por el JASIG para que pudieran participar en las mencionadas negociaciones formales; así como la liberación de varios presos por razones humanitarias. En sintonía con estos primeros contactos con el NDF pero también con otros grupos como el MILF y el MNLF, a mediados de julio el Gobierno hizo pública su nueva estrategia de paz, que entre otras cuestiones contemplaba la reanudación de las conversaciones con el NDF.

Poco después de esta primera reunión exploratoria se produjo una de las principales crisis de confianza entre ambas partes. Durante su primer mensaje sobre el estado de la nación, Duterte declaró un alto el fuego con el NDF como gesto de buena voluntad y para propiciar una atmósfera de confianza de cara a la primera ronda de conversaciones formales previstas para finales de julio –finalmente fueron pospuestas hasta finales de agosto– y llamó al NDF a replicar el cese de hostilidades unilateral del Gobierno. Sin embargo, el NDF no ordenó dicha medida y además, según el Gobierno, fue el responsable de un ataque en el que un soldado murió y otros tres resultaron heridos. Ante la falta de respuesta al ultimátum dado por el Gobierno para que el NDF diera explicaciones sobre lo ocurrido, Duterte ordenó la finalización del alto el fuego el 30 de julio. A pesar de esta decisión y del cruce de declaraciones entre las partes que se produjeron antes y después de la retirada del cese de hostilidades por parte del Gobierno, Duterte reiteró su intención de reanudar las negociaciones con el NDF, así como su voluntad de liberar a algunos de los prisioneros del NDF.

Así, **entre el 22 y el 27 de agosto el Gobierno y el NDF se reunieron en Oslo, reanudando las conversaciones formales interrumpidas en 2013.** En esta reunión ambas partes renovaron el acuerdo sobre garantías de seguridad e inmunidad –el aspecto que en los últimos años ha generado mayor controversia entre las partes y que provocó el bloqueo del proceso de paz durante las conversaciones con el anterior Gobierno de Benigno Aquino– y se comprometieron a acelerar el ritmo del proceso de paz: firma en seis meses

***Tras varios años de parálisis en el proceso de paz, la victoria de Rodrigo Duterte a mediados de año comportó la reanudación de las conversaciones de paz oficiales entre el Gobierno de Filipinas y el NDF***

del acuerdo sobre reformas económicas y sociales –considerado por muchos analistas como el punto más importante de la agenda sustantiva– y rúbrica de un acuerdo de paz para agosto de 2017, lo que otorgaría al Gobierno de Duterte un plazo de cinco años para implementar dicho acuerdo. Además, tras la reunión ambas partes firmaron sendos acuerdos de alto el fuego indefinido, los primeros de estas características en tres décadas. Cabe destacar que días antes del inicio de las conversaciones, el Gobierno y la Corte Suprema autorizaron la liberación temporal de 20 prisioneros del NDF para que formaran parte de la delegación que viajó a Oslo, entre los que se hallaban Benito Tiamzon y Wilma Tiamzon, los dos principales líderes del NPA y el Partido Comunista en Filipinas. En octubre se llevó a cabo una segunda ronda de conversaciones formales en la que ambas partes reafirmaron su intención de firmar un acuerdo de paz para agosto de 2017 y avanzaron simultáneamente en la discusión sobre los tres puntos de la agenda sustantiva –reformas económicas y sociales, reformas políticas y constitucionales y fin del conflicto–. Además, se comprometieron a tener listo para finales de octubre un borrador de acuerdo de cese de hostilidades bilateral, que debería sustituir a los dos alto el fuego unilaterales indefinidos que firmaron ambas partes a finales de agosto y que, según el Gobierno, debería contemplar la supervisión conjunta del cese de hostilidades e incluso incorporar a una tercera parte a dichas tareas. Cabe destacar que una delegación de seis miembros de la Cámara de Representantes asistió a las reuniones entre el Gobierno y el NDF en calidad de tercera parte observadora.

En los últimos meses del año siguieron produciéndose contactos entre las partes y los grupos de trabajo continuaron trabajando en la agenda sustantiva, pero **se incrementó notablemente la tensión entre el Gobierno y el NDF por los desacuerdos, retrasos y acusaciones cruzadas respecto de dos cuestiones: la firma de un acuerdo de alto el fuego bilateral y permanente –el primero de este tipo desde el surgimiento del NPA a finales de los años sesenta– y la liberación de presos políticos exigida por el NDF.** Respecto del primer punto, cabe destacar que se retrasó en varias ocasiones la firma de un pacto que sustituyera a los acuerdos de alto el fuego permanente unilaterales firmados en agosto, por lo que éstos tuvieron que ser prorrogados. Ambas partes alegaron que tales retrasos se debían a varias violaciones del alto el fuego y a la existencia de desacuerdos en varios puntos clave –mecanismos de supervisión del alto el fuego; definición de las zonas de separación entre ambas partes; definición y parámetros de qué constituye un acto hostil; o debate sobre si la extorsión debería considerarse también un acto hostil–, pero el Gobierno acusó en varias ocasiones al NDF de negarse a firmar este acuerdo. Por su parte, el NDF condicionó la firma del pacto a los avances que

podrían producirse en la liberación de presos políticos, pues considera que no se trata de una medida de buena voluntad del Gobierno, sino de un compromiso que hasta en dos ocasiones ha asumido Rodrigo Duterte, y de un cumplimiento de dos de los principales acuerdos firmados hasta la fecha: el de derechos humanos y derecho internacional humanitario y el de garantías de seguridad e inmunidad.

Por su parte, el Gobierno declaró estar trabajando en la amnistía para 434 personas presas incluidas en una lista que el NDF envió al Gobierno, pero a la vez señaló que dicha liberación no depende del Gobierno y requiere de la aprobación del Congreso y de ciertos procedimientos administrativos y judiciales que llevan un tiempo. Además, Manila señaló que hasta la fecha había sido el Gobierno quien había demostrado mayor voluntad política en las conversaciones de paz y recordó que ya ordenó la liberación temporal de 22 consultores del NDF para que pudieran participar en la primera ronda de conversaciones formales en agosto. Sin embargo, el Gobierno se comprometió a acelerar los procedimientos que dependan del poder Ejecutivo si el NDF firmaba el mencionado acuerdo de alto el fuego bilateral. En este escenario, en el mes de diciembre, con motivo de la conmemoración del 48° aniversario de la creación del Partido Comunista de Filipinas, Jose Maria Sison advirtió al Gobierno que su negativa a proceder con la mencionada liberación de presos era un obstáculo importante para lograr la firma de un acuerdo de paz para mediados de 2017 –tal y como acordaron ambas partes en el mes de agosto–, mientras que uno de los principales líderes del partido, Luis Jalandoni, advirtió que el NPA no dejará las armas aunque esté negociando con el Gobierno y que el Partido Comunista de Filipinas se verá obligado a poner fin a su tregua unilateral si Manila sigue cometiendo violaciones de los derechos humanos y sigue desplegando efectivos militares en áreas en las que opera o controla el NPA.

**Tras ganar las elecciones en Filipinas, Rodrigo Duterte se reunió con líderes del MILF y de una de las facciones del MNLF para abordar tanto las perspectivas de paz en Mindanao como para sondear el apoyo de ambas organizaciones a su propuesta de transformar el país de un Estado unitario a uno federal**

**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 un acuerdo de paz preliminar que prevé la sustitución de la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán por una nueva entidad política con mayor cobertura territorial y competencias de autogobierno más amplias.

**A pesar de la incertidumbre que se vivió durante el primer semestre del año tras las parálisis de las negociaciones de paz entre el Gobierno y el MILF, la victoria de Rodrigo Duterte en las elecciones presidenciales del mes de mayo comportó la reactivación del diálogo y de las medidas de fomento de la confianza entre ambas partes,** hasta el punto de que

en diciembre Duterte y el líder del MILF, Ebrahim Murad, se reunieron para abordar el futuro del proceso de paz. En efecto, con la suspensión de las sesiones legislativas ordinarias del Congreso en el mes de enero, quedó claro que el Parlamento no aprobaría antes de las elecciones presidenciales del mes de mayo la Ley Fundamental de Bangsamoro (BBL, por sus siglas en inglés), norma que debería incorporar los contenidos principales del Acuerdo Marco sobre Bangsamoro (2012) y el Acuerdo Global sobre Bangsamoro

(2014) firmados con el MILF después de varios años de negociaciones y que debería propiciar la sustitución de la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM) por una nueva región autónoma, denominada Bangsamoro, con mayor alcance territorial y nivel de autogobierno. Este hecho, que culminó numerosos retrasos en la tramitación de dicha ley, impidió que la implementación de la BBL pudiera iniciarse bajo el mandato del presidente Benigno Aquino, tal y como habían previsto tanto el MILF como el Gobierno. El Ejecutivo criticó la pasividad y la indiferencia con la que ambas cámaras habían abordado el trámite parlamentario de la ley. En varias ocasiones las discusiones y audiencias sobre la BBL tuvieron que ser pospuestas por falta de quórum. Además, las dos cámaras aprobaron borradores alternativos a la ley, que había sido revisada y enmendada por el Gobierno antes de ser enviada al Parlamento. Tanto el MILF como el Gobierno se opusieron a la aprobación de dichos borradores de ley por considerar que no recogían ni la letra ni el espíritu de los acuerdos que habían alcanzado el Gobierno y el MILF en 2012 y 2014. Por su parte, el

| Filipinas (MILF)             |   |
|------------------------------|---|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno, MILF  |
| <b>Terceras partes:</b>      | Malasia, International Contact Group, Organización para la Cooperación Islámica (OCI)   |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Acuerdo para el cese general de hostilidades (1997), Acuerdo sobre paz entre el Gobierno y el MILF (2001), Cese mutuo de hostilidades (2003), Acuerdo marco sobre Bangsamoro (2012), Acuerdo global sobre Bangsamoro (2014) |

MILF señaló que la parálisis en el proceso de paz podría comportar una enorme frustración entre el pueblo moro; la radicalización de determinados sectores del MILF; la legitimación de aquellas voces que recelaban del Gobierno y que abogaban por una reacción militar a la actual situación; generando todo ello un caldo de cultivo favorable al fortalecimiento de grupos armados que operan en Mindanao y que se oponen al proceso de paz, como Abu Sayyaf, el BIFF, determinadas facciones del MNLF o grupos que dicen formar parte de Estado Islámico. A pesar de estas advertencias, ambas partes prolongaron el acuerdo de alto el fuego y expresaron su compromiso con el diálogo como único instrumento para solventar el conflicto en Mindanao.

Tras ganar las elecciones presidenciales en el mes de mayo, Rodrigo Duterte se reunió inmediatamente con los principales líderes del MILF y de una de las facciones del MNLF para abordar tanto las perspectivas de paz en Mindanao como para sondear el apoyo de ambas organizaciones a su propuesta de transformar Filipinas de un Estado unitario a uno federal. Poco después, **el Gobierno anunció una nueva estrategia de paz consistente en impulsar paralelamente el establecimiento de un Estado federal y la redacción de una ley que sustituya a la BBL**. En este sentido, el Gobierno amplió de 15 a 21 integrantes la composición de la Comisión de Transición Bangsamoro (BTC, el organismo encargado de redactar la anterior BBL y la nueva ley) para dar cabida a miembros del MNLF y de otros sectores de Mindanao. La BTC, que será presidida por el jefe del panel negociador del MILF y tendrá mayoría de miembros elegidos por el MILF, debería tener lista la nueva ley para julio de 2017. Posteriormente el Congreso deberá armonizar en una sola ley esta propuesta de la Comisión con la que surja de la negociación entre el Gobierno y la facción del MNLF liderada por Nur Misuari sobre la plena implementación del acuerdo de paz de 1996. Por otra parte, cabe destacar que a principios de diciembre Rodrigo Duterte se reunió con el líder del MILF, Ebrahim Murad, y con algunos de los miembros del Comité Central del MILF para abordar el futuro del proceso de paz. Duterte, sin embargo, advirtió al MILF que aquellos aspectos constitucionalmente más sensibles del acuerdo de paz de 2014 deberán aguardar a la transformación de Filipinas de un Estado unitario a uno federal. En este sentido, a finales de diciembre el consejero presidencial para el proceso de paz, Jesús Dureza, declaró que el Gobierno estaría dispuesto a reformar la Constitución de 1978 para, entre otras cuestionar, acomodar y dar respuesta a algunas de las demandas que plantean las principales insurgencias del país (NPA, MILF, MNLF). Según Dureza, dicha Constitución ha sido un obstáculo importante en las negociaciones con todos estos grupos porque éstos no aceptan sentirse circunscritos a una legalidad que no consideran propia. De hecho, Dureza admitió que la mayor parte de los acuerdos firmados con estos grupos no mencionan la Constitución filipina, sino el derecho internacional.

