

Introducción

Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2019. El examen de la evolución y las dinámicas de 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, terceras partes que ejercen tareas de facilitación o mediación, sociedad civil, entre otros. El anuario también pretende visibilizar 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 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 2019, 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 regional. 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, incluyendo referencias a la agenda de género, paz y seguridad.

1. Negociaciones en 2019: panorámica global y principales tendencias

- Durante 2019 se identificaron 50 procesos y negociaciones de paz en el mundo. El mayor número de casos se registró en África (19), seguido de Asia (12), Europa (siete), Oriente Medio (siete) y América (cinco).
- Se identificaron cinco nuevas iniciativas de negociación en el año 2019, correspondientes a Camerún, Haití, Papúa Nueva Guinea, Iraq e Irán.
- Los gobiernos y grupos armados de oposición o movimientos político-militares fueron los principales actores negociadores en la mayor parte de los procesos analizados.
- En la mayor parte de los procesos y negociaciones analizados –80% de los casos– se identificó la participación de terceras partes en tareas de mediación y facilitación, exceptuando el continente asiático.
- La ONU estuvo presente en casi la mitad de los casos donde se identificó la implicación de una tercera parte. La organización internacional se involucró en los procesos de negociación a través de diversos formatos, entre ellos enviados especiales.
- Uno de los asuntos que estuvo más presente en las agendas de negociación fue la búsqueda de treguas, altos el fuego y cese de hostilidades, siguiendo la tendencia de años anteriores.
- El análisis de los diferentes procesos en 2019 confirmó las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para participar de forma significativa en procesos formales y para la incorporación de la perspectiva de género en las negociaciones.

Durante el año 2019 se identificaron 50 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 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 y dimensión de género en las negociaciones de paz.

Tabla 1.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en 2019

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)	Comunidad de Estados de África del Este (EAC por sus siglas en inglés), ONU
Camerún (Ambazonia/ North West y South West)	Gobierno, oposición política (SDF, MRC) y sectores de la oposición política separatista	Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, Suiza, Centre for Humanitarian Dialogue
Eritrea – Etiopía	Gobierno de Eritrea y Gobierno de Etiopía	Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, EEUU
Etiopía (Ogadén)	Gobierno, movimiento político militar ONLF	Kenia, Eritrea, Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Suecia

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 diferenciados 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		
Etiopía (Oromiya)	Gobierno, movimiento político militar OLF	--
Libia	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN), LNA	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Alemania, Francia, Italia, Rusia y Turquía
Mali	Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) – MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA	Argelia, Francia, Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), UA, ONU, UE, Centre for Humanitarian Dialogue, Carter Center, organizaciones de la sociedad civil, Mauritania
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, RENAMO	Equipo mediador nacional, Comunidad de Sant'Egidio (Vaticano), Iglesia Católica, ONU, Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), UA, UE, Botswana, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza, Tanzania
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 anti balaka	Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (UA y CEEAC con apoyo de la ONU, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad), Comunidad de Sant'Egidio, ACCORD, OCI, Grupo de Apoyo Internacional (ONU, UE, entre otros), Centre for Humanitarian Dialogue, China, Rusia, Sudán
RDC	Gobierno, Alianza por la Mayoría Presidencial, oposición política y social	Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Iglesia de Cristo en el Congo, Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), UA, UE, ONU, OIF y EEUU
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, facciones del grupo armado Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC)	Centre for Humanitarian Dialogue, Comunidad de Sant'Egidio, Gambia, Guinea-Bissau
Somalia	Gobierno Federal, líderes de los estados federales y emergentes (Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste), movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal-Jama'a, líderes de clanes y subclanes, Somalilandia	ONU, IGAD, Turquía, entre otros
Sudán³	Gobierno de Sudán, coalición opositora "Sudan Call" formada por partidos de oposición nacional y Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur), Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW, Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N)	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania, UA, UNAMID, Etiopía, Sudán del Sur, Uganda
Sudán del Sur	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO) y una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros)	"IGAD Plus": IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Yibuti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU, South Sudan Council of Churches
Sudán - Sudán del Sur	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), Egipto, Libia, EEUU, UE
América		
Colombia (FARC)	Gobierno y FARC	Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Componente Internacional de Verificación (Secretaría Técnica de los Notables, Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame)

3. En 2019 los tres procesos y negociaciones de paz que transcurrían en Sudán en 2018, se fusionaron en uno, debido a la finalización del espacio de diálogo nacional entre el Gobierno y la oposición luego de la conformación de un Gobierno de Transición, así como a la fusión en un solo espacio de negociación de paz los casos de Darfur y las denominadas "Dos Áreas" (Kordofán Sur y Nilo Azul). Ambos procesos (transición post Omar al-Bashir y la negociación con los grupos armados de Darfur y de Kordofán Sur y Nilo Azul) se analizan de forma conjunta en el capítulo.

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
América		
Colombia (ELN)	Gobierno y ELN	Países garantes (Brasil, Noruega, Cuba, y Chile), países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia)
Haití	Gobierno, oposición política y social	--
Nicaragua	Gobierno, oposición política y social	Vaticano, OEA
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Noruega, Grupo Internacional de Contacto
Asia		
Afganistán	Gobierno, insurgencia talibán, EEUU	Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, ONU
China (Tíbet)	China, Gobierno tibetano en el exilio	--
Corea, RPD – Corea, Rep. de	Corea del Norte, Corea del Sur	--
Corea, RPD – EEUU	Corea del Norte, EEUU	--
Filipinas (MILF)	Gobierno, MILF	Malasia, International Contact Group, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team, Independent Decommissioning Body
Filipinas (MNLF)	Gobierno, MNLF (facción liderada por Nur Misuari)	--
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 indio, NSCN-IM, NNPG: GPRN/NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord) y NNC/GDRN/NA, ZUF	--
Myanmar	Gobierno; grupos armados firmantes del acuerdo de alto el fuego (NCA): DKBA, RCSS/SSA-South, CNF, KNU,KNLAPC, ALP, PNLO, ABSDF, NMSP y LDU; grupos armados no adheridos al NCA: UWSP, NDAA, SSPP/SSA-N, KNPP, NSCN-K, KIA, AA, TNLA, MNDAA	China
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)	Gobierno, Gobierno Autónomo de Bougainville	ONU, Conciliation Resources
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; 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 francés 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 ⁴	OSCE, UE y ONU; EEUU Rusia ⁵
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 ⁶	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ⁷); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ⁸)

4. 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.

5. Ibid.

6. 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.

7. Ibid.

8. Ibid.

Oriente Medio		
Irán (noroeste) ⁹	Gobierno, Cooperation Center of Iranian Kurdistan's Political Parties (organización paraguas de grupos kurdos que incluye facciones de Komala y del KDP)	Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF)
Irán (programa nuclear)	Irán, P4+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), UE	ONU, Francia, Japón, Omán
Iraq ¹⁰	Actores políticos de diverso signo	Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Iraq (UNAMI)
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP), Hamas, Jihad Islámica	Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Francia, Egipto, Rusia, Omán
Palestina	Hamas, Fatah	Egipto, Qatar
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, UE, EEUU, Rusia, Turquía, Irán
Yemen	Gobierno de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansar Allah South Transitional Council (STC), Arabia Saudita	ONU, Kuwait, Omá, Arabia Saudita,

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.

