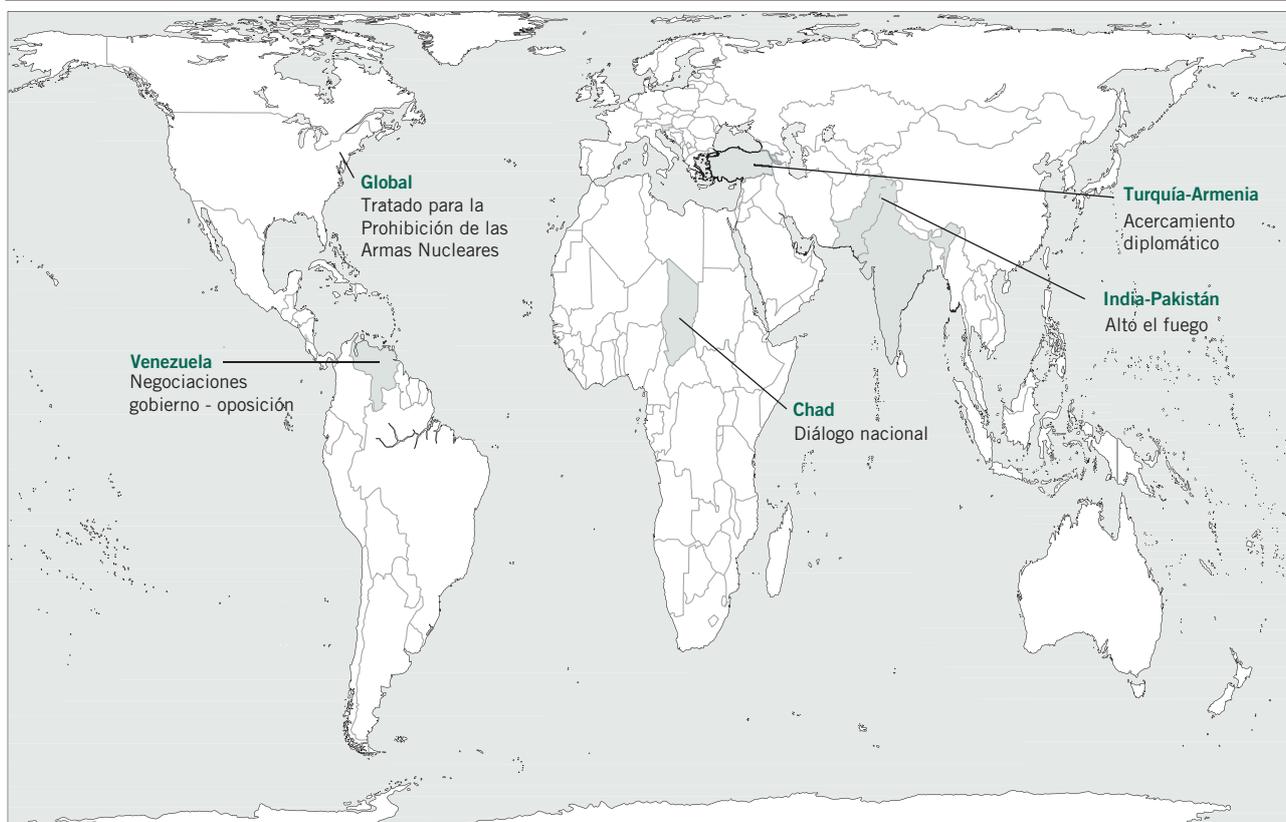


4. Oportunidades de paz para 2022

Tras analizar el año 2021 en materia de conflictividad y construcción de paz, la Escola de Cultura de Pau de la UAB destaca en este capítulo cinco ámbitos que constituyen oportunidades de paz para el futuro. Se trata de contextos donde existe o ha habido en el pasado una situación de conflicto armado o de tensión en los que confluyen una serie de factores que pueden conducir a su transformación positiva. Las oportunidades de paz identificadas hacen referencia a la expectativas sobre la puesta en marcha de un diálogo nacional en Chad que permita hacer frente al complejo abanico de retos del país; a la reanudación del diálogo político entre el Gobierno y la oposición en Venezuela para tratar de solventar la crisis institucional y humanitaria del país; a la reactivación del diálogo entre India y Pakistán sobre la Línea de Control para consolidar el alto el fuego en la zona fronteriza; a los indicios que apuntan a una mejora en las relaciones entre Turquía y Armenia; y a la entrada en vigor en enero de 2021 del Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), aprobado en 2017 y que ahora pasa a ser legalmente vinculante para todos los Estados que lo ratifiquen.

Todas estas oportunidades de paz requerirán del esfuerzo y compromiso real de las partes implicadas y, en su caso, del apoyo de actores internacionales para que las sinergias y factores positivos ya presentes favorezcan la construcción de la paz. En este sentido, el análisis de la Escola de Cultura de Pau pretende ofrecer una visión realista de estos escenarios y temáticas, identificando los elementos positivos que alimentan las expectativas de cambio, pero también poniendo de manifiesto las dificultades y problemáticas que existen y que podrían suponer obstáculos para su materialización como oportunidades de paz.

Mapa 4.1. Oportunidades de paz para 2022



4.1. El diálogo nacional, una frágil ventana de oportunidad para la paz en Chad

Con frecuencia clasificado como uno de los países más vulnerables del mundo al cambio climático, Chad enfrenta un amplio, complejo e interrelacionado abanico de retos y elementos de fragilidad e inestabilidad agravados en las últimas décadas. A este contexto de inestabilidad se sumó la muerte del presidente Idriss Déby en abril de 2021 y el subsiguiente golpe de Estado militar, lo que parecía situar al país al borde del abismo.¹ Su muerte se produjo en medio de una ofensiva rebelde del grupo Frente para el Cambio y la Concordia en Chad (FACT) en el centro y norte del país, tras lo cual una junta militar de generales cercanos al presidente dio un golpe de Estado y situó a su hijo, el general Mahamat Idriss Déby, como nuevo presidente del Consejo Militar de Transición (CMT). La junta anunció que gobernaría Chad por un período de dieciocho meses durante el cual organizaría un diálogo nacional inclusivo antes de entregar las riendas del poder a un gobierno civil, sin condenas ni sanciones contra Chad. A finales de abril, formaron un gabinete civil, por lo que aparentemente renunciaron a parte de su poder mientras incluían a políticos clave de la oposición, según destacaron algunos análisis.² A principios de mayo, el Ejército había hecho retroceder a los insurgentes del FACT a Libia. Aunque en un primer momento se produjo una oleada de represión de la oposición política y social como consecuencia de las movilizaciones y actos en contra del golpe de Estado y del CMT, posteriormente las autoridades de transición llevaron a cabo una limitada apertura del espacio político y dieron pasos para sentar las bases del prometido diálogo nacional, que podría significar un antes y un después en la historia del país.