## Filipinas (MNLF)

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)      |
| <b>Terceras partes:</b>      | Organización para la Cooperación Islámica (OCI)        |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Acuerdo de Trípoli (1976), Acuerdo de paz final (1996) |

### Síntesis:

Tras un lustro de hostilidades armadas de alta intensidad entre el Gobierno y el MNLF, ambas partes firmaron un acuerdo de paz en 1976 en Trípoli bajo los auspicios de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), que poco antes había reconocido al MNLF como el representante legítimo del pueblo moro. Sin embargo, la implementación unilateral de dicho acuerdo por parte de la dictadura de Ferdinand Marcos provocó el reinicio del conflicto armado. Tras la caída de Marcos y la recuperación de la democracia en 1986, se reanudaron las conversaciones de paz y en 1996 se logró un nuevo acuerdo de paz para la plena implementación del acuerdo de Trípoli de 1976. Sin embargo, tanto el MNLF como la OCI consideraron que aspectos sustanciales del nuevo acuerdo de paz no habían sido implementados, de modo que desde el año 2007 se inició un proceso tripartito de revisión del mismo. A pesar de los avances que se lograron en dicho proceso (los llamados “42 puntos de consenso”), el ataque por parte del MNLF a la ciudad de Zamboanga en septiembre de 2013; la orden de búsqueda y captura contra el fundador del MNLF, Nur Misuari; las críticas del MNLF al acuerdo de paz que firmaron el Gobierno y el MILF en marzo de 2014; y las interpretaciones distintas entre el Gobierno y el MNLF sobre la conclusión o no del proceso de revisión del acuerdo provocaron una parálisis de las negociaciones de paz desde finales del 2013.

Después de varios meses de parálisis en el proceso de paz, la llegada de Rodrigo Duterte a la presidencia del país a mediados de año comportó la reanudación de las conversaciones entre el Gobierno y las diferentes facciones del MNLF. **En cuanto al diálogo con la facción mayoritaria del MNLF, liderada por el ex alcalde de Cotobato Muslimin Sema, el Gobierno amplió la composición de la BTC precisamente para dar cabida a las opiniones del MNLF y facilitar así la armonización de contenidos entre los acuerdos de paz que el Gobierno firmó en 1996 con el MNLF y el 2014 con el MILF**. De hecho, tres de los 10 miembros de la BTC designados por el Gobierno serán del MNLF. En cuanto a la facción del MNLF liderada por el fundador del grupo, Nur Misuari, Duterte manifestó públicamente en varias ocasiones tras su elección en mayo su intención de involucrar en las conversaciones de paz a Nur Misuari, prófugo de la justicia desde 2013 por su participación en el sitio militar a la ciudad de Zamboanga, en el que más de 200 personas murieron y decenas de miles fueron desplazadas. De hecho, durante la campaña electoral, Misuari instó a sus seguidores a votar a Duterte, siendo la primera vez en la historia del MNLF que su líder hacía un llamamiento tan explícito en unas elecciones presidenciales. En agosto, Duterte confirmó públicamente haber mantenido contacto con Misuari para convencerle acerca de la necesidad de entablar

conversaciones de paz y se comprometió públicamente a no detenerle ni a ponerle bajo custodia gubernamental, así como a librarle un salvoconducto. A mediados de agosto Duterte incluso se desplazó a la isla de Jolo – lugar de nacimiento de Misuari y en el que se sospecha ha estado prófugo estos últimos años– como medida simbólica para mostrar su voluntad de diálogo.

En noviembre, **Duterte se reunió en el palacio presidencial con Misuari, poco después de que un juzgado local hubiera anulado por un periodo de seis meses las órdenes de búsqueda y captura que pesaban en su contra** y de que el nuevo Consejero Presidencial para el Proceso de Paz, Jesús Dureza, se trasladara a Sulu para viajar personalmente con Misuari a Manila. Tras las contundentes críticas de Misuari al MILF y tras su negativa a participar en la llamada Comisión de Transición Bangsamoro para revisar y mejorar Ley Fundamental de Bangsamoro –la ley que debería recoger los aspectos principales del acuerdo de paz que el Gobierno y el MILF firmaron en 2014 y que debería permitir la sustitución de la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM) por una nueva región autónoma denominada Bangsamoro–, el Gobierno se comprometió a iniciar una negociación bilateral con el MNLF acerca de la plena implementación del acuerdo de paz de 1996, facilitado por la OCI. Así, tras la reunión entre Duterte y Misuari, el Gobierno declaró que el MNLF conformará un panel de cinco personas para completar el proceso de diálogo que en los últimos años han llevado a cabo el Gobierno, el MNLF y la OCI. Dicho proceso, denominado Proceso de Revisión Tripartito, tenía el objetivo de completar la plena implementación del acuerdo de paz de 1996, principalmente a través de la enmienda de la ley que fundó la RAMM, creada tras la firma del mencionado acuerdo de paz. Según declaró el Gobierno, el Congreso armonizará las propuestas que presenten respectivamente la Comisión de Transición Bangsamoro –en la que se integran el MILF, el Gobierno y la facción mayoritaria del MNLF– y la facción del MNLF liderada por Misuari. A mediados de diciembre, Misuari, viajó a Arabia Saudita para participar en una reunión de la OCI y para discutir con el secretario general de la organización el futuro y los detalles del proceso de paz.

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

#### Síntesis:

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

**En Myanmar, el proceso de paz con los grupos armados de oposición adheridos al acuerdo de alto el fuego nacional (NCA, por sus siglas en inglés) avanzó especialmente en los aspectos simbólicos, aunque un gran número de grupos armados siguieron sin firmar este acuerdo y se repitieron los enfrentamientos armados a lo largo de todo el año.**<sup>24</sup> Tras la toma de posesión de Aung San Suu Kyi como Consejera de Estado del Gobierno de Myanmar, en el marco de la primera reunión mantenida con representantes de los ocho grupos armados firmantes del NCA, la líder birmana anunció la convocatoria de una conferencia Panglong, en referencia a la Conferencia de Panglong de 1947 que convocó Aung San, el líder de la independencia birmana y padre de Suu Kyi, reuniendo a los líderes étnicos previamente a la independencia del país. El anuncio se produjo en el marco del Comité Conjunto de Supervisión, organismo integrado por Gobierno, grupos armados, Ejército y sociedad civil, para supervisar el cumplimiento del acuerdo de alto el fuego. En los meses siguientes se celebraron varias reuniones preparatorias que culminaron con la celebración durante los primeros días de septiembre de la Conferencia de Paz Panglong-21, que reunió a Gobierno con la casi totalidad de los grupos armados de oposición activos en el país, incluyendo a aquellos con los que no se firmó el acuerdo de alto el fuego nacional, con la excepción de los grupos AA, MNDAA y TNLA. La conferencia, de cuatro días de duración, tuvo lugar en Naypidaw, capital del país. En la conferencia, cuya ceremonia inaugural fue atendida por 1.400 personas entre asistentes, diplomáticos e invitados, participaron 75 representantes del Gobierno, 75 del Parlamento, 50 de las Fuerzas Armadas, 200 de los grupos armados étnicos, 150 de partidos políticos, 50 de los grupos defensores de las minorías étnicas, 50

24. Véase resumen sobre Myanmar en el capítulo 1 (Conflictos armados).

de otros grupos y 50 observadores. Las organizaciones de mujeres no estuvieron representadas con un estatus propio con asiento en la mesa de negociaciones, sino que asistieron como observadoras, aunque exigieron una mayor participación. De hecho, unos meses antes habían reclamado una mayor presencia y habían elaborado recomendaciones para la conferencia de paz durante un encuentro en Naypyidaw, convocado por la Alianza para la Inclusión de Género en el Proceso de Paz (AGIPP, por sus siglas en inglés) y por ONU Mujeres en el que participaron diferentes organizaciones de mujeres así como parlamentarias y políticas. Los grupos de mujeres habían exigido un sistema de cuotas que reserve un 30% para las mujeres y que permita incrementar el liderazgo político femenino. Durante la conferencia Panglong-21, el secretario general de la ONU hizo un llamamiento para que hubiera una representación del 30% de las mujeres en todos los niveles de las negociaciones.<sup>25</sup> La Conferencia concluyó sin que se hubiera aprobado ninguna resolución y fue considerada como el primer paso en el camino hacia la paz en el país con todos los grupos armados. Diferentes voces apuntaron a que el principal éxito había sido el de reunir a representantes de todos los sectores en una misma mesa, incluyendo a los grupos que no estaban incluidos en el acuerdo de alto el fuego. No obstante, el grupo armado UWSA abandonó la conferencia en el segundo día denunciando la discriminación de las minorías étnicas. La segunda ronda de la Conferencia de Paz Panglong-21 se convocó para febrero de 2017. En los meses siguientes el Comité Conjunto para el Diálogo de Paz de la Unión, integrado por Gobierno, insurgencia y militares y que está presidido por Aung San Suu Kyi, se reunió con el objetivo de coordinar el diálogo político acerca de una posible reestructuración de carácter federal en el país.

En paralelo, **el Gobierno llevó a cabo varias iniciativas para tratar de incorporar al acuerdo a los grupos armados que no habían firmado el NCA.** En junio una delegación gubernamental birmana habría mantenido contactos con tres grupos armados de oposición que fueron excluidos del acuerdo de alto el fuego – TNLA, AA y MNDAA– con el objetivo de que pudieran participar en la Conferencia de Paz inicialmente convocada para el mes de agosto. El Gobierno autorizaría su participación en la Conferencia y su inclusión en el acuerdo de alto el fuego si los grupos accedieran a desarmarse y cesar sus ataques contra las Fuerzas Armadas. En octubre, la Consejera de Estado, Aung San Suu Kyi, reiteró el llamamiento a los grupos armados de oposición para que antes de la siguiente sesión de Panglong-21, prevista para el mes de febrero de 2017, firmaran el NCA, puesto que sin el cumplimiento de este requisito el Ejército no permitiría su participación en el proceso de diálogo político. La coordinadora de grupos armados no firmantes del acuerdo, United Nationalities Federal Council (UNFC), había solicitado participar en el

proceso político sin necesidad de adherirse al acuerdo de alto el fuego, pero esta petición fue rechazada y el Gobierno mantuvo su postura invariable en los siguientes meses. A finales de año, la UNFC llevó a cabo una reunión de consultas con representantes de la sociedad civil, así como de los grupos armados que sí firmaron el NCA, sobre la situación del actual proceso de paz. Aunque estaba previsto que el Gobierno y los integrantes de la UNFC se reunieran con anterioridad a la celebración de la próxima sesión de la Conferencia Panglong-21, convocada para el mes de febrero de 2017, el encuentro se pospuso hasta el mes de enero. Además, el Gobierno también propuso una reunión en China con los grupos armados que conforman la Alianza del Norte (KIA, TNLA, MNDAA y AA), insurgencias que protagonizan el conflicto armado y que en el mes de noviembre llevaron a cabo una ofensiva militar contra posiciones de las Fuerzas Armadas en el estado Shan.

| Tailandia (sur)              |   |
|------------------------------|---|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno, MARA Patani   |
| <b>Terceras partes:</b>      | Malasia   |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | --  |
| <b>Síntesis:</b>             | 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 el primer ministro Thaksin 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. Algunos de los principales problemas observados en cada uno de los procesos de diálogo ensayados son la atomización del movimiento insurgente (que hace difícil tanto el control de la violencia sobre el terreno como la articulación de demandas comunes) y la resistencia del Gobierno a reconocer la identidad distintiva de la población sureña o a aprobar medidas de descentralización política. |

A pesar de que hacia el mes de abril parecía que el proceso de paz quedaba paralizado, **en el último trimestre del año se llevaron a cabo varias rondas de negociación y se registraron algunos avances en cuanto a la posibilidad de crear las denominadas zonas de seguridad, regiones acordadas entre ambas partes en las que las fuerzas insurgentes se comprometerían a reducir o eliminar la violencia como medida de fomento de la confianza y como prueba de que MARA Patani efectivamente controla a las personas o grupos que están detrás de la violencia.** Durante el primer trimestre del año, en el que no se registraron avances

25. Véase el capítulo 4 (Género, paz y seguridad).

significativos y ni siquiera contactos respecto de las negociaciones de paz, el hecho de mayor relevancia fue la visita oficial a Malasia y Tailandia por parte del secretario general de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI), Iyad Ameen Madani, en la que éste agradeció a Bangkok los esfuerzos que estaba llevando a cabo en la gestión del conflicto en el sur del país y a la vez instó al Gobierno a garantizar un mayor reconocimiento a la comunidad musulmana en Tailandia. Ante los rumores sobre una posible intervención de la OCI en tareas de facilitación del diálogo, un portavoz de MARA Patani rechazó dicha posibilidad por considerar que Malasia ya está llevando a cabo dichas tareas de manera efectiva y por considerar que no sería beneficioso para las actuales conversaciones de paz que hubiera dos terceras partes ejerciendo de facilitadoras. Sin embargo, MARA Patani también remarcó la importancia de que la OCI apoye las actuales conversaciones de paz y señaló que la participación de la OCI o de cualquier otra tercera parte podría considerarse solamente con la autorización del Gobierno tailandés y una vez las negociaciones de paz entren en una fase formal y oficial.