En cuanto a la **distribución geográfica de los procesos y negociaciones en 2019**, la mayor parte de los casos analizados se concentró en África, que albergó 19 procesos de negociación, equivalentes a un 38% del total. Asia fue la segunda región con un mayor número de casos, con un total de 12, que representan un 24% de las negociaciones en 2019. El resto de las negociaciones se distribuyeron entre Europa, con siete casos (14%), Oriente Medio, también con siete (14%) y América, con cinco (10%). Cabe mencionar que el alto porcentaje de negociaciones en África tiene una correlación con el hecho de que el continente es escenario también del mayor número de conflictos armados y tensiones a nivel global.¹¹ En términos comparativos con el año anterior se identificó un leve aumento en el número de procesos y negociaciones de paz analizados a nivel mundial, ya que en 2017 se contabilizaron 43 casos y en 2018 fueron 49, frente a 50 en 2019. El incremento de procesos

La mayor parte de las negociaciones en 2019 tuvo lugar en África (38%), seguido de Asia (24%), Europa (14%), Oriente Medio (14%) y América (10%)

en 2019 respondió al mayor número de casos en Asia, Oriente Medio y América. En Europa se identificó el mismo número de procesos y negociaciones que el año anterior, mientras que en África se redujo el número de casos. La reducción se debe a la normalización de

las relaciones entre Yibuti y Eritrea, por lo que esta negociación política dejó de ser analizada en el informe, y por el fin de la mediación del presidente de Ghana, Nana Akufo-Addo, en la crisis política en Togo. Esta crisis, aunque lejos de estar resuelta, se canalizó en el marco de las instituciones políticas del país. Por otra parte, los tres procesos y negociaciones de paz que transcurrían en Sudán en 2018, se redujeron a uno al finalizar el año 2019. Por un lado, debido a que el diálogo nacional que impulsaba el Ejecutivo de Omar al-

Bashir con los grupos opositores y armados nacionales llegó a su fin con la caída de su Gobierno luego de tres décadas en el poder. Ello dio pie a un nuevo proceso de negociación entre la Junta Militar y la oposición nacional, que contó con la participación y presión de diferentes actores externos, para la conformación de un gobierno de transición cívico-militar que incorporó a la oposición y sus demandas. Por otro lado, el nuevo gobierno de transición de Sudán fusionó en un solo espacio de negociación de paz, en Juba, los casos de Darfur y las denominadas "Dos Áreas" (Kordofán Sur y Nilo Azul), con el objetivo de lograr una paz final y estable para todo el territorio. Los tres procesos (transición post Omar al-Bashir, la negociación con los grupos armados de Darfur y la negociación de Kordofán Sur y Nilo Azul) se analizan de forma conjunta en este informe.

Las nuevas negociaciones de paz en 2019 correspondieron a la situación en Camerún, debido a las iniciativas que promovió Suiza y la organización Centre for Humanitarian Dialogue para trasladar al diálogo nacional camerunés las propuestas de algunos

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



9. Contactos de carácter exploratorio.

10. Ibid.

11. Véase el anexo 1 (Resumen de los conflictos armados en el mundo en 2019) y anexo 2 (Resumen de las tensiones en el mundo en 2019). Para más información sobre el panorama de conflictos armados y tensiones a nivel global, véase Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria, 2020.

actores políticos separatistas de las regiones de mayoría anglófona del país; en Haití, donde se iniciaron diversas iniciativas para promover un proceso de diálogo nacional entre el Gobierno y la oposición; en Papúa Nueva Guinea, donde el Gobierno papú y las autoridades de Bougainville entablaron un diálogo tras el referéndum de autodeterminación celebrado a finales de 2019 en la isla; y finalmente en Oriente Medio, donde se impulsaron dos iniciativas de carácter exploratorio y relativamente incierto relacionadas por una parte con la tensión en Iraq vinculada a las protestas antigubernamentales y por otra parte con la tensión en el noroeste de Irán vinculada a la oposición política y armada por parte de actores kurdos.

En lo que hace referencia a los **actores involucrados en los procesos y negociaciones de paz**, volvió a constatarse que en la totalidad de los casos una de las partes interlocutoras eran los gobiernos de los Estados en los que transcurrían los conflictos y/o tensiones. Los gobiernos de los respectivos Estados mantuvieron interlocución –directa o indirecta– con actores de diversa índole, según las peculiaridades de cada contexto, pero que en términos generales incluyeron a grupos armados no gubernamentales –a nivel individual o en agrupación–; a una combinación más compleja de actores armados y políticos de la oposición; a grupos o plataformas opositoras eminentemente políticas; a los gobiernos de otros Estados –en el caso de disputas

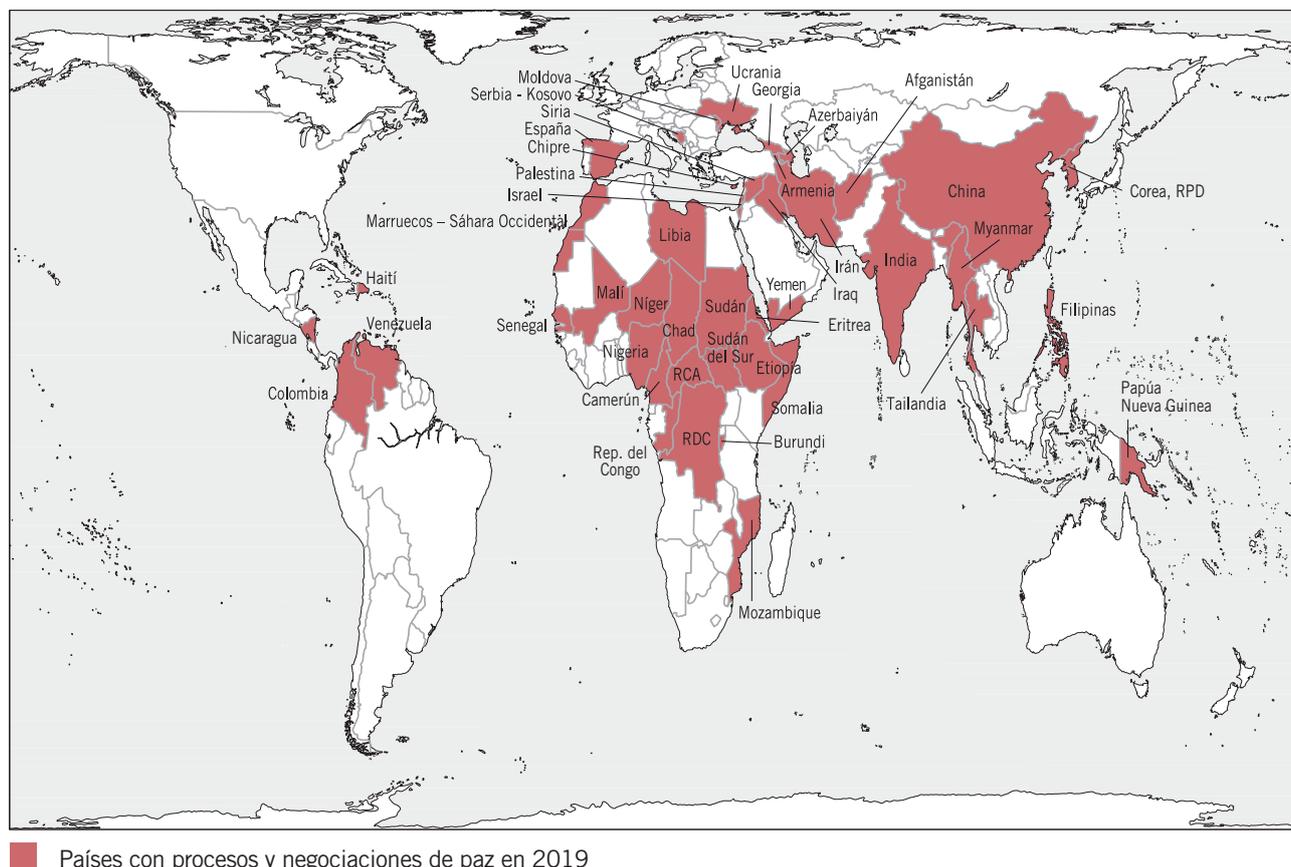
interestatales–; y a representantes de entidades que buscan la secesión o un reconocimiento como territorios independientes, entre otros casos.