En este sentido, diferentes voces del mundo político y social del país hicieron llamamientos a que las autoridades de transición y el CMT cumplieran su compromiso y promovieran el diálogo nacional. El CMT revocó una prohibición de décadas de marchas de protesta, permitió que el popular movimiento de oposición Transformateurs se convirtiera en un partido político y se comprometieron a redactar una amnistía para los rebeldes exiliados o encarcelados. En los siguientes meses las autoridades de transición llevaron a cabo pasos para celebrar el diálogo nacional. En julio se estableció el Comité Organizador para el Diálogo Nacional Inclusivo (CODNI). No obstante, los desacuerdos en torno a los integrantes del CODNI, la inclusividad del diálogo nacional, la injerencia del CMT, la participación de las diferentes insurgencias o la agenda de temas del mismo diálogo, entre otras cuestiones, retrasaron su celebración, ya prevista para 2022. En agosto Mahamat Déby hizo un llamamiento a los diferentes grupos armados (FACT, UFR, CCMSR) a

unirse al proceso de diálogo. En noviembre anunció una amnistía general a la oposición armada y política de cara a facilitar su participación en el diálogo nacional, lo que propició que en diciembre diversas figuras opositoras civiles y armadas anunciaran su voluntad de participar en el diálogo nacional. Varias figuras clave acordaron participar en el proceso, y se produjeron reuniones entre representantes de la insurgencia chadiana y el Gobierno chadiano en Egipto y Francia. El 31 de diciembre Déby promulgó leyes de amnistía que abarcaban a más de 300 opositores y rebeldes. Sin embargo, existen diversos retos en la transición del país y cuestiones estructurales que dificultan esta esperanzadora etapa. Existen algunas decisiones pendientes en lo concerniente al diálogo nacional que podrían hacer fracasar el proceso o al menos retardar su inicio, sobre todo en lo relativo a su inclusividad y la participación de los diferentes grupos armados. También hay elementos estructurales, como son los conflictos intercomunitarios y por las disputas en torno a la propiedad y usos de la tierra, agravadas por el cambio climático, que asolan el país y que se han multiplicado en los últimos años y que podrían ser instrumentalizados políticamente. En este sentido, persiste un clima de desconfianza entre los diferentes sectores de la oposición y de la sociedad civil hacia las autoridades de la transición, el CMT y la familia Déby como consecuencia del nepotismo, abusos sistemáticos de los derechos humanos, persecución de la oposición política y social en los más de 30 años en el poder de la familia Déby. Esta situación se vio agravada por la instrumentalización política de la situación de excepcionalidad derivada de las restricciones para limitar la expansión de la pandemia de la COVID-19, y que se puso de manifiesto durante las elecciones presidenciales de abril, ganadas por Idriss Déby. Aunque se produjo una cierta apertura del espacio político tras la muerte de Déby, diferentes hechos contribuyen a alimentar esta desconfianza.

La política chadiana ha sufrido profundos cambios en los que los diferentes actores todavía se están posicionando, especialmente el ex gobernante Movimiento Patriótico de Salvación (MPS), la familia Déby y la oposición política. Según diversos análisis,³ la junta podría estar tratando de tomar el control del partido en el poder durante tres décadas, y a la vez satisfacer al núcleo duro del partido. En junio se convocó un congreso extraordinario para escoger al nuevo secretario general del partido (el anterior, Mahamat Zene Bada, huyó a Francia cuando la junta lo presionó para que organizara un congreso general extraordinario para nombrar un nuevo liderazgo), asumiendo el cargo el ex presidente de la Asamblea Nacional, Haroun Kabadi, quien había sido

1. VVAA, Chad: *The end of an era*, *The Africa Report*, Dossier In Depth, abril 2021.

2. AFP, Chad's new junta names transition government, *France24*, 2 de mayo de 2021.

3. Véase Jeune Afrique, Tchad : comment Mahamat Idriss Déby a pris la tête du Conseil militaire de transition, 26 de abril de 2021; Jeune Afrique, Tchad : ce que devient Mahamat Zen Bada, l'ancien secrétaire général du MPS, 16 de agosto de 2021; International Crisis Group, *Getting Chad's Transition on Track*, 30 de septiembre de 2021.

criticado en abril por no asumir – argumentando motivos de salud– por mandato constitucional la presidencia de la transición a la muerte de Idriss Déby, cediendo el paso al hijo, Mahamat Déby, lo que simbolizaba la perpetuación de la familia Déby. En octubre, el mismo Kabadi fue nombrado nuevo presidente del Consejo Nacional de Transición de Chad, un parlamento interino nombrado por un comité designado por el CMT, lo que pone de manifiesto el restablecimiento del estatus quo previo a la muerte de Idriss Déby, ahora bajo el control de su hijo. Sin embargo, diferentes fuentes también evidenciaron las tensiones en el seno de la familia Déby en torno al proceso de transición, como se evidenció en diciembre con los tiroteos que involucraron a familiares de Hinda Déby, la viuda de Idriss Déby, y cuyos tentáculos siguen controlando el país.⁴ En paralelo, la oposición está dividida, ya que algunos de sus líderes han optado por unirse al Gobierno, en particular, exlíderes de la oposición como Saleh Kebzabo o Mahamat Alhabo, que formaban parte de Wakit Tama, la principal plataforma opositora que agrupa a múltiples sectores de la sociedad civil, oposición política y organizaciones juveniles. Esta plataforma se habría debilitado como consecuencia de la cooptación de algunos de sus líderes. Otros cuestionan la legitimidad de la junta. A finales de diciembre Wakit Tama habría anunciado su disposición a reunirse con Mahamat Déby a petición suya para discutir en torno a la transición y el proceso de diálogo. Las figuras de la oposición, los grupos armados y los representantes de la sociedad civil han llamado al diálogo durante décadas, con la esperanza de que este pueda sentar las bases para las reformas del Estado. Los participantes pretenden incluir una amplia gama de temas. La plataforma Wakit Tama ve el diálogo como una oportunidad para compensar años de exclusión del Gobierno y exige restablecer el equilibrio de poder en las instituciones estatales, reducir el papel político de las Fuerzas Armadas e introducir controles y equilibrios en el Gobierno.