A principios de marzo se generó una cierta expectativa sobre una posible reanudación de las conversaciones de paz, después de que el Gobierno acordara conceder inmunidad y protección de movimientos a los principales interlocutores de los grupos armados que operan en el sur del país. Sin embargo, a finales de abril algunos analistas advirtieron sobre el riesgo de parálisis o colapso del proceso de paz después de que durante la nueva ronda de conversaciones informales que se celebró en Kuala Lumpur –la primera desde agosto de 2015 en la que las delegaciones de ambas partes estaban plenamente representadas– el Gobierno se negara a firmar los términos de referencia de las negociaciones, que según MARA Patani habían sido elaborados y acordados por los respectivos equipos técnicos durante tres reuniones que tuvieron lugar entre octubre y marzo. El portavoz de MARA Patani y miembro del panel negociador, Abu Hafez al-Hakim, también declaró que el cese del secretario del panel, el general Nakrob Boonbuathong, a quien consideraba como uno de los principales impulsores del proceso de paz en el seno del Gobierno, podría estar detrás de la decisión de Bangkok de no ratificar los mencionados términos de referencia. Nakrob Boonbuathong era la única persona del Gobierno que había estado presente en las negociaciones desde el inicio del proceso de paz en 2013 y era la persona del panel negociador que más se había involucrado en las cuestiones técnicas de las negociaciones. Según algunas informaciones periodísticas, su cese podría deberse a que era considerado demasiado cercano a las posturas de los grupos insurgentes.

A pesar de todo ello, tras varios meses de tensión y distanciamiento entre las partes, en los meses de

septiembre y octubre se llevaron a cabo dos nuevas rondas de negociación en las que, aunque no se registraron avances significativos, MARA Patani declaró no tener ninguna vinculación con la serie de atentados que se registraron a mediados de agosto (principalmente 12 ataques consecutivos en varias localizaciones, algunas turísticas, de ocho provincias del sur del país, así como el estallido de dos bombas en un hotel de Pattani) y ambas partes se comprometieron a seguir dialogando y a explorar la posibilidad de establecer determinadas zonas de seguridad. De hecho, en el encuentro llevado a cabo a finales de octubre se establecieron unos Grupos Técnicos Conjuntos para abordar esta cuestión. A mediados de diciembre, durante la tercera reunión de estos grupos en Kuala Lumpur, ambas partes acordaron un borrador sobre el Marco General de las Zonas de Seguridad y MARA Patani anunció que para mediados de 2017 podrían haberse implementado un proyecto piloto de las denominadas zonas de seguridad. A pesar de estos avances, a finales de año el Gobierno reconoció que desde que se iniciaron las conversaciones sobre este tema no se habían reducido los niveles de violencia en el sur del país (32 personas murieron y 69 resultaron heridas en dicho periodo) y advirtió de que no había ningún calendario aprobado para la implementación de las zonas de seguridad, y que la viabilidad de las mismas depende en buena medida de la disposición del BRN –el grupo armado más activo en el sur del país– a seguir las directrices de MARA Patani.

Numerosas voces, entre ellas el Gobierno o el centro de investigación International Crisis Group (ICG), sostienen que **uno de los principales problemas del proceso de paz es que MARA Patani no habla en nombre del BRN, el principal grupo responsable de la violencia en el sur del país, y de ahí la insistencia por parte de Bangkok en que MARA Patani demuestre que tiene una cierta ascendencia o capacidad de control sobre el BRN.** De hecho, fuentes de inteligencia señalaron que en los últimos meses algunas facciones del BRN, especialmente BRN-C, estarían boicoteando los esfuerzos negociadores de MARA Patani. En este sentido, cabe destacar que en el mes de noviembre un medio de comunicación señaló que la cúpula dirigente del BRN había sido renovada y que en el nuevo órgano dirigente –denominado Dewan Pimpinan Parti– no había ninguno de los miembros de MARA Patani, lo que dificultaría la coordinación directa entre la cúpula del BRN y MARA Patani y por ende tanto el establecimiento de las mencionadas zonas de seguridad como la mejora de la confianza entre las partes negociadoras. Según algunas informaciones aparecidas en prensa, sobre las que MARA Patani no se pronunció, el nuevo presidente del Dewan Pimpinan Parti sería Safie Basoe (también conocido como Spae-ing Basoh), y su secretario Abdullah Wan Mat Noor (también conocido como Doonloh Wae-mano).

### 3.3.4. Europa

#### Europa Occidental

|                              |   |
|------------------------------|---|
| España (País Vasco)          |   |
| <b>Actores negociadores:</b> | ETA, actores políticos y sociales del País Vasco  |
| <b>Terceras partes:</b>      | Grupo Internacional de Contacto (GIC), Foro Social para Impulsar el Proceso de Paz y Foro Social Permanente |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | --  |

#### 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. Negociaciones entre 1981 y 1982 llevaron a la disolución en 1982 de ETA político-militar VII Asamblea. Las llamadas Conversaciones de Argel a finales de los ochenta, bajo el Gobierno socialdemócrata del PSOE, y las aproximaciones a ETA a finales de los noventa por el Gobierno conservador del PP, acompañadas de treguas, fracasaron. Fueron décadas en que continuó activo el conflicto en sus múltiples expresiones, incluyendo la violencia de ETA, y de la organización parapolicial GAL, amparada por sectores del Estado. En los años 2000 continuó la tensión socio-política y militar, con nuevos atentados de ETA e ilegalización del partido Batasuna (2003) y cierre y enjuiciamiento de otros actores políticos y sociales, mientras se asistió también a acercamientos secretos entre dirigentes socialistas vascos y de la izquierda abertzale, llamamientos públicos al diálogo, nuevas propuestas políticas y un proceso de transformación en la izquierda abertzale de apuesta por vías pacíficas. Contactos exploratorios dieron paso a la formalización en 2005 de un nuevo proceso, que contemplaba dos mesas paralelas, una entre partidos políticos y otra entre Gobierno y ETA y que fue acompañado de una nueva tregua. En medio de múltiples obstáculos y un nuevo atentado a finales de 2006, el proceso fracasó. La década siguiente dio paso a nuevas iniciativas y declaraciones -como la Propuesta de Alsasua (2009) y Zutik Euskal Herria (Euskal Herria en Pie) (2010), de la izquierda abertzale y que recogían los principios Mitchell de negociación; la Declaración de Bruselas (2010), de personalidades internacionales y llamamientos de facilitadores internacionales apelando a ETA a un alto el fuego permanente, unilateral y verificable- y a un nuevo impulso a la paz desde sectores de sociedad civil, con participación internacional. Precedida por la Conferencia Internacional por la Paz de Aiete, ETA anunció en 2011 el cese definitivo de la actividad armada y en años posteriores dieron nuevos pasos hacia el desarme unilateral, con implicación de la sociedad civil.

Se produjeron avances durante el año en torno al conflicto protagonizado por ETA, con nuevos llamamientos a un desarme total y definitivo, así como pasos por parte del colectivo de presos de aceptación de beneficios penitenciarios individuales. Durante el año se sucedieron los mensajes políticos y sociales sobre nuevos pasos en el contexto abierto desde el fin de la

*Se produjeron nuevos llamamientos a un desarme total y definitivo del grupo armado vasco ETA*

actividad armada de ETA. Así, en enero se celebró el III Foro Social para impulsar el Proceso de Paz, con el objetivo de contribuir desde la sociedad civil a fijar las bases para un desarme ordenado. En un nuevo encuentro en octubre, **se presentó el Foro Social Permanente, formado por 14 personas de 14 organizaciones. El Foro instó a ETA a un desarme total y definitivo y lo antes posible.** Además, reclamó a los Gobiernos garantías de seguridad para las personas que intervengan en el proceso e instó también a los partidos políticos al diálogo. Señaló también que el desarme debía ser verificado internacionalmente. También el Gobierno vasco señaló a finales de diciembre su disposición a apoyar un desarme unilateral, seguro y ordenado. **Las dificultades en torno a las estrategias de desarme se evidenciaron de nuevo durante el año.** Las fuerzas de seguridad francesas, en coordinación con la Guardia Civil, localizaron un zulo de ETA en el norte de Francia con 145 armas cortas, el mayor desde una operación de 2004. En diciembre fue detenido en Francia el dirigente de ETA Mikel Irastorza, considerado persona responsable de una posible entrega negociada del armamento del grupo. Además, otra operación en diciembre de la guardia civil y fuerzas francesas identificó otro depósito de armas en Francia, con 50 armas de fuego, y detuvieron a cinco personas de nacionalidad francesa, incluyendo una periodista, un expresidente de una cámara agrícola y un activista ecologista. Según el Ministerio de Interior español el armamento iba a ser usado para escenificar una entrega de armas. Un día antes, el portal Mediabask publicó varios documentos en que algunos de los arrestados y otros activistas civiles se ofrecían como representantes de la sociedad civil para apoyar un proceso de desarme y destrucción del armamento de ETA. Según cartas de ETA publicadas por ese medio, el grupo habría aceptado su participación y delegar en la sociedad civil la responsabilidad política del proceso de desarme. Por otra parte, tras la operación de octubre, el ministro de Interior en funciones Jorge Fernández Díaz afirmó que a ETA solo le quedaba disolverse, y señaló que si se la organización diera ese paso la política de dispersión penitenciaria se reconsideraría.

Otro de los hechos significativos durante el año fue **la aceptación por parte del Colectivo de Presos de ETA (EPPK) de los beneficios penitenciarios individuales**, según un documento difundido en medios vascos, en que se fijarían como límites la “delación” y el “arrepentimiento”. El documento sigue la línea ya abierta en diciembre 2013 por el EPPK y da respuesta también a los llamamientos en esa dirección del liderazgo político abertzale, en contraste con la posición anterior de rechazo a vías individuales. Un sector crítico, constituido en Movimiento Pro Amnistía, presentó en diciembre su oposición a la postura de aceptación de los beneficios individuales, si bien dirigentes abertzales señalaron que se trataba de sectores reducidos, anclados en esquemas del pasado. Otro elemento relevante del

año fue la salida de la cárcel **Arnaldo Otegi, dirigente abertzale y uno de los principales promotores del fin de la lucha armada, tras cumplir condena de seis años y medio de prisión**, acusado de reconstruir Batasuna bajo órdenes de ETA. Por otra parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó de nuevo a España por no investigar suficientemente una denuncia por torturas de una persona en régimen de incomunicación bajo custodia policial tras su detención en 2011 por la Guardia Civil por supuesta pertenencia a la organización EKIN. Es la sexta sentencia condenatoria de ese tipo desde 2010. Asimismo, un macroestudio elaborado por el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto por encargo de la Secretaría General para la Paz y la Convivencia del Gobierno vasco señaló que 3.300 personas necesitaron escolta (más de dos tercios entre uno y cinco años, una quinta parte durante una década y varios casos durante 20 años). El estudio también cuantifica en 36.000 las personas que figuraban en los archivos de ETA como posibles objetivos, de mayor o menor grado.

## Europa Oriental

| Moldova (Transdniestria)     |   |
|------------------------------|---|
| <b>Actores negociadores:</b> | Moldova, autoproclamada República de Transdniestria   |
| <b>Terceras partes:</b>      | OSCE, Ucrania y Rusia y EEUU y UE en el formato 5+2   |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Acuerdo sobre los Principios para un arreglo pacífico del conflicto armado en la región del Dniester de la República de Moldova (1992), Memorandum sobre las bases para la normalización de las relaciones entre la República de Moldova y Transdniestria (Acuerdo de Moscú) (1997) |

### Síntesis:

Transdniestria, un territorio de 4.000 km<sup>2</sup> y medio millón de habitantes, 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 sus inicios, 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 entre las autoridades de Moldova y la región de Transdniestria asistió a un nuevo impulso durante el año, con el reinicio de las negociaciones formales.