Durante 2019 las negociaciones protagonizadas por gobiernos y grupos armados de la oposición o movimientos político-militares estuvieron presentes en todas las regiones. Entre estos casos se cuentan varios

Se identificaron cinco nuevas iniciativas de negociación en el año 2019, correspondientes a Camerún, Haití, Papúa Nueva Guinea, Iraq e Irán

ejemplos de procesos en África, como el del Gobierno de Etiopía con el ONLF, en Ogadén, y con el OLF, en Oromiya; el del Gobierno de Mozambique con RENAMO; el del Gobierno de RCA con sectores de la ex coalición Séleka y las milicias anti balaka; entre el Gobierno de Sudán y el SPLM-N; o el del Gobierno de Sudán del Sur con el SPLM-IO y otros grupos menores, entre otros. En América destacaron los casos de Colombia, por los diálogos que protagonizó el Gobierno con el ELN (suspendidos durante el año) y con la antigua guerrilla de las FARC, esta última transformada en partido político en el marco de la implementación del acuerdo de paz alcanzado en 2016. En Asia también se identificaron varios casos de este tipo, en algunos contextos con negociaciones directas entre los respectivos gobiernos y los grupos armados –como el MILF y el MNLF en Filipinas, los talibanes en Afganistán, el NSCN-IM en India, el KNPP y el KIA en Myanmar, o el BRN en el sur de Tailandia–, y en otros a través de organizaciones políticas que actuaban como representantes de los grupos armados,

Mapa 1.1. Negociaciones de paz en 2019



■ Países con procesos y negociaciones de paz en 2019

como en las negociaciones entre el Gobierno de Filipinas y el NDF, que desde hace décadas actúa como representante del grupo armado NPA. En varios casos de Asia los actores armados involucrados en la negociación se aglutinaron en plataformas conjuntas u organizaciones paraguas que representaban a varios grupos armados, como en los casos de los denominados Grupos Políticos Nacionales Naga en India (que agrupa a siete organizaciones insurgentes en Nagalandia), de MARA Patani en Tailandia (que agrupa a cinco grupos armados) o de la Alianza del Norte y la Alianza de la Fraternidad en Myanmar. En Oriente Medio el principal ejemplo lo ofreció Yemen, ya que en las negociaciones participaron el Gobierno reconocido internacionalmente y el grupo armado conocido como los al-houthistas o Ansar Allah. En otros casos, los procesos implicaron a los respectivos gobiernos con un abanico más amplio y complejo de actores tanto políticos como armados. Entre ellos se cuentan casos como el de Libia, Malí, Siria, Somalia o Sudán. En un número más reducido de contextos el proceso de diálogo e interlocución implicaba al gobierno con grupos o coaliciones de la oposición eminentemente políticas, como en los casos de Burundi, Haití, Iraq, Nicaragua, RDC o Venezuela.

En otro grupo de casos los actores implicados en las negociaciones fueron los gobiernos de diferentes países, en el marco de disputas interestatales. Ejemplos de esta naturaleza se observaron en todas las regiones, a excepción de América. Entre las negociaciones de paz en África, cabe destacar los procesos de diálogo de distinto signo entre Sudán y Sudán del Sur, que avanzó positivamente durante el año, y entre Eritrea y Etiopía, que entró en una dinámica de estancamiento. Asia también ofreció un panorama destacable en este sentido, donde continuaron abiertos los procesos negociadores de corte interestatal ya iniciados en el año 2018 entre Corea del Norte y Corea del Sur, y entre Corea del Norte y EEUU. En Europa el caso emblemático de proceso interestatal fue el de Armenia y Azerbaiyán por Nagorno Karabaj, mientras que en Oriente Medio fue el de Irán y su programa nuclear.

Cabe mencionar que en otro importante número de casos las negociaciones implicaron a los gobiernos de Estados con representantes de entidades que pretendían la secesión, buscaban un nuevo estatus político o administrativo o aspiraban a ser Estados con pleno reconocimiento internacional. Estas entidades – algunas de ellas autoproclamadas como Estados, con control territorial, con un limitado reconocimiento internacional y por lo general con apoyos externos de alguna potencia regional o internacional– tuvieron una participación diversa en las negociaciones, en algunos casos como parte consultada pero con capacidad de incidencia limitada, mientras que en otros se implicaron como parte de pleno derecho. El continente europeo fue escenario de varios casos de este tipo, entre ellos el proceso de Chipre –que implicó a la autoproclamada

República Turca del Norte de Chipre, que solo cuenta con el reconocimiento de Turquía–, el de Moldova –que involucró a la autoproclamada república de Transnistria, respaldada por Rusia, pero que no cuenta con reconocimiento internacional–, el del este de Ucrania –en el que participaron los representantes de las entidades secesionistas de Donetsk y Lugansk, respaldadas por Rusia–, los de Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) –que implicó a los representantes de ambas entidades, que cuentan con el reconocimiento de Rusia– o el de Kosovo, que cuenta con reconocimiento internacional como Estado por más de un centenar de países y actúa como parte negociadora en el diálogo con Serbia. En esta línea, otros casos que presentan algunas singularidades fueron los de los procesos vinculados al conflicto por el Sáhara Occidental –en el que participan el Gobierno de Marruecos y el Frente POLISARIO– y al conflicto palestino-israelí –que implica a los Gobiernos de Israel y de la Autoridad Palestina. En el primer caso, el Sáhara Occidental continúa 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. Paralelamente, la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) proclamada por el

Frente POLISARIO no ha sido reconocida internacionalmente de manera mayoritaria. En el segundo caso, décadas de negociaciones entre dirigentes israelíes y palestinos no han llevado a la configuración plena de un Estado palestino. Pese a ello, este ha sido reconocido como tal por otros Estados y, desde 2012, también como “miembro observador” de la ONU.

Respecto a las **terceras partes implicadas en los procesos de paz y negociación**, si

bien en muchos casos es posible identificar con claridad a los actores involucrados en actividades de mediación, facilitación y acompañamiento, en otras ocasiones estas tareas se realizan de forma discreta o no pública. El análisis del panorama de negociaciones en 2019 a nivel mundial nos permite concluir que en la gran mayoría de casos –40 de 50 casos, que corresponden a un 80%– se constató la participación de una tercera parte, incluyendo las negociaciones con terceras partes (29), los diálogos nacionales con terceras partes (dos), los otros formatos (dos) y las negociaciones interestatales con terceras partes (siete) (ver tabla 1.2). Los casos en que no hubo una tercera parte implicada y donde los contactos se establecieron de manera directa o bilateral se concentraron en Asia, donde se contabilizaron seis casos –China (Tíbet), Rep. de Corea-RPD Corea, RPD Corea-EEUU, Filipinas (MNLF), India (Assam) e India (Nagalandia)–, uno menos que en 2018, por el papel creciente de China en el proceso de paz de Myanmar; y en África, con cuatro casos –Etiopía (Oromiya), Nigeria (Delta Níger), Región Lago Chad (Boko Haram) y Rep. del Congo. Cabe destacar que las negociaciones sin terceras partes fueron un rasgo distintivo de los casos en el continente asiático, ya que en la mitad (seis de 12) de los

En la gran mayoría de los casos analizados en 2019 (80%) se constató la participación de una tercera parte en las negociaciones de paz, exceptuando el continente asiático

Tabla 1.2. Procesos de paz y negociaciones internas e interestatales, con y sin terceras partes en 2019

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (8)	Negociaciones con terceras partes (29)	Diálogos nacionales sin terceras partes (3)	Diálogos nacionales con terceras partes (2)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (7)
ÁFRICA							
Burundi		x					
Camerún (Ambazonia/ North West-South West)		x	x				
Eritrea-Etiopía							x
Etiopía (Ogadén)		x					
Etiopía (Oromiya)	x						
Libia		x					
Malí		x	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 ¹²		x		x			
Sudán - Sudán del Sur							x
Sudán del Sur		x					
AMÉRICA							
Colombia (FARC)		x					
Colombia (ELN)		x					
Haití			x				
Nicaragua				x			
Venezuela		x					
ASIA							
Afganistán					x		
China (Tíbet)	x						
Corea, RPD–Corea, Rep. de						x	
Corea, RPD–EEUU						x	
Filipinas (MILF)		x					
Filipinas (MNLF)	x						
Filipinas (NDF)		x					
India (Assam)	x						
India (Na-galandia)	x						
Myanmar		x					
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)		x					
Tailandia (sur)		x					

12. En 2019 los tres procesos y negociaciones de paz que transcurrían en Sudán en 2018, se redujeron a uno, debido a la finalización del espacio de diálogo nacional entre el Gobierno y la oposición luego de la conformación de un gobierno de transición, así como a la fusión en un sólo espacio de negociación de paz de los casos de Darfur y las denominadas “Dos Áreas” (Kordofán Sur y Nilo Azul).

