

5. Negociaciones de paz en Europa

- Un 14% de los procesos de paz en el mundo en 2019 (siete de los 50 casos) tuvieron lugar en Europa.
- Se produjeron avances en el proceso de paz en Ucrania, con la reanudación del formato de diálogo de Normandía, nuevos altos el fuego más robustos y retirada de fuerzas de varias zonas, entre otros progresos.
- La crisis política en Moldova ralentizó el proceso de negociaciones sobre Transdniestria, sin que las partes en conflicto lograsen en 2019 un nuevo protocolo con medidas de confianza.
- El proceso de paz en Chipre continuó estancado durante el año y las reuniones informales no consiguieron generar acuerdo suficiente para su reanudación formal.
- El diálogo entre Kosovo y Serbia se mantuvo bloqueado, en un contexto de incremento de la tensión y exigencias respectivas.
- Armenia aprobó su primer plan de acción nacional de implementación de la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, pero este no incluía mecanismos específicos de participación en el proceso de paz y se centraba en el ámbito de las fuerzas de seguridad.

El presente capítulo analiza los principales procesos y negociaciones de paz en Europa durante 2019. 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, con atención a la perspectiva de género. Al principio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países de Europa que fueron escenarios de negociaciones durante 2019.

Tabla 5.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2019

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; Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
España (País Vasco)	ETA (disuelta), Gobierno de España, Gobierno del País Vasco, Gobierno de Navarra, Gobierno de Francia, Mancomunidad del País Vasco, actores políticos y sociales del País Vasco, Colectivo de Presos Políticos Vascos (EPPK, por sus siglas en euskera)	Foro Social Permanente, Bakea Bidea
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Gobierno de 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, Gobierno de 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)

5.1. Negociaciones en 2019: tendencias regionales

En el continente europeo se identificaron en 2019 siete procesos de paz, la misma cifra que en 2018.

Representa un 14% con respecto al total de procesos de paz en el panorama global en 2019 (50 procesos

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

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 otro conflicto armado activo en el continente, que enfrenta al Estado turco y al grupo armado kurdo PKK desde 1984, continuó sin negociaciones desde que el último proceso de diálogo finalizó sin éxito en 2015, si bien en 2019 actores de la sociedad civil continuaron involucrados en iniciativas de promoción del diálogo en este contexto.⁵ El resto de procesos activos abordaban 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 intensidad media (Serbia-Kosovo, tensión entre Armenia-Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj) o baja (tensiones en Georgia en relación a Abjasia y Osetia del Sur; Moldova, en relación a Transdniestria; y Chipre).⁶

En relación a los **actores**, en el caso de Europa destacaba la elevada presencia como parte negociadora de actores representantes de entidades autoproclamadas como Estados, pese a contar con nulo o escaso reconocimiento internacional (Transdniestria, Abjasia, Osetia del Sur, República Turca

del Norte de Chipre, República Popular de Donetsk, República Popular de Lugansk). Una excepción era el caso de Kosovo, que sí es reconocido por más de un centenar de países. Todos ellos participaban de las mesas negociadoras en sus diversos formatos, bilaterales o multilaterales, y mayoritariamente bajo la influencia decisiva de países que ejercían ascendencia política, económica y militar sobre ellos. En el caso de la entidad autoproclamada de Nagorno-Karabaj, sin reconocimiento internacional, esta no tenía un papel formal en la mesa negociadora que reúne a Armenia y Azerbaiyán con mediación de la OSCE, aunque era consultada periódicamente por los co-mediadores. En 2019 el Gobierno de Armenia volvió a reclamar la participación de Nagorno-Karabaj en las negociaciones, mientras Azerbaiyán continuó rechazando esa opción y respondió en 2019 exigiendo la participación de población desplazada procedente de Nagorno-Karabaj.

Por otra parte, el continente europeo continuó destacando por la presencia de terceras partes en las negociaciones. **Todos los procesos de diálogo contaron con la implicación de partes externas en funciones de mediación –incluyendo tareas de facilitación.** La mayor

El conflicto armado entre Turquía y el PKK continuaba sin un proceso de diálogo, pese a la urgente necesidad de una salida negociada en un contexto de creciente regionalización de la violencia

Mapa 5.1. Negociaciones de paz en 2019 en Europa



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Europa en el año 2019

6. Véase el resumen sobre Turquía (sudeste) en el capítulo 1 (Conflictos armados) de *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria, 2020.
7. Para más información sobre la evolución de estas tensiones véase Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria, 2020.

parte de los actores mediadores o facilitadores fueron organizaciones intergubernamentales. La OSCE fue actor mediador o co-mediador en cuatro de los siete procesos de paz en el continente –Armenia-Azerbaián (Nagorno-Karabaj), Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), Moldova (Transdniestria) y Ucrania (este). La UE era el principal actor facilitador en el proceso de paz entre Serbia y Kosovo, era actor co-mediador en Georgia, actor observador en Moldova y “parte interesada” en el proceso de Chipre. La ONU fue el actor mediador del longevo proceso de Chipre, co-mediador en el proceso de paz de Georgia y prestaba apoyo a través de diversas funciones al diálogo entre Serbia y Kosovo, facilitado por la UE.

Por otra parte, algunos Estados mantuvieron un papel destacado como terceras partes, como Francia y Alemania en el llamado formato de Normandía del proceso de paz de Ucrania, espacio que se reactivó en 2019 tras estar paralizado desde 2016 y en el que también participan Ucrania y Rusia. Ambos también incrementaron su perfil en el escenario de actores internacionales que instaron a una salida al bloqueo del diálogo entre Serbia y Kosovo, como también lo hizo EEUU. Washington designó en agosto un nuevo representante especial para los Balcanes Occidentales, Matthew Palmer, y en octubre nombró a un enviado especial para el diálogo entre Serbia y Kosovo, lo que fue señalado en algunos medios como muestra de un renovado interés de EEUU por la región. Durante el año Kosovo defendió que EEUU fuera incluido en el formato negociador facilitado por la UE. EEUU también era actor observador en el proceso de paz de Moldova (Transdniestria), así como actor participante del esquema multilateral de las Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID) que reúnen a Georgia, Abjasia, Osetia del Sur y Rusia bajo co-mediación de la OSCE, UE y ONU. En el caso de Rusia, continuó siendo un país activo en tareas de facilitación en el continente europeo, como co-mediador en el diálogo entre Moldova y Transdniestria y como país co-presidente del Grupo de Minsk de la OSCE en el diálogo entre Armenia y Azerbaián. En ese proceso, además de sus acciones bajo el paraguas de la OSCE llevaba a cabo buenos oficios a iniciativa propia –como la reunión con Armenia y Azerbaián que convocó en 2019. Al mismo tiempo, su estatus en los procesos de paz de Georgia y Rusia continuó sujeto a interpretaciones diferentes. Georgia y Ucrania siguieron considerando a Moscú un actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se consideraba tercera parte en ambos procesos. Finalmente, algunos actores mediadores y facilitadores llevaban a cabo su labor a través de estructuras específicas, como el Grupo de Minsk de la OSCE (co-presidido por Rusia, Francia y EEUU) en las negociaciones entre Armenia y Azerbaián en torno a Nagorno-Karabaj; y el Foro Social Permanente en el País Vasco, que agrupa a organizaciones e individuos.

Todos los procesos de diálogo en Europa contaban con apoyo de terceras partes externas

Los procesos de paz de Moldova (Transdniestria), Serbia-Kosovo y Chipre permanecieron estancados durante 2019

Los procesos negociadores formales en el continente europeo continuaron caracterizándose por contar con formatos poco inclusivos, con participación de las partes en conflicto y de los actores mediadores en las mesas negociadoras. Una de las excepciones era la delegación negociadora de Kosovo –integrada por representantes gubernamentales, de la oposición política y de la sociedad civil, y nombrada por el Parlamento kosovar a finales de 2018, si bien el Tribunal Constitucional de Kosovo dictaminó en 2019 la inconstitucionalidad de su mandato, por solaparse con otras instituciones. No obstante, actores de la sociedad civil de diversa naturaleza promovieron y participaron en iniciativas de construcción de paz en todos los procesos, si bien su capacidad de influir en las negociaciones formales fue limitada. En la mayoría de los casos, los espacios de diálogo y consultas indirectas de la sociedad civil con actores negociadores o facilitadores no estaban institucionalizados.

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. Como en años anteriores, las cuestiones de fondo de buena parte de los conflictos y de los procesos, mayoritariamente el **estatus de los diversos territorios en disputa**, continuaron aún ausentes o estancadas. Algunos procesos con esta cuestión de fondo, como el de Serbia-Kosovo, Moldova (Transdniestria) y Chipre, permanecieron bloqueados o ralentizados durante todo el año. En el caso de Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), la discusión sobre el estatus continuó fuera del alcance de las negociaciones ante la falta de acuerdo para abordarla y la fuerza de la realidad sobre el terreno, priorizándose la dimensión de seguridad. A su vez, Armenia y Azerbaián mantuvieron sus desacuerdos de fondo sobre la resolución del estatus de Nagorno-Karabaj, mientras se avanzó en otras áreas relativas a medidas de confianza y seguridad. En cambio hubo más novedades en Ucrania, donde el nuevo presidente ucraniano anunció a finales de año su apoyo a la llamada fórmula Stenmeier –propuesta en 2016 por el entonces presidente de turno de la OSCE–, que plantea simultanear la concesión de un estatus especial a las áreas en disputa del este de Ucrania y la celebración de elecciones en esas zonas, como vía para desbloquear la implementación de los acuerdos de Minsk y avanzar en la resolución del conflicto, y a la que ya daban apoyo Rusia y los actores rebeldes. No obstante, se evidenció que esta fórmula requería resolver cuestiones relativas a seguridad, como el control de la frontera, que Ucrania exigía recuperar previamente a los otros pasos.

