

Introducción

Negociaciones de paz 2018. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza los procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2017. El examen de la evolución y las dinámicas de las negociaciones a nivel mundial permite ofrecer una mirada global sobre los procesos de paz, identificar tendencias y facilitar un análisis comparativo entre los distintos escenarios. Uno de los principales objetivos del presente informe es poner la información y el análisis al servicio de aquellos actores que, desde diferentes niveles, participan en la resolución pacífica de conflictos, incluyendo las partes en disputa, mediadores, sociedad civil, entre otros. El anuario también pretende visibilizar las distintas fórmulas de diálogo y negociación destinadas a revertir las dinámicas de violencia y a canalizar los conflictos por vías políticas en numerosos contextos. De esta manera, se busca destacar, potenciar y promover los esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a transformar los conflictos y sus causas de fondo mediante métodos pacíficos

En lo que respecta a la **metodología**, el informe se nutre principalmente del análisis cualitativo de estudios e informaciones de numerosas fuentes – Naciones Unidas, organismos internacionales, centros de investigación, medios de comunicación, ONG, entre otras–, así como de la experiencia adquirida en investigaciones sobre terreno. El informe incorpora además, de manera transversal, la perspectiva de género en el estudio y análisis de los procesos de paz.

El análisis se asienta en una **definición** que entiende por **procesos de paz** todos aquellos esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a resolver los conflictos y transformar sus causas de fondo mediante

métodos pacíficos, especialmente a través de las **negociaciones de paz**. Se consideran negociaciones de paz los procesos de diálogo entre al menos dos partes enfrentadas en un conflicto, en los cuales las partes abordan sus diferencias en un marco concertado para poner fin a la violencia y encontrar una solución satisfactoria a sus demandas. También pueden participar otros actores no directamente implicados en la contienda. Las negociaciones de paz suelen ir precedidas de fases previas o exploratorias que permiten definir el formato, lugar, condiciones y garantías, entre otros aspectos de la futura negociación. Las negociaciones de paz pueden estar facilitadas o no por **terceras partes**. Las terceras partes intervienen en la disputa para contribuir al diálogo entre los actores enfrentados y favorecer una salida negociada del conflicto. En las negociaciones de paz también pueden participar otros actores no directamente implicados en la disputa. Las negociaciones de paz pueden resultar en **acuerdos** globales, parciales, acuerdos relativos al procedimiento o proceso y acuerdos vinculados a las causas o consecuencias del conflicto, pudiéndose combinar elementos de los diversos tipos en un mismo acuerdo.

En cuanto a su **estructura**, la publicación está organizada en seis capítulos. En el primero se presenta un resumen de los procesos y negociaciones que tuvieron lugar en 2017, y se ofrece una panorámica con las principales tendencias a nivel global. Los cinco capítulos siguientes profundizan en el análisis de los procesos y negociaciones de paz desde una perspectiva geográfica. Cada uno de ellos aborda las principales tendencias de las negociaciones de paz en África, América, Asia, Europa y Oriente Medio, respectivamente, y describe la evolución y dinámicas de cada uno de los casos presentes en las regiones.

1. Negociaciones en 2017: panorámica global y principales tendencias

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

Durante el año 2017 se identificaron un total de 43 procesos y negociaciones de paz a nivel mundial. El análisis de los diferentes contextos revela una amplia variedad de realidades y dinámicas, fruto de la diversa naturaleza de los conflictos armados¹ y tensiones sociopolíticas² a las que están vinculadas las negociaciones. Sin perder de vista la necesidad de tener en cuenta las singularidades de cada uno de los casos, es posible extraer algunas conclusiones y ofrecer reflexiones sobre el panorama general de procesos y negociaciones de paz, así como identificar algunas tendencias. A continuación, se presentan algunas conclusiones en materia de distribución geográfica de las negociaciones, actores involucrados en los procesos de negociación, terceras partes implicadas, temas claves y recurrentes en la agenda de negociaciones, evolución general de los procesos, inclusividad y dimensión de género en las negociaciones de paz.