La UA acordó apoyar la transición con la condición de que las autoridades celebren elecciones presidenciales en un plazo de dieciocho meses y prohíban que los miembros del consejo militar se presenten a esas urnas, exigiendo que la junta modifique la carta de transición para incluir cláusulas a tal efecto. En diciembre, la Conferencia de Obispos de Chad se pronunció en la misma línea, cuestionando la junta militar por retener plenos poderes durante la transición. Sin embargo, la junta no ha enmendado la carta de transición como prometió, y han señalado que la revisión de la carta debería discutirse durante el diálogo nacional. Pero la oposición teme que la transición sufra retrasos o que la junta simplemente haga que Mahamat Déby ocupe el lugar de su padre de forma permanente.⁵

El diálogo nacional en Chad puede contribuir a sentar las bases para una nueva etapa que ponga fin a la espiral de inestabilidad y violencia en el país

Por otra parte, aunque los diferentes movimientos insurgentes han manifestado su voluntad de participar en el proceso y las autoridades de transición han manifestado su voluntad de que estos puedan participar, principalmente la cuestión del desarme, que podría ser una exigencia del CMT para participar en el proceso de diálogo. Durante el año se produjeron contactos entre representantes oficiosos del CMT y sectores insurgentes en Togo, en Egipto y Francia, y posteriormente Qatar se ofreció a facilitar encuentros en Doha con los grupos insurgentes, reuniones con fecha para principios de 2022. Estas reuniones pretendían facilitar su participación en el proceso de diálogo previsto para febrero de 2022 pero que, dados los numerosos retrasos, podría posponerse. El 1 de octubre celebró su primera sesión el Comité Especial sobre el diálogo con los grupos armados, encargado de resolver los desacuerdos entre los grupos político-militares y las autoridades para discutir en torno a las precondiciones para participar en el diálogo nacional.

Los dos principales movimientos político-militares son el FACT, responsable de la muerte de Idriss Déby, y la Unión de Fuerzas de Resistencia (UFR), dirigido por los primos de Mahamat Déby, Timan y Tom Erdimi. Ambos grupos tienen su base en Libia, desde donde han lanzado periódicamente ofensivas contra el país, aunque según análisis podrían estar perdiendo el apoyo del liderazgo libio. El 14 de septiembre, las tropas de Khalifa

Haftar, el comandante cuyas fuerzas habían luchado contra el gobierno en Trípoli desde 2014 hasta octubre de 2020, cuando las partes concluyeron un alto el fuego, atacaron a sus antiguos aliados de FACT en el suroeste de Libia. El pacto de gobierno de unidad nacional de Libia, firmado en marzo de 2021, requiere que todos los combatientes extranjeros que respaldaron a Haftar o Trípoli abandonen el país.⁶ En este sentido, los principales actores armados podrían verse forzados a salir de Libia, lo que podría ser un incentivo para que, en función de las precondiciones, participen en el diálogo nacional, o por el contrario, redoblen sus esfuerzos para derrocar la junta militar.

En definitiva, si bien existe un amplio consenso en torno a la necesidad de promover y participar en el diálogo nacional y de facilitar la participación de los movimientos político-militares y de la oposición política y social, es imprescindible superar el clima de desconfianza gestado durante años por las elites del país, que son las que a la postre lideran este incierto proceso, así como también es necesario un papel activo de la comunidad internacional, en especial de Francia y de la UA, sin olvidar que una sociedad civil organizada y movilizadora que monitoree todo el proceso es condición sine qua non para que esta frágil transición llegue a buen puerto.

4. Jeune Afrique, *Tchad : plusieurs membres de la famille d'Hinda Déby l'itno suspects dans une affaire de meurtre*, *Jeune Afrique*, 20 de diciembre de 2021.

5. International Crisis Group, *Getting Chad's Transition on Track*, 30 de septiembre de 2021.

6. Reuters, *Libya's foreign minister confirms departure of some foreign fighters*, *Reuters*, 3 de octubre de 2021.

4.2. La reactivación del diálogo entre India y Pakistán en la Línea de Control

En febrero de 2021 los directores generales de operaciones militares de India y Pakistán publicaban un comunicado conjunto en el que señalaban el compromiso de ambas partes con todos los acuerdos de alto el fuego en la Línea de Control, así como otros sectores “en aras de lograr una paz mutuamente beneficiosa y sostenible a lo largo de las fronteras”. El anuncio interrumpía una tendencia de violaciones constantes y crecientes del alto el fuego en los últimos años. Así, en 2020 algunos medios de comunicación recogían que en ese año se había producido el mayor número de violaciones al acuerdo de alto el fuego de los últimos 17 años. Las cifras ofrecidas por el Ministerio de Interior indio, que únicamente recogía las violaciones al acuerdo por parte de fuerzas pakistaníes, señalan que se había pasado de 2.140 actos contrarios al alto el fuego en 2018, a 3.479 en 2019 y a 5.133 en 2020, a los que habría que sumar los incumplimientos por parte de las fuerzas de seguridad indias. En los últimos años, estas violaciones del acuerdo de alto el fuego habían conllevado muertes tanto de personas militar como de población civil que vive a ambos lados de la frontera, y que diariamente sufre no solo las consecuencias cotidianas de vivir en un territorio enormemente militarizado, sino de la acción armada de ambos Ejércitos y grupos insurgentes que operan en la zona, especialmente en el territorio controlado por la India.