Por otra parte, otros temas de agenda en el continente fueron las cuestiones relativas al ámbito de la **seguridad**. Este ámbito incluyó durante 2019 cuestiones como la **prevención de incidentes y medidas de alto el**

fuego. Armenia y Azerbaiyán se comprometieron en 2019 a fortalecer el alto el fuego y el mecanismo de comunicación directo para la prevención de incidentes, con repercusiones positivas en el terreno, donde se redujeron los niveles de violencia. En Ucrania también se renovó y amplió el alto el fuego y, pese a los incumplimientos, la mortalidad descendió de forma significativa en 2019 en comparación con 2018. En Georgia, mientras el mecanismo de prevención de incidentes relativo a Osetia del Sur fue convocado con regularidad –a excepción de un breve lapso–, el de Abjasia permaneció cancelado –se encontraba en esa situación desde junio de 2018, abandonado por Abjasia– y Georgia y los co-mediadores instaron a su reanudación durante las rondas de negociación del proceso al más alto nivel (las Conversaciones Internacionales de Ginebra o GID). En las GID se abordaron otros temas de seguridad, como las restricciones a la libertad de movimiento, el cierre de cruces fronterizos y medidas de militarización llevados a cabo por una u otra parte en conflicto. En el caso de Ucrania, se abordó la cuestión de la **retirada de fuerzas militares y armamento**. En 2019 se logró implementar esa medida en tres zonas piloto acordadas en 2016, y se pactó ampliarla a otras tres zonas en 2020.

Los procesos de paz en Europa continuaron en 2019 caracterizados en su mayoría por la falta de arquitecturas de género

En el ámbito de **medidas de confianza** –incluyendo medidas humanitarias–, se produjeron intercambios o liberación de prisioneros en Ucrania, entre Armenia y Azerbaiyán y en Georgia (Abjasia). Además, Armenia y Azerbaiyán autorizaron por vez primera desde 2001 un intercambio de visitas de periodistas de cada país y acordaron permitir mutuamente el acceso a presos por parte de familiares en los centros de detención de cada país. En Chipre, pese a que el proceso de paz continuó paralizado al más alto nivel, se produjeron avances en el nivel de los comités técnicos conjuntos, con medidas de confianza en el ámbito cultural, educativo, económico y comercial, entre otros. Moldova y Transnistria, en cambio, no lograron alcanzar antes de finalizar el año un nuevo protocolo de medidas en áreas de interés común.

Respecto a la **evolución**, 2019 fue un año de estancamiento en los procesos de Moldova (Transdnistria), afectada por la convulsión política en el país; Serbia-Kosovo, paralizado desde finales de 2018 y perspectivas inciertas de reanudación ante las exigencias y posiciones de cada parte; y Chipre, sin reuniones formales en 2019 aunque sí encuentros en el nivel informal y en un contexto de creciente tensión entre Chipre y Turquía en torno a la exploración de gas en el Mediterráneo oriental. En cambio, en Ucrania sí se detectaron avances significativos, con la reanudación del formato negociador de Normandía (Ucrania, Rusia, Alemania y Francia) y el apoyo de Ucrania a la mencionada Fórmula Stenmeier, si bien continuaron existiendo obstáculos de peso para la resolución de las cuestiones de fondo.

Respecto a la **perspectiva de género** en los procesos en el continente, estos continuaron caracterizándose mayoritariamente por la escasa participación de mujeres en los equipos de negociación, así como por la falta de mecanismos o arquitecturas de género. Respecto a 2018, en 2019 seguía existiendo solo un caso que contase con un mecanismo de género en el proceso negociador formal: el proceso de Chipre y su comité técnico de igualdad de género. Mientras en 2018 se mantuvo estancado, en 2019 se anunció el reinicio de su actividad, centrándose en cuestiones de igualdad y cambio climático, si bien la información del comité el resto del año fue escasa. Ninguno de los procesos de paz tenía mecanismos de participación directa de mujeres de la sociedad civil en el nivel formal negociador. Y solo un caso, Georgia, contaba con mecanismos institucionalizados de participación indirecta de mujeres en el proceso de paz. Así, el Gobierno de Georgia mantuvo en 2019 su práctica de organizar varias consultas al año entre representantes gubernamentales georgianos en las negociaciones y representantes de la sociedad civil y población afectada por el conflicto, incluyendo mujeres, con el apoyo de ONU Mujeres, impulsora de esta práctica hasta que pasó a ser internalizada por el Gobierno, recogida en el plan de acción nacional de Georgia sobre la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad. En contraste, en el caso de Armenia, el Gobierno aprobó en 2019 su primer plan de acción nacional, pero éste no contenía mecanismos de participación directa o indirecta en el proceso de paz de organizaciones de mujeres o mujeres afectadas por el conflicto.

Actores facilitadores mantuvieron consultas esporádicas con mujeres de la sociedad civil o con actores políticos y sociales involucrados en la implementación de compromisos relativos a la Resolución 1325, como las reuniones de la representante especial de género de la presidencia de turno de la OSCE con actores sociales y políticos en Ucrania. Asimismo, actores de la UE –incluyendo la jefa de la Oficina Regional del Representante Especial de la UE para el Sur del Cáucaso– también participaron en 2019 en las consultas entre representantes del Gobierno de Georgia y representantes de la sociedad civil, incluyendo mujeres. Espacios organizados o apoyados por la ONU y la UE fueron aprovechados por mujeres activistas para trasladar demandas, incluyendo de reivindicación de mayor participación en los procesos de diálogo, como en Kosovo. Asimismo, la UE aprobó en 2019 su plan de acción 2019-2024 para la implementación de su nuevo Enfoque Estratégico sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2018). Por su parte, tras la presidencia de Eslovaquia de la OSCE, en los primeros días de enero de 2020 tomó el relevo Albania, que anunció entre las prioridades de su presidencia el papel de las mujeres en la paz y la seguridad. No obstante, las principales

organizaciones intergubernamentales que ejercían como terceras partes en el continente, la OSCE y la UE, no ofrecían datos sistematizados sobre la dimensión de género de los procesos en que intervenían ni sobre los impactos o resultados de las consultas con las mujeres de la sociedad civil.

Por otra parte, en el nivel de la sociedad civil, organizaciones de mujeres y activistas llevaron a cabo iniciativas de construcción de paz, establecieron nuevos mecanismos y plantearon demandas de participación en los procesos así como reivindicaciones sobre las cuestiones de fondo de los conflictos y procesos de diálogo. Entre otros ejemplos de 2019, en Chipre la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo (MWMN, por sus siglas en inglés) –que incluye mujeres diplomáticas, así como del ámbito de la sociedad civil– anunció en 2019 el establecimiento de una representación de la red en Chipre, a modo de antena. En Georgia, organizaciones de mujeres de la sociedad civil iniciaron en 2019 un proceso de concreción en el ámbito municipal del plan de acción nacional de la Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad, con apoyo financiero internacional. En Ucrania mujeres activistas de distintas zonas del conflicto se reunieron en torno a un puente que como parte de las medidas de construcción de confianza del proceso negociador estaba siendo reconstruido, para mostrar su apoyo al diálogo y visibilizar el papel de las mujeres en la construcción de paz.

5.2 Análisis de casos

Europa Occidental

España (País Vasco)	
Actores negociadores	ETA (disuelta), Gobierno de España, Gobierno del País Vasco, Gobierno de Navarra, Gobierno de Francia, Mancomunidad del País Vasco francés, actores políticos y sociales del País Vasco, Colectivo de Presos Políticos Vascos (EPPK, por sus siglas en euskera)
Terceras partes	Foro Social Permanente, Bake Bidea
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. Fueron décadas en que continuó activo el conflicto en sus múltiples expresiones, incluyendo la violencia de ETA, y de la organización parapolicial GAL, amparada por sectores del Estado. En los años 2000 continuó la tensión socio-política y militar, con nuevos atentados de ETA e ilegalización del partido Batasuna (2003) y cierre y enjuiciamiento de otros actores políticos y sociales, mientras se asistió también a acercamientos secretos entre dirigentes socialistas vascos y de la izquierda abertzale, llamamientos públicos al diálogo, nuevas propuestas políticas y un proceso de transformación en la izquierda abertzale de apuesta por vías pacíficas. Contactos exploratorios dieron paso a la formalización en 2005 de un nuevo proceso, que contemplaba dos mesas paralelas, una entre partidos políticos y otra entre Gobierno y ETA y que fue acompañado de una nueva tregua. En medio de múltiples obstáculos y un nuevo atentado a finales de 2006, el proceso fracasó. La década siguiente dio paso a nuevas iniciativas y declaraciones –como la Propuesta de Alsasua (2009) y Zutik Euskal Herria (Euskal Herria en Pie) (2010), de la izquierda abertzale y que recogían los principios Mitchell de negociación; la Declaración de Bruselas (2010), de personalidades internacionales y llamamientos de facilitadores internacionales apelando a ETA a un alto el fuego permanente, unilateral y verificable– y a un nuevo impulso a la paz desde sectores de sociedad civil, con participación internacional. Precedida por la Conferencia Internacional por la Paz de Aiete, ETA anunció en 2011 el cese definitivo de la actividad armada y en años posteriores dieron nuevos pasos hacia el desarme unilateral, con implicación de la sociedad civil y la disolución final de ETA en 2018. Actores como el Grupo Internacional de Contacto y el Centro para el Diálogo Humanitario (Suiza) se involucraron como terceras partes en el proceso de diálogo.

