

5. Negociaciones de paz en Europa

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

El presente capítulo analiza los principales procesos y negociaciones de paz en Europa durante 2017. En primer lugar, se presentan las principales características y tendencias generales de los procesos negociadores en la región y, a continuación, se analiza la evolución de cada uno de los contextos a lo largo del año, incluyendo referencias a la perspectiva de género.

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

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

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

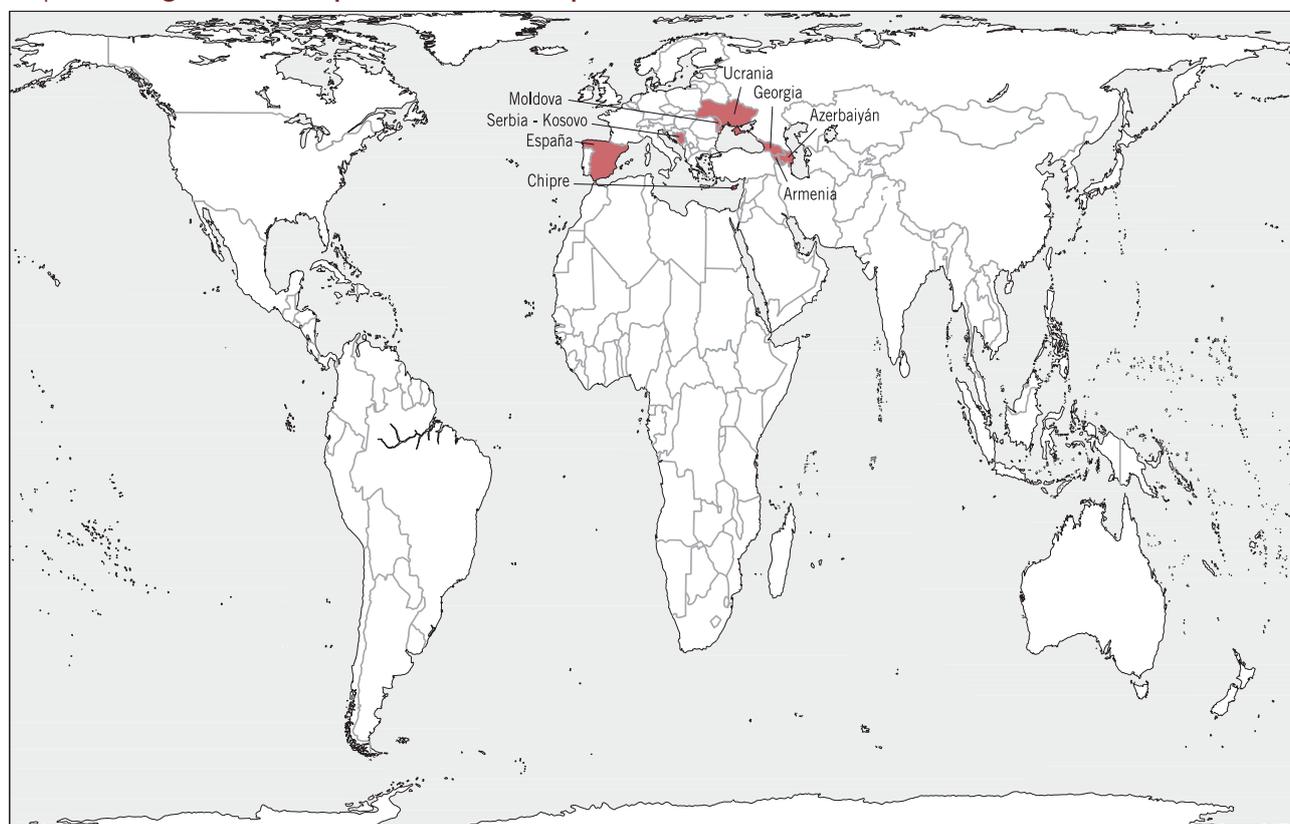
5.1. Negociaciones en 2017: tendencias regionales

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

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

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

Mapa 5.1. Negociaciones de paz en 2017 en Europa



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

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

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

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

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

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

En relación a los temas de la **agenda negociadora**, éstos fueron diversos y no en todos los casos trascendieron con detalle los ejes y el estado de las discusiones de cada ronda. Al tratarse de procesos con un marco estructurado de discusión –o como el caso del País Vasco, con amplios consensos sociales y políticos sobre qué temas requieren ser abordados–, contaban con agendas definidas. Destaca la cuestión del **desarme** en el caso del País Vasco. El grupo armado ETA anunció su desarme en abril de 2017, como resultado de un proceso con participación de la sociedad civil y con supervisión internacional de la CIV y en el cual colaboraron también las autoridades francesas –que aceptaron la entrega de la localización de los arsenales y su posterior gestión– y los gobiernos vasco y navarro, y que contó con apoyo de partidos políticos del País Vasco francés y español. La **futura disolución de ETA** fue otro de los temas en discusión en 2017, tanto en el seno del grupo como en el marco del diálogo multilateral de los diversos actores políticos y sociales. Asimismo, se continuó avanzando en materia de **memoria y convivencia**, en diversos niveles. La cuestión de las **personas presas** se mantuvo en la agenda, con anuncios por parte del colectivo de presos al respecto (con la aceptación de las vías legales y de los beneficios individuales), mientras el Gobierno español mantuvo su negativa a adoptar medidas de acercamiento de presos y transferencia de competencias penitenciarias. La cuestión de personas presas estuvo presente también

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2 Análisis de casos

Europa Occidental

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

Síntesis:

Desde el fin de la dictadura franquista en España, se han producido diversos intentos de resolución del conflicto que ha involucrado a la organización armada ETA, creada en 1959 en demanda de la autodeterminación de los territorios considerados como Euskal Herria y la creación de un Estado socialista. A lo largo de las décadas de conflicto, se han denunciado múltiples formas de violencia, incluyendo muertes causadas por la violencia de ETA (837 fallecidos), por la acción de las fuerzas de seguridad (94) y por grupos paramilitares (73), así como otras violaciones de derechos humanos, incluyendo tortura por las fuerzas de seguridad y extorsión económica de ETA. Negociaciones entre 1981 y 1982 llevaron a la disolución en 1982 de ETA político-militar VII Asamblea. Las llamadas Conversaciones de Argel a finales de los ochenta, bajo el Gobierno socialdemócrata del PSOE, y las aproximaciones a ETA a finales de los noventa por el Gobierno conservador del PP, acompañadas de treguas, fracasaron. En los años 2000 continuó la tensión socio-política y militar, con nuevos atentados de ETA e ilegalización del partido Batasuna (2003) y cierre y enjuiciamiento de otros actores políticos y sociales, mientras se asistió también a acercamientos secretos entre dirigentes socialistas vascos y de la izquierda abertzale, llamamientos públicos al diálogo, nuevas propuestas políticas y un proceso de transformación en la izquierda abertzale de apuesta por vías pacíficas. Contactos exploratorios dieron paso a la formalización en 2005 de un nuevo proceso, que contemplaba dos mesas paralelas, una entre partidos políticos y otra entre Gobierno y ETA y que fue acompañado de una nueva tregua. En medio de múltiples obstáculos y un nuevo atentado de ETA a finales de 2006, el proceso fracasó. La década siguiente dio paso a nuevas iniciativas y declaraciones -como la Propuesta de Alsasua (2009) y Zutik Euskal Herria (Euskal

Herria en Pie) (2010), de la izquierda abertzale y que recogían los principios Mitchell de negociación; la Declaración de Bruselas (2010), de personalidades internacionales y llamamientos de facilitadores internacionales apelando a ETA a un alto el fuego permanente, unilateral y verificable- y a un nuevo impulso a la paz desde sectores de sociedad civil, con participación internacional. Precedida por la Conferencia Internacional por la Paz de Aiete (2011), ETA anunció en 2011 el cese definitivo de la actividad armada y en años posteriores dieron nuevos pasos hacia el desarme unilateral, con implicación de la sociedad civil.

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

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

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

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

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

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

Europa Oriental

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

Terceras partes	OSCE (mediadora), Ucrania y Rusia (países garantes) y EEUU y UE (observadores) en el formato 5+2
------------------------	--

Acuerdos relevantes	Acuerdo sobre los Principios para un arreglo pacífico del conflicto armado en la región del Dniester de la República de Moldova (1992), Memorándum sobre las bases para la normalización de las relaciones entre la República de Moldova y Transdniestria (Acuerdo de Moscú) (1997)
----------------------------	---

Síntesis:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. *Protocol of the Official meeting of the Permanent Conference for Political Questions in the Framework of the Negotiating Process on the Transnistrian Settlement*, 27-28 de noviembre de 2017, <https://www.osce.org/chairmanship/359196?download=true>.
9. Amnistía Internacional, *Informe 2017/18. La situación de los derechos humanos en el mundo*. AI, 2018.
10. El estatus de Rusia en el proceso de paz en Ucrania está sujeto a interpretaciones diferentes. Ucrania considera a Rusia actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.
11. *Ibid.*
12. *Ibid.*

Acuerdos relevantes	Protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo Trilateral de Contacto (Acuerdo de Minsk) (2014), Memorando sobre el cumplimiento de las disposiciones del protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo Trilateral de Contacto (Memorando de Minsk) (2014), Paquete de medidas para la implementación de los acuerdos de Minsk (Acuerdo de Minsk II) (2015)
----------------------------	--

Síntesis:

El conflicto armado que desde abril de 2014 enfrenta en el este de Ucrania a fuerzas estatales y milicias secesionistas pro-rusas, apoyadas por Rusia, en torno al estatus de esas áreas y con otros múltiples factores de fondo, es objeto de negociaciones internacionales que involucran formatos como el llamado Grupo Trilateral de Contacto (OSCE, Rusia y Ucrania) y a las propias milicias pro-rusas, así como a iniciativas diplomáticas de algunas cancillerías. Desde la creación del Grupo de Contacto en mayo de 2014, ha habido diversos intentos de acuerdos, incluyendo un plan de paz en junio ese año y una breve tregua ese mes no renovada; un pacto (Protocolo de Minsk, septiembre de 2014) que incluía un alto el fuego bilateral y supervisado por la OSCE y descentralización de poder en las áreas bajo control de las milicias; así como un memorándum ese mismo año para una zona desmilitarizada, que completaba al Protocolo de Minsk. Nuevas escaladas de violencia llevaron al acuerdo de Minsk II en 2015, si bien continuaron la violencia y las discrepancias sobre la implementación. Entre los retos para abordar la resolución del conflicto se incluyen la dimensión de internacionalización de la disputa (principalmente, por el apoyo de Rusia a las milicias y el trasfondo de conflicto entre Occidente y Rusia proyectado en la crisis ucraniana). A la guerra en el este le había precedido una grave crisis general en Ucrania (protestas masivas antigubernamentales en 2013-2014; salida del presidente Yanukóvich en 2014; anexión de Crimea por Rusia ese año) en la que también hubo algunos intentos de negociación entre el entonces Gobierno y la oposición.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rusia y Cáucaso

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

Síntesis:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Síntesis:

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

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

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

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

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

18. *Ibid.*

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

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

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

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

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

Sudeste de Europa

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

Síntesis:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Síntesis:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