De la mano de esfuerzos mediadores renovados bajo la presidencia alemana de la OSCE, y precedida por visitas (febrero, abril, mayo) a Chisinau y Tiraspol por el nuevo representante especial de la presidencia de turno de la OSCE, Cord Meier-Klodt, se reanudó en junio el proceso en su formato 5+2. Así, tras la paralización desde 2014 de las reuniones en dicho formato (Moldova y Transdniestria como partes en conflicto; OSCE como mediadora; Rusia y Ucrania como países garantes, y EEUU y la UE como observadores), todos los participantes en la mesa 5+2 se reunieron en Berlín entre el 2 y 3 de junio. La reanudación de las negociaciones fue calificada en sí como un hito y como indicador de un nuevo ímpetu. En el marco del encuentro, **las partes firmaron un protocolo con pasos detallados para avanzar en la resolución de cuestiones concretas** previo a la celebración de la conferencia informal sobre medidas de construcción de confianza de julio. El documento recibió el respaldo unánime de todos los participantes en el encuentro 5+2. El protocolo incluía los ámbitos de reconocimiento mutuo de documentos, libertad de movimiento de mercancías y personas, educación, ecología, comunicaciones y procesamiento penal. Ese mismo mes de junio, el Parlamento de Transdniestria había aprobado la legislación sobre el marco para las negociaciones con Moldova. En las semanas siguientes las partes avanzaron en la consecución de acuerdos en el ámbito de la ecología (incluyendo la firma de un protocolo sobre intercambio de información de hidrometeorología) y en el intercambio de información sobre procesos penales. Posteriormente, las partes en conflicto participaron el 12 y 13 de julio en la ciudad de Bad Reichenhall (Alemania) en la conferencia internacional sobre medidas de construcción de confianza, cita anual informal celebrada desde 2009, financiada por el país germano y organizada por la misión de la OSCE en Moldova.

En la segunda mitad del año se sucedieron los llamamientos de los actores internacionales a la implementación del compromiso demostrado en las negociaciones de junio y del llamado enfoque de Berlín, basado en objetivos específicos y realizables y un calendario definido. La OSCE valoró positivamente en septiembre el compromiso expresado por Moldova para el desarrollo de un concepto político de estatus especial para Transdniestria. No obstante, en meses posteriores se reiteraron los llamamientos a avanzar, ante los riesgos de falta de materialización práctica sobre el impulso logrado durante el año. Mientras, acontecimientos en clave interna evidenciaron la incertidumbre que rodea al proceso. El presidente de la autoproclamada Transdniestria, Evgeny Shevchuk, emitió un decreto en septiembre sobre medidas encaminadas a facilitar una posible unión a Rusia. Como desarrollo del decreto estaba prevista la creación de un

comité para armonizar la legislación de Transdniestria con el sistema legal ruso. En todo caso, Shevchuk fue sucedido en su puesto por Vadim Krasnoselski, presidente del Parlamento de Tansdniestria y candidato ganador en los comicios presidenciales de la entidad, celebrados en diciembre sin reconocimiento internacional, con un 59% de participación y un 62% de votos favorables. Krasnoselski es una figura pro-rusa –como Shevchuk– y obtuvo el respaldo del conglomerado económico local Sheriff –actor predominante en la economía de Transdniestria–, del que fue antiguo jefe de seguridad.

Moldova también asistió a un cambio de presidencia, con la elección del socialista Igor Dodon, partidario del estatus de neutralidad para el país, crítico con el acuerdo de asociación y libre comercio firmado con la UE en 2014 y partidario de un mayor equilibrio en las relaciones del país con Rusia y Occidente a través –entre otros elementos– de una posible propuesta de colaboración con la Unión Económica Euroasiática que no colisione con la UE. En su campaña electoral, Dodon se mostró partidario de una resolución del conflicto con Transdniestria y tras su elección se pronunció también en ese sentido, a través de una fórmula de estatus especial. Según Dodon, se podría considerar un modelo federal, con garantías para el mantenimiento del Estado moldavo (en referencia a la no unificación con Rumanía), estatus de neutralidad para el país, y un acuerdo de solución que sea ratificado en referéndum simultáneo en Moldova y en la entidad secesionista. Según Dodon, Moldova solo puede sobrevivir como estado unificado si mantiene un estatus neutral, y ello implica la no presencia de tropas extranjeras. Asimismo, Dodon señaló que el calendario de retirada de las tropas rusas en Transdniestria debía determinarse después de la consecución de un acuerdo sobre el estatus político.

| Ucrania                      |  |
|------------------------------|--|
| <b>Actores negociadores:</b> | Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Rusia <sup>26</sup>  |
| <b>Terceras partes:</b>      | OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia <sup>27</sup> ), Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia <sup>28</sup> )   |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo Trilateral de Contacto (Acuerdo de Minsk) (2014), Memorando sobre el cumplimiento de las disposiciones del protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo Trilateral de Contacto (Memorando de Minsk) (2014); Paquete de medidas para la implementación de los acuerdos de Minsk (Acuerdo de Minsk II) (2015) |

#### Síntesis:

El conflicto armado que desde abril de 2014 enfrenta en el este de Ucrania a fuerzas estatales y milicias secesionistas pro-rusas, apoyadas por Rusia, en torno al estatus de esas áreas y con otros múltiples factores de fondo, es objeto de negociaciones internacionales que involucran formatos como el llamado Grupo Trilateral de Contacto (OSCE, Rusia y Ucrania) y a las propias milicias pro-rusas, así como a iniciativas diplomáticas de algunas cancillerías. Desde la creación del Grupo de Contacto en mayo de 2014, ha habido diversos intentos de acuerdos, incluyendo un plan de paz en junio y una breve tregua ese mes no renovada; un pacto (Protocolo de Minsk, septiembre de 2014) que incluía un alto el fuego bilateral y supervisado por la OSCE y descentralización de poder en las áreas bajo control de las milicias; así como un memorándum ese mismo año para una zona desmilitarizada, que completaba al Protocolo de Minsk. Nuevas escaladas de violencia llevaron al acuerdo de Minsk II en 2015, si bien continuaron la violencia y las discrepancias sobre la implementación. Entre los retos para abordar la resolución del conflicto se incluyen la dimensión de internacionalización de la disputa (principalmente, por el apoyo de Rusia a las milicias y el trasfondo de conflicto entre Occidente y Rusia proyectado en la crisis ucraniana). A la guerra en el este le había precedido una grave crisis general en Ucrania (protestas masivas anti-gubernamentales; salida del presidente Yanukóvich; anexión de Crimea por Rusia) en la que también hubo algunos intentos de negociación entre el entonces Gobierno y la oposición.

**El proceso de paz relativo al este de Ucrania continuó activo durante el año, sin avances en los temas de fondo del conflicto y con algunos acuerdos limitados en el ámbito humanitario y de seguridad.** En relación al estatus de las áreas de Donetsk y Lugansk bajo control de las autoproclamadas repúblicas populares, el Parlamento ucraniano pospuso en enero la votación sobre los cambios constitucionales relativos a su estatus –uno de los elementos de los acuerdos de Minsk–. Resultó evidente durante el año que seguía sin haber apoyo político suficiente en Ucrania para ello. Analistas señalaron al respecto que el presidente ucraniano, Petro Poroshenko, habría intentado ganar tiempo.<sup>29</sup> Por otra parte, **tampoco se logró avanzar en otro de los puntos clave de los acuerdos de Minsk: la celebración de elecciones en las áreas de Donetsk y Lugansk bajo control rebelde.** El Gobierno ucraniano insistió en su exigencia de precondiciones: implementación del alto el fuego; retirada de tropas extranjeras y mercenarios; acceso sin restricciones de la OSCE para comprobar dicha retirada; y recuperación por Ucrania de su lado de la frontera ucraniano-rusa. En cambio, Rusia y los líderes de Donetsk y Lugansk reclamaron avanzar primero en las cuestiones políticas, como las elecciones. En ese sentido, dieron pasos unilaterales, como la expedición de pasaportes propios por parte de las autoridades rebeldes de Donetsk, afirmando que éstos serían necesarios para participar en unas futuras elecciones. Ello pese a que los acuerdos

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

27. Ibid.

28. Ibid.

29. International Crisis Group, *Ukraine: Military Deadlock, Political Crisis*, Crisis Group Europe Briefing N° 85, 19 de diciembre de 2016.

de Minsk estipulan que la celebración de comicios tendrá lugar bajo legislación ucraniana. Las diversas iniciativas diplomáticas en el marco del formato de Normandía (Rusia, Ucrania, Alemania y Francia, con cumbres en París en marzo, en Berlín en mayo y octubre, en Minsk en noviembre); del Grupo Trilateral de Contacto (OSCE, Ucrania, Rusia, en contacto con los líderes rebeldes de Donetsk y Lugansk); y de los múltiples contactos diplomáticos *ad hoc* al más alto nivel no lograron avances sustantivos en torno a la implementación de las cuestiones principales de los acuerdos de Minsk. Pese a las expectativas generadas en la cumbre de Berlín en octubre sobre el acuerdo para elaborar en noviembre una nueva hoja de ruta, la cumbre de noviembre en Minsk resultó sin acuerdos.

No obstante, sí que se produjeron algunos **avances parciales en algunos ámbitos, entre los cuales los de seguridad y humanitarios**. Así, en marzo se alcanzó un acuerdo para el inicio de desminado en 12 áreas de la zona de conflicto; para la prohibición de ejercicios militares cerca de la línea de contacto; para la liberación e intercambio de todos los prisioneros y población en situación de detención ilegal antes del 30 de abril; para la creación de un mecanismo para la prevención y gestión de incidentes vinculados a violaciones del alto el fuego; y para garantías de acceso a la zona de conflicto para todos los observadores. No obstante, durante el resto del año se puso de manifiesto las limitaciones y obstáculos a su implementación, incluyendo algunos ataques perpetrados contra la misión de observación de la OSCE, aunque sin víctimas. A su vez, **durante el año se alcanzaron varios altos el fuego *ad hoc* en medio de escaladas de violencia**. Fue el caso de la tregua que entró en vigor el 30 de abril, con motivo de la Pascua ortodoxa; el 31 de agosto, para facilitar el inicio del curso escolar; y el 24 de diciembre, con motivo del periodo navideño. A su vez, a mediados de septiembre las autoridades rebeldes de Donetsk y Lugansk anunciaron un alto el fuego unilateral, al que dio apoyo también Ucrania. No obstante, pese a dichas treguas, continuaron produciéndose incidentes violentos, con acusaciones mutuas de violación de los altos el fuego.

Por otra parte, también en relación a la situación de seguridad, el ministro de Exteriores alemán y presidente de turno de la OSCE, Frank-Walter Steinmeier, señaló en mayo, tras la cumbre en Berlín del formato de Normandía, que se había producido un progreso sustantivo en materia de medidas para la separación de fuerzas militares en la línea del frente y la creación de zonas desmilitarizadas. Estos avances se concretaron en septiembre, con la consecución del Acuerdo Marco de Retirada de Fuerzas y Equipamiento, firmado el 21 de ese mes por los representantes de Ucrania y de Rusia en el Grupo Trilateral de Contacto así como por representantes de Donetsk y Lugansk. Se trata de un nuevo instrumento que pretende mejorar la situación en torno a la línea de contacto ante la falta de implementación de los compromisos anteriores. El acuerdo incluía la retirada inicial de fuerzas y

equipamiento de tres zonas (Zolote, Petrivske y Stanytsia), a las que seguirían posteriormente otras zonas. El representante de la OSCE en el Grupo Trilateral de Contacto, Martin Sajdik, confirmó en octubre la implementación de la separación de fuerzas en Zolote y Petrivske, mientras seguían activas las discusiones para su implementación en Stanytsia y en zonas nuevas. A su vez, hubo medidas de carácter humanitario, como liberaciones de prisioneros en diversos momentos del año. Por otra parte, Rusia liberó en mayo a la piloto militar ucraniana Nadezhda Savchenko, tras un año y ocho meses de encarcelamiento, acusada de matar a dos periodistas –ella denunció haber sido tomada presa por combatientes pro-rusos en el este de Ucrania y transferida a Rusia. Su liberación estuvo facilitada por un empresario ucraniano-ruso y a cambio Ucrania liberó a dos combatientes rusos. Savchenko mostró disposición a reunirse con los líderes de las entidades de Donetsk y Lugansk, y en diciembre trascendió información sobre una reunión de ese tipo, centrada en temas humanitarios. Su encuentro generó críticas de la clase política ucraniana, incluyendo del partido del que forma parte (Patria), con acusaciones de hablar con actores terroristas.