Un año después del histórico anuncio de ETA en 2018 de disolución definitiva de sus estructuras, persistieron numerosos retos en los ámbitos de memoria, convivencia y política penitenciaria. La ponencia de memoria y convivencia del Parlamento vasco –foro parlamentario iniciado en 2011 e interrumpido en diversas etapas por desacuerdos entre formaciones políticas y reiniciado en 2017 sin participación del Partido Popular– atravesó dificultades durante el año, a causa de las desavenencias entre los partidos PNV y el PSE-EE en marzo torno al documento de síntesis –no público– del trabajo realizado. Según medios de comunicación, algunos representantes del PSE-EE plantearon que el documento rebajaba el denominado “suelo ético” –en referencia al acuerdo alcanzado en 2012 entre PNV, PSE-EE, PP, IU, UPyD y un sector del grupo Aralar para establecer unas bases de convivencia democrática. Su líder, Idoia Mendia, exigió que la ponencia explicitase que no había razones que justificasen el terrorismo o cualquier vulneración de derechos humanos. Los partidos participantes en la ponencia se dieron unos días para decidir el futuro del foro. Tras reunirse a puerta cerrada el 15 de marzo, medios de comunicación informaron que la ponencia seguía adelante. No obstante, el foro se mantuvo bloqueado en los meses siguientes. En octubre trascendió que Podemos se mostraba dispuesto a explorar vías de acercamiento a través de reuniones informales con los grupos.

Por otra parte, también en el ámbito de la convivencia, **el Parlamento vasco aprobó en octubre una resolución de rechazo a los actos de reconocimiento “con ostentación pública” a las personas presas de ETA que salen de la cárcel, al considerar que revictimizan a las víctimas de ETA y que dificultan la construcción de la convivencia. El texto fue apoyado por todos los partidos con excepción de EH Bildu.** En meses anteriores, el líder de la izquierda abertzale Arnaldo Otegi argumentó que los actos no tenían voluntad de humillar, afirmó que seguirían llevándose a cabo con todos los presos y descartó la propuesta del Foro Social –espacio de la sociedad civil que promueve el proceso de paz– de llevarlos a cabo en la intimidad, planteando que ese formato no era una solución. El Gobierno vasco reclamó durante el año a la izquierda abertzale que no organizase más actos de reconocimiento.

En política penitenciaria, el Gobierno español y el Gobierno vasco anunciaron a principios de año el calendario previsto de negociaciones para la transferencia de 33 materias pendientes, incluyendo la competencia sobre prisiones vascas. El calendario arrancaba en enero y se extendía durante 12 meses. No obstante, la inestabilidad política en el Estado español dificultó la interlocución y la negociación, interrumpiéndose desde abril. A finales de año, tras las elecciones generales de noviembre, en el marco de las negociaciones entre PSOE y PNV para lograr un acuerdo de investidura, ambos partidos alcanzaron un acuerdo de 12 puntos que incluye proceder en 2020 a la negociación y traspaso de las competencias estatutarias pendientes. Asimismo, en enero 85.000 personas se manifestaron en Bilbao y Bayona en defensa de cambios en la política penitenciaria. La marcha recibió apoyo de todos los sindicatos del País Vasco. Ese mismo mes, el ministro de Interior del Gobierno español, Fernando Grande-Marlaska, señaló que una vez disuelta ETA ya no era necesario mantener la política de dispersión de las personas presas. Según el ministro, esta era una política antiterrorista y no una política penitenciaria. Grande-Marlaska señaló que los acercamientos se debían producir en aplicación de la legislación y en contacto con las asociaciones de víctimas. La plataforma de apoyo a presos Sare valoró positivamente las declaraciones de Grande-Marlaska sobre el fin de la política de dispersión e instó a que se implemente urgentemente. Durante el año se produjeron algunos acercamientos de presos. Según el Foro Social, entre junio de 2018 y noviembre de 2019, 27 personas presas fueron trasladadas a cárceles próximas al País Vasco –de un total de 210 presos (169 hombres y 28 mujeres) en prisiones de España, de cuales 128 (61%) estaban en situación de primer grado, frente a los 204 (92%) antes de junio de 2018–. El Foro Social destacó que se estaban construyendo poco a poco las condiciones para una solución definitiva. Además, valoró que en ese periodo entre mediados de 2018 y finales de 2019 se había consolidado el consenso institucional, político,

sindical y social sobre política penitenciaria, en torno a la aplicación de la legislación ordinaria y una política penitenciaria normalizada. Por otra parte, **tras 17 años en paradero desconocido fue detenido en mayo en Francia el histórico dirigente de ETA José Antonio Urrutikoetxea, Josu Ternera, en una operación conjunta de la Dirección General de Seguridad Interior de Francia y la Guardia Civil de España.** El Tribunal de Apelación de París le dejó en libertad bajo control judicial en junio y horas después fue detenido de nuevo, a la espera de que se examinasen las demandas de las autoridades judiciales españolas, incluyendo dos euroórdenes y demandas de extradición. El Tribunal rechazó en septiembre una demanda de liberación de sus abogados.

Por otra parte, en el ámbito social, la Coordinadora de ONG del País Vasco, integrada por unas 80 entidades, realizó una petición de disculpas a las víctimas de ETA y de otras expresiones de violencia por su posición de “neutralidad” frente a la violencia. La Coordinadora señaló que se debía poner en el centro el reconocimiento del daño causado a las víctimas e instó a garantizar los principios de verdad, justicia y reparación para todas las víctimas. En otro plano, el Gobierno vasco pospuso la puesta en marcha de una unidad didáctica sobre ETA y sobre el contexto vasco del periodo entre 1960 y 2018 tras las críticas de asociaciones de víctimas de ETA y de los partidos PP y PSOE, pese al respaldo del ámbito educativo.

Género, paz y seguridad

Durante 2019 se sucedieron diversas iniciativas de construcción de paz con perspectiva de género. Entre ellas, el Instituto Diocesano de Teología y Pastoral, el centro especializado en el abordaje de conflictos Bakeola y la Comisión Paz y Reconciliación de la Diócesis de Bilbao organizaron en marzo el curso “Mujeres en Pie de Paz”. La iniciativa partía del reconocimiento de que la violencia y violaciones de derechos humanos durante una larga etapa en el País Vasco han supuesto una realidad socialmente traumática y un sufrimiento injusto para muchas víctimas. Ponía en valor el papel colectivo e individual de numerosas mujeres en la construcción de paz y el llamamiento a la convivencia, y tenía como objetivo dialogar, reflexionar y compartir sobre sus contribuciones a la consecución de la paz en esferas diversas, incluyendo la social, institucional, organizacional y religiosa. Por otra parte, el Grupo de Género del Foro Social Permanente y el Seminario de Justicia Feminista organizaron en un junio una jornada de trabajo sobre justicia feminista. El Seminario de Justicia Feminista es un espacio de trabajo en el que confluyen sectores de mujeres del movimiento feminista, de grupos vinculados al abordaje de las consecuencias del conflicto en el País Vasco y a la construcción de paz, y en el marco del cual han tratado cuestiones como la justicia restaurativa y el papel de la comunidad en la gestión de conflictos.

Europa Oriental

Moldova (Transdniestria)	
Actores negociadores	Moldova, autoproclamada República de Transdniestria
Terceras partes	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
Acuerdos relevantes	Acuerdo sobre los Principios para un arreglo pacífico del conflicto armado en la región del Dniester de la República de Moldova (1992), Memorandum sobre las bases para la normalización de las relaciones entre la República de Moldova y Transdniestria (Acuerdo de Moscú) (1997)

Síntesis:

Transdniestria, un territorio de 4.000 km² y medio millón de habitantes, con 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 esta. 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.