Persiste el reto de lograr un acercamiento entre India y Pakistán que trascienda la cuestión del alto el fuego y aborde las cuestiones centrales de la disputa

En noviembre de 2003, después de una serie de acercamientos y medidas de confianza, India y Pakistán acordaron un alto el fuego en la Línea de Control y el glaciar de Siachen. Este acuerdo permitió un acercamiento entre ambos Gobiernos que derivó en una serie de medidas para mejorar la comunicación a ambos lados de la frontera, con el restablecimiento del transporte aéreo, terrestre y marítimo entre los países. El acercamiento llevó al inicio de un proceso de diálogo entre India y Pakistán conocido como “diálogo compuesto”, iniciado tras el encuentro que tuvo lugar en 2004 entre el presidente pakistaní Pervez Musharraf y el primer ministro indio Atal Behari Vajpayee en Islamabad durante la celebración de una cumbre de la organización regional SAARC. El diálogo compuesto seguía la estela de iniciativas de acercamiento previas entre los Gobiernos de India y Pakistán desde 1985. El diálogo se extendió durante varios años y se concretó en varias rondas negociadoras, sin que se lograran avances en los temas centrales de la disputa entre ambos, especialmente en lo que se refiere a la situación de Cachemira. El deterioro de las relaciones entre ambos países, marcadas por episodios de violencia tanto en la Línea de Control, como en el estado indio de Cachemira llevaron a la suspensión

del diálogo sin que este hubiese fructificado. En los últimos años la violencia ha persistido en Cachemira, en paralelo a un deterioro de la situación política en la región con la pérdida del estatus de estado en 2019, así como episodios constantes y crecientes de violencia e intercambio de fuego entre las Fuerzas Armadas indias y pakistaníes en la frontera.

Así pues, el anuncio de renovación del compromiso por parte de ambos Gobiernos con el acuerdo de alto el fuego de 2003, con todas sus limitaciones y retos por delante, supone una iniciativa importante que abre la puerta a una posible reactivación del diálogo en el futuro. El acuerdo de reactivación del alto el fuego se producía después de que en diciembre de 2020 el Gobierno indio iniciara un acercamiento con su homólogo pakistaní ofreciendo la posibilidad de llevar a cabo negociaciones de forma indirecta (*backchannel talks*). Las conversaciones, según revelaron medios de comunicación, las protagonizaron los jefes de inteligencia de los dos países, puesto que la propuesta de India partía de que los encuentros no estuvieran protagonizados por interlocutores políticos. Las reuniones se llevaron a cabo en Emiratos Árabes Unidos según confirmó un diplomático de este país, que habría llevado a cabo iniciativas para favorecer el acercamiento, aunque India señaló que ambas partes habrían estado de acuerdo en no incorporar a una tercera parte al diálogo. La prioridad para Pakistán sería el retorno del estatus de estado a Jammu y Cachemira. India, por su parte, habría priorizado el acercamiento a Pakistán en un intento de reducir la tensión para poder dedicar más recursos militares a la tensión con China e incrementar su despliegue militar en la frontera con este país. Sin duda, el contexto regional con la toma del poder por parte de los talibanes en Afganistán en agosto precedida de una importante escalada del conflicto armado en los meses previos, así como la tensión fronteriza entre India y China de los últimos dos años, impulsaron y condicionaron este acercamiento entre India y Pakistán.

Si bien el diálogo no avanzó y según diferentes medios de comunicación desde el mes de abril se acrecentó el distanciamiento entre India y Pakistán sin que trascendieran nuevos encuentros o acercamientos de carácter directo o indirecto, los niveles de violencia en la frontera se redujeron notablemente, sin que se constataran violaciones del acuerdo de alto el fuego. Esta reducción de la violencia supuso una enorme mejora en las condiciones de vida y de seguridad de la población a ambos lados de la Línea de Control, que en los últimos años se ha visto gravemente afectada

por la violencia. Así pues, aunque la iniciativa ha sido limitada en cuanto al alcance y la duración del diálogo, los efectos positivos del acuerdo han persistido durante todo el año, generando condiciones positivas para una posible reanudación del diálogo entre los dos países enfrentados históricamente. Persiste, por tanto, el reto

de lograr un acercamiento que trascienda la cuestión del alto el fuego y la reducción de la violencia en la zona fronteriza, para abordar las cuestiones centrales de la disputa. La reducción de los enfrentamientos en la Línea de Control dibuja un escenario más favorable para un diálogo sustantivo entre ambos gobiernos.

4.3. La reanudación de las negociaciones políticas entre Gobierno y oposición en Venezuela

A mediados de agosto, el Gobierno de Nicolás Maduro y la mayor parte de la oposición iniciaron en México un nuevo proceso de negociación que contó con la mediación de Noruega y el acompañamiento de Rusia y Países Bajos y con un importante apoyo de la comunidad internacional. Aunque dicho proceso se interrumpió a mediados de octubre y en las tres rondas de negociación se lograron pocos acuerdos concretos y tangibles, al inicio de 2022 había varios factores que invitaban al optimismo respecto de la reanudación del diálogo. Tanto internamente en Venezuela como a nivel internacional, se registraron varios cambios que generan incentivos a ambas partes negociadoras para resolver la crisis sociopolítica, económica y humanitaria que atraviesa el país desde hace años a través del diálogo y la negociación.

En clave nacional, tras la reelección de Maduro en los comicios presidenciales de 2018, considerados como fraudulentos por la oposición y parte de la comunidad internacional, decenas de países (liderados por el Gobierno de Donald Trump) reconocieron al opositor Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional, como presidente interino o encargado del país e incrementaron las sanciones, la retórica y la presión contra el Gobierno de Maduro. En varias ocasiones, la Administración Trump no descartó medidas coercitivas para solventar la crisis en el país, determinados sectores de la oposición hicieron llamamientos a algún tipo de intervención internacional para poner fin a la dramática situación humanitaria y algunos países plantearon la suspensión de la membresía de Venezuela en la OEA. En mayo de 2020 el Gobierno incluso acusó a la oposición y a EEUU de estar detrás de un intento de golpe de Estado. A pesar del creciente aislamiento y de la profundización de la crisis económica en el país, a principios de 2021 parecía relativamente claro que dicha estrategia de máxima presión a Caracas no propiciaría la alternancia en el Gobierno, máxime después de que en diciembre de 2020 el oficialismo se impusiera ampliamente en unas elecciones legislativas con escasa participación, boicoteadas por la oposición y consideradas ilegítimas por parte de la comunidad internacional. En enero de 2021, como consecuencia de la finalización del mandato de la Asamblea Nacional –controlada por la oposición desde el año 2015–, varios de los países y organizaciones internacionales (como la UE) que habían reconocido a Guaidó como presidente legítimo del país.⁷

En esta línea, parte de la oposición se desmarcó de la estrategia más beligerante abanderada por EEUU y Juan Guaidó y optó por intentar negociar con el