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

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
África		
Burundi	Gobierno, oposición política y social agrupada en el Conseil National pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et la Restauration d'un Etat de Droit (CNARED)	Yoweri Museveni y Benjamin Mkapa (Comunidad de Estados de África del Este, EAC por sus siglas en inglés); Jamal Benomar, sustituido por Michel Kafando (ONU)
Etiopía (Ogadén)	Gobierno, movimiento político militar ONLF	Kenya (mediación), EAU y Suecia (facilitación)
Gambia	Presidente Adama Barrow, expresidente Yahya Jammeh	ECOWAS, UA, ONU
Libia	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN)	ONU, Liga Árabe, UA, UE (Cuarteto); Argelia, Egipto, Túnez, Marruecos, EAU, Holanda, Italia, Francia

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

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

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Asia		
Afganistán	Gobierno, insurgencia talibán, red Haqqani, EEUU	Grupo cuadrilátero (Pakistán, EEUU, China, Afganistán), Qatar, Arabia Saudita, ONU
Filipinas (MILF)	Gobierno, MILF	Malasia, International Contact Group, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team
Filipinas (MNLF)	Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)	Organización para la Cooperación Islámica (OCI)
Filipinas (NDF)	Gobierno, NDF (organización paraguas de distintas organizaciones comunistas, entre ellas el Partido Comunista de Filipinas, que es el brazo político del NPA)	Noruega
India (Assam)	Gobierno, ULFA-PTF, NDFB-P, NDFB-RD	--
India (Nagalandia)	Gobierno, NSCN-IM	--
Myanmar	Gobierno, grupos armados firmantes del acuerdo de alto el fuego (NCA): DKBA, RCSS/SSA-South, CNF, KNU,KNLAPC, ALP, PNLO, ABSDF; grupos armados no adheridos al NCA: UWSP, NDAA, SSPP/SSA-N, NMSP, KNPP, NSCN-K, KIA	--
Tailandia (sur)	Gobierno, MARA Patani (organización paraguas que representa a varios grupos armados)	Malasia
Europa		
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Armenia, Azerbaiyán	Grupo de Minsk de la OSCE (copresidido por Rusia, Francia y EEUU; el resto de miembros permanentes son Belarús, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía)
Chipre	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre	ONU, UE, Potencias Garantes (Turquía, Grecia y Reino Unido)
España (País Vasco)	ETA, actores políticos y sociales del País Vasco	Grupo Internacional de Contacto (GIC), Comité Internacional de Verificación (CIV), Foro Social para Impulsar el Proceso de Paz y Foro Social Permanente
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ³	OSCE, UE y ONU, EEUU, Rusia ⁴
Moldova (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 ⁵	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ⁶), Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ⁷)
Oriente Medio		
Irán (programa nuclear)	Irán, G5+1 (EEUU, Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), UE	ONU
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP)	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia
Palestina	Hamas, Fatah	Qatar, Egipto
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, EEUU, Rusia, Turquía, Irán, Jordania
Yemen	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas, fuerzas del expresidente Alí Abdullah Saleh	ONU, Kuwait, Omán, UE

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

3. 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.
4. Ibid.
5. 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.
6. Ibid.
7. Ibid.

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

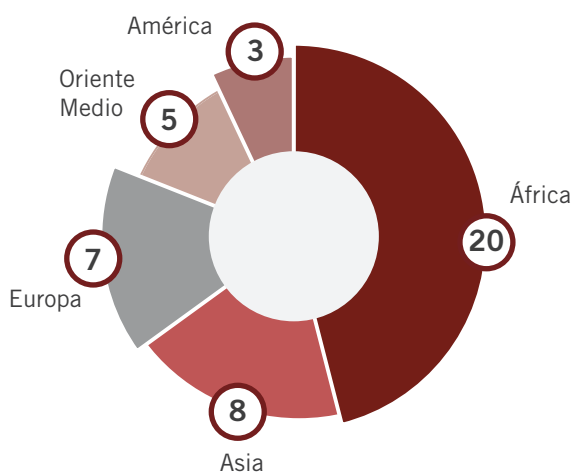
En cuanto a los **actores implicados en los procesos de negociación**, cabe destacar que en la práctica totalidad de los casos los gobiernos de los respectivos países fueron una de las partes protagonistas de las negociaciones. Una excepción destacada fue el caso de España y el proceso en el País Vasco,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