Las negociaciones afrontaron dificultades y se ralentizaron de la mano de una crisis política interna en Moldova, en contraste con los años anteriores de avances en el ámbito del conjunto de medidas conocidas como “Berlín Plus”.⁸ A comienzos de año, el presidente de turno de la OSCE –organización mediadora del proceso–, el eslovaco Miroslav Lajčák, había apuntado que los planes del proceso negociador para 2019 incluían la finalización del paquete de medidas de Berlín Plus, incluyendo en el ámbito de las telecomunicaciones entre Moldova y Transdniestria, así como la identificación de nuevas áreas en que avanzar. No obstante, la celebración de elecciones parlamentarias en Moldova en febrero y las dificultades para formar un nuevo gobierno ante la fal-

ta de mayorías claras retrasaron el proceso negociador. En junio, después de tres meses de estancamiento en el escenario político moldavo y contra todo pronóstico, el partido pro-UE Acción y Solidaridad (ACUM) y el pro-ruso Partido Socialista acordaron la formación de un gobierno de coalición –con la líder de ACUM Maia Sandu como nueva primera ministra, y la socialista Zinaida Greceanii como presidenta del Parlamento–, y que tenía entre sus objetivos desplazar del poder al Partido Demócrata del oligarca Vladimir Plahotniuc. El acuerdo se produjo *in extremis*, el 8 de junio, con interpretaciones diferentes sobre si cumplía o excedía el plazo constitucional límite de tres meses. Un día después, el Tribunal Constitucional declaró como no válida la formación del gobierno de coalición al considerar excedido el plazo. Además, retiró al presidente del país, Igor Dodon, sus poderes presidenciales, a quien el Partido Demócrata acusó de no disolver el Parlamento, y en su lugar fue nombrado presidente, Pavel Filip, del Partido Demócrata. El nuevo Gobierno logró apoyos internacionales, Filip dimitió a mitad de junio y un día después el Tribunal Constitucional revocó su dictamen anterior y reconoció a la nueva Administración.

La salida temporal a la crisis política en Moldova reactivó el proceso en Transdniestria, si bien con dificultades. A finales de julio se produjo un encuentro entre los negociadores principales de ambas partes: el viceministro moldavo para la Reintegración, Vasili Sova –designado como nuevo negociador jefe en junio–, y el responsable de Exteriores de Transdniestria, Vitaly Ignatiev. Era la primera reunión a este nivel desde principios de año. A su vez se celebraron negociaciones en el formato 5+2, que agrupa a las partes en conflicto, así como a los mediadores (OSCE, Rusia, Ucrania) y observadores (EEUU y UE), en Bratislava (Eslovaquia) el 9 y 10 de octubre. En la reunión las delegaciones revisaron la situación relativa al paquete de medidas de Berlín Plus y abordaron nuevas áreas prioritarias para la construcción de confianza. No obstante, no lograron alcanzar acuerdo para un nuevo protocolo. Según la OSCE, las partes estuvieron muy cerca de un nuevo acuerdo.

Algunos analistas destacaron ya en junio que el nuevo escenario de gobierno de coalición liderado por ACUM suponía un cambio en la aproximación a la resolución del conflicto. Por una parte, ACUM sería crítico con la estrategia promovida por los mediadores de avanzar con medidas de confianza, al considerar que estas consolidan progresivamente la soberanía de Transdniestria y alejan la solución defendida por Moldova de integridad territorial y un estatus especial similar al de la región de Gagauzia en Moldova. También el presidente moldavo Igor Dodon, del Partido Socialista, habría mostrado reservas respecto a acelerar las negociaciones políticas y se

8. “Berlín Plus” hace referencia a un conjunto de ocho medidas en torno a las cuales las partes negocian desde 2016 y que quedan recogidas en diversos protocolos, como el Protocolo de Berlín (2016) y el Protocolo de Viena (2017). Las medidas incluyen: reapertura del puente Gura Bicului-Bychok, que conecta las dos orillas del río Dniester/Nistru; la certificación oficial por Moldova y el consiguiente reconocimiento de los diplomas universitarios de Transdniestria; garantías de funcionamiento de los colegios de alfabeto latino administrados por Moldova, pero ubicados en Transdniestria; comunicación telefónica fija y móvil entre Moldova y Transdniestria; registro de matrículas de vehículos de Transdniestria; libertad de movimiento para la población de ambos lados de la línea de conflicto; acceso a tierras de cultivo del distrito de Dubasari; y finalización de casos penales contra cargos políticos de las partes en conflicto.

estaría alejando de sus anteriores posiciones favorables a una solución de tipo federal. Además, según algunos análisis, ambos socios de gobierno priorizarían no poner en riesgo la coalición de gobierno. En declaraciones en julio, la primera ministra había denunciado el enriquecimiento ilícito y la corrupción económica en torno al conflicto por parte de actores de Transdniestria. Según Sandu, para la resolución del conflicto era necesario reestablecer antes el orden en el ámbito económico. Por su parte, las autoridades de Transdniestria acusaron en diferentes momentos del año al Gobierno de Moldova de incumplimiento de los compromisos previos y le responsabilizaron de que no se hubiera podido alcanzar un nuevo protocolo en la reunión 5+2 de octubre.

El proceso de diálogo entre las autoridades de Moldova y Transdniestria se vio influido negativamente por la incertidumbre política en Moldova

El proceso negociador se vio afectado a finales de año por una nueva crisis política en Moldova, debido al colapso del gobierno de coalición en noviembre, tras perder una moción de censura impulsada por el Partido Socialista tras desacuerdos sobre el procedimiento de nombramiento del fiscal general. Algunos análisis apuntaron a las reticencias de fondo del Partido Socialista a avanzar hacia un poder judicial independiente que pudiera impulsar la lucha contra la corrupción en el país. El Parlamento aprobó a mediados de ese mes un nuevo Ejecutivo, liderado por el ex ministro de Economía y asesor presidencial Ion Chicu, de carácter provisional hasta la celebración de nuevas elecciones. El nuevo Gobierno, la mitad de cuyos miembros son antiguos asesores de Dodon, obtuvo el apoyo del Partido Demócrata.

Género, paz y seguridad

El proceso de paz continuó sin mecanismos específicos de participación de mujeres en el ámbito formal. En lo que respecta al equilibrio de género en los puestos de alto nivel, tras el cambio de Gobierno en Moldova, la viceprimera ministra de Reintegración y jefa negociadora, Cristina Lesnic, fue sustituida por un hombre, Vasillii Sova. Asimismo, el cargo de representante especial de la OSCE para el proceso negociador lo continuó detentando un hombre, el italiano Franco Frattini, quien fue reelegido para esa posición por la presidencia de turno eslovaca de la OSCE.

Por otra parte, la capital moldava acogió a principios de septiembre la celebración del foro sub-regional Beijing+25 para los países de la Asociación Oriental y Rumanía, con participación de personas expertas, en que se analizó el recorrido de la implementación de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción de 1995. La directora regional de ONU Mujeres para Europa

y Asia Central, Alia El-Yassir, señaló la necesidad de que los países de la región avancen desde los compromisos legales hasta lograr resultados prácticos en el ámbito de la igualdad de género. También señaló la necesidad

de diálogos intergeneracionales y de una mayor participación de la sociedad civil. Durante su visita, El-Yassir se reunió con la nueva primera ministra de Moldova, Maia Sandu. Esta última se comprometió a alinear el marco normativo al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul). Asimismo, se celebró en Georgia una conferencia regional para

fortalecer la implementación de la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad en Armenia, Azerbaiyán, Moldova y Ucrania, en el marco de un proyecto con participación de la Asociación de Política Exterior de Moldova, y que pretende involucrar a las autoridades locales y centrales y a sectores de la sociedad civil para impulsar el papel de las mujeres en los procesos de negociación y construcción de paz en la región.

Ucrania (este)	
Actores negociadores	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia ⁹
Terceras partes	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia) ¹⁰ ; Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia) ¹¹
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

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

10. *Ibíd.*

11. *Ibíd.*

una zona desmilitarizada, que completaba al Protocolo de Minsk. Nuevas escaladas de violencia llevaron al acuerdo de Minsk II en 2015, si bien continuaron la violencia y las discrepancias sobre la implementación. Entre los retos para abordar la resolución del conflicto se incluyen la dimensión de internacionalización de la disputa (principalmente, por el apoyo de Rusia a las milicias y el trasfondo de conflicto entre Occidente y Rusia proyectado en la crisis ucraniana). A la guerra en el este le había precedido una grave crisis general en Ucrania (protestas masivas anti-gubernamentales; salida del presidente Yanukóvich; anexión de Crimea por Rusia) en la que también hubo algunos intentos de negociación entre el entonces Gobierno y la oposición.

El proceso de paz en torno al conflicto del este de Ucrania experimentó avances, en contraste con el estancamiento de 2018, a pesar de las dificultades de fondo para avanzar en las cuestiones sustantivas del conflicto. Durante el año las partes acordaron nuevos altos el fuego, así como nuevos acuerdos de retirada de fuerzas militares de varias zonas y medidas de confianza. Además, **a finales de año se reanudó el formato negociador de Normandía (Ucrania, Rusia, Alemania y Francia), el mecanismo de diálogo político al más alto nivel, paralizado desde octubre de 2016**, que complementa las negociaciones del Grupo Trilateral de Contacto (TCG, por sus siglas en inglés), facilitadas por la OSCE. El proceso transcurrió en un nuevo contexto político en Ucrania, con la victoria en abril en segunda ronda de los comicios presidenciales de Volodimir Zelenski. En su investidura, Zelenski marcó como prioridad principal la consecución de la paz en el este de Ucrania con todas las medidas que fuera necesario.