Procesos de paz	INTERNOS					INTERESTATALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (8)	Negociaciones con terceras partes (29)	Diálogos nacionales sin terceras partes (3)	Diálogos nacionales con terceras partes (2)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (7)
EUROPA							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) ¹³		x					
Moldova (Transdniestria)		x					
Serbia – Kosovo ¹⁴							x
Ucrania (este) ¹⁵		x					
ORIENTE MEDIO							
Irán (noroeste)		x					
Irán (programa nuclear)							x
Iraq		x					
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria ¹⁶		x					
Yemen		x					

casos analizados en la región no contaban con esta figura. En cuanto a los casos con presencia de terceras partes, la implicación se dio independientemente del formato de las negociaciones. Así, hubo presencia de terceras partes en la mayoría de procesos de carácter interno –ya sea en formato negociaciones (29) o diálogos nacionales (dos). Cabe destacar que la mayoría de las negociaciones de naturaleza interestatal –los casos de Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Sudán-Sudán del Sur, Armenia-Azerbaiyán (Nagorno Karabaj), Serbia-Kosovo, Irán (programa nuclear) e Israel-Palestina– contaron con la participación de terceras partes (siete de los nueve casos).

En la práctica totalidad de casos que contaron con una tercera parte –35 de los 40– había más de un actor desempeñando tareas de mediación o facilitación. Los actores implicados en las negociaciones fueron de naturaleza diversa, destacando la labor de organizaciones intergubernamentales –como la ONU, UE, UA, OSCE, IGAD, OCI, SADC, EAC, CEEAC, OIF–, Estados, organizaciones religiosas y ONG. Solo en cinco casos se observó la intervención de una tercera parte en solitario –Noruega en el proceso de Filipinas (NDF), Malasia en Tailandia (sur), NOREF en el caso de Irán (noroeste), la misión de Naciones Unidas en Iraq (UNAMI) o China y su creciente influencia en el proceso de Myanmar.

En otros casos, la intervención de las terceras partes en los procesos negociadores se organizó en formatos estructurados, en forma de agrupaciones de países o de plataformas que aglutinaron a actores de diversa índole. Entre los primeros cabe mencionar, por ejemplo, el Grupo de Amigos del Sáhara –que reúne a Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia–, la Troika en Sudán –conformada por EEUU, Reino Unido y Noruega– o los grupos de países garantes y acompañantes en los procesos del Gobierno colombiano con las FARC y con el ELN. Entre los formatos de terceras partes que integraron a actores variados se encuentran casos como el del Cuarteto en Libia –integrado por la ONU, UA, UE y Liga Árabe–; la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA –UA y CEEAC con apoyo de la ONU, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad–; el International Contact Group en el proceso entre el Gobierno filipino y el MILF –compuesto por cuatro Estados (Japón, Reino Unido, Turquía, Arabia Saudita) y cuatro ONG (Muhammadiyah, The Asia Foundation, Centre for Humanitarian Dialogue y Conciliation Resources)–; el Grupo Trilateral de Contacto en relación a Ucrania –OSCE, Ucrania y Rusia– y el Grupo de Normandía también en relación a Ucrania –Alemania, Francia, Ucrania y Rusia–, con la particularidad del estatus que en ambos grupos ostentan Rusia y Ucrania; o el Cuarteto

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

Tabla 1.3. Organizaciones intergubernamentales en calidad de terceras partes en procesos de paz en 2019

ONU (22)	
ÁFRICA	
Burundi	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Burundi
Libia	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas 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
Marruecos - Sáhara Occidental	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO)
Mozambique	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Mozambique
RCA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en RCA (MINUSCA) Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en RCA La ONU participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
RDC	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la región de los Grandes Lagos Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en RDC (MONUSCO) Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en RDC
Sudán	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
Sudán-Sudán del Sur	Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA)
Sudán del Sur	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Sudán del Sur Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS)
Somalia	Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Somalia (UNSOM)
AMÉRICA	
Colombia	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia
ASIA	
Afganistán	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA)
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)	Unidad de Apoyo a la Mediación
EUROPA	
Chipre	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) Misión de Buenos Oficios del Secretario General de las Naciones Unidas en Chipre Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Chipre Oficina del Asesor Especial sobre Chipre del Secretario General de las Naciones Unidas (OSASG)
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial de Naciones Unidas en las Discusiones Internacionales de Ginebra)
Serbia - Kosovo	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)
ORIENTE MEDIO	
Irán	Agencia Internacional para la Energía Atómica El Secretario General de las Naciones Unidas informa periódicamente sobre la implementación de la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que validó el Acuerdo Plan Integral de Acción Conjunto (2015)
Iraq	Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Iraq (UNAMI)
Israel-Palestina	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
Siria	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Siria
Yemen	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Yemen Misión de Naciones Unidas de Apoyo al Acuerdo de Hodeida (UNMHA)
UE (14)	
ÁFRICA	
Libia	La UE forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a UA, ONU y Liga Árabe
Malí	Representante Especial de la UE para el Sahel
Mozambique	Enviado Especial de la UE para el proceso de paz en Mozambique
RCA	La UE participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
RDC	Delegación de la UE en RDC Enviado Especial de la UE para la región de los Grandes Lagos
Sudán del Sur	La UE forma parte del grupo mediador IGAD Plus
AMÉRICA	
Venezuela	La UE forma parte del Grupo Internacional de Contacto

UE (14)	
ASIA	
Filipinas (MILF)	La UE forma parte del International Monitoring Team y ha prestado apoyo al Third Party Monitoring Team
EUROPA	
Chipre	Alta/o Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta/e de la Comisión Europea
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial de la UE para el Sur del Cáucaso y la Crisis en Georgia Misión de observación de la UE en Georgia (EUMM)
Moldova (Transdniestria)	Misión de asistencia fronteriza en la República de Moldova y Ucrania, en Moldova (Transdniestria)
Serbia - Kosovo	Alto/a Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta de la Comisión Europea, en Serbia-Kosovo Misión de la UE por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo) Oficina de la UE en Kosovo / Representante Especial de la UE para Kosovo
ORIENTE MEDIO	
Israel-Palestina	La UE participa en el Cuarteto para Oriente Medio junto a EEUU, Rusia y ONU para mediar en el conflicto palestino-israelí Alto/a Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Enviado Especial de la UE para Oriente Medio
Siria	La UE coorganizó junto a la ONU la tercera conferencia internacional sobre el futuro de Siria y la región en marzo de 2019
UA (8)	
Libia	La UA forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a Liga Árabe, ONU y UE
Malí	Alto Representante de la UA para Malí y el Sahel La UA participa en el Mediation Team que apoya la implementación del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí
Mozambique	La UA es garante del acuerdo de paz
RCA	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)
RDC	La UA lidera el Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC
Sudán	AU High Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP) Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
Sudán del Sur	Integrada en la IGAD Plus, representada por Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia
Sudán – Sudán del Sur	Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP)
OSCE (4)	
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Grupo de Minsk Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el conflicto que es objeto de la Conferencia de Minsk de la OSCE
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Sur del Cáucaso
Moldova (Transdniestria)	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Proceso de Arreglo de Transdniestria Misión de la OSCE en Moldova
Ucrania	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 Coordinador de Proyectos de la OSCE en Ucrania
IGAD (3)	
Sudán del Sur	IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda, forma parte de "IGAD Plus" en Sudán del Sur
Sudán – Sudán del Sur	Delegación de la IGAD
Somalia	Delegación de la IGAD
ECOWAS (1)	
Malí	ECOWAS en Malí
OCI (1)	
RCA	Delegación de la OCI en la RCA
SADC (2)	
Mozambique	SADC es garante del acuerdo de paz
RDC	Representación de la SADC en RDC
EAC (1)	
Burundi	Delegación de la EAC en Burundi

