

4. Negociaciones de paz en Asia

- En Asia se registraron 10 procesos de negociación en 2021, lo que representa aproximadamente una cuarta parte del total de casos acontecidos a escala internacional.
- En términos comparativos, Asia fue una de las regiones en las que se produjeron más negociaciones directas sin la facilitación de terceras partes.
- En aproximadamente la mitad de los casos analizados en Asia se registró una cierta parálisis e incluso involución de las negociaciones.
- En Afganistán, la retirada de las tropas estadounidenses y el avance militar talibán llevaron al fracaso de las negociaciones de paz, provocando un cambio de régimen y la caída del Gobierno de Ashraf Ghani.
- En Mindanao (sur de Filipinas) se prolongó en tres años el periodo del gobierno de transición de la nueva región de Bangsamoro (liderado por el MILF) y se inició con retrasos significativos la tercera fase de la reintegración de los 40.000 excombatientes del MILF.
- El Gobierno de Filipinas declaró como organización terrorista al NDF, que en las últimas décadas ha negociado con el Estado en nombre del Partido Comunista de Filipinas y su brazo armado (el NPA).
- El Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el gobierno autónomo de Bougainville iniciaron formalmente el proceso de negociaciones sobre el estatus político de Bougainville.
- El presidente de Corea del Sur propuso la firma de una declaración que ponga fin a la Guerra de Corea y permita el desbloqueo de las negociaciones sobre la desnuclearización de la península coreana.
- El golpe militar en Myanmar llevó a la paralización del proceso Panglong 21 de diálogo con la insurgencia.

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en Asia durante 2021, tanto las características y tendencias generales de las negociaciones como la evolución de cada uno de los contextos en el continente a lo largo del año, incluyendo referencias a la agenda de género, paz y seguridad. Además, al principio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países de Asia que albergaron negociaciones de paz durante 2021.

Tabla 4.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Asia en 2021

| Procesos y negociaciones de paz | Actores negociadores | Terceras partes |
|--|--|---|
| Afganistán | Gobierno, insurgencia talibán, EEUU | Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, EEUU, ONU |
| Corea, RPD – Corea, Rep. de | Corea del Norte, Corea del Sur | -- |
| Corea, RPD – EEUU | Corea del Norte, EEUU | -- |
| Filipinas (MILF) | Gobierno, MILF, Gobierno interino de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán | Malasia, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team, Independent Decommissioning Body |
| 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, ULFA-I | -- |
| 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, ASEAN |
| Papúa Nueva Guinea (Bougainville) | Gobierno, Gobierno Autónomo de Bougainville | ONU, Bertie Ahern |
| Tailandia (sur) | Gobierno, BRN | Malasia |

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.

4.1 Negociaciones en 2021: tendencias regionales

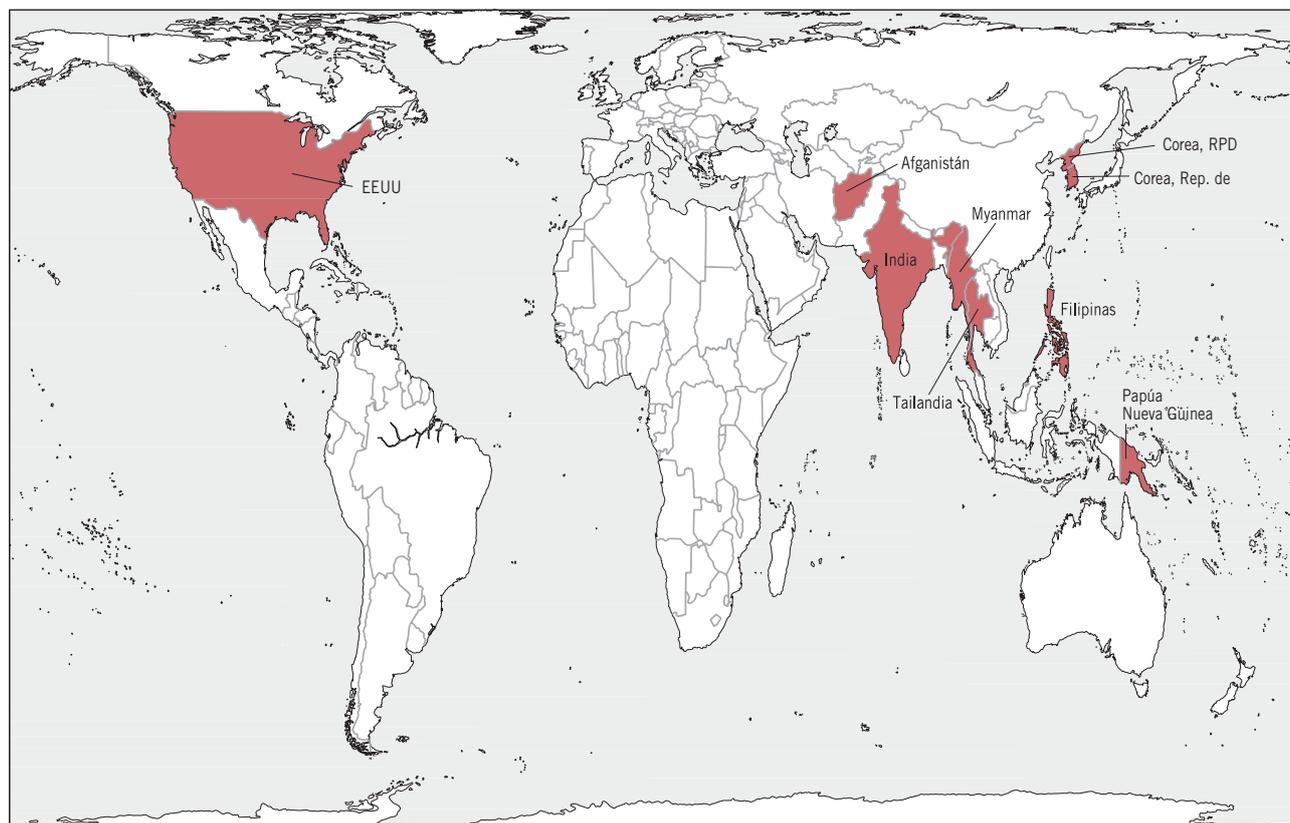
En 2021 se registraron **10 procesos de negociación** en **Asia**, **cuatro** en el Sudeste Asiático –Filipinas (MILF y NDF), Myanmar y Tailandia (sur)–, tres en Asia Meridional –Afganistán, India (Assam) y India (Nagalandia)–, dos en Asia Oriental –Corea del Norte-EEUU y Corea del Norte-Corea del Sur– y otro en el Pacífico –Papúa Nueva Guinea (Bougainville). La mitad de dichas negociaciones estaban vinculadas a conflictos armados activos –Afganistán, Filipinas (NDF), Filipinas (MILF), Myanmar y Tailandia (sur)–, mientras que casi la otra mitad estaba enmarcada en contextos de tensión sociopolítica –Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, India (Assam) e India (Nagalandia).