Durante el año, **se renovó y amplió el alto el fuego en diversas ocasiones.** El 8 de marzo en el marco del TCG las partes alcanzaron un acuerdo de renovación del alto el fuego, que conllevó un descenso de los incidentes en días inmediatamente posteriores, si bien en semanas siguientes se produjeron nuevos incidentes. El 17 de julio, también en el marco del TCG, las partes acordaron un alto el fuego completo, duradero e ilimitado, que prohibía todo tipo de disparos. No obstante, las autoridades ucranianas señalaron que la medida no descartaba el uso de fuego en respuesta a ataques. A su vez, el alto el fuego acordado iba acompañado de prohibición de situar armamento pesado en zonas pobladas o próximo a ellas, especialmente junto a infraestructura y equipamientos civiles, incluyendo colegios, guarderías y hospitales. El acuerdo supuso una reducción muy significativa de la violencia desde su entrada en vigor, el 21 de julio y hasta principios de septiembre.

Por otra parte, durante el año también **se avanzó en otros ámbitos, como el de la implementación de la retirada de fuerzas acordada en 2016 en tres zonas piloto (Stanytsia Luhanska, Zolote y Petrivske).** Así, el

repliegue en Stanytsia Luhanska –zona clave por ser uno de los principales puntos de tránsito para civiles que cruzan entre áreas bajo control del Gobierno y zonas bajo control rebelde– se inició y completó en los últimos días de junio. Además, las partes acordaron reparar el puente de Stanytsia Luhanska –dañado desde 2015–, para facilitar los desplazamientos de la población civil con dificultades de movilidad. El puente fue desminado, reparado y, el 20 de noviembre, inaugurado. A su vez, entre finales de octubre y principios de noviembre se retiraron las fuerzas y armamento de Zolote, zona afectada previamente por violaciones del alto el fuego; y a principios de noviembre se implementó la retirada de fuerzas en Petrivske. Además, en septiembre, Rusia y Ucrania llevaron a cabo un intercambio de prisioneros vinculados al conflicto, 35 de cada parte, incluyendo los 24 marinos ucranianos detenidos por Rusia en el marco de tensiones navales en el mar de Azov.

En los últimos meses del año se asistió a nuevos avances.

El presidente ucraniano anunció en octubre su apoyo a la llamada fórmula Steinmeier, una propuesta formulada en 2016 por el entonces ministro de Exteriores alemán Frank-Walter Steinmeier (actual presidente de Alemania) durante su presidencia de turno de la OSCE, con el fin de desbloquear la cuestión de la celebración de elecciones en las zonas en disputa del este de Ucrania y de otorgarles un estatus especial. Planteaba simultanear ambos procesos para evitar el bloqueo en torno a su orden, si bien no resolvía la cuestión de la recuperación del control de la frontera por parte de Ucrania. Zelensky advirtió que apoyaba la fórmula Steinmeier pero

recuperando el control de la frontera antes de la celebración de comicios en las zonas en conflicto y celebrándose éstos bajo legislación ucraniana. Por su parte, Rusia ya había dado apoyo anteriormente al plan Steinmeier. Asimismo, los líderes de Ucrania, Rusia, Alemania y Francia se reunieron en París en diciembre en el llamado formato de Normandía. Ucrania y Rusia acordaron un alto el fuego pleno e integral para finales de año, así como el intercambio de todos los prisioneros relacionados con el conflicto. También se pactó la retirada de fuerzas y equipamiento de otras tres zonas adicionales para marzo de 2020. El

intercambio de presos se materializó el 29 de diciembre, sin llegar a ser total, pero sí extenso, con 124 personas liberadas por Ucrania –incluyendo cinco ex miembros de las fuerzas ucranianas antidisturbios acusadas de matar a activistas de las movilizaciones antigubernamentales (Maidan) de 2014–, y 76 por parte de las autoridades rebeldes del Donbás. Zelensky y el presidente ruso, Vladimir Putin, en conversación telefónica a final de año, acordaron abordar la posibilidad de un nuevo intercambio, según informó Ucrania. Por otra parte, Ucrania y Rusia alcanzaron a finales de diciembre un acuerdo de cinco años para la continuación del tránsito del gas natural ruso a través del territorio ucraniano.

Género, paz y seguridad

El proceso negociador de Ucrania continuó caracterizado por la falta de participación de mujeres y sociedad civil y escasa integración de la perspectiva de género en sus diversos niveles, según han denunciado activistas y organizaciones de mujeres en diferentes fases del proceso. Por otra parte, **la representante especial de género de la presidencia de turno de la OSCE, Melanne Verwee, realizó un viaje de varios días a Ucrania, en el que se reunió con diversos actores políticos y sociales,** incluyendo con el representante de Ucrania en el grupo de trabajo sobre cuestiones humanitarias del Grupo Trilateral de Contacto, así como con otros representantes gubernamentales. Las reuniones se centraron en la implementación del plan de acción nacional del Gobierno de Ucrania sobre la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad. Se trata de un plan que prioriza la participación de las mujeres en los sectores de seguridad y defensa, sin mecanismos para la participación efectiva y sostenida, directa o indirecta, de mujeres en el proceso de paz. A su vez, abordaron otras cuestiones como la participación de mujeres en los procesos de reforma legislativa, así como la participación de la sociedad civil. Por otra parte, la OSCE informó también de reuniones de la representante especial de género con miembros de organizaciones de la sociedad civil en Kiev y Kramatorsk.

Algunos sectores de mujeres de la sociedad civil continuaron llevando a cabo iniciativas de construcción de paz, incluyendo de provisión de servicios, así como de fomento del diálogo. Con motivo del Día Internacional de la No Violencia, el 2 de octubre cuatro mujeres activistas de ambos lados del conflicto se reunieron junto al puente de Stanytsia Luhanska, en ese momento en proceso de reparación tras permanecer dañado desde 2015 a causa de las hostilidades. En el marco de su visita a Ucrania, Verwee se reunió con algunas de ellas, que subrayaron la necesidad de una mejora de las condiciones en los puestos de control de paso de un lado a otro del conflicto y de la finalización de la violencia, entre otros aspectos.

Rusia y Cáucaso

Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	
Actores negociadores	Gobierno de Armenia, Gobierno de 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 negociaciones experimentó algunos avances, dando continuidad a los progresos de finales de 2018, y en el contexto de cambio de liderazgo en Armenia con Nikol Pashinyan como nuevo primer ministro tras las protestas pacíficas masivas y las elecciones parlamentarias de ese año. También la situación de seguridad en torno a la línea de alto el fuego mejoró en 2019.¹² **El presidente azerbaiyano, Ilham Aliyev, y Pashinyan se reunieron en marzo en Viena, bajo los auspicios de los co-mediadores del Grupo de Minsk de la OSCE, en un encuentro valorado positivamente por ambos mandatarios. Se comprometieron a fortalecer el alto el fuego y el mecanismo de comunicación directo aprobado en 2018,** así como a desarrollar medidas en el ámbito humanitario. El líder armenio descartó que la reunión marcara un hito, pero señaló que se había iniciado un nuevo proceso y que el encuentro había sido positivo para avanzar en la comprensión de cada parte respecto a la otra. El líder azerbaiyano también señaló que la reunión suponía un nuevo inicio para el proceso negociador. Estuvo precedida de una reunión en enero en París entre los ministros de Exteriores de Armenia, Zohrab Mnatsakanyan, y Azerbaiyán, Elmar Mammadyarov con los co-mediadores del grupo de Minsk de la OSCE y el representante personal de la presidencia de turno de la OSCE. En el encuentro las partes acordaron, entre otros aspectos, la necesidad de adoptar medidas concretas para preparar a las poblaciones de ambos países para la paz. Asimismo, a iniciativa rusa, los ministros de Exteriores armenio y azerbaiyano se reunieron de nuevo en abril en Moscú, con participación de los co-mediadores de la OSCE. Se reafirmaron en una salida diplomática al conflicto, se comprometieron a una mayor estabilización de la Línea

12. Véase el resumen sobre Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) en el capítulo 2 (Tensiones) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, 2020.

de Contacto –especialmente durante el desarrollo de actividades agrícolas– y acordaron medidas para permitir mutuamente el acceso a presos en los centros de detención por parte de familiares. Además, los ministros expresaron su voluntad de iniciar un trabajo concreto de establecimiento de contacto entre las poblaciones, incluyendo a través de visitas recíprocas de periodistas.

En nuevas reuniones por separado de los líderes de Exteriores de ambos países con el grupo de Minsk – en mayo en un viaje de los co-mediadores a la región y en junio en EEUU– los co-mediadores expresaron preocupación por los incidentes de violencia que causaron víctimas y llamaron al cumplimiento del alto el fuego. Los ministros volvieron a reunirse conjuntamente en septiembre en Nueva York, coincidiendo con la Asamblea General de la ONU, y por separado con los co-mediadores en octubre en la región. No obstante, no hubo avances significativos en el último trimestre del año y se produjeron algunos episodios de escalada de la retórica acusatoria entre las partes. Así, el Gobierno de Armenia acusó a Azerbaiyán en octubre de adoptar una posición maximalista. Por su parte, el presidente azerbaiyano en noviembre se reafirmó en la soberanía de Azerbaiyán sobre Nagorno-Karabaj y descartó toda posibilidad de independencia del territorio. Los ministros de Exteriores de ambos países se reunieron en diciembre, con mediación de la OSCE, pero sin resultados significativos.