CEEAC (1)	
RCA	CEEAC en RCA
OIF (1)	
RDC	OIF en RDC
OEA (1)	
Nicaragua	Enviado Especial del Secretario General de la OEA

para Oriente Medio –conformado por la ONU, la UE, EEUU y Rusia– en el caso del contexto palestino-israelí. El análisis de los procesos y negociaciones en 2019 confirma el papel destacado desempeñado por la ONU en tareas de mediación y facilitación. La organización estuvo implicada a través de diferentes formatos en 22 de los 50 procesos identificados durante el año, y en más de la mitad de los casos que contaron con la intervención de una tercera parte (56%), cifra que se amplió respecto del año pasado por la incorporación de casos como Iraq (UNAMI), Papúa Nueva Guinea (a través de la Unidad de Apoyo a la Mediación) o Mozambique. La actuación de Naciones Unidas se concretó a través de diferentes formatos. Cabe destacar la importancia de enviados o representantes especiales en 2019, y su influencia en la evolución de los procesos de paz, así como la dificultad para mantener la ecuanimidad y las presiones a las que las partes someten a estos cargos. Así, el Gobierno Federal de Somalia expulsó al representante especial de la ONU en Somalia, Nicholas Haysom, acusándolo de inmiscuirse en los asuntos internos de Somalia, ya que el diplomático había cuestionado públicamente las bases legales para arrestar al candidato presidencial al estado de Sudoeste y antiguo vicelíder de al-Shabaab, Mukhtar Robow, en diciembre de 2018. El secretario general de la ONU nombró el 30 de mayo de 2019 al diplomático norteamericano James Swan como su nuevo enviado para Somalia. Por otra parte, la dimisión del nuevo enviado especial para el Sáhara Occidental, Horst Köhler, que había generado expectativas al promover la celebración de un encuentro a finales de 2018 entre representantes de Marruecos y del Frente POLISARIO después de seis años sin contactos directos, provocó el estancamiento del proceso de paz y la frustración del Frente POLISARIO por la no designación de un nuevo enviado especial hasta finalizar el año. El nuevo enviado especial para Yemen, Martin Griffiths, tras haber reunido al Gobierno de Hadi y a los al-houthistas en Suecia en diciembre de 2018, en los primeros contactos entre las partes en más de dos años, fue acusado de sesgo en favor de los al-houtistas por parte de Hadi, quien incluso se negó temporalmente a hablar con el enviado especial de la ONU. Más allá de la figura de los enviados especiales, la ONU también se implicó a través de misiones con mandatos que incluían aspectos de verificación, supervisión de alto el fuego, asistencia, acompañamiento o buenos oficios, entre otras tareas (como por ejemplo las misiones en Iraq, Libia, Malí, RCA, Sáhara Occidental, Colombia,

La ONU estuvo presente en más de la mitad de los casos donde se identificó la implicación de una tercera parte y se involucró en los procesos de negociación a través de diversos formatos

Afganistán o Chipre); y de mecanismos o plataformas de apoyo para la búsqueda de una solución en diversas disputas (como el Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia, el Cuarteto para Oriente Medio o IGAD Plus en Sudán del Sur, por mencionar algunos).

Además de la ONU, cabe resaltar el papel desempeñado por organizaciones regionales, tanto en sus respectivas áreas como más allá de sus ámbitos territoriales más directos. Así, por ejemplo, la UE tuvo una presencia destacada en 14 contextos, destacando en los contenciosos europeos, pero también estuvo implicada participando en otros espacios más allá de Europa, como por ejemplo en Siria y en varios casos en África, incluyendo Libia, Malí, Mozambique, RCA y la RDC. La UA participó en ocho de los 19 procesos en el continente africano –Libia, Malí, Mozambique, RCA, RDC, Sudán, Sudán del Sur y Sudán-Sudán del Sur–, donde también estuvieron implicadas otras organizaciones regionales como ECOWAS –en Malí– o IGAD –en Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur y Somalia. En Asia, en consonancia con la presencia más limitada de terceras partes, hubo una menor participación de organizaciones intergubernamentales en actividades de mediación y facilitación.

Respecto a la labor de terceros Estados en las negociaciones, cabe destacar la labor desempeñada por varios países europeos en diferentes latitudes, tradicionalmente los países nórdicos y Suiza, además de Francia y Reino Unido por su pasado colonial en determinados contextos africanos. A estos países se les ha añadido en los últimos años el creciente papel de la diplomacia alemana en diversos contextos, como Libia, Sudán, Colombia (ELN), Ucrania (este) o Afganistán. A la vez, también es destacable la labor facilitadora de algunos Estados de Oriente Medio, entre ellos Qatar, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (EAU), en parte vinculado a su pugna regional por ampliar sus áreas de influencia, entre otras cuestiones. En el caso de los dos últimos, en paralelo a su activa implicación en el conflicto armado de Yemen, donde constituían una parte interesada de la disputa. El papel de algunos Estados como terceras partes despertó suspicacias y desconfianzas en diversos contextos, al ser percibidos como actores con preferencias evidentes por una de las partes en disputa. Fue así, por ejemplo, en el caso del proceso de Israel-Palestina, donde la Autoridad Palestina continuó expresando su disconformidad por las políticas de EEUU, alineadas con los intereses de la ultraderecha

israelí. También en los casos de los procesos de Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) y de Ucrania (este), donde el papel de Rusia continuó sujeto a interpretaciones diferentes. Moscú se presentaba en estos formatos como tercera parte, pero tanto los Gobiernos de Georgia como el de Ucrania lo consideran parte en conflicto. El papel de Rusia también continuó despertando reticencias en el caso de Siria, dado el destacado rol del Gobierno ruso como apoyo militar al régimen de Damasco, pero también como promotor de un proceso de negociación paralelo al auspiciado por la ONU, conocido como el proceso de Astaná y en el que también participan Irán (aliado de Damasco) y Turquía (valedor de algunos grupos de la oposición). Rusia y China también incrementaron su papel como tercera parte a través de su implicación en procesos de paz en el continente africano, como RCA y Sudán del Sur.

Por lo que respecta a las **agendas de negociación**, es necesario tener en cuenta las singularidades de cada caso y que no en todos los contextos los detalles de los temas en discusión trascienden a la opinión pública. Teniendo en consideración estos factores, el análisis de los diversos procesos y negociaciones que tuvieron lugar durante 2019 permite constatar la existencia de temas recurrentes en las agendas negociadoras. **Uno de los asuntos con mayor presencia en negociaciones en todos los continentes fue el de la búsqueda de treguas, altos el fuego y cese de hostilidades**, con formatos diversos y muy vinculado a escenarios de conflictos armados activos. En diversos contextos de violencia y conflicto en el continente africano fueron reiterados los intentos de establecer ceses de hostilidades, en unos casos ante la poca voluntad política para afianzar estos acuerdos, o en otros por las dificultades para controlar a las numerosas facciones implicadas en los conflictos. Fue el caso de Etiopía –tanto el OLF en Oromiya como el ONLF en Ogadén declararon altos el fuego que fueron clave para avanzar en un cese en las hostilidades, aunque en el caso de Oromiya se produjeron diversos enfrentamientos entre sectores del OLF y del Gobierno tras la firma del acuerdo de DDR en enero–, en Libia –se violaron sistemáticamente los diversos altos el fuego vigentes, incluido el que regía en la capital libia desde septiembre de 2018–, en Malí –grupos firmantes del Acuerdo de paz de Argel de 2015 protagonizaron enfrentamientos a mediados de año–, en RCA –a pesar de la firma del acuerdo en febrero entre los 14 grupos armados y el Gobierno, algunos grupos abandonaron el acuerdo y otros violaron el alto el fuego, en Sudán –tras la caída de Omar al-Bashir, el Consejo Militar de Transición (TMC) declaró un alto el fuego unilateral seguido de la suspensión de las hostilidades en las áreas de Kordofán Sur y Nilo Azul por parte del SPLM-N, aunque posteriormente se acusaron de violaciones del alto el fuego–, o en Sudán del Sur –donde los actores signatarios del Acuerdo revitalizado sobre la resolución del conflicto (R-ARCSS) mantuvieron el alto el fuego