Gobierno unas mejores condiciones de convivencia y unas mayores garantías de participación política. Así, las negociaciones que se produjeron durante la primera mitad del año entre el Gobierno y parte de la oposición liderada por el ex candidato presidencial Henrique Capriles, desembocaron en la conformación de un Consejo Electoral Nacional más inclusivo (con dos de sus cinco miembros considerados cercanos a la oposición) y propiciaron la decisión de un sector significativo de la oposición de participar, por primera vez desde 2017, en unos comicios –en esta ocasión en las elecciones regionales y locales celebradas a finales de 2021, en las que, a pesar de la baja participación y las denuncias de irregularidades, el oficialismo obtuvo una abultada mayoría. Anteriormente, estos mismos sectores de la oposición ya habían mostrado su preferencia por la consecución de concesiones del Estado a través de la negociación. En 2020, por ejemplo, el Gobierno de Turquía facilitó unas conversaciones entre el Gobierno y Capriles y el también líder opositor Stalin González, que propiciaron la liberación de 50 personas opositoras encarceladas y el sobreseimiento de procedimientos judiciales contra otras 60 personas opositoras asiladas y exiliadas, buena parte de las cuales diputadas. En su momento Maduro declaró que dicha medida tenía el objetivo de promover la reconciliación nacional y facilitar una mayor participación en las elecciones a la oposición.

Por otra parte, algunas voces consideran que la agudización de la crisis económica y humanitaria que vive el país en los últimos años también ha motivado que el Ejecutivo de Maduro esté más predispuesto a buscar escenarios de diálogo que propicien una flexibilización de las sanciones internacionales y la recuperación de los activos congelados en el exterior. A modo de ejemplo, a finales de 2021 ACNUR⁸ señaló que la violencia, la inseguridad y las condiciones económicas y médicas del país habían forzado a más de 5,9 millones de personas a abandonar Venezuela, convirtiéndose así en el segundo país del mundo (solamente por detrás de Siria) con mayor número de personas desplazadas, la inmensa mayoría en Colombia y otros países latinoamericanos. ACNUR señaló que desde el año 2014 ha habido un aumento del 8 mil por ciento en el número de personas venezolanas que solicitaron la condición de refugiada en todo el mundo. En la misma línea, a principios de 2021 Naciones Unidas pidió la retirada de las sanciones económicas por considerar que estaban teniendo un efecto devastador en la población civil.⁹ Con unos activos por valor de miles de millones de dólares congelados en el extranjero, Naciones Unidas señaló que el país enfrenta una carencia importante en varios

7. International Crisis Group, *Cómo superar la fractura global sobre Venezuela*, Informe sobre América Latina, n°93, ICG, 17 de febrero de 2022.

8. ACNUR, *Los datos revelan la difícil situación de personas refugiadas y migrantes de Venezuela desalojadas en la pandemia*, 25 de octubre de 2021.

9. Público, “La ONU pide levantar las sanciones a Venezuela por sus ‘efectos devastadores’”, *Público*, 13 de febrero de 2021.

sectores (maquinaria, repuestos, electricidad, agua, combustible, gas, alimentos o medicinas), que hay más de 2,5 millones de personas que sufren de inseguridad alimentaria severa y que cerca del 90 % de la población recibe menos de diez dólares mensuales, lo que explica las altas tasas de extrema pobreza en el país.

El cambio de Gobierno en EEUU a principios de 2021 también conllevó un escenario más propicio para el diálogo y facilitó una mayor coordinación y coherencia en la gestión de la crisis venezolana por parte de algunos actores de la comunidad internacional. Aún si Biden siguió reconociendo a Guaidó como presidente de Venezuela y durante el año algunas hubo algunas voces que denunciaron que la nueva Administración estadounidense no estaba implementando una aproximación a Venezuela significativamente distinta a la anterior, el propio Gobierno venezolano reconoció el discurso de Washington era menos beligerante. En este sentido, poco después de tomar posesión del cargo, Biden se declaró abierto a explorar una flexibilización de las sanciones y a entablar un diálogo con el Gobierno venezolana, y en varios momentos del año relajó las sanciones en algunos sectores muy específicos, como las transacciones en puertos o aeropuertos o la autorización a exportar gas propano a Venezuela. Al igual que EEUU manifestó su mayor predisposición al diálogo, otros actores de la comunidad internacional también incrementaron su presión para que el Gobierno y la oposición reanudara la senda del diálogo. Así, en marzo, el Grupo Internacional de Contacto –compuesto por Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Francia, Italia, Alemania, Países Bajos, Panamá, Portugal, España, Suecia, Uruguay y la UE– emitió un comunicado en el que consideraba que la única salida a la crisis venezolana pasaba por las negociaciones políticas entre las partes y por la organización de elecciones creíbles y transparentes, en conformidad con la Constitución de Venezuela. En las mismas fechas, una delegación del Gobierno noruego viajó en varias ocasiones a Venezuela para explorar la disposición de ambas partes a reanudar el diálogo.

Aunque en los varios procesos de negociación anteriores en Venezuela la comunidad internacional ha tenido un papel importante, en esta ocasión parece existir una mayor alineación estratégica de los principales actores internacional alrededor de la importancia de la resolución de la crisis a través de la negociación. Además del rol de Noruega como facilitador oficial del proceso de diálogo, como ya sucedió en el anterior proceso de negociación en Oslo y Barbados, Rusia y Países Bajos, considerados cercanos al Gobierno y a la oposición respectivamente, fueron designados como acompañantes del proceso. Algunos análisis han puesto

en valor el hecho de las negociaciones se lleven a cabo en México, cuyo Gobierno ha intentado mantener una posición de neutralidad o no excesivamente alineada con ninguna de las dos partes, como así lo demuestra el hecho de que, tras la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador en julio de 2018, el Gobierno abandonara la membresía del Grupo de Lima, un grupo que en los últimos años se ha mostrado abiertamente crítico con el Gobierno de Nicolás Maduro. Por otra parte, ambas partes habrían acordado también el establecimiento de un Grupo de Amigos. Aunque la composición del mismo generó algunas fricciones durante las conversaciones en México y provocó que se pospusiera su establecimiento, a principios de 2022 trascendió que este podría estar conformado por 10 países y que Naciones Unidas y el Vaticano podrían coordinarlo. Además de la estructura de facilitación del diálogo, las negociaciones que se iniciaron en México en agosto de 2021 contaron con un apoyo unánime y decidido por parte de la comunidad internacional. Incluso actores que anteriormente se habían mostrado abiertamente partidarios del aislamiento de Venezuela, como el propio Secretario General de la OEA, en esta ocasión secundaron la iniciativa. Además, cabe señalar que la reanudación del diálogo en México estuvo precedida de numerosas reuniones exploratorias entre el Gobierno de Noruega y ambas partes negociadoras, no solamente en la primera mitad de 2021, sino también en 2020, poco después de que se interrumpieran las negociaciones en Barbados a finales de 2019. En este sentido, Caracas señaló que entre febrero y junio de 2020 se produjeron 19 reuniones entre el Gobierno y la oposición liderada por Guaidó, incluyendo dos reuniones en las que habrían participado él personalmente y los líderes de los partidos del conocido como G4 (Acción Democrática, Voluntad Popular; Primero Justicia y Un Nuevo Tiempo).