Por otra parte, en diversos momentos del año el Gobierno armenio defendió la opción de que Nagorno-Karabaj pase a formar parte del formato negociador – actualmente sus autoridades son consultadas por los co-mediadores, pero no tienen un estatus formal. Según Pashinyan, dicha posición no era una precondition, pero sí un elemento necesario. Tras una visita a Armenia en noviembre, el ministro de Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, se mostró partidario del reconocimiento de Nagorno-Karabaj en las negociaciones. Azerbaiyán, por su parte, continuó rechazando la exigencia armenia de cambio de formato y en noviembre respondió con la exigencia de participación en el proceso de población desplazada procedente de Nagorno-Karabaj.

Durante el año se pusieron en marcha algunas medidas de confianza y humanitarias, como un intercambio de dos prisioneros en junio, facilitado por el Comité Internacional de la Cruz Roja. Asimismo, y siguiendo el compromiso adoptado por las partes en la cumbre de alto nivel en marzo, en noviembre **se produjo un intercambio de visitas de periodistas de cada país**. Los viajes se produjeron de forma no pública, aunque la información trascendió días después en prensa. Se trata de la primera iniciativa de este tipo desde 2001.

Género, paz y seguridad

El proceso de paz continuó sin mecanismos específicos de participación de mujeres ni de inclusión de la perspectiva de género, y también continuó siendo excluyente para otros sectores de la población civil. Respecto a la percepción social de las mujeres sobre la paz y el proceso de paz, una investigación de la ONG sueca Kvinna till Kvinna identificó que las mujeres de Armenia, Azerbaiyán y Nagorno-Karabaj percibían a su propia sociedad como más pacífica y tolerante que las otras, y que se daba en todas ellas el sentimiento de resignación y de falta de confianza en el proceso de paz.¹³ En algunos casos, especialmente entre mujeres que residían en zonas cercanas a la frontera, se consideraba necesaria una mayor militarización. La mayoría de las entrevistadas se consideraban al margen del proceso de paz, que concebían como un ámbito masculino y de las élites, y no se consideraban como constructoras de paz reales, tampoco aquellas involucradas más directamente en ese ámbito.

Por otra parte, la campaña “Mujeres por la Paz” –que lanzó en 2018 Anna Hakobyan, la periodista y esposa del primer ministro armenio, Nikol Pashinyan, y que tiene el objetivo de promover la resolución pacífica del conflicto de Nagorno-Karabaj– fue presentada en marzo en Washington, meses después de su presentación en 2018 en Moscú. En el contexto de llamamientos internacionales y de mayor apertura de las partes en conflicto a la implementación de medidas de confianza, algunos análisis identificaron una mayor oportunidad para el impulso a la construcción de paz de la mano de iniciativas de mujeres. Asimismo, **el Gobierno de Armenia adoptó en febrero de 2019 su primer Plan de Acción Nacional sobre la implementación de la Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad**, para el periodo 2019-2021. Por su parte, Azerbaiyán continuó sin un plan de acción nacional sobre la Resolución 1325. **El plan de acción nacional armenio no incluyó ningún mecanismo de participación directa o indirecta en el proceso de paz para organizaciones de mujeres o mujeres afectadas por el conflicto**, pese a anunciar en su preámbulo que el Gobierno confiere especial importancia a la participación activa de las mujeres en todas las fases del conflicto. Los objetivos de participación se concretaban en el plan en forma de impulso a la participación de mujeres y la perspectiva de género en las fuerzas de seguridad; la cooperación entre órganos de gobierno; y participación en las esferas económica, social, educativa y medioambiental. El plan abordaba también la situación de las mujeres afectadas por el conflicto a través de la promoción de campañas de sensibilización y programas dirigidos a organizaciones de mujeres afectadas por el conflicto, así como de medidas de protección.

13. Kvinna till Kvinna, *Listen to Her – Gendered Effects of the Conflict over Nagorno-Karabakh and Women's Priorities for Peace*, 2019.

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 diálogo afrontó obstáculos en 2019 en los dos niveles del proceso de paz –las Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID), el más alto nivel político; y los mecanismos de prevención y gestión de incidentes (IPRM). Se produjeron cuatro rondas de las GID en 2019 (abril, julio, octubre y diciembre). Rusia, Osetia del Sur y Abjasia abandonaron de nuevo las sesiones del grupo de trabajo sobre cuestiones humanitarias de las GID, impidiendo abordar de la cuestión de la población desplazada. En el grupo de trabajo sobre seguridad, las partes mantuvieron sus posturas enfrentadas. Georgia puso énfasis en la denuncia de la militarización por

parte de Rusia, Abjasia y Osetia del Sur, su realización de ejercicios militares y el establecimiento de barreras en las zonas fronterizas. También denunció la vulneración de los derechos de la población georgiana en zonas bajo control de las regiones independientes de facto, incluyendo del derecho a la educación en lengua materna. Además, denunció detenciones ilegales y secuestros. Reclamó la investigación sobre la muerte de varias personas georgianas, incluyendo un joven georgiano muerto bajo custodia policial en Abjasia en marzo de 2019. Exigió la retirada de las tropas rusas en ambas regiones y el establecimiento de mecanismos internacionales de seguridad. Por su parte, en las rondas de las GID de 2019 Rusia, Abjasia y Osetia del Sur destacaron la estabilidad en la zona fronteriza y denunciaron las relaciones entre Georgia y la OTAN y los ejercicios de esta organización en el país como una amenaza a la seguridad de la región. Según Rusia, la insistencia de Georgia en la retirada de tropas bloqueaba las negociaciones.

Las GID se vieron influidas por el contexto regional y local. El clima en la ronda de julio de las GID se vio afectado por las protestas antigubernamentales y contrarias a Rusia que experimentó Georgia a finales de junio. Más de 240 personas resultaron heridas en choques con la Policía mientras manifestantes trataban de entrar en el Parlamento. Las movilizaciones se desencadenaron tras un encuentro de parlamentarios ortodoxos en Georgia durante el cual un parlamentario ruso tomó el escaño del presidente del Parlamento georgiano. Hubo cientos de detenidos y denuncias de uso excesivo de la fuerza. En reacción, Rusia impuso medidas temporales, como la prohibición de vuelos a Georgia. Algunos sectores mantuvieron protestas diarias en semanas siguientes, reanudándose más ampliamente en septiembre. En noviembre se produjo una nueva oleada de movilizaciones opositoras en Georgia, en protesta por la no aprobación de un nuevo sistema electoral, lo que incumplía los compromisos del Ejecutivo ante la crisis de junio, y en diciembre hubo también protestas opositoras y pro-gubernamentales. Por otra parte, en las GID también se abordó la situación de cierre de cruces fronterizos, como el del puente de Enguri, cerrado en junio por Abjasia alegando protestas provocativas georgianas en el cercano distrito de Zugdidi, si bien en la ronda de octubre se celebró su reapertura. A su vez, la situación de incremento de la tensión en la zona en torno a Chorchana y Tsnelsi también se abordó en las GID de octubre. Rusia acusó a Georgia de iniciar una disputa, con la construcción de un puesto de control policial en la zona, que llevó a Osetia del Sur a lanzar un ultimátum para su retirada, a instalar otro y a imponer el cierre temporal de la frontera. El Gobierno georgiano denunció la movilización de personal y equipamiento militar en esa zona tras el ultimátum osetio y advirtió del riesgo de confrontación grave. Los co-mediadores instaron a la contención. Rusia denunció el rechazo de Georgia a delimitar la frontera en las zonas disputadas. A principios de diciembre, Osetia del Sur suavizó

algunas de las restricciones en la frontera, solo para la salida de personas jubiladas o en graves condiciones de salud, y llevó a cabo algunas liberaciones de personas georgianas detenidas por cruzar la frontera, incluyendo de un conocido doctor georgiano. En la última ronda de las GID en 2019, el 10 y 11 de diciembre, los co-mediadores advirtieron del deterioro de la situación en terreno, especialmente en la zona de Chorchana y Tsnelisi, de las restricciones a la libertad de movimiento y del cierre durante más de cinco meses de los puntos de cruce en la frontera administrativa de Georgia y Osetia del Sur.

Respecto a los mecanismos IPRM, el de Abjasia se mantuvo suspendido –cancelado desde junio de 2018, abandonado por Abjasia. El Gobierno georgiano y los co-mediadores instaron en las GID a su reanudación, sin éxito. El IPRM de Osetia del Sur, suspendido entre septiembre y diciembre de 2018, fue convocado con regularidad, si bien a finales de agosto el incremento de tensión llevó a su interrupción, según informó la misión de la UE EUMM. Los temas abordados en el IPRM de Osetia del Sur durante el año incluyeron la situación de seguridad, los puntos de cruce, la investigación sobre víctimas mortales, la instalación de elementos que actúan como barreras en áreas fronterizas, el uso de la línea de comunicación directa entre las partes para la gestión de incidentes, denuncias de violaciones del espacio aéreo, entre otras.