En Europa destacó el caso de Ucrania, donde se alcanzaron nuevos acuerdos de alto el fuego más robustos y retirada de fuerzas de varias zonas, entre otros progresos

pero este fue violado en algunas ocasiones durante el año. En América, la cuestión del cese el fuego siguió presente en las exigencias del Gobierno colombiano. En el continente asiático, en concreto en Afganistán, las discusiones en las diferentes rondas de negociaciones que se celebraron en Doha entre EEUU y los talibanes estuvieron centradas, entre otras cuestiones, en la retirada de las tropas estadounidenses, garantías contra el terrorismo, las conversaciones entre los talibanes y el Gobierno de Afganistán para alcanzar un acuerdo político y un alto el fuego duradero –tras el alcanzado en 2018, el primero desde la invasión estadounidense del país en 2001. En la negociación del Gobierno filipino con el NDF, los contactos permanecieron estancados durante todo el año, aunque a finales de año ambas partes manifestaron su disponibilidad a reanudar el proceso y como suele ser habitual, a finales de diciembre el NDF anunció un cese de hostilidades entre el 23 de diciembre y el 7 de enero con motivo de las fiestas navideñas, medida que fue replicada inmediatamente por el Gobierno.

También en Asia, en Myanmar, el Gobierno se había reunido de manera informal con el KNU y el RCSS de forma separada, tal y como venía haciendo desde noviembre de 2018, para presentarles su propuesta para impulsar el proceso de paz, con negociaciones para una implementación más robusta del alto el fuego. En lo relativo a las negociaciones de paz con los grupos no adheridos al acuerdo nacional de alto el fuego (NCA, por sus siglas en inglés), las reuniones se sucedieron a lo largo de todo el año con el objetivo de alcanzar un acuerdo de alto el fuego bilateral entre el Gobierno de Myanmar y los grupos armados que forman parte de la Alianza del Norte (el KIA, MNDAA, el TNLA y el AA) como paso previo a la adhesión al NCA, aunque persistieron los enfrentamientos durante todo el año. En Oriente Medio fue recurrente la búsqueda de acuerdos de alto el fuego. Así fue en el caso de Israel-Palestina, donde se registraron acuerdos indirectos entre el Gobierno israelí y los grupos palestinos Hamas y Yihad Islámica; en Yemen, donde dos de los temas centrales del año fueron, por un lado, las dificultades para implementar el alto el fuego en el puerto de Hodeida establecido en el acuerdo de Estocolmo (2018) y, por otro, los intentos por garantizar un cese de hostilidades entre el Gobierno de Hadi y grupos secesionistas del sur a partir del segundo semestre; y en Siria, donde hubo diversos actores implicados en intentos por establecer una pausa en las hostilidades o en la creación de “zonas seguras”, en un contexto en el que, sin embargo, continuaron prevaleciendo las dinámicas de violencia. En Europa destacó el caso de Ucrania, donde se alcanzaron nuevos acuerdos de alto el fuego más robustos y retirada de fuerzas de varias zonas, entre otros progresos.

Otro tema presente en diversas negociaciones de paz fue el del desarme, desmovilización y reintegración (DDR)

Tabla 1.4. Principales acuerdos de 2019

Proceso de paz	Acuerdos
Camerún (Ambazonia/North West-South West)	Conclusiones del Diálogo Nacional, celebrado entre el 30 de septiembre y el 4 de octubre, en Yaoundé. Los principales movimientos políticos separatistas y los actores armados boicotearon la iniciativa. Participaron un millar de delegados representando a partidos políticos, Iglesia y sociedad civil. Las recomendaciones surgidas de la conferencia fueron que el nombre del país volviera a ser la República Unida de Camerún, que se adoptara un estatus especial para las dos regiones anglófonas, y que todos los textos legales estuvieran disponibles en francés e inglés (en la actualidad hay cooficialidad de los dos idiomas, pero el idioma predominante es el francés). En diciembre el Parlamento camerunés aprobó las recomendaciones del diálogo nacional, consideradas insuficientes por numerosos sectores.
Etiopía (Ogadén)	Acuerdo de DDR, del 8 de febrero de 2019, entre el gobierno regional del estado de Somalí y el ONLF. El acuerdo establece el procedimiento para llevar a cabo el desarme y la reintegración de los combatientes del ONLF en los cuerpos de seguridad y en la administración.
Etiopía (Oromiya)	Acuerdo de alto el fuego y de DDR. El 24 de enero el gobierno regional y el grupo armado OLF firmaron un acuerdo de alto el fuego, según el cual además los combatientes del OLF se comprometieron a concentrarse en campos de acantonamiento, para proceder a su desarme, desmovilización y reintegración (DDR).
Mozambique	Acuerdo de Paz y Reconciliación de Maputo firmado por el Gobierno y RENAMO el 6 de agosto. El acuerdo contiene, entre otros puntos, garantías para el desarrollo de unas elecciones inclusivas, la descentralización del sistema político-administrativo, así como la puesta en marcha del proceso de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR) de RENAMO
RCA	Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación de Jartum, alcanzado en Bangui, el 6 de febrero de 2019. Entre el 24 de enero y el 5 de febrero se celebraron conversaciones en Jartum (Sudán) en el marco de la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA y bajo los auspicios de la UA, de ahí su nombre. El acuerdo, el octavo en seis años, incluye la formación de un gobierno inclusivo, una comisión de verdad y reconciliación, una comisión de investigación para determinar los crímenes cometidos, la creación de unidades especiales mixtas de seguridad en las que se integrarán miembros de las insurgencias durante un periodo de transición de dos años, el compromiso de celebración de elecciones libres y la creación de un comité ejecutivo de seguimiento del acuerdo copresidido por la UA, el Gobierno y los grupos armados.
Sudán	Declaración de Juba de Medidas de Fomento de la Confianza y la Preparación para la Negociación, firmada el 11 de septiembre entre el Gobierno de Transición sudanés y los grupos armados SRF, SLM-MM y SPLM-N (Abdelaziz al-Hilu). Sirve como hoja de ruta acordada para el reinicio de las rondas de conversaciones de paz conjuntas (Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul) en Juba, Sudán del Sur.
Sudán-Sudán del Sur	Acuerdo de delimitación de la frontera compartida entre Sudán y Sudán del Sur, logrado el 22 de octubre al cierre de la 11ª Comisión Conjunta de Fronteras entre ambos países celebrada en Jartum. Quedan pendientes de delimitar cinco áreas sujetas a nuevas negociaciones: Dabba al-Fukhar, Jabal al-Muqainis, Kaka, Kefi Kenji y Hofrat Al-Nehass.
Yemen	Acuerdo de Riad, entre el Gobierno internacionalmente reconocido de Abdo Rabbo Mansour Hadi y sectores secesionistas del sur aglutinados en el Southern Transitional Council (STC). El pacto fue suscrito el 5 de noviembre tras la mediación de Arabia Saudita, con la intención de frenar la escalada de hostilidades en el seno del bando anti al-houthista. El acuerdo incluye entre sus puntos clave la formación de un gobierno con igual número de representantes del norte y sur del país, la retirada de arsenales de ciudades del sur, la integración de las milicias vinculadas al STC en las fuerzas de seguridad yemeníes y la inclusión de delegados del STC en los espacios de diálogo y negociación promovidos por la ONU.