La naturaleza de dichos conflictos y, por tanto, del núcleo de las negociaciones de paz, pivotaba en la mitad de casos sobre cuestiones de autodeterminación, independencia, autonomía, encaje territorial y constitucional o reconocimiento identitario de diversas minorías nacionales, como en los casos de Filipinas (MILF), India (Assam y Nagalandia), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur). Otros dos casos estuvieron centrados principalmente en la desnuclearización y la distensión política de la península coreana, mientras que tanto en Filipinas (NDF) como en Afganistán, países en los que las partes contendientes en el conflicto armado tenían modelos de Estado contrapuestos, se abordaron cuestiones

estructurales y sistémicas en el ámbito económico y político (especialmente en Filipinas) y religioso y militar (sobre todo en Afganistán). Además de la resolución de los aspectos de fondo del conflicto, en varias negociaciones tuvo una importancia destacada tanto la gestión de la pandemia como la firma de acuerdos de alto el fuego o de medidas de reducción y limitación de la violencia. En este sentido, cabe recordar que en 2020 se habían decretado altos el fuego o medidas similares en respuesta al llamamiento de alto el fuego global por parte del secretario de Naciones Unidas en marzo de 2020 en algunos países de la región como Afganistán, Filipinas o Tailandia. Finalmente, cabe señalar que en dos contextos –Afganistán y Filipinas (NDF)– parte de la negociación entre las partes estuvo relacionada con la implementación de acuerdos alcanzados en años anteriores: el acuerdo de paz global de 2014 en el caso de Filipinas y el acuerdo de paz entre EEUU y los talibanes, firmado en Doha en febrero de 2020. No obstante, en Afganistán, la toma militar del poder político por los talibanes desbordó las negociaciones anteriores.

La gran mayoría de las negociaciones fueron de naturaleza interna y se desarrollaron principalmente dentro del país en el que acontecía el conflicto, pero a la vez algunas de ellas tuvieron una dimensión internacional muy clara, ya sea por la participación de terceras

Mapa 4.1. Negociaciones de paz en 2021 en Asia



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Asia en el año 2021

partes foráneas en tareas de facilitación o mediación – Afganistán, Filipinas (MILF), Filipinas (NDF), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur); por la celebración de negociaciones fuera del país en cuestión (Afganistán, Tailandia); por la residencia en el extranjero de determinados líderes de grupos armados en negociaciones con el Estado (Afganistán, Myanmar, India, o Tailandia) o por la influencia de terceros países en la dinámica de las negociaciones (China en Myanmar o la península coreana, Pakistán en Afganistán o Malasia en el sur de Tailandia). En dos casos (Corea del Norte y EEUU y Corea del Norte y Corea del Sur), las negociaciones fueron interestatales.

En cuanto a los **actores participantes en las negociaciones**, más de la mitad estuvieron protagonizadas por Gobiernos y grupos armados o sus representantes políticos: Afganistán, India (Assam y Nagalandia), Filipinas (NDF) y Tailandia (sur). En los otros cuatro casos, las negociaciones fueron principalmente entre Gobiernos. Las dos negociaciones que acontecieron en la península coreana fueron interestatales (Corea del Norte y Corea del Sur; y EEUU y Corea del Norte); mientras que en los otros dos casos –Filipinas (MILF) y Papúa Nueva Guinea (Bougainville)–, el núcleo principal de las negociaciones fue dirimido por los Gobiernos de Filipinas y Papúa Nueva Guinea y por los Gobiernos regionales de Bougainville y de la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán. Cabe destacar que en ambos casos los gobiernos autónomos estaban encabezados por dirigentes de antiguas organizaciones armadas, como el Ejército Revolucionario de Bougainville (en el que Ishmael Toroama fue un destacado líder) o el MILF (liderado en las últimas décadas por Ebrahim Murad, que actualmente es el máximo mandatario del gobierno transicional que operará en la RABMM hasta 2025). Además de los casos del sur de Filipinas y Bougainville, en las negociaciones en Nagalandia los gobiernos regionales de Assam y Nagalandia también desempeñaron un rol importante. A modo de ejemplo, el líder negociador del grupo armado NSCN-IM se reunió con los ministros jefes de Assam y Nagalandia, que a su vez mantenían un estrecho contacto con el Gobierno central en Delhi. De igual forma, las principales fuerzas parlamentarias del Estado de Nagalandia alcanzaron un acuerdo para conformar un gobierno de unidad sin oposición, con el objetivo de facilitar la firma de un acuerdo que ponga fin al conflicto que se vive en la región desde hace décadas.

En cuanto a los **grupos armados**, varios de ellos negociaron con el Gobierno de manera directa –como la insurgencia talibán en Afganistán, el NSCN-IM en India, el RCSS/SSA-South o el SSPP en Myanmar, o el BRN en el sur de Tailandia–, pero en algunos casos lo hicieron a través de organizaciones políticas que los representaban –como el caso de Filipinas, en el que

Manila negociaba con el National Democratic Front (NDF) en representación del Partido Comunista de Filipinas y su brazo armado, el NPA– o bien a través de coaliciones que agrupaban y representaban a varios grupos armados, como en Nagalandia (los llamados Grupos Políticos Nacionales Naga –NNPG–, que agrupan a siete organizaciones insurgentes), o en Myanmar, donde diversos grupos armados interlocutaban con el Estado birmano a través de organizaciones paraguas como el Comité Consultivo para la Negociación Política Federal.

Respecto de las **terceras partes**, el 40% de las negociaciones analizadas en Asia no contaron con ningún tipo de facilitación o mediación externa, siendo así el continente con un mayor porcentaje de negociaciones directas y bilaterales entre las partes. Los casos en los que sí hubo algún tipo de facilitación del diálogo por terceras partes fueron Afganistán, Filipinas (MILF), Filipinas (NDF), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur), aunque el grado de internacionalización y complejidad de las estructuras de intermediación fue muy dispar entre los mencionados casos. En algunos contextos la facilitación del diálogo recayó principalmente en un solo actor, como Noruega en Filipinas (NDF), Malasia en el sur de Tailandia o Naciones Unidas y Bertie Ahern en el caso de Papúa Nueva Guinea y el Gobierno Autónomo de Bougainville, mientras que en otros casos el espacio de mediación del diálogo fue más amplio. Cabe destacar el alto grado de internacionalización de los procesos de paz en Filipinas (Mindanao) y en Afganistán (previo a la toma militar talibán del control del país). En el caso de Filipinas (MILF), además de la mediación oficial que ejerció el Gobierno de Malasia durante las negociaciones que condujeron a la firma

del acuerdo del año 2104, el proceso de paz contaba con otras estructuras de apoyo de carácter internacional: el International Monitoring Team –en el que participaba la UE, junto con países como Malasia, Libia, Brunei Darussalam, Japón y Noruega–, el Third Party Monitoring Team –encargado de supervisar la implementación de los acuerdos firmados entre el MILF y el Gobierno–, el International Decommissioning Body –compuesto por Turquía, Noruega, Brunei y Filipinas, y que supervisaba la desmovilización de 40.000 ex combatientes del MILF– y, finalmente, aunque con un menor protagonismo en la fase de implementación del acuerdo de paz, el International Contact Group –conformado por cuatro Estados (Japón, Reino Unido, Turquía y Arabia Saudita) y por cuatro ONG internacionales (Muhammadiyah, The Asia Foundation, el Centre for Humanitarian Dialogue y Conciliation Resources). En el caso de Afganistán, numerosos actores internacionales apoyaron de alguna manera las denominadas negociaciones de paz intraafghanas. A modo de ejemplo, Turquía acogió una reunión entre ambas partes, y Rusia organizó una conferencia de paz poco antes que finalizara la fecha