Por otra parte, **la nueva presidenta georgiana, Salome Zurbishvili –en el cargo desde diciembre de 2018–, reclamó durante el año un mayor perfil político para las GID, afirmando que era demasiado técnico.** Defendió un formato más activo y efectivo para lograr una solución política. Asimismo, durante el año el Gobierno georgiano puso en marcha medidas de construcción de confianza dirigidas a la población de Abjasia y Osetia del Sur, enmarcadas en su plan “Un paso para un futuro mejor”, anunciado en 2018. Incluyeron medidas de reconocimiento de la ciudadanía, subvenciones y un programa de facilitación del ingreso de estudiantes de las dos regiones en el sistema universitario de Georgia.

Género, paz y seguridad

El Gobierno georgiano mantuvo su práctica institucionalizada de reuniones entre representantes gubernamentales participantes en las GID y en los IPRM y población civil afectada por el conflicto, incluyendo organizaciones de mujeres. Se trata de una aproximación iniciada por ONU Mujeres en 2013 y que posteriormente pasó a organizar el Gobierno, con apoyo de la agencia de la ONU. Se celebraron reuniones de este tipo en torno a los IPRM, como las de abril en Gori y junio en dos localidades en los distritos de Tslenjikhá y Zugdidi. En ellas se explicaron los resultados de los

IPRM y organizaciones de mujeres, otros sectores de población afectada y personas expertas compartieron prioridades como la necesidad de abordar la situación de seguridad en torno a la línea de demarcación fronteriza y las barreras en la zona fronteriza. También reclamaron mejoras en la infraestructura de carreteras, en la cobertura telefónica y de internet, los sistemas de riego y servicios de salud, así como más información sobre el sistema de comunicación directa entre las partes en conflicto para la gestión de incidentes. Pusieron énfasis también en las dificultades económicas en las áreas fronterizas, como factor que lleva al éxodo de población, especialmente de jóvenes, de estas zonas. A su vez, se abordó la interrupción de los IPRM de Abjasia y estrategias para su reanudación.

También se reunieron participantes de Georgia en las GID y sectores de población afectada, incluyendo organizaciones de mujeres, en mayo, con apoyo de ONU Mujeres y el Departamento de Estado de EEUU, en las que se abordaron los resultados de la 47ª ronda de las GID, celebrada en abril. Se abordó la cuestión de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz. Según ONU Mujeres, representantes de organizaciones de mujeres y expertas plantearon temas como la libertad de movimiento, cuestiones medioambientales, casos de trata de mujeres y estrategias de prevención de trata. Además, señalaron la necesidad de promover instrumentos de derechos humanos, especialmente de las mujeres y niñas, de Abjasia y Osetia del Sur.

Por otra parte, tres organizaciones de Georgia (Asociación de mujeres desplazadas internas Consent, el Centro de Información de Mujeres y el Fondo Humanitario-Cultural Sukhumi), ONU Mujeres y el Departamento de Estado de EEUU iniciaron un proceso de concreción del plan de acción nacional sobre la Resolución 1325 en el ámbito local en 10 municipios de Georgia, seleccionadas por su cercanía a la línea de demarcación fronteriza y por la elevada concentración de población desplazada. El proceso incluye encuentros y consultas sobre las prioridades locales. Según ONU Mujeres, entre los temas destacados por las participantes, se incluyen los problemas de subsistencia y alojamiento, las detenciones de personas que cruzan la frontera, las violaciones de derechos humanos y los impactos del cierre de pasos fronterizos con Abjasia.

Sudeste de Europa

Chipre	
Actores negociadores	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre
Terceras partes	ONU, UE; Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
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 una zona desmilitarizada, conocida como la zona de amortiguación o “Línea Verde”, supervisada por la ONU. Desde la división de la isla se han sucedido los intentos de solución, como los diálogos de alto nivel en los años setenta y las iniciativas de aproximación promovidas por sucesivos secretarios generales de la ONU en décadas siguientes. El Plan Annan para una federación bicomunal y bizonal fue aprobado en referéndum en 2004 por la población turcochipriota y rechazado por la grecochipriota. Tras el fracaso del diálogo Christofias-Talat (2008-2012), en 2014 se inició una nueva etapa de negociación que ha generado elevadas expectativas.

El proceso de paz continuó estancado, con reuniones informales pero sin una reanudación formal de las negociaciones, suspendidas desde 2017, y en medio de la persistente tensión entre Turquía y Chipre sobre la exploración de gas en las aguas en torno a la isla y de un incremento de la tensión en la zona de amortiguación (Línea Verde) en Chipre. La representante especial del secretario general de la ONU y asesora especial adjunta, Elizabeth Spehar, se reunió en febrero y agosto con los líderes grecochipriota y turcochipriota, Nikos Anastasiades y Mustafa Akinci, con el objetivo de llegar a un acuerdo sobre los términos de referencia para reiniciar las negociaciones sustantivas sobre el conflicto de la isla. A su vez, la alta funcionaria de Naciones Unidas Jane Holl Lute también llevó a cabo consultas por separado con ambos líderes, con los países garantes (Grecia, Reino Unido y Turquía) y con la UE (observadora en la Conferencia de Chipre). **El secretario general de la ONU, António Guterres, mantuvo una reunión informal en noviembre con los dos líderes. Guterres se comprometió en noviembre a explorar con las partes y las tres potencias garantes la posibilidad de una reunión informal en el formato 5+ auspiciada por la ONU.** A lo largo del año y en la reunión con Guterres, las partes se reafirmaron en su compromiso con la consecución de una solución al conflicto basada en el establecimiento de una

federación bizonal y bicomunal con igualdad política, así como en su compromiso con la Declaración de 2014 y con el marco de seis puntos propuesto por la ONU en 2017 (territorio, igualdad política, propiedad, igualdad de trato, seguridad y garantías). Pese a este compromiso, la retórica pública de las partes continuó siendo divisoria.

Las partes en conflicto sí lograron avances en el diálogo al nivel de los comités técnicos y en el ámbito de las medidas de construcción de confianza.

En febrero los dos líderes se comprometieron a intensificar el trabajo de los comités y durante el año se reactivaron grupos de trabajo anteriormente paralizados. Algunos estuvieron especialmente activos, como el de Asuntos Económicos y Comerciales, el de Cultura y el de Educación. Asimismo, se estableció un mecanismo financiado por PNUD y la UE para el apoyo a las actividades de los comités. Entre las medidas de confianza llevadas a cabo, se logró implementar la interoperabilidad de los teléfonos móviles y la interconexión de las redes eléctricas. Por otra parte, los dos líderes reafirmaron su acuerdo para el desminado en nueve zonas en cada comunidad. También se llevó a cabo un intercambio de obras de arte pictórico grecochipriota que permanecían bajo control turcochipriota desde la división de la isla y de registros audiovisuales de artistas turcochipriotas que estaban bajo custodia grecochipriota. En el ámbito religioso, con facilitación de la misión de la ONU, UNFICYP, y de la llamada Vía Religiosa –iniciativa de diálogo entre líderes religiosos de la isla para contribuir al proceso de paz, con apoyo de Suecia–, se pudo realizar una peregrinación a una mezquita en la ciudad portuaria de Larnaca. A su vez, por vez primera desde 1963, antiguos habitantes turcochipriotas de un pueblo del distrito de Nicosia pudieron rezar en la mezquita de esa localidad, en la zona de amortiguación, en un clima de acogida por parte de los habitantes grecochipriotas, según destacó la ONU, cuya misión de mantenimiento de la paz facilitó el acceso para numerosos otros actos religiosos y de conmemoración durante el año.

El proceso de paz en Chipre continuó estancado, sin que las reuniones informales en 2019 consiguieran generar acuerdo suficiente para su reanudación

El proceso de paz transcurrió en un clima de disputa internacional entre el Gobierno grecochipriota y el de Turquía, en torno al gas en aguas cercanas a la isla. Tras el anuncio en febrero de nuevos hallazgos de reservas significativas de gas por parte de ExxonMobil en la llamada Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Chipre –delimitada por

Chipre con los países vecinos Israel, Egipto y Líbano–, el gobierno turcochipriota afirmó en abril que llevarían a cabo exploración de recursos en la ZEE de la mano de Turquía. Ankara también anunció actividad exploratoria y desplegó varios buques en aguas de la ZEE, escoltados por buques de guerra y drones militares. En respuesta, la UE acordó en julio sanciones contra Turquía. El Gobierno turco firmó un pacto en noviembre con el

14. Véase el resumen sobre Libia en el capítulo 6 (Oriente Medio).

gobierno internacionalmente reconocido de Libia (GNA) sobre temas de seguridad y para la demarcación de la frontera marítima de sus zonas económicas exclusivas, solapándose con otros países y atribuyendo a Turquía derechos de exploración de gas sobre un área amplia del Mediterráneo oriental.¹⁴ Chipre, Grecia y Egipto – quienes según el pacto turco-libio deberían obtener autorización de Turquía para explorar en la zona en disputa– denunciaron el acuerdo, que también fue criticado por la UE. De manera general Turquía rechaza la actividad de exploración y perforación de Chipre ante la situación de conflicto no resuelto y reclama su paralización hasta que no haya un acuerdo de reunificación de la isla. El Gobierno turcochipriota también reclama un mecanismo para compartir los ingresos procedentes de la explotación de los recursos. El Ejecutivo grecochipriota, por su parte, defiende su soberanía sobre la ZEE y alega que una parte de los beneficios se entregarán a la parte turcochipriota cuando se logre un acuerdo de resolución.