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

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

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

Gráfico 1.1. **Distribución geográfica de las negociaciones de paz**



8. Véase el gráfico 1.1.

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

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

Más allá del continente europeo, cabe mencionar otros casos similares que se arrastran desde hace décadas, como el de Marruecos y el Sáhara Occidental. La RASD no ha sido reconocida internacionalmente de manera mayoritaria, pero al mismo tiempo el Sáhara Occidental sigue siendo considerado por la ONU como un territorio pendiente de descolonizar, cuya pretendida pertenencia a Marruecos no está reconocida ni por el derecho internacional ni por ninguna resolución de Naciones Unidas. Otro contexto para destacar en este sentido es el de Israel-Palestina, ya que después de décadas aún está pendiente la configuración del Estado palestino, pese a su admisión

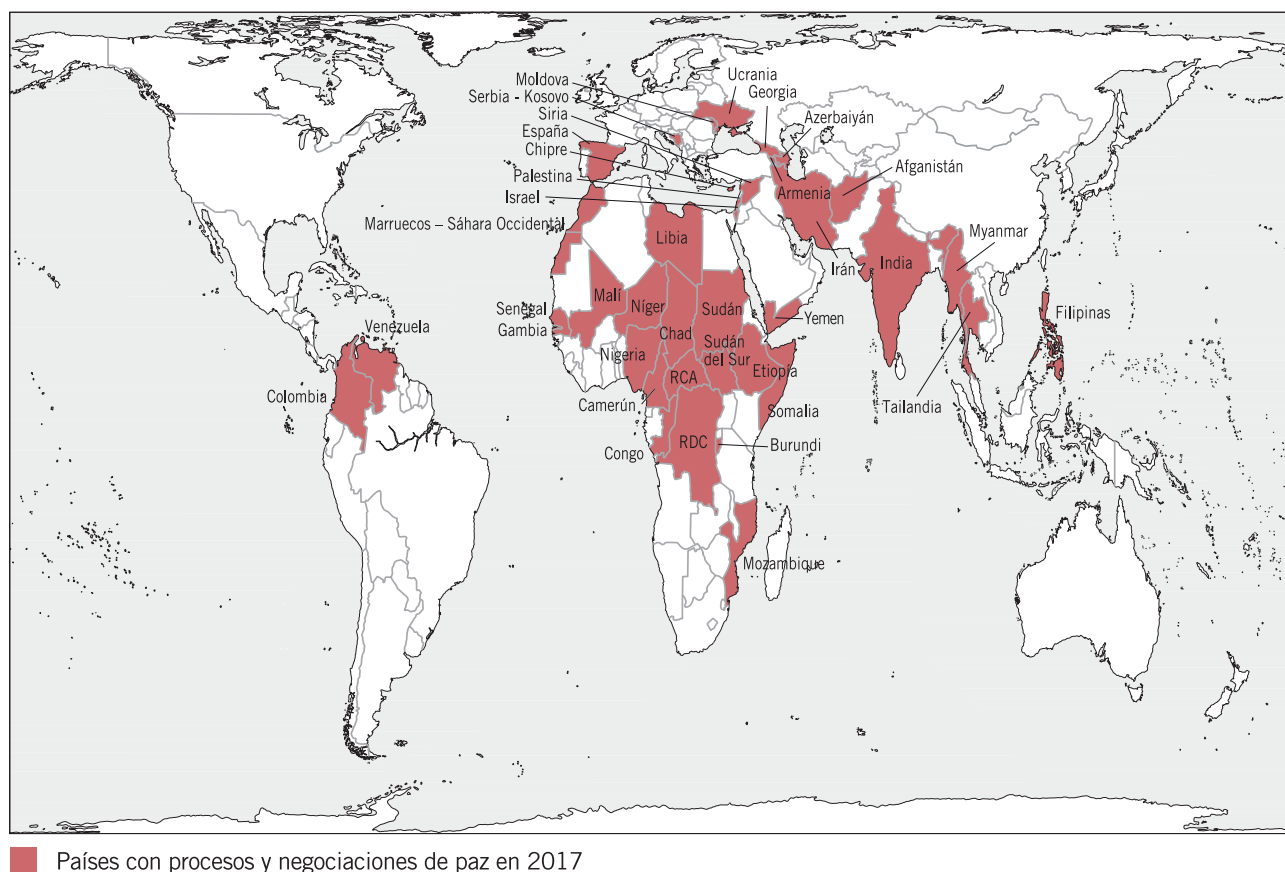
como “Estado observador” en la ONU en 2012 y su reconocimiento por numerosos Estados. Las dinámicas del conflicto palestino-israelí también repercuten en la singularidad de las negociaciones en Palestina, donde las partes en negociación son las formaciones Hamas y Fatah, que durante 2017 continuaron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