El 40% de las negociaciones en Asia no contaron con ningún tipo de facilitación o mediación externa, siendo así el continente con un mayor porcentaje de negociaciones directas y bilaterales entre las partes

límite del 1 de mayo para la retirada completa de tropas estadounidenses. También cabe destacar el rol de Qatar, que durante el año organizó encuentros entre los talibanes y el Gobierno afgano y que anteriormente ya había acogido las negociaciones entre los talibanes y el Gobierno de EEUU, que condujeron a la firma del acuerdo de febrero de 2020. En la misma línea, en otros contextos hubo algunos actores que de manera informal (sin mandato explícito) trataron de facilitar el diálogo entre las partes. En Myanmar, por ejemplo, el Gobierno pidió apoyo a China para llevar a cabo las negociaciones con los grupos armados étnicos con base en el norte del país, mientras que el presidente de Corea del Sur, Moon Jae-in, en los últimos años ha llevado a cabo numerosos esfuerzos diplomáticos para desbloquear las negociaciones entre EEUU y Corea del Sur sobre la desnuclearización de Pyongyang.

En cuanto al rol desempeñado por los **organismos internacionales** en la facilitación de negociaciones de paz y el apoyo de procesos de diálogo, cabe mencionar la participación de Naciones Unidas en los contextos de Afganistán, Filipinas (MILF) o Papúa Nueva Guinea (Bougainville). En Afganistán, la enviada de Naciones Unidas y jefa de la UNAMA destacó en numerosas ocasiones a lo largo del año la implicación de la misión de Naciones Unidas en las negociaciones intraafganas. A modo de ejemplo, en 2021 Naciones Unidas organizó una conferencia de paz a la que asistieron países como Rusia, Pakistán, China, Irán, India y EEUU. En Filipinas, Naciones Unidas implementó programas de desarrollo y fortalecimiento institucional de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán y también de apoyo a la desmovilización y reinserción de ex combatientes del MILF, en este último caso a través del PNUD. En el caso de las negociaciones entre Papúa Nueva Guinea y Bougainville, en los últimos años Naciones Unidas ha apoyado la implementación del acuerdo de paz (2001) y en 2021 firmó un acuerdo con el Gobierno de Papúa Nueva Guinea para brindar apoyo político y económico al proceso de diálogo entre los dos gobiernos para determinar el estatus político de Bougainville tras el apoyo masivo a la independencia en el referéndum de autodeterminación celebrado en 2019.

Respecto de otras organizaciones intergubernamentales, cabe destacar el papel de ASEAN en la crisis desatada en Myanmar tras el golpe de Estado del mes de febrero; el rol de la UE en la región filipina de Mindanao a través del International Monitoring Team, que supervisa el alto el fuego entre el Gobierno y el MILF, o bien el protagonismo creciente en Mindanao del Banco Mundial, que gestionará el Fondo Fiduciario de Normalización de Bangsamoro, cuyo objetivo es centralizar las aportaciones de la cooperación internacional (organizaciones internacionales, gobiernos y otros donantes) destinadas a la implementación del acuerdo de paz. En términos comparativos con otras regiones, sin embargo, los organismos intergubernamentales tuvieron

poco protagonismo en tareas de mediación y facilitación del diálogo en Asia. También hubo varios **Estados** que participaron activamente en algunos procesos de paz, como el caso de Noruega en Filipinas –que facilita desde hace años las negociaciones entre el Gobierno filipino y el NDF y participa en el International Decommissioning Body y en el International Monitoring Team en Mindanao– o el de Qatar en Afganistán, que brindó su apoyo tanto al llamado diálogo intraafgano como, anteriormente, a las negociaciones entre EEUU y los talibanes. También cabe destacar el rol de mediador de Malasia –que facilitaba las negociaciones entre el Gobierno filipino y el MILF y entre el Gobierno tailandés y la insurgencia que opera en el sur del país y también participaba en el International Monitoring Team de Mindanao.

En cuanto a la **evolución de los procesos de paz**, en aproximadamente la mitad de los casos analizados se registró una cierta parálisis e incluso involución de las negociaciones. En Afganistán, aún si se registraron algunas reuniones significativas entre el Gobierno y los talibanes, la toma del poder por parte de estos últimos en el mes de agosto conllevó el fin abrupto de cualquier proceso de diálogo. En Filipinas, las negociaciones llevaban un tiempo inactivas, pero la designación del NDF como organización terrorista a mediados de 2021 cortó de raíz cualquier posibilidad de reanudación de las negociaciones bajo la actual Administración de Rodrigo Duterte. En Myanmar, el golpe de Estado que perpetraron las Fuerzas Armadas en el mes de febrero provocó el bloqueo del llamado Proceso de Panglong 21, la suspensión temporal del Acuerdo Nacional de Alto el Fuego y la finalización de las negociaciones entre el Gobierno y los grupos armados firmantes de tal acuerdo. En otros contextos no se produjeron retrocesos tan evidentes, pero las negociaciones permanecieron estancadas. En la península coreana, por ejemplo, no se registraron reuniones de alto nivel ni avances significativos tanto en las conversaciones intercoreanas como en las que mantienen Corea del Norte y EEUU sobre el programa nuclear de Pyongyang. De igual forma, en Tailandia el Gobierno y el BRN no se reunieron presencialmente en todo el año. En clave positiva, cabe destacar el inicio de las negociaciones sobre el estatus político de Bougainville entre el gobierno autónomo de dicha isla y el Ejecutivo de Papúa Nueva Guinea, así como la consolidación institucional de la nueva región autónoma creada en el sur de Filipinas a raíz del acuerdo de paz de 2014 (la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán) y el inicio de la tercera fase del proceso de desarme, desmovilización y reinserción de unos 40.000 combatientes del MILF.

Finalmente, en lo que respecta a la **agenda sobre género, paz y seguridad** y la participación de las mujeres en las negociaciones de paz en Asia, esta fue relativamente escasa. Sin embargo, cabe destacar la inclusión de cuatro mujeres en la delegación negociadora del Gobierno de

Afganistán en las negociaciones con los talibanes en Qatar –aunque la posterior toma del poder por parte de los talibanes puso fin a cualquier avance en la agenda –, el hecho de que una mujer (Juliet de Lima) presida el panel negociador del NDF en sus negociaciones con el Gobierno filipino o bien que otra mujer, Laisa Alamia, fuera designada la máxima responsable del organismo que supervisará la desmovilización de ex combatientes del MILF en Mindanao (sur de Filipinas). También cabe destacar el alto porcentaje de mujeres que participaron en las consultas a la sociedad civil por parte del Gobierno de Bougainville acerca de las negociaciones con el Gobierno de Papúa Nueva Guinea sobre el estatus político de la isla o las movilizaciones de organizaciones de mujeres en Myanmar en favor de la recuperación de la democracia. Por otra parte, sin embargo, se registró un importante retroceso de los derechos de las mujeres en Afganistán tras la toma del poder por parte de los talibanes y se constató que seguía habiendo una muy baja participación de mujeres en el parlamento de la nueva Región Autónoma Bangsamoro del Mindanao Musulmán.