Género, paz y seguridad

El comité técnico sobre igualdad de género del proceso de paz –establecido en 2015– reanudó en marzo su actividad, tras su estancamiento en 2018. Así lo anunciaron sus co-líderes Xenia Loizidou y Mine Yücel, que señalaron que el grupo de trabajo se centraría en cuestiones de cambio climático. No obstante, la información del comité durante el resto del año fue escasa. Por otra parte, la representante especial del secretario general de la ONU y asesora especial adjunta destacó en febrero el impacto negativo de la paralización de las negociaciones en la sociedad, incluyendo las mujeres, en términos de decepción, y al mismo tiempo señaló la necesidad de un proceso de paz más inclusivo. La representante especial destacó el trabajo por la paz de mujeres de ambas comunidades de la isla y el potencial en este ámbito.

Por otra parte, la **Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo (MWMN, por sus siglas en inglés) anunció en mayo el establecimiento de una filial en Chipre.** El anuncio seguía a un encuentro celebrado en Chipre en 2018 entre una treintena de mujeres de ambas comunidades de la isla, organizado por el Lobby de Mujeres de Chipre, con apoyo de la MWMN, la Red de Mujeres Mediadoras de la Commonwealth, la organización internacional Liga Internacional de las Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF) y la UNFICYP, con el objetivo de abordar la situación, necesidades y demandas en torno al conflicto y de identificar oportunidades de construcción de paz. El lanzamiento oficial en 2019 de la filial en Chipre incluyó un acto público sobre los retos para la participación efectiva de las mujeres en la mediación y la construcción de paz y un taller sobre mediación.

La Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo estableció una antena en Chipre

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 se mantuvo estancado en 2019, sin reuniones entre sus equipos negociadores durante 2019 y las perspectivas de reanudación resultaban complejas, ante la inmovilidad de las partes. El proceso había quedado suspendido a

finales de 2018, cuando Serbia decidió aparlo en protesta por la imposición de aranceles del 100% a los productos procedentes de Serbia, medida de represalia de Kosovo contra lo que considera obstáculos de Serbia al reconocimiento internacional de Kosovo. A lo largo de 2019 el presidente serbio, Aleksandar Vučić, insistió en que la cancelación del arancel era una condición indispensable para reiniciar el diálogo. Las autoridades kosovares insistieron en diversos momentos que el arancel seguiría aplicándose si Serbia no cambiaba de posición respecto al reconocimiento internacional y que las relaciones comerciales no podían abordarse por separado del diálogo político con Serbia. El primer

ministro insinuó que el reconocimiento de Kosovo era un punto de partida para continuar el diálogo, mientras el Gobierno de Serbia señaló que no se podía establecer de antemano el resultado del diálogo y cuestionó que Kosovo tuviera voluntad de negociar.

Se sucedieron los llamamientos internacionales para el reinicio de las negociaciones, en el marco de reuniones, cumbres y posiciones políticas. La alta representante de la UE, Federica Mogherini, instó a las autoridades kosovares a retirar los aranceles en diversas ocasiones, incluyendo durante una reunión que mantuvo en enero con la delegación negociadora kosovar. Alemania y Francia incrementaron su perfil en la búsqueda de una salida a la crisis en el marco de una cumbre informal sobre los Balcanes Occidentales en abril en Berlín, que había generado expectativas por la oportunidad de acercamiento entre las partes. Aunque los líderes de Kosovo y Serbia acordaron continuar con los esfuerzos para aplicar los pactos alcanzados hasta la fecha, no se logró el reinicio del proceso. La reunión de seguimiento prevista para julio en París fue cancelada. Por otra parte, el llamado Quinteto (EEUU, Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia) instó en agosto a Kosovo a retirar los aranceles y a Serbia a poner fin a su campaña por la cesación del reconocimiento de Kosovo. El secretario general de la ONU llamó a la eliminación de todos los obstáculos que impedían el diálogo y alertó de que el estancamiento en las negociaciones frenaba los avances para la normalización de las relaciones y suponía una amenaza para la estabilidad. Por otra parte, durante el año Kosovo defendió que EEUU fuera incluido en el formato negociador facilitado por la UE. A finales de año los presidentes de Serbia y de Kosovo mantuvieron una reunión informal bajo los auspicios del presidente francés, Emmanuel Macron, en el marco de una cumbre internacional sobre gobernanza. Vučić reiteró que la retirada de los aranceles era una condición necesaria para el reinicio del diálogo. El presidente de Kosovo, Hashim Thaci, afirmó estar dispuesto a una rápida reanudación del diálogo si Serbia no ponía condiciones.

Por otra parte, el proceso afrontó incertezas relativas al equipo negociador de Kosovo.

El Tribunal Constitucional de Kosovo dictaminó en junio la inconstitucionalidad del mandato y competencias de la delegación negociadora de Kosovo, por solaparse con otras instituciones. El Parlamento de Kosovo había aprobado –sin participación de los diputados serbokosovares de la Lista de Serbia– en marzo de 2019 legislación sobre las responsabilidades y competencias de la delegación –establecida en diciembre de 2018 y compuesta por representantes del gobierno, de la oposición política y de la sociedad civil, sin participación serbokosovar. El mandato aprobado establecía márgenes más estrictos para el diálogo con Serbia, por lo que había recibido críticas de representantes políticos serbokosovares y del Gobierno de Serbia. El

dictamen del Tribunal Constitucional dejaba sin efectos a la delegación. El periodo posterior al fallo judicial estuvo condicionado por la situación de interinidad política en Kosovo, tras la dimisión del primer ministro, Ramush Haradinaj, en julio –tras ser convocado por las Salas Especializadas y la Fiscalía Especializada, que investigan crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra, entre otros, cometidos entre 1998 y 2000–, y la convocatoria de elecciones parlamentarias anticipadas en octubre. En el periodo preelectoral y electoral las formaciones políticas albanokosovares endurecieron sus posiciones respecto a las condiciones para el diálogo con Serbia. En ese contexto y anulado legalmente el anterior equipo negociador, el nuevo mandato, equipo y aproximación a las negociaciones por parte de Kosovo quedaba supeditado a la posición del nuevo gobierno. El líder de Vetevendosje y posible futuro primer ministro, Albin Kurti, afirmó en diciembre que el proceso negociador no debería continuar dirigido por los presidentes de ambos territorios.

Género, paz y seguridad

El proceso de diálogo, paralizado durante 2019, continuó sin mecanismos específicos de participación de mujeres y de la sociedad civil de Kosovo y Serbia. Por otra parte, representantes de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres, reclamaron el incremento de la presencia de mujeres en los procesos políticos de alto nivel en Kosovo, en el marco de un evento coorganizado por la ONU y la UE en marzo relativo a la agenda de mujeres, paz y seguridad.

Otras recomendaciones resultantes del acto incluyeron la necesidad de mayores esfuerzos para implementar la ley sobre igualdad de género, con especial atención a las mujeres de comunidades no mayoritarias; el incremento de las cuotas de género en el Parlamento y la inclusión de mujeres en cargos asesores; el impulso a las necesidades y preocupaciones de las supervivientes de violencia sexual relacionada con el conflicto en la agenda de los procesos políticos; y el impulso y aceleración de la iniciativa de Comisión Regional para el Establecimiento de los Hechos sobre todas las Víctimas de

Crímenes de Guerra y otras graves Violaciones de los Derechos Humanos cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia (RECOM).

Por otra parte, continuó activa la comisión del Gobierno de Kosovo que tiene el mandato de verificar y reconocer la condición de víctimas de la violencia sexual relacionada con el conflicto y proporcionar reparación. Desde su inicio en febrero de 2018 y hasta mediados de septiembre de 2019 se habían recibido 1.057 solicitudes y se había reconocido el estatus de supervivientes a 406 personas (394 mujeres y 12 hombres). Durante el año se llevaron a cabo diversos actos de la sociedad civil para sensibilizar sobre el

El proceso de negociaciones entre Serbia y Kosovo permaneció estancado durante 2019 y se sucedieron los llamamientos internacionales para su reinicio

tema. En su informe de octubre, el secretario general de la ONU expresó preocupación sobre las limitaciones del proceso de reparación, al no incluirse los casos de violencia sexual de poco después del fin de la guerra y por no incluir a personas víctimas de comunidades no mayoritarias, por lo que llamó a un enfoque plenamente inclusivo. A su vez, algunas ONG de Kosovo señalaron que el proceso de verificación estaba transcurriendo muy lentamente y que no incluía órganos supervisores. Por su parte, la Red de Mujeres de Kosovo (KWN, que agrupa a 141 organizaciones) visitó en junio la comisión

y mostraron apoyo a su trabajo. Por otra parte, en junio representantes de la sociedad civil se manifestaron en la capital hasta la sede del Parlamento en apoyo a las víctimas de violencia sexual durante la guerra y en protesta por la instrumentalización política de las experiencias de violencia sexual. En Serbia activistas de Mujeres de Negro y de otras organizaciones de la sociedad civil se manifestaron en marzo ante el Parlamento serbio para conmemorar a las víctimas albanokosovares de la guerra y denunciar el silencio institucional al respecto.