A pesar de que la aparente mayor predisposición del Gobierno, la oposición, y la comunidad internacional a hallar una salida al conflicto a través de la negociación, también hay algunos elementos que invitan a la cautela. En primer lugar, cabe señalar que en tiempos recientes ha habido varios procesos de negociación (cinco desde el 2013) que no han fructificado y que han incrementado el escepticismo de determinados sectores respecto de la voluntad política del Gobierno. Tras la interrupción de las negociaciones en Oslo y Barbados en 2019, algunos líderes de la oposición criticaron que el Gobierno utiliza la reanudación periódica de las negociaciones para ganar tiempo, fortalecer sus posiciones, desmovilizar a la ciudadanía y deslegitimar y dividir a la oposición. Del mismo modo, en varias ocasiones Maduro ha acusado a la oposición de actuar al dictado de los intereses de terceros países. En segundo lugar, algunas voces

Tanto internamente en Venezuela como a nivel internacional, se registraron varios cambios que generan incentivos a ambas partes para resolver la crisis sociopolítica, económica y humanitaria del país a través del diálogo y la negociación

escépticas con el diálogo iniciado en México señalan que dicho proceso duró escasamente dos meses. A mediados de octubre, el día antes del inicio de la cuarta ronda de negociación, el Gobierno se retiró de las negociaciones tras la extradición a EEUU de Alex Saab, un empresario colombiano cercano colaborador del Gobierno acusado de blanqueo de capitales. En este sentido, hay sectores que se muestran reacios hacia las posibilidades de que las conversaciones iniciadas en México culminen con éxito porque el factor que según el Gobierno permitiría reanudar el diálogo –la liberación de Saab– no depende en absoluto de la oposición. Estas mismas voces críticas señalan que durante las tres rondas de negociación que se llevaron a cabo en agosto y septiembre solamente se produjeron dos acuerdos: la reivindicación y defensa de la soberanía venezolana sobre la región de Esequiba –un territorio en disputa con Guyana desde hace 180 años– y la creación de una Mesa de Atención Social conformada paritariamente por Gobierno y oposición para hacer frente a cuestiones de índole social como programas de nutrición infantil, trasplantes o vacunación. Además, la oposición criticó que la interrupción del diálogo impidió la implementación de dichos acuerdos o la continuación

del diálogo respecto de los siete puntos de la agenda sustantiva de la negociación: derechos políticos, cronograma electoral con garantías, respeto al Estado de derecho, levantamiento de sanciones, renuncia a la violencia, medidas de protección social y garantías de implementación de lo acordado.

Más allá de estas dificultades, cabe destacar que todas las partes han expresado su voluntad de reanudar el diálogo en un futuro cercano y han expresado su compromiso hacia una solución negociada a la crisis en Venezuela. Incluso el Gobierno, que fue quien se retiró de las negociaciones, en varias ocasiones ha manifestado su disposición a retomar las conversaciones. Aún si la experiencia previa de negociación en el país demuestra que cuestiones muy particulares y concretas pueden provocar el bloqueo o la parálisis de las negociaciones, los cambios domésticos e internacionales que se han registrado recientemente y el compromiso y unidad de acción que recientemente ha demostrado la comunidad internacional hacia la resolución de la crisis en Venezuela parecen propiciar un escenario de mayor cooperación y acercamiento entre las partes.

4.4. ¿Hacia una mejora de las relaciones entre Turquía y Armenia?

2021 fue escenario de una apertura diplomática por Turquía y Armenia, materializada en diversos anuncios y pasos, y encaminada a la normalización de las relaciones entre ambos países. Estas han estado marcadas por la hostilidad, de la mano de factores como la herida histórica del genocidio armenio a manos del Imperio Otomano durante la Primera Guerra Mundial, no reconocido por Turquía. Otro factor ha sido el conflicto en torno al estatus del enclave armenio de Nagorno-Karabaj, de mayoría armenia y formalmente parte de Azerbaiyán y cuyo control enfrentó militarmente a Ereván y Bakú en los noventa y de nuevo en 2020. En esta disputa longeva Turquía se ha mantenido aliada de Azerbaiyán, con la frontera turco-armenia cerrada desde 1993 y apoyo militar a Bakú en la guerra de 2020. El conjunto de medidas adoptadas y/o anunciadas por los gobiernos de Turquía y Armenia, de la mano de los cambios en la región, apuntan a una oportunidad de mejora de relaciones, si bien también hay elementos que la dificultan, la matizan o la circunscriben a ámbitos limitados.

En 2021 se dieron varios pasos encaminados al diálogo entre ambos países y la construcción de confianza. El ministro de Exteriores de Turquía, Mevlut Cavusoglu, anunció a mediados de diciembre en el Parlamento el nombramiento por ambos países de enviados especiales con el fin de avanzar hacia la normalización de sus relaciones, así como un pronto restablecimiento de los vuelos entre ambas capitales. El anuncio fue reafirmado por Armenia un día después. Serdar Kilic, diplomático turco, ex embajador ante EEUU y considerado figura de confianza del presidente turco, fue nombrado en esas fechas por Turquía como enviado especial para la normalización de las relaciones con Armenia. Por su parte, Armenia nombró al vicepresidente del Parlamento y ex presidente de su comité de relaciones exteriores, Ruben Rubinyan, cercano al primer ministro armenio, Nikol Pashinian. Ankara anunció que las primeras conversaciones entre ambos enviados tendrían lugar en Moscú. A su vez, el ministerio de Economía armenio anunció a finales de diciembre el levantamiento del embargo a las importaciones de productos de Turquía, con entrada en vigor en enero de 2022.