4.2 Análisis de casos

Asia Meridional

| | |
|-----------------------------|--|
| Afganistán | |
| Actores negociadores | Gobierno, insurgencia talibán, EEUU |
| Terceras partes | Pakistán, China, Qatar, Arabia Saudita, Rusia, Alemania, Noruega, EEUU, ONU |
| Acuerdos relevantes | Acuerdo de Bonn –Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en Afganistán en espera del restablecimiento de las instituciones permanentes de gobierno– (2001) |

Síntesis:

Afganistán sufre una situación de conflicto armado de manera continua desde 1979. Los intentos de negociación entre las partes se han sucedido a lo largo de todas las fases del conflicto armado. Durante la década de los ochenta Naciones Unidas facilitó acercamientos entre EEUU y la URSS. Tras la caída del régimen talibán en 2001, Naciones Unidas facilitó de nuevo el proceso que dio lugar al Acuerdo de Bonn, que marcó el inicio de la transición en el país. La persistencia del conflicto armado y la imposibilidad de poner fin a éste por la vía militar ha llevado a que en los últimos años se haya producido un progresivo acercamiento de los Gobiernos afgano y estadounidense a la insurgencia talibán, proceso que no ha estado exento de dificultades y que no ha superado la fase de exploración y creación de medidas de confianza. Diferentes actores internacionales como Naciones Unidas y los Gobiernos alemán y de Arabia Saudita han desempeñado diferentes roles de facilitación y acercamiento entre las partes.

El proceso de paz en Afganistán se rompió con el retorno del régimen talibán al poder en el país después de la retirada de las tropas estadounidenses e internacionales y la toma del control militar del país que desembocó en la caída del Gobierno encabezado

por Ashraf Ghani. Hasta su ruptura, las negociaciones estuvieron condicionadas por el acuerdo previo respecto a esta retirada, alcanzado por el Gobierno de EEUU bajo la administración Trump y los talibanes y en el que no participó el Gobierno afgano. Así, los dos procesos transcurrieron en paralelo y en continua interconexión durante todo el año: las negociaciones intraafghanas entre talibanes y Gobierno y la revisión e implementación del acuerdo entre EEUU y los talibanes. El año había comenzado con una nueva ronda de encuentros en Doha que concluyeron a finales de enero en las conocidas como negociaciones intraafghanas, iniciadas en septiembre de 2020 y que habían quedado interrumpidas por acuerdo de las partes en diciembre para llevar a cabo un paréntesis de tres semanas en el que mantener consultas internas y externas. Coincidiendo con el reinicio de las conversaciones, el enviado de EEUU, Zalmay Khalilzad, se desplazó también a Qatar para reunirse con los talibanes y posteriormente viajó a Kabul, aunque el presidente afgano rechazó un encuentro con él al haber trascendido la propuesta de Khalilzad sobre un gobierno interino que incluiría a la oposición política. En febrero Gobierno y talibanes volvieron a reunirse con el objetivo de acordar una agenda, pero sin lograr avances sustanciales. A su vez, tras la toma de posesión de Joe Biden como presidente de EEUU, el nuevo Ejecutivo anunció que debía revisar el acuerdo alcanzado en febrero de 2020 con respecto a la retirada militar estadounidense del país. Un comité bipartito del Congreso de EEUU recomendó que la retirada de tropas estuviese condicionada a un acuerdo de paz, pero los talibanes exigieron que se respetase el acuerdo sobre la retirada de tropas, señalando que de no producirse habría consecuencias.

En marzo Ghani y Khalilzad se reunieron para tratar de desbloquear la situación, y Ghani declaró que cualquier cambio de Gobierno en el país debía pasar por unas elecciones, en respuesta a la propuesta estadounidense de un Gobierno interino con participación talibán. Además, según reveló el medio TOLONews, el secretario de Estado estadounidense, Anthony Blinken, también se dirigió por carta al presidente afgano con un plan para desbloquear el proceso de paz, mediante la convocatoria de una conferencia facilitada por Naciones Unidas, con la participación de Rusia, Pakistán, China, Irán, India y EEUU, así como una reunión de alto nivel de ambas partes en Turquía. Blinken señalaba que se estaba preparando una propuesta para un alto el fuego de 90 días, con el objetivo de impedir una ofensiva talibán en primavera y allanar el terreno para un acuerdo de paz. La carta concluía señalando que EEUU no había descartado ninguna opción con respecto a Afganistán, incluyendo una retirada completa de tropas antes del 1 de mayo. En la conferencia de Moscú, que se celebró seis semanas antes de la fecha límite establecida para la retirada estadounidense, todos los actores internacionales hicieron un llamamiento a las partes para que acordaran un alto el fuego. Abdullah Abdullah,

negociador jefe gubernamental señaló que el Gobierno estaba dispuesto a negociar cualquier tema. En respuesta al plan de Blinken, Ghani señaló que estaría dispuesto a encabezar un Gobierno interino hasta que se pudieran celebrar elecciones, señalando que **para el Ejecutivo afgano la transferencia de poder mediante un proceso electoral era una línea roja**. Por su parte, el dirigente talibán Mullah Abdul Ghani Baradar reiteró que EEUU no había cumplido con el acuerdo de 2020 y reiteró su negativa a participar en conferencias internacionales hasta que no se produjese la retirada de tropas, lo que conllevó que se pospusiese la conferencia en Turquía que debía celebrarse a principios de abril.

Finalmente, el 14 de abril Biden anunció la retirada completa de las tropas estadounidenses, estableciendo la fecha límite del 11 de septiembre, posponiendo

cuatro meses lo acordado en febrero de 2020 con los talibanes. Tras el anuncio se alzaron numerosas voces señalando que una retirada sin un acuerdo de paz entre el Gobierno afgano y los talibanes podría llevar al colapso del Gobierno. En mayo, con motivo de la festividad musulmana de Eid al-Fitr, los talibanes propusieron un alto el fuego de tres días, a lo que accedió el presidente Ghani, después de semanas en las que se había intensificado la violencia. Coincidiendo con el alto el fuego ambas partes volvieron a reunirse en Doha y acordaron mantener activas las conversaciones. Los talibanes, presionados por Pakistán, presentaron varias condiciones para que la reunión de Estambul pudiera tener lugar: debía ser corta, no más de tres días (inicialmente se había propuesto que durase 10 días); la agenda no debía incluir la toma de decisiones respecto a cuestiones centrales; y la delegación talibán sería de bajo perfil. Trascendió que el líder del equipo negociador talibán había llevado a cabo consultas en Pakistán con el líder talibán, Sheikh Hibatullah Akhundzada, en reuniones que se habían extendido durante un mes. En junio, el presidente afgano se reunió en Washington con Joe Biden, que aseguró el apoyo financiero al Gobierno y las fuerzas de seguridad afganas, así como un plan para evacuar del país a los ciudadanos afganos que hubiesen colaborado con las tropas y el Gobierno de EEUU. No obstante, según reveló el medio The New Yorker posteriormente, el compromiso de Biden fue vago y condicionado a un plan militar por parte del Gobierno afgano en respuesta a los avances militares talibanes. En julio los talibanes señalaron que en el plazo de un mes presentarían un plan de paz y el portavoz Zabihullah Mujahid señaló que se esperaba que las negociaciones de paz entraran en una fase importante. Mujahid afirmó que, a pesar de su situación de ventaja militar, los talibanes mantenían la seriedad con respecto a las conversaciones de paz. Estas declaraciones se producían en un momento en el que miles de miembros de las fuerzas de seguridad habían abandonado sus puestos ante los avances