## Rusia y Cáucaso

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

### Síntesis:

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

**El proceso de paz en torno a Nagorno-Karabaj evidenció sus limitaciones y debilidades en un año en que el conflicto asistió al estallido de violencia más grave desde el fin de la guerra en 1994.**

Tras unos días en abril de fuertes enfrentamientos entre fuerzas armenias y azerbaiyanas, que causaron entre un centenar y dos centenares de víctimas mortales –según fuentes–,<sup>30</sup> las partes alcanzaron un acuerdo de alto el fuego el 5 de abril, en una reunión facilitada por Rusia. El acuerdo, anunciado desde las capitales de Azerbaiyán y Nagorno-Karabaj, siguió a intensos llamamientos a la contención y gestiones diplomáticas, incluyendo del presidente ruso, Vladimir Putin, y del Grupo de Minsk de la OSCE (Rusia, EEUU, Francia). Este último valoró positivamente la consecución del acuerdo. Al acuerdo de abril le siguieron varias reuniones de alto nivel el resto del año, que resultaron en compromisos relevantes, pero que no llegaron a concretarse e implementarse. Así, por una parte, los presidentes de Armenia, Serzh Sargsyan, y Azerbaiyán, Ilham Aliyev, se reunieron en Viena en mayo, en una cumbre facilitada por el Grupo de Minsk de la OSCE, que constituyó la primera cumbre presidencial desde el brote de violencia.

**Las partes se comprometieron a acordar lo antes posible un mecanismo de investigación de incidentes bajo el paraguas de la OSCE. Además, acordaron reforzar la Oficina del representante personal de la presidencia de turno de la OSCE,** ampliando su personal –que actualmente cuenta con solo seis observadores–, así como continuar el intercambio de información sobre personas desaparecidas bajo el paraguas del Comité Internacional de la Cruz Roja. La cumbre de mayo fue seguida de una nueva reunión presidencial en junio, en este caso facilitada por el presidente ruso y celebrada en San Petersburgo. El comunicado conjunto emitido por el Kremlin subrayaba el compromiso de las partes con el alto el fuego –pese a las denuncias mutuas desde abril de nuevos incidentes de baja intensidad de violación del alto el fuego–, y el acuerdo para ampliar el número de observadores internacionales en la zona de conflicto, aunque sin concreción aún sobre este aspecto. Previamente a esa reunión, el líder azerbaiyano había afirmado que no era aceptable el *statu quo*. En un gesto de apoyo a las iniciativas diplomáticas, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) emitió en julio una declaración de apoyo a los acuerdos de Viena y de San Petersburgo y expresó su apoyo a los esfuerzos del Grupo de Minsk. No obstante, **expertos y analistas alertaban sobre la falta de avances sustantivos en el desarrollo e implementación de los acuerdos, así como de la parálisis general del proceso de paz para un acuerdo final.**

El Grupo de Minsk visitó en octubre la región, con reuniones por separado con los ministros de Armenia y

Azerbaiyán, en las que las partes reafirmaron su apoyo formal a la ampliación de la Oficina del Representante Especial. No obstante, a finales de año quedaba patente la falta de avances y el Grupo de Minsk alertó sobre los riesgos de nuevos incidentes y escaladas. En ese sentido, pese a la retórica de apoyo a los acuerdos mostrada por los líderes locales en las cumbres, durante la segunda mitad del año también emitieron mensajes más belicosos en otros foros. Así, en el marco de una visita a la línea de contacto, el presidente azerbaiyano se pronunció sobre la necesidad de recuperar el control sobre Nagorno-Karabaj, incluyendo si fuera necesario por la fuerza. Asimismo, ante las acusaciones de Armenia a Azerbaiyán sobre el supuesto rechazo del Gobierno azerbaiyano a un mecanismo de investigación de incidentes, éste afirmó que no haría falta tal mecanismo si Armenia se retirase de Nagorno-Karabaj. Por otra parte, en diversos momentos del año Irán se ofreció a mediar entre las partes. En agosto los presidentes ruso, iraní y azerbaiyano se reunieron y abordaron la cuestión de Nagorno –entre otras cuestiones–, unos días antes de otro encuentro entre Putin y su homólogo armenio.

**Tras la crisis más grave desde el fin de la guerra en 1994, Armenia y Azerbaiyán acordaron medidas de prevención de nuevas crisis, pero a finales de año éstas seguían sin implementarse**

#### Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)

**Actores negociadores:** Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Rusia<sup>31</sup>

**Terceras partes:** OSCE, UE y ONU, EEUU, Rusia<sup>32</sup>

**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

30. Véase el resumen sobre Armenia–Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) en el capítulo 2 (Tensiones).

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

32. Ibid.

---

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 formatos, con algunos avances en el ámbito de prevención de incidentes y en el humanitario, si bien las negociaciones continuaron afrontando numerosas dificultades y falta de avances en cuestiones sustantivas.**

El proceso transcurrió durante el año al más alto nivel, el de las Discusiones Internacionales de Ginebra –que reúnen conjuntamente a representantes de Georgia, Abjasia, Osetia del Sur y Rusia, bajo mediación de la OSCE, la UE y la ONU y con presencia observadora de EEUU–, así como en niveles inferiores separados, y en espacios trilaterales y bilaterales *ad hoc*. En el formato de las Discusiones Internacionales de Ginebra, el gran avance del año fue el acuerdo alcanzado en la ronda de marzo (35ª ronda) para la reanudación del llamado Mecanismo de Prevención y Respuesta a Incidentes (IPRM, por sus siglas en inglés) de Gali, cancelado desde 2012 por críticas de las autoridades abjasias a la EUMM, co-facilitadora del IPRM,<sup>33</sup> a diferencia del de Osetia del Sur (IPRM de Ergneti), que se había mantenido activo. El acuerdo de reanudación fue valorado positivamente por todas las partes en conflicto y los mediadores en el formato de Ginebra. Se trata además de una medida reclamada también por diversos sectores de población, incluyendo organizaciones locales de mujeres.

Pese a la histórica decisión de reanudar el mecanismo IPRM de Gali –adoptada en la ronda de las Discusiones Internacionales de Ginebra de marzo–, las siguientes rondas del proceso de paz pusieron en evidencia las enormes dificultades, la polarización de posiciones y antagonismo entre las partes. Así, en la ronda de junio (37ª), los representantes de Abjasia y de Osetia del Sur abandonaron las discusiones del grupo de trabajo

humanitario, denunciando politización sobre la cuestión de la población desplazada y refugiada. Su salida de las conversaciones tuvo lugar poco después de la tradicional resolución anual de la Asamblea General de la ONU que cada año promueve Georgia, reclamando el derecho de la población georgiana desplazada al retorno a los territorios de Abjasia y Osetia del Sur. Representantes abjasios y osetios también abandonaron una reunión similar en la ronda de diciembre de las discusiones de Ginebra (38ª), evidenciando las dificultades de aproximación en ese ámbito. En cambio, sí transcurrieron sin interrupción las reuniones de ambas rondas (junio, diciembre) relativas al grupo de trabajo sobre seguridad. Aunque no resultaron en avances tangibles, en la ronda de diciembre el grupo de trabajo sobre seguridad incluyó deliberaciones sobre una posible declaración de no uso de la fuerza, uno de los aspectos clave en el proceso. Por otra parte, renunció a su cargo como ministro de Exteriores abjasio, y con ello también a su puesto como negociador principal, Vyacheslav Chirikba, quien fue sustituido por Daur Kove.

En paralelo al formato negociador conjunto de las discusiones de Ginebra, transcurrieron durante el año los diálogos mensuales por separado de los IPRM. El de Gali se reanudó en mayo, tras la decisión adoptada en marzo. En su sucesión de rondas de 2016, el IPRM de Gali transcurrió en un clima considerado como constructivo por los co-mediadores, y estuvo centrado en cuestiones como incidentes de seguridad –especialmente el incidente en torno a la muerte de un ciudadano georgiano por tiroteos de un guardia fronterizo abjasio en mayo–,<sup>34</sup> tránsito de personas, instalación de vallas y elementos fronterizos, activación de la línea de contacto telefónico facilitada por la EUMM, medidas de facilitación para el paso de menores durante el año escolar, personas desaparecidas y alerta temprana sobre actividades militares en las proximidades de la línea de frontera administrativa (incluyendo terrestres y navales). Los co-mediadores destacaron la dimensión humanitaria y preventiva del foco de discusión de algunas de estas cuestiones. En paralelo, transcurrió el IPRM de Ergneti, que abordó una gran variedad de temas, incluyendo el intercambio de información técnica para solucionar problemas de irrigación; tránsito de personas y acceso a campos de labranza y a lugares de culto religioso; incidentes relativos a detenciones (con un incremento de medidas de detención en algunos meses, como mayo), explosiones y supuestos tiroteos en torno a la línea de frontera administrativa; entre otras cuestiones. Entre otros resultados, las partes del IPRM de Ergneti acordaron reanudar en la ronda de febrero el mecanismo tripartito sobre personas desaparecidas bajo el paraguas del Comité Internacional de la Cruz Roja, y en rondas posteriores, como la de octubre, acordaron ahondar en ese ámbito. Además, durante el año, representantes

---

33. Los IPRM hacen referencia a sendos mecanismos que se crearon bajo el paraguas del proceso de paz para facilitar un espacio de diálogo directo y frecuente en el que prevenir y abordar cuestiones de seguridad y de la situación en terreno entre representantes de Georgia y de Abjasia por un lado (IPRM de Gali), y de Georgia y Osetia del Sur (IPRM de Ergneti) por otro lado. Son mecanismos de diálogo co-facilitados por la OSCE y la misión EUMM de la UE, con participación también de representantes de las tropas rusas en dichos territorios.

34. Véase el resumen sobre Georgia (Abjasia) en el capítulo 2 (Tensiones).

georgianos y osetios hicieron uso intensivo de la línea de comunicación telefónica que facilita la EUMM como parte del IPRM, que fue calificada de útil por las partes. Destacaron otros avances en el plano humanitario, como un acuerdo trilateral de intercambio de 16 prisioneros, alcanzado al margen de las Discusiones Internacionales de Ginebra.<sup>35</sup> La medida trilateral fue valorada muy positivamente por las partes. El ministro georgiano para la Reconciliación, Paata Zakareishvili, expresó la **voluntad del Gobierno georgiano de iniciar una nueva etapa con Abjasia y Osetia del Sur en que las cuestiones humanitarias ocupen un lugar central**. Así lo expresó el Gobierno en diversas ocasiones durante el año. En noviembre, tras la confirmación del nuevo equipo de Gobierno después de las elecciones parlamentarias de octubre –en las que revalidó su victoria el partido oficialista Sueño Georgiano–, el Ejecutivo georgiano afirmó que tenía planes de adoptar pasos más audaces hacia la reconciliación con ambas regiones, mejorando los contactos al nivel de población, en paralelo a su política de no-reconocimiento de los territorios como independientes.

## Sudeste de Europa

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

### Síntesis:

La isla de Chipre, habitada por una mayoría griega y por población turca y otras minorías, afronta una situación de conflicto no resuelto de larga duración. Precedido de violencia en los años cincuenta, tras su independencia en 1960 Chipre se vio afectada por una crisis en que se desplazó del poder a la población turcochipriota, poniendo en cuestión el reparto de poder contemplado en la Constitución y en la que se produjeron nuevos hechos de violencia, que llevaron al despliegue de la misión de mantenimiento de la paz UNFICYP en 1964. De fondo se evidenciaba la confrontación entre aspiraciones de *enosis* (unión a Grecia) y de *taksim* (partición) de la población grecochipriota y turcochipriota, respectivamente. Un golpe de Estado en 1974 con el objetivo de promover la unificación con Grecia desencadenó una invasión militar de la isla por Turquía. La crisis generó desplazamiento de población y la división de la isla entre un tercio norte bajo control turcochipriota y dos tercios en el sur bajo control grecochipriota, separados por 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 ha generado elevadas expectativas.