El escenario de apertura hacia la mejora de las relaciones entre ambos países se da en el marco del nuevo contexto generado por la guerra de 2020 entre Azerbaiyán y Armenia. La guerra tuvo graves impactos en seguridad humana. Decenas de miles de personas se desplazaron (unos 91.000 armenios y 84.000 azerbaiyanos, según datos de un informe del Consejo

de Europa) y las hostilidades generaron graves daños en la infraestructura civil de Nagorno-Karabaj. Varios cientos de civiles murieron y en torno a 6.800 militares de ambos países murieron o desaparecieron. La población armenia de Nagorno-Karabaj desplazada a Armenia y la retornada al enclave afrontaban aún en 2021 necesidades de alojamiento y medios de vida. A su vez, el minado de los distritos cuyo control recuperó militarmente Azerbaiyán constituía un grave obstáculo al retorno de la población azerbaiyana desplazada forzosamente en los años noventa de esas áreas.

La guerra finalizó en un contexto de superioridad militar de Azerbaiyán con un acuerdo firmado entre Bakú, Ereván y Moscú –mediado por Rusia-, que puso fin a las hostilidades, ratificó el control por Azerbaiyán de los distritos alrededor de Nagorno-Karabaj -cuyo estatus de pertenencia a Azerbaiyán no había estado en disputa pero que fueron ocupados por Armenia en la guerra de los años noventa y de los que se desplazó masivamente su población azerbaiyana entonces-, y que comprometió a las partes al establecimiento de vínculos económicos y de transporte en la región. Turquía y Armenia anunciaron medidas de acercamiento. En ese contexto, la ratificación en el acuerdo de fin de hostilidades del control de los distritos alrededor de Nagorno-Karabaj por Azerbaiyán constituye un elemento que hace desaparecer las justificaciones de Ankara para el mantenimiento del cierre de su frontera con Armenia.

El escenario de apertura hacia la mejora de las relaciones entre ambos países se da en el marco de los movimientos hacia una mayor integración regional, principalmente económica, en el nuevo escenario en el Sur del Cáucaso tras la guerra de 2020, si bien con interrogantes y dificultades. El acuerdo de noviembre de 2020 que puso fin a las hostilidades entre Bakú y Ereván incluía entre sus nueve puntos uno que comprometía a las partes al desbloqueo de todas las comunicaciones económicas y de transporte en la región, así como la provisión por Armenia de conexión entre Azerbaiyán y el enclave azerbaiyano de Nakhichevan, y control del tránsito por parte del servicio de guardia de frontera del Servicio Federal de Seguridad de Rusia. A lo largo de 2021, buena parte del proceso negociador entre Azerbaiyán y Armenia -con mediación de Rusia y apoyo también del grupo de Minsk de la OSCE y de la UE- se centró en la cuestión de la apertura de relaciones comerciales y conexiones de transporte, si bien afrontó dificultades y dilación. En su conjunto, la guerra de 2020 tuvo impactos de peso en el escenario geoestratégico en la región. Para Armenia, la pandemia y la guerra supusieron graves impactos

Armenia y Turquía iniciaron en 2021 un proceso de acercamiento y adopción de medidas que puede llevar a la mejora de las relaciones diplomáticas, si bien el proceso no abarca dimensiones de diálogo social

económicos y la guerra y su desenlace profundizaron la situación de supeditación y dependencia hacia Rusia. Moscú amplió su proyección en la región, política y militarmente, como actor mediador y con despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz en Nagorno-Karabaj y en el corredor que comunica el enclave con Armenia. Azerbaiyán se proyectó como actor militar, promoviendo una aproximación de triunfalismo militarista y de posición con vínculos de alianza tanto con Rusia -principal exportador de armamento a Bakú- como con Turquía. Ankara, implicada desde hace décadas en el apoyo, suministro de armas, formación y asesoramiento del Ejército de Azerbaiyán, incrementó también su peso y ascendencia política y militar en la región.

En ese escenario, una posible mejora de las relaciones entre Turquía y Armenia beneficia a ambas partes, especialmente en el plano económico de la mano de una posible reapertura futura de la frontera. Ankara manifestó en 2021 que el acercamiento a Ereván se produciría en coordinación con Bakú, limitando riesgos de oposición de Azerbaiyán, si bien se mantiene el contexto de grave antagonismo político y social entre Armenia y Azerbaiyán y violaciones del alto el fuego. Tampoco Rusia ha mostrado oposición al acercamiento. Por su parte, y tras la incertidumbre sobre la posición de poder del gobierno armenio tras el desenlace de la guerra de 2020 y tras manifestaciones antigubernamentales en 2021, el partido del primer ministro Nikol Pashinian revalidó el mandato, con un 54% de los votos en comicios anticipados (49,3% de participación, 48,6% en 2018), dando margen de acción a las decisiones que pueda tomar el Gobierno en torno al acercamiento con Ankara. En conjunto, el acercamiento de relaciones y reapertura de la frontera supondría dividendos económicos para todos los gobiernos

involucrados, en tanto se impulsaría una zona de tránsito potencial, a través de las conexiones del sur del Cáucaso.

No obstante, diversos factores limitan la oportunidad. Por una parte, el acercamiento de relaciones se produce en un formato excluyente, limitado a las élites y sin incorporar actores, mecanismos y procesos de diálogo más amplio, que pudiera incorporar la dimensión de verdad y reconciliación. Por otra parte, la disposición al acercamiento estrechamente vinculada a la integración económica no necesariamente supondrá mayor seguridad económica para las poblaciones en su conjunto y, específicamente, para aquellas en situación de mayor vulnerabilidad económica. Además, el contexto regional continúa siendo de antagonismo, limitaciones y obstáculos en el proceso negociador entre Armenia y Azerbaiyán, lo que repercute en las perspectivas entre Armenia y Turquía. Además, el incremento de tensión en torno al papel de Rusia en Ucrania genera también incertidumbre y nuevos riesgos en el Cáucaso.

En 2009 Turquía y Armenia ya dieron impulso a la mejora de relaciones, llegando a firmar sus primeros ministros unos protocolos, con facilitación de Suiza, que sin embargo no llegaron a prosperar. Influyó entonces de manera significativa la continuación de la disputa entre Armenia y Azerbaiyán, aliada de Turquía. El contexto ahora es otro, si bien continúan existiendo diversos retos y dificultades. El acercamiento dado en 2021 y las perspectivas de mejora de las relaciones entre Ereván y Ankara constituyen una oportunidad, si bien esta debería ser acompañada, no solo para su fructificación, sino para su ampliación hacia dimensiones de diálogo social y participación de la ciudadanía, incluyendo en ámbitos de memoria y de construcción de paz con justicia social.