talibanes y la toma de control de amplias zonas del país. Además, diversos diplomáticos internacionales involucrados en las negociaciones habían intensificado las presiones sobre Pakistán para tratar de que el país vecino ejerciera una mayor influencia sobre los talibanes para alcanzar un acuerdo, advirtiendo que el tiempo se estaba agotando. Aunque en julio se llevaron a cabo reuniones entre los talibanes y el Gobierno en Qatar e Irán, no se lograron avances. En los últimos días previos a la victoria militar talibán y la toma de Kabul, el secretario de Estado de EEUU propuso a Ghani la liberación por ambas partes de 3.000 prisioneros a cambio de un alto el fuego de un mes, propuesta que fue rechazada por el presidente. De acuerdo con The New Yorker, Khalilzad pidió a Ghani que una delegación encabezada por Abdullah Abdullah y Hamid Karzai se desplazara

a Doha para negociar una transición ordenada a lo que Ghani señaló que estaba dispuesto a abandonar el poder únicamente si se celebraban elecciones para designar a su sucesor, lo que fue descartado por EEUU por no considerarlo realista. Según este medio, el 14 de agosto, ante las informaciones de que los talibanes ya habían entrado en Kabul, Ghani se habría mostrado dispuesto a aceptar cualquier propuesta. Aunque una delegación de alto nivel viajó a Doha para lograr un acuerdo in extremis, finalmente el 15 de agosto, Ashraf Ghani abandonó Afganistán, dando paso al control talibán del Gobierno.

Género, paz y seguridad

Las organizaciones de mujeres advirtieron durante el transcurso de las negociaciones del grave riesgo que corrían sus derechos si el proceso de paz no lograba un acuerdo que garantizase sus derechos. A pesar de que la delegación gubernamental negociadora en Qatar incluía a cuatro mujeres –Fawzia Koofi, Habiba Sarabi, Fatema Gailani y Sharifa Zarmati Wardak–, algunas reuniones de gran trascendencia para el proceso negociador, como la que tuvo lugar en Moscú, continuaron siendo excluyentes. Solo Habiba Sarabi formó parte de la delegación que participó en el encuentro de Moscú y en el que ella expresó el descontento de las mujeres por la exclusión en esta reunión y otros espacios de las negociaciones. Tras la caída del Gobierno de Ghani en agosto la situación se deterioró enormemente para las mujeres, ya que el nuevo Gobierno talibán impuso estrictas restricciones a su participación en la vida pública, política, laboral y cultural del país, impidiendo su participación en las nuevas instituciones gubernamentales. Numerosas mujeres activistas y políticas, incluyendo aquellas que se habían involucrado en las negociaciones y en diferentes iniciativas de construcción de paz, tuvieron que abandonar el país.

| | |
|-----------------------------|---|
| India (Nagalandia) | |
| Actores negociadores | Gobierno indio, NSCN-IM, NNPG: GPRN/ NSCN (Kitovi Zhimomi), NNC, FGN, NSCN(R), NPGN (Non-Accord), NNC/ GDRN/NA, ZUF |
| Terceras partes | -- |
| Acuerdos relevantes | Acuerdo marco (2015) |

Síntesis:

El estado indio de Nagalandia ha vivido una situación de conflicto armado y crisis sociopolítica desde los años cincuenta, como consecuencia de la aspiración no satisfecha de independencia y creación de un Estado soberano de gran parte de la población naga. Desde la década de los sesenta se han producido diferentes intentos de negociación, pero no fue hasta el año 1997 que se logró un acuerdo de alto el fuego con el grupo NSCN-IM, uno de los principales actores del conflicto. A pesar de que el acuerdo se ha mantenido vigente hasta la actualidad, las negociaciones no han logrado avances significativos en los temas centrales, aunque en el año 2012 el proceso de paz experimentó un impulso gracias a un mayor involucramiento del Gobierno naga y parlamentarios del estado. En paralelo a las negociaciones con el NSCN-IM, en el año 2001, el Gobierno alcanzó otro acuerdo de alto el fuego con la organización insurgente NSCN-K, sin que tampoco estas negociaciones hayan avanzado de manera significativa. En 2015, el Gobierno y el NSCN-IM alcanzaron un preacuerdo marco de paz, considerado un preámbulo para la resolución final del conflicto. Sin embargo, ese mismo año se rompió el acuerdo de alto el fuego con el NSCN-K, reiniciándose enfrentamientos de carácter violento.

El proceso de paz en Nagalandia vivió avances y retrocesos en diferentes momentos del año, sin que se lograra alcanzar ningún acuerdo sustantivo.

En enero trascendía que el grupo NSCN-K había anunciado en los últimos días de diciembre de 2020 que retomaba el acuerdo de alto el fuego, que había suspendido unilateralmente en 2015, para unirse a las negociaciones de paz. Por otra parte, después de varios meses sin avances, en septiembre el Gobierno indio destituyó al hasta entonces interlocutor gubernamental y gobernador del estado RN Ravi, después de que el año anterior se quebrara la confianza entre él y el NSCN-IM, lo que había condicionado cualquier avance en el proceso y había llevado al grupo armado a endurecer su postura con respecto a cuestiones centrales vinculadas a la soberanía naga. En su lugar el Gobierno designó a AK Mishra, hasta entonces director de inteligencia. Mishra se reunió con el líder negociador y secretario general del NSCN-IM, Thuingaleng Muivah, en la ciudad de Dimapur en Nagalandia. Fuentes del grupo armado destacaron que las negociaciones debían partir del acuerdo marco que se firmó entre el Gobierno indio y la insurgencia en 2015. En paralelo, el ministro jefe de Assam, Himanta Biswa Sarma, también se reunió en Dimapur con Muivah, en una reunión en la que también participó el ministro jefe de Nagalandia, Neiphiu Rio. La reunión se produjo después de que el ministro indio de Interior y Sarma se hubieran encontrado en Delhi. Tras la reunión con el líder insurgente, el ministro jefe

de Assam se reunió con el interlocutor gubernamental y otros miembros del Gobierno de Assam, sin que trascendiera el contenido de las diferentes reuniones. Posteriormente, en octubre se produjo una nueva reunión en Delhi entre Mishra y el NSCN-IM, que estuvo centrada en torno a las cuestiones de la bandera y la constitución naga y en la que no se logró romper el bloqueo en torno a estos dos temas, que han sido los centrales en las discusiones en los últimos años, sin que se haya logrado ningún avance al respecto. El NSCN-IM habría rechazado la propuesta de que la bandera naga fuera considerada un “símbolo cultural” así como dejar la solución de estas cuestiones para después de la firma de un posible acuerdo. En paralelo, la agrupación NNPG –que agrupa a siete organizaciones insurgentes naga–, que se había mostrado favorable a que RN Ravi se mantuviera como interlocutor gubernamental, se mostró partidaria de que la cuestión de la bandera y la constitución no interfiriese en un posible acuerdo con el Gobierno. La NNPG también mantuvo reuniones con AK Mishra, tanto en Dimapur como en Delhi. Por su parte, **las fuerzas políticas con representación parlamentaria en el estado alcanzaron un acuerdo para la formación de un gobierno de unidad sin oposición**, denominado Alianza Democrática Unida (UDA, por sus siglas en inglés), con el objetivo de facilitar la consecución de un acuerdo sobre la cuestión naga. El ministro jefe Neiphiu Rio se reunió en varias ocasiones con miembros del Gobierno central acompañado del ministro jefe de Assam.