de combatientes, de manera destacada en diversos procesos africanos, como Malí, Mozambique, Etiopía (Oromiya), Etiopía (Ogadén) y Sudán del Sur. En Malí se incorporaron 5.000 combatientes al programa de DDR previsto en el acuerdo de 2015 y fueron seleccionados por parte de las fuerzas de seguridad 600 combatientes y 18 oficiales rebeldes; a su vez, otros 420 oficiales que habían desertado durante la crisis de 2012 anunciaron su retorno a las Fuerzas Armadas. En Mozambique, el acuerdo alcanzado entre el Gobierno y RENAMO en 2018 relativo al desarme se escenificó con la firma del Acuerdo de Paz y Reconciliación de Maputo, que representó la culminación de las negociaciones iniciadas en 2016. En las regiones etíopes de Oromiya y Ogadén, a principios de 2019 se alcanzaron sendos acuerdos para iniciar los respectivos programas de DDR. En Sudán del Sur, las dificultades relativas a la integración de miembros del SPLA-IO en las Fuerzas Armadas, entre otros factores, ha seguido condicionando la creación del gobierno de transición del país. En Asia, destacó el caso de Filipinas (Mindanao), donde el proceso de paz se centró en el desarrollo institucional del nuevo marco autonómico y en el desarme, desmovilización y reintegración del MILF.

Como en años anteriores, el **estatus de los diversos territorios en disputa** estuvo presente en las cuestiones

de fondo de buena parte de los conflictos y de los procesos europeos y asiáticos, aunque en el contexto europeo estas cuestiones continuaron aún ausentes o estancadas, como en Serbia-Kosovo, Moldova (Transdniestria) y Chipre, negociaciones que permanecieron bloqueadas o ralentizadas 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 Azerbaiyán 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 simultáneamente 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. En el continente asiático, esta misma cuestión en torno a la autodeterminación, independencia, autonomía, encaje territorial y constitucional o reconocimiento identitario

de diversas minorías nacionales estuvo presente en dos tercios de los procesos de paz. Entre tales casos se hallaban los de Filipinas (MILF y MNLF), China (Tíbet), India (Assam y Nagalandia), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur). En el continente africano, esta cuestión estuvo presente en los procesos de Oromiya y Ogadén, en Etiopía, y también en Mozambique o Malí, incluyendo en algunos casos temas de descentralización territorial y administrativa. Algunas cuestiones fronterizas entre Estados se abordaron durante el año con algunos avances entre Sudán y Sudán del Sur, mientras que el proceso de paz entre Eritrea y Etiopía estuvo parcialmente estancado.

Otros temas recurrentes en diversos procesos de paz fueron los asuntos vinculados con el **reparto de poder político** –Burundi, RCA, RDC, Sudán del Sur, por mencionar algunos casos. En otros, la disputa por el poder político se plasmó en debates sobre cuestiones electorales, como en Venezuela, Nicaragua o Palestina. En otros contextos, los temas relevantes en la agenda de negociaciones en la región fueron los intentos por generar **gobiernos de unidad o integradores de facciones en disputa** –un asunto presente, por ejemplo, en las negociaciones en Yemen y en Palestina–, las discusiones en torno a la celebración de elecciones –como ilustra el caso de Palestina–, los debates orientados a la preparación de nuevos textos constitucionales – en el caso de Siria– o cuestiones más específicas, como la proliferación nuclear o el régimen de sanciones, en el caso de los países involucrados en el acuerdo sobre el programa atómico de Irán, o en las negociaciones para desnuclearizar la península de Corea entre Corea del Norte y EEUU.

Respecto a la **evolución de los procesos y negociaciones de paz**, por lo general es posible identificar una gran variedad de tendencias: un 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. El análisis de los diferentes casos en 2019 confirma esta diversidad de dinámicas. En clave positiva, hubo contextos en los que se consiguieron avances significativos, acuerdos históricos o se reactivaron las negociaciones después

de años sin diálogo. En una parte importante de casos, sin embargo, se identificaron dificultades, obstáculos y retrocesos, o persistió un bloqueo en las negociaciones que, entre otras cosas, impidió abordar los temas sustantivos de las disputas.

Durante 2019 se continuó asistiendo a avances positivos en el continente africano, en especial en el Cuerno de África (en las regiones etíopes de Ogadén y de Oromiya), y también en Mozambique, Rep. del Congo, RDC, RCA, Sudán y entre Sudán y Sudán del Sur. En la mayoría de estos países se alcanzaron también importantes acuerdos, reflejo de la evolución de las negociaciones de paz. Por su trascendencia, cabe destacar dos de estos casos: **Mozambique y Sudán-Sudán del Sur**. En lo concerniente a Mozambique, el Gobierno de Filipe Nyusi y el líder de RENAMO, Ossufo Momade, alcanzaron un histórico acuerdo de paz el 6 de agosto que, sin embargo, se vio ensombrecido por el nacimiento de una escisión de RENAMO, denominada la Junta Militar de RENAMO, que reabrió hostilidades contra el Gobierno. En el contencioso entre Sudán y Sudán del Sur, aunque el proceso estuvo provisionalmente paralizado durante la grave crisis vivida en Sudán, posteriormente se produjeron importantes avances que se plasmaron en un acuerdo de delimitación fronteriza en octubre y en la mejora de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

También se produjeron avances concretos en diversas negociaciones de paz del continente asiático. Los dos casos en los que se produjo una evolución más positiva del proceso de paz en su conjunto fueron **Afganistán y Filipinas (MILF)**. En Afganistán, se produjo tal progreso en las negociaciones formales entre el Gobierno

de EEUU y los talibanes que en el mes de septiembre estuvo a punto de firmarse un acuerdo en Camp David que fue cancelado en el último momento por Donald Trump. De igual modo, hubo logros importantes tanto en la fase exploratoria de una eventual negociación entre el Gobierno de Afganistán y los talibanes como en el llamado diálogo intraafgano. En el sur de Filipinas, la aprobación en referéndum de la Ley Orgánica de Bangsamoro inició una nueva fase del proceso de paz centrada en el desarme del MILF y, especialmente, en el desarrollo institucional de la nueva Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, gobernada de manera provisional por el líder del MILF. En el resto de casos, se produjeron avances parciales, como las dos cumbres que mantuvieron Donald Trump y Kim Jong-un en Hanoi y en la parte norcoreana de la Zona Desmilitarizada; los encuentros directos –hasta seis– entre el presidente filipino y el líder y fundador del MNLF, Nur Misuari, para desbloquear el diálogo con tal grupo; la reanudación de las negociaciones entre Manila y el NDF tras muchos meses de parálisis; las numerosas reuniones entre el Gobierno de Myanmar y los grupos

Durante 2019 se continuó asistiendo a avances positivos en el continente africano, en especial en el Cuerno de África (en las regiones etíopes de Ogadén y de Oromiya), y también en Mozambique, Rep. del Congo, RDC, RCA, Sudán y entre Sudán y Sudán del Sur

armados, tanto los adheridos como los no adheridos al acuerdo nacional de alto el fuego; la predisposición al diálogo por parte de los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y de Bougainville tras el referéndum de independencia; o el inicio de conversaciones directas entre el Gobierno de Tailandia y el principal grupo armado del sur del país. **En el continente europeo, cabe destacar los avances que se produjeron en relación a Ucrania**, 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.