4.5. Entrada en vigor del Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares

El 22 de enero de 2021 entró en vigor el Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN) tras su aprobación en el año 2017. Este es el primer tratado internacional encaminado a la completa eliminación de las armas nucleares y su entrada en vigor implicaba que pasaba a ser legalmente vinculante para aquellos Estados que lo hubieran ratificado o lo hagan en el futuro. A finales de 2021 eran 58 los Estados parte del tratado y 86 los Estados que lo habían firmado, expresando su compromiso con el texto del tratado. El TPAN supone para los Estados adheridos la prohibición de desarrollo, prueba, producción, fabricación, transferencia, posesión, almacenamiento, uso o amenaza de uso de armas nucleares, así como el estacionamiento de estas armas en su territorio. Al mismo tiempo, un Estado que posea armas nucleares puede formar parte del tratado con el compromiso de destrucción mediante un plan y calendario de carácter vinculantes. El tratado reconoce que cualquier uso de armas nucleares sería contrario al derecho internacional en los conflictos armados, especialmente al derecho internacional humanitario dado, entre otros aspectos, el carácter completamente indiscriminado de las consecuencias de su uso y la prohibición de los ataques de estas características por el derecho internacional.

La firma del tratado fue considerada un enorme avance internacional en materia de desarme, lo que mereció el reconocimiento con la concesión del Premio Nobel de la Paz en 2017 a ICAN, la campaña internacional de la sociedad civil que impulsó la firma del tratado y que en la actualidad promueve la adhesión por parte de nuevos Estados y supervisa el pleno cumplimiento del tratado. En palabras del secretario general de la ONU, António Guterres, “la eliminación de las armas nucleares es la principal prioridad de desarme para las Naciones Unidas”, poniendo de relieve la centralidad de la cuestión nuclear en el abordaje de los retos de seguridad internacional. Así, a pesar del avance que representa la aprobación y posterior entrada en vigor del tratado, el armamento nuclear ha seguido representando un enorme riesgo de seguridad a nivel internacional. Según datos de la Federation of American Scientists (FAS), a finales de 2021 el arsenal nuclear mundial era de 12.700 cabezas nucleares en manos de nueve países, aunque EEUU y Rusia poseían el 90% del armamento nuclear mundial.¹⁰ Se trata de estimaciones, puesto que los Estados no revelan información respecto a sus armas nucleares. La FAS apuntaba a una ralentización en la tendencia de reducción en el arsenal mundial que se había producido desde el fin de la Guerra Fría.

La creciente tensión entre Rusia y países de la órbita euroatlántica da cuenta de la urgencia de ampliar el alcance de este tratado mediante la adhesión de nuevos países que impulsen el desarme nuclear

Además, la reducción se debería fundamentalmente al desmantelamiento de armas previamente retiradas, ya que China, India, Corea del Norte, Pakistán, Reino Unido y, posiblemente Rusia, estarían aumentando sus arsenales.

A pesar de que ninguno de los Estados que poseen armas nucleares ha firmado el tratado o ha expresado la voluntad de hacerlo en el futuro inmediato, comienzan a abrirse algunas grietas por parte de Estados tradicionalmente aliados de algunas potencias nucleares. Así, tres Estados de la UE se han adherido al tratado, Irlanda, Malta y Suecia y dos Estados miembros de la OTAN, Noruega y Alemania, han expresado su voluntad de participar como observadores en la primera conferencia de Estados parte del tratado en junio de 2022. Así, Noruega fue el primer país de la OTAN en expresar esta intención tras un cambio en el Gobierno e integrantes de la nueva coalición de Gobierno en Alemania como su ministra de Exteriores han expresado su voluntad de trabajar para que Alemania se adhiriera al tratado, a pesar de ser uno de los países de la OTAN con armamento nuclear estadounidense en su territorio. Los partidos que conforman el actual Gobierno de España alcanzaron un acuerdo en 2018 para adherirse al tratado, si bien desde entonces no se han efectuado avances concretos en esta línea.

Por otra parte, ICAN ha señalado que numerosos actores económicos, como inversores internacionales, estarían empezando a considerar el sector del armamento nuclear como un negocio arriesgado y en 2021, 127 instituciones financieras dejaron de invertir en empresas de armamento nuclear.¹¹ Así, el número total de inversores se habría reducido con respecto al año anterior, en lo que podría marcar un cambio de tendencia en el apoyo económico internacional a la industria del armamento nuclear. La creciente tensión entre Rusia y los países de la órbita euroatlántica da cuenta de la urgencia de ampliar el alcance de este tratado mediante la adhesión de nuevos países que impulsen el desarme nuclear, ante el enorme riesgo que para la población mundial representa su uso, y la enorme inseguridad que genera la mera posibilidad de este uso, aunque no se materialice de forma efectiva. En un contexto, además, de crisis medioambiental internacional de proporciones catastróficas, la existencia de armas nucleares incrementa todavía más el riesgo de destrucción de los ecosistemas y sistemas de vida de la población. Las consecuencias de la utilización de armamento nuclear derivarían en el conocido por la comunidad científica

10. Federation of American Scientists, *Status of World Nuclear Forces*, diciembre de 2021.

11. ICAN, *This is how the nuclear weapon ban treaty made history in 2021*, 23 de diciembre de 2021.

como “invierno nuclear”, con una bajada drástica de la temperatura de la tierra, debido a la reducción de la radiación solar como consecuencia de las cenizas y polvo que se producirían tras la deflagración, con el consiguiente impacto en la producción de alimentos, entre muchísimos otros efectos, provocando una hambruna mundial.¹²

Así pues, la existencia y entrada en vigor del Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares constituye

una excelente oportunidad para fortalecer el proceso de eliminación de estas armas a nivel global, puesto que las estrategias de disuasión se han revelado como altamente ineficaces para la desnuclearización. Los Estados aliados de las potencias nucleares pueden desempeñar una tarea fundamental en el impulso de esta desnuclearización, mediante su adhesión y participación en el tratado y apoyando a las organizaciones de la sociedad civil implicadas en la implementación del tratado.

12. Coupe, J., Bardeen, C. G., Robock, A., & Toon, O. B. “Nuclear winter responses to nuclear war between the United States and Russia in the Whole Atmosphere Community Climate Model Version 4 and the Goddard Institute for Space Studies Model E”, *Journal of Geophysical Research: Atmospheres*, 124, 2019.