No obstante, en diciembre el proceso de paz entró en crisis después de que 14 personas murieran a manos de las fuerzas de seguridad. Seis trabajadores de una mina de carbón murieron durante una operación militar en el distrito de Mon al ser confundidos con un grupo de insurgentes según fuentes oficiales. Como consecuencia de las protestas que se produjeron después y la violenta represión de estas, otros siete civiles y un soldado murieron en los días posteriores, en la peor escalada de violencia en el estado en varios años. Los asesinatos de civiles reabrieron nuevamente el cuestionamiento de la legislación antiterrorista vigente en la región del noreste de la India, que otorga amplios poderes a las fuerzas de seguridad y que ha sido denunciada en múltiples ocasiones por las organizaciones de derechos humanos, dada la impunidad que permite. Tras los incidentes, los grupos armados anunciaron la suspensión de las negociaciones de paz y la Asamblea legislativa del estado aprobó por unanimidad una declaración pidiendo la derogación de esta legislación. Posteriormente a las protestas, el Gobierno indio trató de retomar el contacto con los grupos insurgentes para reanudar las negociaciones.

Género, paz y seguridad

Una delegación de 29 mujeres representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil entregó

una petición al gobernador del estado, exigiendo justicia para los 14 trabajadores asesinados por las fuerzas de seguridad, así como la revocación de la legislación antiterrorista y denunciando la militarización del estado y las consecuencias de esta situación para la población civil naga. Entre las organizaciones que presentaron la petición se hallaban la Naga Mothers' Association –que ha desempeñado un papel crucial en la facilitación del diálogo con los grupos armados– y otras organizaciones de mujeres y de las diferentes tribus nagas como Angami Women Organization, Watsu Mungdang, Sumi Totimi Hoho, Lotha Eloeh Hoho, Zeliang Women Organization, Pochury Mothers Association, Chakhesang Mothers Association, Chakhesang Women Society, Rengma Mothers Association, Tenyimi Women Organization, Kuki Mothers Association y Global Naga Forum.

Asia Oriental

| | |
|-----------------------------|--|
| Corea, RPD-Corea, Rep. de | |
| Actores negociadores | Corea del Norte, Corea del Sur |
| Terceras partes | -- |
| Acuerdos relevantes | Declaración de Panmunjom (abril de 2018) |

Síntesis:

A pesar de que los momentos álgidos del diálogo entre Corea del Norte y Corea del Sur han sido las cumbres presidenciales que se han celebrado en el siglo XXI (2000, 2007 y 2018), desde los años setenta ha habido algunos intentos de acercar posiciones y de avanzar en la senda de la reunificación y la cooperación. Así, en 1972 ambos países firmaron la Declaración Conjunta de Corea del Norte y del Sur, en la que se esbozaban algunas medidas para la reunificación o la reducción de la carrera armamentística, entre otras cuestiones. A finales de 1991 ambos países firmaron el Acuerdo sobre Reconciliación, No-agresión, Intercambios y Cooperación y, pocas semanas más tarde, la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península Coreana. El primero, que se logró tras cinco rondas de negociación iniciadas en septiembre de 1990 entre los primeros ministros de ambos países, fue considerado por buena parte de la comunidad internacional como un acuerdo histórico y un punto de inflexión en la relación entre ambos países por cuanto incluía compromisos de no agresión mutua, respeto de los sistemas políticos y económicos de cada país, resolución pacífica de conflictos, cooperación económica e impulso de medidas para la reunificación de los dos países. Sin embargo, las medidas comprendidas en dicho acuerdo no se implementaron plenamente, en parte por las tensiones que generó el programa armamentístico de Corea del Norte. En 1994 el ex presidente estadounidense Jimmy Carter ejerció sus buenos oficios entre los líderes de ambos países para contener la crisis que generaron los avances en dicho programa y la decisión de Pyongyang de no permitir las inspecciones de la Agencia Internacional de la Energía Atómica o de abandonar el Tratado de No Proliferación Nuclear. Ya en el siglo XXI, al amparo de la política de acercamiento a Corea del Norte –denominada Política del Sol– impulsada por Kim Dae-jun y continuada por su sucesor, Roh Moon-hyun, Pyongyang acogió en 2000 y 2007 las dos primeras cumbres presidenciales desde el fin de la Guerra de Corea, en las que ambos países nuevamente se comprometieron a incrementar su cooperación para avanzar hacia una mayor estabilidad y una eventual reunificación de la península coreana.

A pesar de que hubo menor tensión política y militar entre ambos países y de que en alguna ocasión ambos mandatarios expresaron su voluntad de impulsar el diálogo intercoreano y mejorar las relaciones entre ambos países, durante el año no se registraron reuniones de alto nivel ni avances significativos en las conversaciones entre Corea del Norte y Corea del Sur.

A principios de año, el presidente surcoreano Moon Jae-in reafirmó nuevamente, como ya hiciera en varias ocasiones en 2020, su deseo de mejorar las relaciones con Corea del Norte e instó a la nueva administración estadounidense a reanudar el diálogo con Pyongyang sobre la base de los avances que se registraron durante el anterior gobierno de Donald Trump. En la misma línea, Moon Jae-in propuso a finales de febrero que la celebración de los Juegos Olímpicos en Tokio podrían ser una buena ocasión para impulsar el diálogo entre los principales actores regionales. Sin embargo, **el aspecto que tuvo mayor relevancia política y mediática fue la intervención de Moon Jae-in en la Asamblea General de la ONU en el mes de septiembre, en la que propuso la firma de una declaración política que ponga fin a la Guerra de Corea (1950-53)**, que no finalizó a través de un acuerdo de paz, sino de un armisticio firmado por Corea del Norte, EEUU (en representación del Comando de Naciones Unidas) y el Ejército Popular de Voluntarios de China (aunque el Gobierno de China no reconocía ninguna vinculación orgánica con el mismo). Según el Gobierno surcoreano, tal declaración pondría fin a una situación anómala (los dos países siguen técnicamente en guerra) y podría abrir la puerta a la firma de un acuerdo de paz y al establecimiento de un régimen de paz en la península. Además, según Seúl, tal propuesta sería una aproximación muy pragmática a la resolución del conflicto, pues permitiría a ambos países y a EEUU construir confianza e iniciar un diálogo sobre la desnuclearización de la península sin tener que llevar a cambios de corte militar, político o institucional a corto plazo. Según Seúl, tal hoja de ruta también debilitaría las justificaciones y motivaciones para la generación de tensiones militares entre Corea del Norte y Corea del Sur, incluyendo el desarrollo de armas nucleares.