Otros contextos afrontaron numerosas dificultades y obstáculos. Ejemplo de ello fueron los procesos de paz y diálogo presentes en América. Por tercer año consecutivo, todos los procesos de diálogo que tuvieron lugar en América tuvieron una evolución marcada por la fragilidad que generaron las diversas crisis. Todas las negociaciones debieron hacer frente a graves obstáculos y atravesaron momentos de suspensión, sin que los intentos de reactivación lograran un cambio de rumbo positivo en los procesos. Los diálogos continuaron afectados por la grave desconfianza entre las partes y hacia los actores facilitadores, condicionando una vez más los intentos de superación de las diferentes crisis y transcurrieron en contextos de violencia e incluso represión contra la oposición, como sucedió en Nicaragua. **En el continente africano también hubo diversos procesos que sufrieron numerosos obstáculos y dificultades, como Burundi, Camerún, Malí, Libia, Somalia y Sudán del Sur.** Entre ellos cabe destacar la evolución del proceso en Burundi y en Libia. En Burundi fracasaron las iniciativas regionales para promover el diálogo político inclusivo y, además, se produjeron divisiones en el seno de la coalición opositora. En el caso de Libia, los intentos de promover una salida política al conflicto se vieron obstaculizados por la intensificación de la violencia y la internacionalización del conflicto.

Las negociaciones de paz en Europa y en Oriente Medio se caracterizaron por su estancamiento y los pocos o nulos avances en términos generales. 2019 fue un año de bloqueo en los procesos de Moldova (Transdniestria), 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 los diferentes contextos de negociación presentes en Oriente Medio prevalecieron dinámicas de estancamiento persistente del diálogo –como en Israel-Palestina–, la sucesión de rondas de contactos o reuniones entre las partes sin resultados o con resultados muy limitados en materia de acuerdos o de implementación de pactos –

Todos los procesos de diálogo que tuvieron lugar en América tuvieron una evolución marcada por la fragilidad que generaron las diversas crisis

como en el caso de Siria o en el de las negociaciones entre el Gobierno de Hadi y los al-houhtistas en Yemen para poner en práctica el acuerdo de Estocolmo– o, directamente, un progresivo distanciamiento de las partes respecto de acuerdos adquiridos previamente –como ilustró el caso del programa nuclear iraní, con continuas vulneraciones al acuerdo alcanzado en 2015 por parte de Irán en 2019, tras la decisión de EEUU de desmarcarse del acuerdo en 2018. En este contexto, se constató un progresivo alejamiento de Teherán de algunos de los compromisos adquiridos en el marco del pacto, una ampliación de la política de sanciones unilaterales a Irán por parte de EEUU, y una serie de incidentes en la zona del Golfo, en Yemen y en Iraq –entre otros escenarios– que propiciaron un escenario volátil y peligrosamente favorable a una escalada militar entre Washington y Teherán. **Otros contextos en África también se vieron afectados por una dinámica de estancamiento**, como fueron las negociaciones entre Eritrea-Etiopía y Marruecos-Sáhara Occidental. En el caso de Eritrea y Etiopía, la implementación del acuerdo de paz entre ambos estuvo parcialmente bloqueada durante el año como consecuencia de numerosos factores vinculados a la evolución política interna de ambos países.

Finalmente, en cuanto a la **agenda de género, paz y seguridad**, el análisis de los diferentes procesos en 2019 confirma, como en años anteriores, las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en procesos formales y para la incorporación de la perspectiva de género en las negociaciones. **Pese a esta constatación general, cabe destacar la existencia y la creación de algunos formatos y mecanismos diseñados para favorecer o garantizar una mayor presencia de mujeres en los procesos negociadores y para la integración de la mirada de género** en los acuerdos y su implementación. En este sentido, es paradigmático el caso de Colombia. Sus organizaciones de mujeres siguieron desempeñando un papel muy relevante en la implementación del acuerdo de paz de 2016. La Instancia Especial de Género de asesoramiento a la CSIVI estuvo activa y presentó su informe de evaluación de dicha implementación –en el que criticaron que se haya desdibujado el género como eje central de implementación– contando además con aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Otro de los pocos ejemplos de participación directa en el proceso negociador formal fue 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. 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. Asimismo, establecieron otra en Turquía, país en conflicto armado pero que no cuenta con un proceso de paz abierto en la actualidad.

En algunos casos se produjeron también ciertos avances, como Afganistán y Papúa Nueva Guinea, que pueden derivar en la participación formal de las mujeres en las negociaciones de paz. En Afganistán, el Gobierno anunció la inclusión de tres mujeres (sobre un total de 12 miembros) en el equipo negociador de unas futuras conversaciones de paz, mientras que los talibanes anunciaron que su delegación en Qatar incluiría a mujeres. Además, se creó un “Grupo de Amigas de las Mujeres en Afganistán” conformado por representantes de 20 países para garantizar los derechos de las mujeres en unas eventuales negociaciones entre Kabul y los talibanes. En Papúa Nueva Guinea, el presidente del Gobierno autónomo de Bougainville garantizó la presencia de mujeres en el equipo que deberá negociar con el Gobierno central el estatus político de la isla de Bougainville. Asimismo, el ejemplo de Malí puso de manifiesto las dificultades para la implementación real de los compromisos en este ámbito. La Resolución 2480 del Consejo de Seguridad de la ONU instaba a las partes firmantes a desarrollar una hoja de ruta que incluyera la participación plena de las mujeres, aunque este cronograma revisado en julio por las partes volvió a excluir la participación de las mujeres en el proceso de paz.

Otro elemento destacable es el surgimiento de espacios y mecanismos paralelos o indirectos de participación en los procesos formales de negociación para facilitar la participación de las mujeres, aunque cabe remarcar la limitada capacidad de influencia de estos formatos paralelos en los esquemas formales. Ejemplos de ello fueron iniciativas desarrolladas en países como Venezuela, Siria, Yemen o Georgia. En Venezuela se anunció que una de las mesas complementarias a la conocida como Mesa de Diálogo Nacional estaría conformada por organizaciones de mujeres, entre otros actores. En Siria y en Yemen también continuaron operativos los mecanismos creados con el impulso de los enviados especiales de la ONU con la intención de garantizar la participación de mujeres en los procesos más allá de su implicación en las mesas de negociación. Así, las asesoras técnicas yemeníes que participan en el Technical Advisory Group desarrollaron diversas actividades durante el año y, paralelamente, también se mantuvo activo el Syrian Women’s Advisory

Group. Por otra parte, 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 consultas 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, y recogida en el plan de acción nacional de Georgia sobre la Resolución 1325.

En la mayoría de contextos, incluyendo los ejemplos anteriores, organizaciones de mujeres –en solitario, con el apoyo de otras organizaciones locales, nacionales e internacionales, en especial ONU Mujeres– jugaron un importante rol de incidencia y presión para el inicio,

continuación o reanudación de procesos, protagonizando movilizaciones, celebrando foros de debate, llevando a cabo iniciativas de sensibilización, presentando propuestas a las partes negociadoras, o denunciando la ausencia de las mujeres en los espacios formales de negociación política. 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. En Myanmar, ONU Mujeres promovió diferentes encuentros para favorecer la implementación de la Resolución 1325 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad. En Sudán, las mujeres jugaron un papel central en las movilizaciones populares que conllevaron el derrocamiento del Gobierno de al-Bashir. Tras la caída del régimen, decenas de organizaciones feministas del país siguieron demandando cambios estructurales en relación a los derechos de las mujeres en el país, solicitando ampliar su participación en los órganos ejecutivo y legislativo, la adhesión de Sudán a la CEDAW así como tener mayor presencia en los procesos de paz. En Camerún, la coalición de mujeres South West /North West Women’s Task Force (SNWOT) estuvo promoviendo la campaña #CeaseFireNow y señaló que cualquier iniciativa de resolución de conflictos en las dos regiones debía incluirlas, tanto en el diálogo nacional como en el Parlamento, donde se estuvo discutiendo sobre la propuesta de estatuto especial de las regiones. En Nicaragua, las organizaciones de mujeres y feministas siguieron desempeñando un papel destacado en el movimiento opositor y también mostraron su apoyo a diferentes iniciativas como inicialmente el diálogo nacional.

La mayoría de procesos de paz a nivel internacional continuaron en 2019 caracterizados por la falta de arquitecturas de género