**Se produjeron avances significativos en el proceso de negociaciones de Chipre, calificados de sin precedentes por la ONU**, que apuntaron al acercamiento a una solución final al conflicto, pese a los desacuerdos aún presentes en cuestiones clave. Los avances durante el año abarcaron tanto aspectos procedimentales como de contenido. En cuanto al procedimiento y formato, se intensificó el ritmo negociador en la segunda mitad del año, tal como anunciaron en sendas declaraciones conjuntas en mayo y junio los dirigentes políticos de la isla, el grecochipriota Nicos Anastasiades, y el turcochipriota Mustafa Akinci, pasando a dos reuniones por semana. Además, de las cuatro líneas de trabajo técnico que se acordó iniciar en enero (aplicación del acervo comunitario, colaboración con instituciones financieras internacionales, redacción de la constitución y leyes federales y planificación de la aplicación), se puso en marcha la asistencia técnica vinculada a las dos primeras y sus avances fueron bien valorados por la misión de buenos oficios de la ONU. En contraste, las otras dos líneas afrontaron retrasos. Por otra parte, el secretario general de la ONU apeló a los representantes de ambas comunidades de la isla a darle la importancia debida al Comité de Igualdad de Género y a incrementar los esfuerzos para reflejar los principios y objetivos de la agenda internacional de mujeres, paz y seguridad en las discusiones del proceso de paz. Mientras, el grupo de trabajo sobre cuestiones económicas creó diversos subgrupos de expertos, que fueron aumentando su ritmo de reuniones.

Por otra parte, las negociaciones durante el año estuvieron principalmente centradas en cuatro de los seis capítulos de negociación: **gobernanza y reparto de poder, propiedad, economía y relaciones con la UE. En estos ámbitos se lograron más avances en 2016 que en ningún otro periodo desde el inicio del actual proceso negociador en 2008**, según valoró el secretario general en su informe de enero de 2017 sobre la operación de las Naciones Unidas en Chipre. En relación a la cuestión de la propiedad, por vez primera las partes negociaron sobre la base de un documento conjunto. Asimismo, se incluyeron algunos aspectos sobre el capítulo de seguridad y garantías –uno de los más complejos y que había sido relegado a una fase posterior–, en la fase intensificada del diálogo de la segunda mitad del año. Los últimos meses del año asistieron a un nuevo impulso, que generó expectativas pero también incertidumbre. Así, **los dirigentes de la isla y sus equipos negociadores mantuvieron un retiro negociador en Suiza en noviembre**, centrado en cuestiones clave de la agenda aún pendiente. El encuentro tenía como objetivo acordar los criterios para el ajuste territorial (incluyendo cuestiones como porcentaje de territorio, cifras de retorno de personas desplazadas y extensión de costa para cada uno de los estados constituyentes de la futura federación), así como la elaboración de un mapa en base a esos criterios y el establecimiento de una fecha

35. Véase “¿Una oportunidad para la construcción de confianza multinivel en Georgia? Mecanismos de prevención de incidentes y perspectiva de género” en el capítulo 5 (Oportunidades de paz para 2017).

para una conferencia internacional sobre seguridad y garantías. El retiro tuvo dos fases: una primera entre el 7 y el 11, que concluyó con la petición de un receso por el líder grecochipriota; y una segunda, entre el 20 y 21, que concluyó sin acuerdo. Un comunicado del 21 de noviembre del asesor especial de la ONU para Chipre, Espen Barth Eide, señaló que pese a los esfuerzos no había sido posible una mayor convergencia. El líder turcochipriota atribuyó a la parte grecochipriota el fracaso, mientras el dirigente grecochipriota acusó a la delegación turcochipriota de falta de flexibilidad. No obstante, las partes mostraron disposición a seguir negociando. Hubo numerosos llamamientos al diálogo posteriormente. Finalmente, el 1 de diciembre la ONU anunció que los dirigentes de la isla se reunirían del 9 al 11 de enero de 2017 en Ginebra y que esa ronda iría seguida el 12 de enero de una conferencia internacional en la que participarían las potencias garantes.

Por otra parte, durante el año continuaron desarrollándose iniciativas de diálogo por parte de diversos sectores de la población, incluyendo líderes religiosos y organizaciones y movimientos de mujeres.<sup>36</sup> Entre otras iniciativas, líderes religiosos emitieron un video conjunto en que instaban a la población a apoyar al Comité sobre Personas Desaparecidas, tras el acuerdo de julio para investigar archivos militares con el fin de identificar información sobre el paradero de personas aún desaparecidas. Asimismo, estaba prevista la apertura en 2017 de dos nuevos pasos de cruce entre las dos administraciones de la isla, en el marco de las medidas de confianza. En cambio, no se avanzó en los trabajos relativos a la interconectividad de redes eléctricas y teléfonos móviles.

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

#### Síntesis:

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

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

#### El diálogo entre Serbia y Kosovo para la normalización de las relaciones afrontó dificultades significativas durante el año, sin avances en asuntos clave como la creación de una asociación de municipios en el norte de Kosovo y con una escalada de la retórica recriminatoria.

La única reunión de alto nivel durante el año tuvo lugar a finales de enero en Bruselas, entre los primeros ministros de Serbia y de Kosovo, Aleksandar Vucic e Isa Mustafa, bajo los auspicios de la alta representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad, Federica Mogherini. El encuentro, encaminado a analizar el progreso realizado en el diálogo, no supuso avances significativos, pese al compromiso de las partes con el proceso. **Durante el año se incrementó la retórica recriminatoria entre los gobiernos serbio y kosovar sobre la falta de avances en diversos ámbitos.** Así, las autoridades kosovares responsabilizaron a Serbia de los bloqueos en el ámbito de telecomunicaciones, energía y reapertura del puente de Mitrovica, mientras los dirigentes serbios atribuyeron a Kosovo la falta de avances en la creación de la asociación de municipios de mayoría serbia. Este último aspecto, que constituye un elemento clave de los acuerdos previos de 2013 y 2015, continuó sin concretarse durante el año. Así, en medio del aumento de la tensión entre Serbia y Kosovo en los últimos meses del año debido a varios frentes de disputa e incidentes,<sup>37</sup> el primer ministro serbio advirtió de que si el Gobierno kosovar no avanzaba en la descentralización, la asociación de municipios podría constituirse por sí misma en febrero de 2017. Entre los incidentes, tras una visita no anunciada de la ministra kosovar para el Diálogo, Edita Tahiri, al puente de Mitrovica para supervisar los trabajos de reapertura, Tahiri cruzó a Mitrovica norte (de mayoría serbokosovar), tras lo cual fue incendiada una cafetería visitada por la ministra. También hubo incidentes de seguridad y boicot a la visita del primer ministro kosovar y de otros cargos al acto de inauguración de un puente en el municipio de Zvečan/Zveqan, invitados por la KFOR. Alcaldes de los cuatro municipios de mayoría serbia del norte de Kosovo

36. Véase el capítulo 4 (Género, paz y seguridad).

37. Véase el resumen sobre Serbia–Kosovo en el capítulo 2 (Tensiones).

emitieron un comunicado conjunto en que criticaban la actuación de la KFOR y anunciaban la suspensión de su cooperación con la misión de la OTAN.

En cambio, se produjeron avances en algunos aspectos. Así, en noviembre se llegó a un acuerdo relativo a telecomunicaciones. Además, durante el año y a través de gestiones de Austria, la Unión Internacional de Telecomunicaciones asignó un código telefónico propio a Kosovo. Como parte del acuerdo, la filial en Kosovo de la empresa pública serbia de telecomunicaciones podrá proveer los servicios de telefonía fija y móvil. También se había alcanzado un acuerdo en abril para el tránsito de mercancías peligrosas. Hubo también avances técnicos durante todo el año en materia de integración judicial. No obstante, el boicot de políticos y funcionarios serbokosovares a las administraciones kosovares en los últimos meses del año en protesta por la legislación kosovar referente al complejo minero de Trepca generó incertidumbre sobre los riesgos de que afectase al proceso de integración de funcionarios serbokosovar en el sistema judicial kosovar. En todo caso, el formato de conversaciones técnicas del diálogo bajo mediación de la UE continuó activo durante todo el año, a diferencia del diálogo político. El secretario general de la ONU expresó preocupación en diversos momentos del año por la lentitud en la implementación de acuerdos y la falta de avances en cuestiones sustantivas, así como por el incremento de tensiones y escalada de acusaciones entre los Gobiernos serbio y kosovar en los últimos meses del año.

*Se produjeron llamadas de alerta por la falta de avances en cuestiones sustantivas en el diálogo entre Serbia y Kosovo, en un año de paralización del diálogo político al más alto nivel*

### 3.3.5. Oriente Medio

#### Golfo

|                              |   |
|------------------------------|---|
| Irán (programa nuclear)      |   |
| <b>Actores negociadores:</b> | 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 |
| <b>Terceras partes:</b>      | --  |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Plan de Acción Conjunto (acuerdo provisional, 2013), Plan Integral de Acción Conjunta (2015)  |

#### Síntesis:

En la mira de la comunidad internacional desde 2002, el programa nuclear iraní se convirtió en uno de los elementos clave de la tensión entre la república islámica y Occidente, en particular en su relación con EEUU e Israel. Durante más de una década de rondas de negociaciones, y pese a que se presentaron diversas propuestas para sortear el conflicto, las partes no consiguieron llegar a acuerdo y se mantuvieron casi invariables en sus posturas. Por un lado, EEUU, Israel

y varios países europeos con una posición de desconfianza hacia Teherán y convencidos de los objetivos militares de su programa atómico, y, por otro, Irán insistiendo en que sus actividades nucleares sólo tienen finalidades civiles y se ajustan a la normativa internacional. En este contexto, el programa atómico iraní continuó desarrollándose, en paralelo a la aprobación de sanciones contra Teherán por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, de EEUU y de la UE, y a las amenazas de acción militar principalmente por parte de Israel. El cambio de Gobierno en Irán en 2013 alentó expectativas sobre la posibilidad de entablar un diálogo sustantivo en materia nuclear, facilitó nuevas rondas de negociaciones y derivó en la firma de acuerdos que pretenden frenar el programa atómico iraní a cambio del levantamiento de sanciones. Las negociaciones en torno al programa nuclear iraní han sido recibidas con reticencias por Israel, algunos actores como Arabia Saudita y sectores en EEUU, en un contexto marcado por desconfianzas históricas, cuestiones de soberanía y orgullo nacional, dispares intereses geopolíticos y estratégicos y pugnas regionales, entre otros factores.

Tras la serie de rondas negociadoras celebradas desde noviembre de 2013 que derivaron en el Plan Integral de Acción Conjunta suscrito en Viena en julio de 2015 –adoptado formalmente el 18 de octubre en el llamado “Adoption Day”–, el año 2016 se inició con expectativas sobre el proceso de implementación del acuerdo entre Irán, el G5+1 y la Unión Europea. A principios de año la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA) confirmó que Irán estaba cumpliendo con los compromisos establecidos en el acuerdo, lo que permitió que a mediados de enero se anunciara oficialmente el levantamiento de sanciones económicas contra la república islámica. En este contexto, y tras meses de negociaciones secretas, Washington y Teherán también alcanzaron un acuerdo para el intercambio de prisioneros. A lo largo del año también se avanzó en gestiones para permitir el acceso de Teherán a los fondos que habían estado congelados y para promover las inversiones en el país. Los avances en la implementación del acuerdo también favorecieron una aproximación de la dirigencia iraní con Europa. El presidente Hassan Rouhani viajó al continente europeo en la primera visita de un mandatario iraní a la región en 16 años. Representantes europeos, entre ellos la jefa de la diplomacia de la UE, Federica Mogherini, también visitaron Irán y anunciaron una nueva fase de relaciones con la república islámica. Durante el año se identificaron algunas dificultades en la implementación del pacto que fueron abordadas en reuniones entre las partes en Viena y Nueva York. **Al finalizar 2016, y tras realizar una visita a Irán, el director de la AIEA ratificó que el país se mantenía en la línea de respetar e implementar lo establecido en los acuerdos sobre su programa nuclear.** Cabe destacar que esta evolución positiva se dio en paralelo a algunos incidentes de seguridad y a algunas

polémicas sobre el programa de misiles iraní.<sup>38</sup> A mediados de año un informe de la ONU consideró que las pruebas con misiles balísticos de Irán no eran consistentes con el espíritu del acuerdo nuclear. Adicionalmente, cabe mencionar las especulaciones sobre la posible repercusión en el acuerdo nuclear y, en general, en las relaciones con Irán suscitadas por el triunfo electoral del republicano Donald Trump en EEUU. A finales de 2016, el mandatario saliente, Barack Obama, se vio obligado a hacer uso de su poder de veto para bloquear una ley –aprobada por la Cámara de Representantes y por el Senado– que pretendía reintroducir sanciones contra Irán. A esto se añade que el primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, planteó abiertamente que pretendía discutir con Trump opciones y fórmulas para revertir el acuerdo sobre el programa nuclear iraní.

|                              |   |
|------------------------------|---|
| Yemen                        |   |
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas, fuerzas del expresidente Alí Abdullah Saleh |
| <b>Terceras partes:</b>      | ONU, Kuwait, EEUU   |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | --  |