Durante el acercamiento diplomático entre Corea del Norte y EEUU en los años 2018 y 2019, tanto Pyongyang como Seúl se habían mostrado favorables a poner fin a la guerra e incluso a firmar un acuerdo de paz, y el Gobierno de Trump también había expresado su conformidad con tales medidas. Sin embargo, el fin del proceso de diálogo entre ambos países durante 2019 hizo que tal propuesta fuera abandonada. Previamente, Pyongyang había propuesto en algunas ocasiones la firma de un acuerdo de paz con EEUU, puesto que, según algunos análisis, ello permitiría a Pyongyang exigir la retirada de los aproximadamente 28.500 soldados estadounidenses estacionados permanentemente en Corea del Sur y pedir una relajación del régimen de sanciones. Algunos analistas sostienen que el Gobierno de EEUU da apoyo a tal declaración de finalización de la guerra porque demostraría su determinación en poner fin a lo que Corea del Norte denomina política hostil,

pero también señalan que por el momento Washington no apoya incondicionalmente la firma de un acuerdo de paz que alterara los términos del armisticio de 1953, pues afectaría, entre otras cuestiones, al contingente de Naciones Unidas desplegado en la región y al diseño y funcionamiento de la Zona Desmilitarizada, alrededor de la cual se estima que hay destacados aproximadamente un millón de soldados. Poco después de las declaraciones de Moon Jae-in en la Asamblea General, el representante de Corea del Norte ante Naciones Unidas señaló que tal declaración podría suponer una cortina de humo que legitimara la actitud hostil por parte de EEUU, pero a los pocos días **Kim Yo-jong, hermana de Kim Jong-un y principal responsable de las relaciones con Corea del Sur, abrió la puerta al diálogo si Seúl cesaba en sus provocaciones, medidas de doble rasero y en su política hostil.** Kim Yo-jong también se mostró abierta a discutir la mencionada declaración de finalización de la guerra, la celebración de una cumbre intercoreana y el restablecimiento de la oficina de enlace en la frontera que ambos países crearon en el marco de las cumbres celebradas en 2018, y que Pyongyang detonó en junio de 2020 una vez se abortó el proceso de diálogo intercoreano y las negociaciones entre EEUU y Corea del Norte sobre el programa nuclear surcoreano. En esta línea, pocos días más tarde de estas importantes declaraciones de Kim Yo-jong, Kim Jong-un pidió el restablecimiento de las comunicaciones con Corea del Sur, que habían sido interrumpidas por Pyongyang en el mes de agosto como protesta por los ejercicios militares conjuntos entre EEUU y Corea del Sur. Según algunos analistas, el acercamiento de posiciones entre ambos países es de conveniencia mutua. Moon Jae-in, cuyo mandato estaba llegando a su fin, quería legar una nueva etapa en las relaciones intercoreanas. Por su parte, el Gobierno de Corea del Norte sospecharía que tal vez la siguiente administración no sea tan proclive al diálogo y la conciliación como la actual y quisiera utilizar la reanudación del diálogo intercoreano para obtener contrapartidas económicas por parte de Seúl y para que este interceda ante EEUU en la relajación de las sanciones a Corea del Norte.

| | |
|-----------------------------|---|
| Corea, RPD-EEUU | |
| Actores negociadores | Corea del Norte, EEUU |
| Terceras partes | -- |
| Acuerdos relevantes | Declaración de Singapur (junio de 2018) |

Síntesis:
 EEUU y otros países de la comunidad internacional empezaron a expresar su preocupación por el programa nuclear norcoreano desde el inicio de los años ochenta, pero las tensiones que esta cuestión generó se canalizaron principalmente a través de varios acuerdos bilaterales o multilaterales: en 1985, Corea del Norte ratificó el Tratado de No Proliferación Nuclear; en 1991 EEUU anunció la retirada de alrededor de 100 cabezas nucleares de Corea del Sur en el marco del Tratado de Reducción de las Armas Estratégicas (conocido por sus siglas en inglés, START); y en

1992 Corea del Norte y Corea del Sur firmaron la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península Coreana, en la que ambos países se comprometían a no producir, almacenar, probar o desplegar armamento nuclear y a permitir inspecciones de verificación. A pesar de ello, en 1993 se produjo una importante crisis diplomática por la decisión de Pyongyang de no permitir inspecciones de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) y de abandonar el TNP, decisión que finalmente no se ejecutó por las conversaciones que mantuvo Corea del Norte con EEUU y Naciones Unidas. En 1994, tras un viaje a la península coreana por parte del ex presidente Jimmy Carter en el que se reunió con el líder norcoreano Kim Il-sung para solventar las tensiones diplomáticas y acercar posiciones, los Gobiernos de EEUU y Corea del Norte firmaron en Ginebra un acuerdo (conocido como Agreed Framework) en el que, entre otras cosas, Pyongyang se comprometía a congelar su programa nuclear a cambio del envío de ayuda y de la relajación de las sanciones internacionales. La llegada al Gobierno estadounidense de George W. Bush provocó un cambio de política hacia Corea del Norte y, poco después de que ésta fuera incluida en el llamado “Eje del mal”, Pyongyang expulsó a varios inspectores de la AIEA, se retiró del TNP y anunció que ya disponía de armamento nuclear. Ante esta nueva situación, ya en 2003 se iniciaron las conversaciones multilaterales a seis bandas entre Corea del Norte, Corea del Sur, EEUU, Japón, China y Rusia. A pesar de que éstas propiciaron algunos acuerdos importantes en 2005 y 2008, este formato negociador llegó a su fin en 2009. A pesar de que desde entonces se produjeron contactos directos entre Corea del Norte y EEUU, incluso llegando a un acuerdo en 2012 por el que Pyongyang se comprometía a una moratoria sobre los ensayos balísticos y nucleares, la tensión entre ambos países se incrementó tras la llegada al poder de Kim Jong-un en 2011 y la intensificación del programa armamentístico norcoreano que se produjo desde entonces. A mediados de 2018, Kim Jong-un y el presidente estadounidense, Donald Trump, celebraron una cumbre histórica en Singapur en la que abordaron la normalización de las relaciones entre ambos países y la desnuclearización de la península coreana.

A pesar de que ambos Gobiernos se mostraron abiertos al diálogo y de que el presidente surcoreano, Moon Jae-in, instó en varias ocasiones a reanudar el proceso de negociación de los años 2018 y 2019, durante el año no se produjeron cumbres presidenciales ni reuniones técnicas de trabajo entre los Gobiernos de Corea del Norte y EEUU. **En varios momentos del año, el nuevo presidente Joe Biden ofreció a Pyongyang un diálogo sincero, sostenido y sustancial sobre la desnuclearización de la península coreana y recalzó que su Gobierno no tiene una política hostil hacia Corea del Norte.** Sin embargo, Biden también advirtió a Corea del Norte sobre cualquier escalada bélica de la situación, instó a Pyongyang a poner fin a los ensayos balísticos o nucleares que atenten contra el derecho internacional e instó a la comunidad internacional y en especial a sus aliados más cercanos en la región (Japón y Corea del Sur) a implementar plenamente las sanciones de Naciones Unidas contra Corea del Norte. Además, en abril hizo un discurso ante el Congreso en el que calificó el programa nuclear de Corea del Norte como una amenaza, lo que provocó severas críticas por parte de Pyongyang. El Gobierno chino también manifestó su deseo de que la revisión de la política exterior de EEUU

hacia la península coreana que está llevando a cabo el Gobierno de Biden se centre más en la reanudación del diálogo que en la confrontación y las provocaciones.