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

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

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

Mapa 1.1. Negociaciones de paz en 2017



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 1.3. Organizaciones intergubernamentales en procesos de paz en 2017

ONU (20)	UE (13)
Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA)	UE en Chipre
Representante Especial Conjunto UA/ONU Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)	Representante Especial de la UE para el Sur del Cáucaso y la Crisis en Georgia, en Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) Misión de observación de la UE en Georgia (EUMM)
Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) Misión de Buenos Oficios del Secretario General de la ONU en Chipre Oficina del Asesor Especial sobre Chipre del Secretario General	UE en Moldova (Transdniestria)
Representante Especial de Naciones Unidas en las Discusiones Internacionales de Ginebra, Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta de la Comisión Europea, en Serbia-Kosovo Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo)
Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)	UE en Malí Representante Especial de la UE para el Sahel
Representante Especial para África Occidental y el Sahel, para Gambia Oficina de Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS)	La UE forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a UA, ONU y Liga Árabe
Representante Especial para África Occidental y el Sahel, para Togo Oficina de Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS)	La UE participa en el Cuarteto para Oriente Medio junto a EEUU, Rusia y ONU para mediar en el conflicto palestino-israelí Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Enviado especial de la UE para Oriente Medio
Misión de Verificación de la ONU en Colombia	La delegación de la UE promovió una reunión de líderes tribales de distintas regiones yemeníes de manera confidencial en Bélgica
Representante Especial del secretario general de la ONU para Malí Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)	UE en Filipinas (MILF)
Representante Especial del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO)	Enviado especial de la UE para el proceso de paz en Mozambique
Representante Especial del secretario general de la ONU para Libia Misión de Naciones Unidas de Apoyo a Libia (UNSMIL) La ONU forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a la UA, Liga Árabe y UE	Delegación de la UE en RDC Enviado especial de la UE para la región de los Grandes Lagos
La Agencia Internacional para la Energía Atómica El secretario general de la ONU informa periódicamente sobre la implementación de la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU que validó el acuerdo Plan Integral de Acción Conjunta (2015)	La UE participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
Enviado especial del secretario general de la ONU para Yemen	UA (11)
La ONU participa en el Cuarteto para Oriente Medio junto a EEUU, Rusia y UE para mediar en el conflicto palestino-israelí Enviado especial para el proceso de paz en Oriente Medio	Gambia
Enviado especial del secretario general de la ONU para Siria	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
Enviado especial del secretario general de la ONU para Burundi	AU High Level Implementation Panel (AUHIP) en Sudán
Enviado especial del secretario general de la ONU para la región de los Grandes Lagos Misión de la ONU para la Estabilización de RDC (MONUSCO) Representante especial del secretario general de la ONU en RDC	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
“IGAD Plus” en Sudán del Sur, formada por la IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU Enviado especial del secretario general de la ONU para Sudán del Sur Misión de la ONU en Sudán del Sur (UNMISS)	Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Sudán-Sudán del Sur
Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de la ONU en RCA (MINUSCA) Representante especial del secretario general de la ONU en RCA Participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA	Alto Representante de la UA para Malí y el Sahel / UA participa en el Mediation Team que apoya la implementación del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí
Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Somalia (UNSOM)	La UA forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a Liga Árabe, ONU y UE
IGAD (3)	Togo
“IGAD Plus” en Sudán del Sur, formada por la IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU	La UE lidera el Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC
Sudán – Sudán del Sur	“IGAD Plus” en Sudán del Sur, formada por la IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU
Somalia	La UA lidera la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA (UA con apoyo de CEEAC, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad)
CIRGL (2)	OSCE (4)
CIRGL en RCA	Grupo de Minsk, en Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el conflicto que es objeto de la Conferencia de Minsk de la OSCE, en Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)
CIRGL en RDC	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Sur del Cáucaso, en Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)
	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Proceso de Arreglo de Transdniestria Misión de la OSCE en Moldova
	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE en Ucrania y en el Grupo Trilateral de Contacto Misión Especial de Observación de la OSCE en Ucrania (SMM) Misión de Observación de la OSCE en los puestos de control de Gukovo y Donetsk
	Liga Árabe (1)
	La Liga Árabe forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a UA, ONU y UE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este fue un asunto clave durante 2017 en casos como, entre otros, el de Colombia (ELN) –el gobierno y la guerrilla suscribieron un acuerdo de cese el fuego bilateral y temporal en octubre–, en Malí –donde también en octubre se alcanzó un acuerdo de cese de hostilidades entre dos de los principales actores armados del país involucrados en el proceso de paz–, en RCA –donde el cese de hostilidades se suscribió gracias a la mediación de la Comunidad de Sant’Egidio y fue firmado entre el Gobierno y una decena de grupos armados en Roma en junio–, en Sudán de Sur –con un acuerdo suscrito en diciembre que inmediatamente se vio amenazado por una nueva escalada en las hostilidades– y en Siria –donde se acordó crear cuatro