#### 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.

**Durante el año prosiguieron los intentos por facilitar una salida política a la crisis yemení, aunque con diversos obstáculos, y a partir de mediados de año se instaló un persistente bloqueo en las negociaciones.** A principios de 2016 se esperaba que el acuerdo de cese el fuego acordado en las conversaciones en Suiza –los primeros contactos directos entre las partes–, en diciembre de 2015, desembocara en una reducción significativa de las hostilidades. Sin embargo, en la práctica la tregua no fue respetada por ninguna de las partes en disputa. Ante el clima de violencia creciente, el enviado especial de la ONU para Yemen, Ismail Ould Cheikh Ahmed, decidió postergar las negociaciones inicialmente

previstas para mediados de enero. No fue hasta abril, después de que se anunciara la implementación de un nuevo cese el fuego, que se reanudaron las negociaciones en Kuwait. Previamente, en las primeras semanas de abril, el enviado especial de la ONU valoró el trabajo del Comité de Coordinación y Desescalada – que reúne a representantes militares de ambos bandos– y de los comités locales involucrados en la mejora de la situación de seguridad en el país. A partir del 24 de abril se retomaron las conversaciones, que se estructuraron en torno a cinco ejes principales definidos a partir de la resolución 2216 del Consejo de Seguridad de la ONU (2015) y de la agenda acordada durante los contactos en Suiza. Estos cinco puntos incluyeron la retirada de las milicias y grupos armados, la entrega de armas pesadas al Estado, acuerdos interinos de seguridad, la restauración de las instituciones del Estado y la reactivación de un diálogo inclusivo, y la creación de un comité especial para personas detenidas y desaparecidas. Hasta último momento, los al-houthistas y el entorno del ex presidente Alí Abdullah Saleh pusieron en duda su participación en el diálogo por las circunstancias de seguridad. Una vez iniciados los contactos, fue la delegación gubernamental la que anunció que suspendía su participación en las conversaciones ante las violaciones al cese el fuego.

Pese a las recurrentes transgresiones al cese de hostilidades, las negociaciones continuaron, principalmente centradas en tres grupos de trabajo. El primero, enfocado en temas políticos, debatió sobre la reactivación de las instituciones estatales; el segundo intercambió visiones sobre la retirada y la entrega de armamento; y el tercero avanzó en una propuesta para liberar a la mitad de todas las personas detenidas por las partes antes de la celebración del Ramadán. En este contexto, en las semanas siguientes se anunciaron algunas liberaciones de prisioneros y, en junio, **Ismail Ould Cheikh Ahmed presentó una hoja de ruta para el fin del conflicto armado en Yemen. La propuesta contemplaba el establecimiento de un gobierno de unidad que tuviera entre sus principales prioridades la reactivación de la economía y la provisión de servicios básicos a la población, duramente afectada por el conflicto.** Adicionalmente, este gobierno se encargaría de impulsar un diálogo político para resolver cuestiones clave como finalizar el borrador de Constitución, la ley electoral y supervisar la transición. Ambas partes en disputa recibieron bien la propuesta, pero defendieron posturas diferentes respecto al calendario de implementación. El entorno del Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi se mostró partidario de dar prioridad al repliegue de los al-houthistas de la capital yemení y de la entrega de armamento pesado, mientras que los al-houthistas defendieron la conformación del gobierno de unidad antes de cualquier cambio de fuerzas en terreno. Las partes celebraron varias semanas de consultas con sus liderazgos, pero la ronda de contactos de julio evidenció la brecha entre ellas y la

38. Véase el resumen sobre Irán – EEUU, Israel en el capítulo 2 (Tensiones).

falta de progresos llevó al enviado especial para Yemen a suspender algunas sesiones. En un clima cada vez más afectado por la persistente violencia, los representantes del Gobierno de Hadi anunciaron su retirada de las conversaciones. Ello, después de que los al-houthistas y el entorno de Saleh impulsaran la creación de un Consejo Supremo con facultades administrativas en las áreas bajo su control. La medida fue valorada por Hadi como un intento por legitimar su autoridad en el país. La ONU también alertó que las decisiones unilaterales ponían en riesgo las negociaciones en Kuwait. **Pese a los esfuerzos por desbloquear el proceso, las negociaciones colapsaron en agosto.** Ismail Ould Cheikh Ahmed aseguró que se daba inicio a una nueva fase de consultas por separado con las partes en disputa y reconoció que uno de los principales obstáculos era la confianza entre los contendientes.

En este contexto, y ante el grave deterioro de la situación de violencia en Yemen, el secretario de Estado de EEUU, John Kerry, intentó sin éxito promover una nueva iniciativa para reactivar las conversaciones. En los meses siguientes se impulsaron algunos ceses el fuego temporales breves que no fueron renovados. **La ONU presentó una nueva hoja de ruta en octubre.** Aunque no se hizo pública oficialmente, trascendió que la propuesta era similar a la de Kerry e incluía la designación de un nuevo vicepresidente tras la retirada de las fuerzas al-houthistas de Sanaa y de la entrega de armas pesadas a una tercera parte. Después de este nombramiento, Hadi debía entregar el poder al nuevo vicepresidente que designaría a su vez a un primer ministro, responsable de encabezar un gobierno integrado de manera equitativa por representantes del norte y del sur del país. Hadi rechazó este plan por considerar que premiaba la actitud golpista de los al-houthistas y que sentaba un peligroso precedente. En contrapartida, Hadi y su entorno presentaron una propuesta a la ONU que, entre otras medidas, incluía que los líderes de las fuerzas rebeldes, el dirigente al-houthista Abdel Malik al-Houthi, y el ex presidente Saleh abandonen la vida política y el país para cumplir un autoexilio junto a sus familias de por lo menos 10 años. La propuesta de la ONU, en cambio, contó con el apoyo de Reino Unido, EEUU y también de EAU, país que ha dado apoyo militar directo a las fuerzas de Hadi, sobre todo en su campaña en el sur del país. Desde una perspectiva de género, cabe destacar que a diferencia de la mayor presencia que tuvieron las mujeres en la Conferencia de Diálogo Nacional (marzo 2013 a enero de 2014) –en la que se estableció una cuota de 30% para garantizar su participación–, las mujeres yemeníes han estado mayoritariamente excluidas de las iniciativas de negociación impulsadas desde la escalada de violencia en el país en 2015. Pese a los llamamientos de algunos actores internacionales –incluyendo ONU Mujeres, el enviado especial para la Yemen o la UE– y de organizaciones locales para aumentar la presencia de mujeres en los mecanismos de diálogo, las partes mostraron reticencias a una mayor participación en las delegaciones negociadoras. Durante 2016 la ONU promovió que una delegación de

siete mujeres visitara a las partes en conflicto en mayo durante las conversaciones en Kuwait.

## Mashreq

| Israel - Palestina           |   |
|------------------------------|---|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP)  |
| <b>Terceras partes:</b>      | Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia  |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | 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.

**Las negociaciones entre palestinos e israelíes se mantuvieron en la situación de bloqueo que existe desde abril de 2014. No obstante, a lo largo del año diferentes actores externos impulsaron algunas iniciativas tendientes a reactivar el proceso de paz,** entre ellos el Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE) y países como Francia, Egipto o Rusia. Durante 2016, el Cuarteto para Oriente Medio reiteró su preocupación por las dinámicas del conflicto palestino-israelí y por la viabilidad de la solución de dos Estados. Así, tras una reunión en Múnich en febrero, el Cuarteto anunció la preparación de un informe –el primero de su tipo– sobre la situación en terreno con recomendaciones para avanzar en una salida negociada. El informe, publicado en julio, identificó tres tendencias especialmente preocupantes para las perspectivas de paz: 1) la violencia continua, los ataques contra civiles y la incitación a la violencia que son incompatibles con la resolución pacífica del conflicto; 2) la incesante política

de construcción de asentamientos, la designación de áreas de uso exclusivo de Israel y los obstáculos para el desarrollo palestino; y 3) la situación de seguridad y humanitaria en Gaza, la actividad militante y la presencia de armas ilícitas, así como la ausencia de un liderazgo palestino unificado. A partir de su diagnóstico, el Cuarteto hizo un llamamiento a ambas partes a demostrar un compromiso genuino con la solución de dos Estados y planteó diez recomendaciones específicas. Entre ellas, que las partes eviten acciones y retórica provocativa y que adopten medidas para prevenir hechos de violencia; que Israel cese su política de construcción y expansión de asentamientos y que avance en la transferencia de responsabilidades a la AP en el área C en consonancia con lo dispuesto en acuerdos previos; que el liderazgo palestino avance en el fortalecimiento institucional y en la reunificación de Gaza y Cisjordania bajo un único gobierno palestino, y que todas las partes continúen respetando el alto el fuego en Gaza. Según trascendió, en la fase previa a la publicación del informe el Gobierno israelí realizó gestiones con EEUU para asegurar un redactado más favorable a Israel. De acuerdo a fuentes diplomáticas israelíes, pese a las críticas en el documento, las autoridades israelíes habrían quedado conformes porque el texto no supone ningún mandato para las negociaciones ni hace referencia a las fronteras previas a 1967. Las autoridades palestinas, en cambio, expresaron su decepción con el informe y se mostraron más partidarias de la iniciativa francesa. Esta última fue recibida con hostilidad por el Gobierno de Benjamin Netanyahu, que insistió en evitar la internacionalización del proceso y en defender las conversaciones directas entre palestinos e israelíes.

**Francia impulsó la celebración de una conferencia internacional con el propósito de reactivar las negociaciones y evitar el fin de la solución de dos Estados.**

La cita tuvo lugar en junio y reunió a los representantes de 29 países y organizaciones internacionales, incluyendo la ONU y la UE. La declaración final de la conferencia reflejó el mínimo común denominador de los participantes y se limitó a reiterar que la solución de dos Estados era la única vía para conseguir una paz duradera, pero no delineó un calendario para las negociaciones ni planteó otras medidas. Diversos análisis subrayaron que el Gobierno francés aspiraba a una aproximación más concreta que incluyera la definición de parámetros, mecanismos y un cronograma negociador. Sin embargo, las reticencias de diversos actores, entre ellos EEUU e Israel, habrían llevado a rebajar las ambiciones de la propuesta. Incluso las advertencias iniciales de Francia respecto a que reconocería un Estado palestino en caso de bloqueo en las negociaciones se fueron diluyendo durante el año. En este contexto, la segunda reunión de la conferencia internacional que se había previsto para finales de 2016 quedó finalmente postergada para principios de 2017. A lo largo de 2016, y en paralelo a la iniciativa francesa, se informó de los contactos entre

***Distintos actores intentaron promover iniciativas para reactivar el proceso de paz entre palestinos e israelíes, cuyos contactos permanecen bloqueados desde 2014***

Egipto e Israel para discutir una fórmula que estaría basada en la Iniciativa de Paz Árabe de 2002 y que incluiría la adopción de medidas de confianza. Durante el último trimestre también se conoció que Rusia había invitado a Netanyahu y al presidente de la AP, Mahmoud Abbas, a reunirse en Moscú. En principio, ambas partes habrían respondido favorablemente a la propuesta, pero la reunión no llegó a concretarse.

Cabe destacar que las dinámicas del conflicto palestino-israelí también se vieron afectadas por los cambios políticos en EEUU, que en noviembre se tradujeron en la victoria del republicano Donald Trump en las elecciones presidenciales. Dadas las posiciones de Trump favorables a Israel en diversos temas, este hecho alentó reacciones públicas de sectores del Gobierno israelí respecto a dejar atrás la solución de dos Estados como vía para resolver el conflicto. En paralelo, durante el año persistieron las especulaciones sobre la posibilidad de que la administración de Barack Obama diera a conocer sus propios parámetros para la solución del conflicto antes de abandonar el poder a principios de 2017. Finalmente, **la posición del Gobierno de Obama quedó reflejada en la abstención de EEUU en la votación en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre la ilegalidad de los asentamientos israelíes en los territorios ocupados palestinos**, revirtiendo la posición tradicional de Washington de vetar las iniciativas críticas o contrarias a los intereses israelíes. La resolución 2334, aprobada a finales de diciembre, denunció que las colonias israelíes constituyen una flagrante violación al derecho internacional y un obstáculo para la solución de dos Estados y alertó que la comunidad internacional no reconocerá modificaciones fronterizas que no sean resultado de un acuerdo entre las partes.

|                              |   |
|------------------------------|---|
| Palestina                    |   |
| <b>Actores negociadores:</b> | Hamas, Fatah  |
| <b>Terceras partes:</b>      | Qatar, Egipto   |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | 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 a las fuerzas de seguridad. En los años siguientes (2012, 2014) 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.