zonas de desescalada en las que se pretendía un cese de hostilidades, pero en la práctica el impacto del acuerdo fue desigual, ya que hubo áreas con descenso y otras con ascenso de la violencia. Tanto los acuerdos de cese de hostilidades como otros de los principales temas de las agendas negociadoras quedaron plasmados en una decena de acuerdos relevantes alcanzados en 2017 en una variedad de contextos, aunque su nivel de implementación al finalizar el año era desigual.¹²

En cuanto a la **evolución de los procesos y negociaciones de paz**, por lo general es posible identificar una gran variedad de dinámicas: buen desarrollo de los contactos que deriva en la consecución de acuerdos de calado; establecimiento de negociaciones donde no las había o reactivación del diálogo después de años de parálisis; esfuerzos intensos de carácter exploratorio que despiertan expectativas; rondas negociadoras que se suceden sin lograr avances en puntos clave, pero que mantienen abierto un canal de diálogo; situaciones de profundo bloqueo y ausencia de contactos a pesar de las gestiones de terceras partes por facilitar una negociación; obstáculos y dificultades ya en la fase de implementación de acuerdos; y contextos en que la violencia y las violaciones de acuerdos de cese el fuego y de hostilidades repercuten profundamente en las perspectivas de los procesos de paz, entre otras variables.

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

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

Tabla 1.4. Principales acuerdos de 2017

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

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

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

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

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

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

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

situación se recondujo tras un nuevo acuerdo de cese de hostilidades. En el caso de Libia, durante 2017 también quedaron en evidencia las dificultades para implementar el acuerdo de Skhirat alcanzado en 2015 y al finalizar el año los esfuerzos de la ONU por desbloquear el proceso político estaban en entredicho por las posiciones expresadas por algunos de los actores clave del conflicto. Otro caso emblemático fue el del Gobierno colombiano y las FARC-EP, que evidenciaron diferencias respecto del grado de implementación del acuerdo. Aún así, se identificaron avances en lo que respecta al desarme y desmovilización de las FARC y en la creación de la Comisión de la Verdad. El acuerdo sobre el programa nuclear de Irán también fue objeto de dificultades durante el año debido a la escalada en la tensión entre la república islámica y EEUU tras la llegada al poder de Donald Trump.

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

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

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

Tabla 1.5. **Redes de mujeres mediadoras en 2017**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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