Siguiendo la tónica de años anteriores, durante 2016 tuvieron lugar nuevas rondas de contactos entre Fatah y Hamas auspiciadas por actores regionales con el fin de facilitar una reconciliación entre las partes. No obstante, se mantuvo el bloqueo y las dificultades para consensuar la formación de un gobierno de unidad nacional efectivo y para implementar medidas previstas en los acuerdos suscritos por ambas facciones en el pasado. Bajo la mediación de Qatar, Hamas y Fatah retomaron las conversaciones y se reunieron en la capital qatarí, Doha, en febrero para discutir la implementación del acuerdo de Beach Refugee Camp (2014), precedido por varios otros acuerdos fallidos de reconciliación. Según trascendió, las partes mantuvieron sus diferencias en temas como el control de los cruces fronterizos de la Franja de Gaza y la celebración de comicios legislativos y presidenciales. Tras un viaje de una delegación de Hamas a Egipto, se celebraron nuevas reuniones entre delegados del partido islamista y de Fatah en Doha en marzo y junio, pero según algunas informaciones este último encuentro concluyó con acusaciones mutuas de detenciones arbitrarias y acoso político. El clima entre las partes se vio enturbiado además por las diferencias durante la campaña para las elecciones municipales previstas inicialmente para octubre, que finalmente fueron suspendidas.<sup>39</sup> Pese a las divergencias, durante el segundo semestre del año se informó de una nueva reunión entre el presidente de la AP, Mahmoud Abbas, y los líderes de Hamas Khaled Meshaal y Ismail Haniya, en Qatar en octubre. Abbas agradeció los esfuerzos por mediar en la disputa por parte de Qatar y Egipto. Algunos análisis apuntaron que los esfuerzos de Qatar y Egipto no se estaban coordinando.

Según informaciones de prensa, Egipto pretendía recuperar su influencia sobre el proceso, en el marco de un interés más general por obtener una mayor proyección a nivel regional y por su interés en la cuestión palestina por su peso simbólico y por su proximidad territorial, que convierte los asuntos palestinos en un tema de seguridad nacional. Cabe mencionar que las relaciones entre El Cairo y Hamas se deterioraron en los últimos años teniendo en cuenta los vínculos del grupo palestino con los Hermanos Musulmanes, considerado ilegal y organización terrorista por las autoridades egipcias.<sup>40</sup> No obstante, los vínculos han mejorado desde mediados de

2015, cuando las autoridades egipcias revirtieron una decisión previa de designar a Hamas como movimiento terrorista y permitieron la visita de la delegación del partido islamista en marzo de 2016, donde no solo se discutió la tensión intra-palestina sino también la relación entre Egipto y Hamas. El Cairo también recibió a una delegación del movimiento palestino Yihad Islámica en noviembre. Según informaciones de prensa, el Gobierno egipcio también estaba intentando impulsar una reconciliación entre el presidente palestino y Mohamed Dahlan, antiguo responsable de seguridad en Gaza y destituido de Fatah en 2011. En septiembre de 2016, Dahlan hizo un llamamiento a las diferentes facciones y grupos palestinos a establecer una plataforma y articular una visión política conjunta, asumiendo que las conversaciones entre Fatah y Hamas no eran una vía para superar las divisiones intra-palestinas. Según algunos análisis y versiones de prensa, la creciente cercanía entre Egipto y Dahlan – junto a la aproximación de El Cairo y Hamas– habría motivado los viajes de Abbas a Qatar y también a Turquía en octubre. En este escenario, a finales de año informaciones de prensa destacaron que Abbas había expresado su rechazo a cualquier interferencia en los asuntos internos palestinos y había resistido presiones del Cuarteto Árabe (Egipto, Jordania, EAU y Arabia Saudita) para alcanzar una reconciliación interna en Fatah y permitir el retorno de algunas figuras, entre ellas Dahlan. Finalmente, cabe destacar que en su informe sobre las perspectivas del proceso de paz palestino-israelí, el Cuarteto para Oriente Medio –EEUU, Rusia, UE y la ONU– emitió un informe en el que identifica la falta de unidad del liderazgo palestino como uno de los obstáculos para avanzar en la solución de dos Estados.<sup>41</sup>

| Siria                        |   |
|------------------------------|---|
| <b>Actores negociadores:</b> | Gobierno, sectores de la oposición  |
| <b>Terceras partes:</b>      | ONU, EEUU, Rusia, Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG), Turquía  |
| <b>Acuerdos relevantes:</b>  | Comunicado de Ginebra del Grupo de Acción por Siria (2012), Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU en apoyo a una Hoja de Ruta para un Proceso de Paz en Siria del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (“Declaraciones de Viena”) (2015) <sup>42</sup> |

#### Síntesis:

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

39. Véase el resumen sobre Palestina en el capítulo 2 (Tensiones).

40. Véase el resumen sobre Egipto en el capítulo 2 (Tensiones).

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

42. 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.

---

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, Rusia –líderes del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG)– y, más recientemente, Turquía. 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.

---

A lo largo de 2016, continuaron los intentos de facilitar una salida negociada al conflicto armado en Siria. Tras la aprobación de un plan promovido por el Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG, por sus siglas en inglés) a finales de 2015, refrendado por el Consejo de Seguridad de la ONU a través de la resolución 2254, el año se inició con tímidas expectativas sobre la reanudación de un diálogo entre las partes en disputa. **Durante el primer semestre del año se celebraron dos rondas de contactos en Ginebra, pero la tercera –prevista para agosto– no llegó a tener lugar en medio de la intensa escalada de violencia en el país.** La primera ronda de conversaciones indirectas se celebró a finales de enero en medio de un clima de escepticismo e incertidumbre sobre la participación de las delegaciones y especulaciones sobre vetos, amenazas de boicot y presiones para incluir o excluir a determinados actores en el diálogo. Así, por ejemplo, trascendió que el partido kurdo sirio PYD –filial del PKK– no fue invitado a participar en esta ronda de conversaciones ante el veto de Turquía. El enviado especial de la ONU para Siria, Staffan de Mistura, se reunió tanto con representantes del Gobierno de Bashar al-Assad como con delegados del opositor Alto Comité para las Negociaciones (HNC, por sus siglas en inglés). Sin embargo, las conversaciones se suspendieron tres días después de iniciarse ante las diferencias entre las partes sobre la agenda del diálogo, la composición de las delegaciones y la prioridad de los asuntos humanitarios en un contexto de persistente violencia. No fue hasta finales de febrero que EEUU y Rusia, en calidad de co-líderes del ISSG, promovieron un acuerdo de cese de hostilidades. El pacto, que excluyó a los grupos armados ISIS y Frente al-Nusra,<sup>43</sup> fue respaldado de forma unánime por una nueva resolución del Consejo de Seguridad de la ONU (2268). El cese de hostilidades derivó en una reducción de los niveles de violencia durante unas semanas y permitió la reanudación de los contactos entre las partes.

En este contexto, Staffan de Mistura presentó en marzo una declaración de principios sobre diversos temas que deberían convertirse en el eje de las discusiones entre las partes en abril. El texto incluía asuntos como el rechazo al terrorismo, la reconstrucción del Ejército sirio, la conformación de un Estado democrático y no

sectario, tolerancia cero a las acciones de represalia y venganza, el derecho a retorno de las personas refugiadas, el rechazo a las interferencias extranjeras en el país y una transición del poder político. El documento no aludía a uno de los puntos clave de la disputa entre las partes: el futuro del presidente sirio Bashar al-Assad y su eventual papel en un gobierno de transición. El opositor HNC presentó un documento donde detalló su visión de esta instancia de transición. En un intento por focalizar la discusión sobre este tema, De Mistura envió un cuestionario al régimen sobre las características que debería tener este órgano transicional, pero Damasco se negó a discutir sobre el tema enfatizando que era un debate prematuro y que el futuro de al-Assad no estaba en la agenda. Según Staffan de Mistura, los contactos con las partes entre el 13 y 27 de abril permitieron identificar algunos puntos en común, pero en términos generales el proceso se vio afectado por el incremento de los niveles de violencia, que pusieron en entredicho el acuerdo de cese de hostilidades. La situación llevó a la delegación opositora a suspender su participación en el proceso formal –aunque permaneció en Ginebra– hasta no constatar avances en la implementación de la tregua y el acceso de ayuda humanitaria. Poco después, en mayo, el jefe de la delegación opositora del HNC, Mohammad Alloush –vinculado al grupo Jaysh al-Islam y considerado como una figura relevante por su capacidad de influir en los actores armados sirios– decidió abandonar el proceso tras denunciar que las negociaciones eran una pérdida de tiempo y que no se estaban implementando medidas relativas al cese de hostilidades, entrega de ayuda y liberación de presos. **Pese a las gestiones para reanudar los contactos entre las partes antes del 1 de agosto, el diálogo permaneció bloqueado. En consecuencia, no llegó a implementarse el cronograma definido por el ISSG,** cuyo plan preveía un proceso de negociaciones de seis meses con el fin de establecer un gobierno de transición que llevara a la aprobación de una nueva Constitución y a la celebración de elecciones en un período de 18 meses. De este primer semestre cabe destacar una mayor formalización de la participación de las mujeres en el proceso negociador promovido por la ONU, a través de la creación en marzo de un grupo consultivo –el Women’s Advisory Board– integrado por 12 mujeres sirias de diferentes afiliaciones políticas con la misión de asesorar al enviado especial de la ONU. Sin embargo la iniciativa, apoyada por ONU Mujeres, recibió críticas de organizaciones de mujeres sirias que cuestionaron su representatividad.<sup>44</sup>

Durante el segundo semestre, EEUU y Rusia intentaron sin éxito el restablecimiento de un cese el fuego en Siria. Si bien ambas potencias llegaron a un acuerdo en septiembre –que incluía la activación de un mecanismo de cooperación entre Washington y Moscú para la lucha contra ISIS y el Frente al-Nusra– el acuerdo colapsó a los pocos días y dio paso a una

---

43. El Frente al-Nusra/Jabhat al-Nusra cambió su denominación durante 2016 a Jabhat Fateh al-Sham. Para más información véase el resumen sobre Siria en el capítulo 1 (Conflictos armados).

44. Véase el capítulo 4 (Género, paz y seguridad).

significativa intensificación de la violencia, sobre todo en Aleppo. Esta deriva tensó las relaciones entre EEUU y Rusia en lo relativo a Siria y desbarató las frágiles expectativas de reactivar las negociaciones. Previamente, a principios de septiembre, el HNC había entregado al ISSG una hoja de ruta que contemplaba una fase de seis meses de cese de hostilidades durante la cual se mantendrían negociaciones con el régimen de al-Assad sobre la base del Comunicado de Ginebra de 2012; una segunda fase de 18 meses en la que al-Assad debería entregar el poder a un gobierno con totales poderes ejecutivos, se apartaría del poder a los altos cargos acusados de crímenes graves y se trabajaría en el borrador de una nueva Constitución; y una tercera fase en la que se acordarían los cambios al texto constitucional, se implementarían los resultados de un diálogo nacional y se celebrarían elecciones bajo supervisión de la ONU. En el último trimestre de 2016, en medio de la intensa campaña del régimen en Aleppo –con ayuda de Rusia e Irán–, se activaron algunas iniciativas que evidenciaron cambios

***Pese a las tímidas expectativas creadas a principios de 2016 tras el establecimiento de un cese de hostilidades, los intentos por favorecer una salida negociada al conflicto sirio no prosperaron durante el año***

en el papel de actores regionales e internacionales. Así, en octubre se celebró una reunión en Lausanne (Suiza) a la que asistieron los máximos representantes de Exteriores de EEUU y Rusia y de países de Oriente Medio (Arabia Saudita, Irán, Turquía, Qatar, Jordania y Egipto), es decir, un grupo más reducido respecto al ISSG, que también incluye a Estados europeos. Este encuentro, sin embargo, acabó sin resultados o acuerdos concretos. **Al finalizar el año, después de que el régimen sirio lograra imponerse militarmente en Aleppo asestando un duro golpe a las fuerzas rebeldes, Rusia y Turquía auspiciaron una tregua entre el Gobierno de Damasco y actores armados de la oposición.** El acuerdo entró en vigor el 29 de diciembre y fue declarado de alcance nacional, aunque no existía claridad sobre las organizaciones armadas que habían suscrito a la tregua. Se esperaba que este cese de hostilidades favoreciera la celebración en Kazajstán de nuevas negociaciones entre las partes en conflicto en enero de 2017, en el marco de una iniciativa promovida por Rusia, Turquía e Irán.