A mediados de junio, Kim Jong-un declaró que su país debería estar preparado tanto para el diálogo como para la confrontación con EEUU, en unas declaraciones que altos representantes del Gobierno estadounidense valoraron muy positivamente. Sin embargo, tanto el ministro de Exteriores como Kim Yo-jong (hermana de Kim Jong-un y, según algunos medios, responsable de las relaciones con EEUU y Corea del Sur) instaron a no malinterpretar las palabras del máximo mandatario coreano y a no generar expectativas equivocadas sobre una reanudación cercana de las negociaciones. Pocas semanas antes, el Gobierno de EEUU había nombrado como nuevo enviado especial de EEUU a la península coreana a Sung Kim –encargado de diseñar la agenda de las reuniones de trabajo previas a las cumbres entre Kim Jong-un y el expresidente Donald Trump–, decisión bien recibida en Corea del Norte según varios medios de comunicación. Según algunos análisis, Pyongyang espera mayores incentivos, gestos y garantías por parte de EEUU antes de reanudar las conversaciones al más alto nivel, pero a la vez se especula con que la grave situación económica y humanitaria del país (que algunos medios consideran la peor de la historia reciente del país) fuerce a Corea del Norte a llevar a cabo algunos pasos respecto de su programa armamentístico para lograr una cierta flexibilización de las sanciones al país. Estos mismos análisis consideran que el Gobierno de EEUU está diseñando una política pragmática e incrementalista de intentar lograr acuerdos en determinadas áreas y que el ofrecimiento de diálogo sin condiciones a Pyongyang no implica la disposición a hacer concesiones importantes en los aspectos en los que Corea del Norte ha insistido más en los últimos años. Entre estos, cabe destacar el levantamiento (total o progresivo) de sanciones, la retirada de los más de 28.000 soldados estadounidenses estacionados de manera permanente en Corea del Sur o la cancelación de los ejercicios militares que cada año llevan a cabo conjuntamente.

Sudeste asiático y Oceanía

| Filipinas (MILF) | |
|-----------------------------|---|
| Actores negociadores | Gobierno, MILF, Gobierno interino de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán |
| Terceras partes | Malasia, Third Party Monitoring Team, International Monitoring Team, Independent Decommissioning Body |
| Acuerdos relevantes | Acuerdo para el cese general de hostilidades (1997), Acuerdo sobre paz entre el Gobierno y el MILF (2001), Cese mutuo de hostilidades (2003), Acuerdo Marco sobre Bangsamoro (2012), Acuerdo Global sobre Bangsamoro (2014), Ley Orgánica para la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (2018) |

Síntesis:

Las negociaciones de paz entre el Gobierno y el MILF, grupo escindido del MNLF, se iniciaron en 1997, pocos meses después de que el Ejecutivo de Fidel Ramos hubiera firmado un acuerdo de paz con el MNLF. Desde entonces, el proceso negociador se ha visto interrumpido en tres ocasiones (en los años 2000, 2003 y 2008) por el estallido de violencia de alta intensidad. A pesar de ello, durante las más de 30 rondas de negociación que se han producido desde finales de los años noventa se han alcanzado algunos acuerdos en materia de seguridad y desarrollo, así como un acuerdo de cese de hostilidades que en términos generales ha sido respetado. En octubre de 2012 ambas partes firmaron el Acuerdo Marco sobre Bangsamoro y en marzo de 2014 el Acuerdo Global sobre Bangsamoro, que prevé la sustitución de la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán por una nueva entidad política con mayor cobertura territorial y competencias de autogobierno más amplias. Desde el año 2014, el proceso de paz estuvo centrado en la redacción y aprobación por parte del Congreso de la Ley Orgánica para la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, que incorpora los principales contenidos de los dos mencionados acuerdos de paz y que fue aprobada por el Congreso en 2018. Tras su ratificación en plebiscito a principios de 2019, el proceso de paz ha pivotado sobre la implementación de los acuerdos de paz, el desarrollo institucional de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (gobernada de manera interina por el líder del MILF) y el desarme del MILF.

Tanto el Gobierno como el MILF reconocieron que la pandemia de la COVID-19 estaba teniendo un impacto significativo en la implementación del acuerdo de paz de 2014, pero a la vez expresaron su compromiso con dicho proceso y lograron **acuerdos importantes en materia de desarrollo y consolidación institucional de la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (RABMM) y de reintegración de combatientes.** En cuanto al primer aspecto, en octubre el presidente **Rodrigo Duterte firmó la enmienda a la Ley Orgánica de Bangsamoro que pospone la celebración de las primeras elecciones en la mencionada RABMM, previstas para mayo de 2022, hasta mayo de 2025, prolongando así en tres años el mandato de la Autoridad de Transición de Bangsamoro (ATB).** La ATB, compuesta por 80 representantes designados de manera paritaria por el Gobierno y por el MILF pero encabezada por el líder del MILF, Murad Ebrahim, fue establecida en 2019 tras la celebración de un referéndum en la región y tras la disolución de la antigua Región Autónoma del Mindanao Musulmán. Ya desde principios de año, tanto el MILF como varias voces en la sociedad civil en Mindanao e incluso en el Gobierno advirtieron de que la expansión de la pandemia estaba dificultando la implementación de aspectos clave del acuerdo de paz, de modo que no se daban las condiciones necesarias para la celebración de las mencionadas elecciones en mayo de 2022. Así las cosas, el Third Party Monitoring Team supervisó tanto las conversaciones entre el MILF y el Gobierno como las deliberaciones que durante buena parte del año se dieron en el Congreso para enmendar la Ley Orgánica de Bangsamoro. Durante las negociaciones que condujeron al acuerdo de paz de 2014, el MILF ya había defendido un período de transición más largo, señalando que en

otros casos en los que se firmó un acuerdo de paz los períodos de transición suelen ser más largos.

El segundo aspecto más relevante en términos de desarrollo del acuerdo de paz y de negociación entre los paneles de implementación de la paz del Gobierno y el MILF fue la reanudación del proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los 40.000 combatientes del MILF que reconoce el acuerdo de paz de 2014. El International Decommissioning Body (IDB) certificó que hasta el momento se habían completado satisfactoriamente las dos primeras fases de dicho proceso (concluidas en junio de 2015 y en marzo de 2020 respectivamente), con un total de 12.145 combatientes. También anunció que **entre noviembre de 2021 y enero de 2022 se completará la tercera fase, con 14.000 combatientes, y que más adelante se iniciará la cuarta y última fase, con otros 14.000 combatientes.** El IDB atribuyó a las restricciones de la COVID-19 el retraso en el inicio de la tercera fase. Por otra parte, en noviembre el jefe del panel de implementación de paz del MILF y antiguo jefe negociador del grupo, Mohagher Iqbal, lamentó que hasta el momento solamente entre 300 y 400 ex combatientes del MILF se habían integrado al denominado Equipo Conjunto de Paz y Seguridad, un cuerpo que según el acuerdo de paz debería estar conformado por 6.000 efectivos (3.000 excombatientes, 1.600 policías y 1.400 soldados) y debería garantizar el mantenimiento de la paz en la región. Finalmente, cabe destacar que en el mes de mayo se estableció el Fondo Fiduciario de Normalización de Bangsamoro, que centralizará las aportaciones de la cooperación internacional (organizaciones internacionales, gobiernos y otros donantes) destinadas a la implementación del acuerdo de paz, y que será gestionado por el Banco Mundial. El objetivo principal de dicho fondo será la reconstrucción y desarrollo de determinadas comunidades y la transformación de seis campamentos del MILF reconocidos en el acuerdo de paz en zonas económicas productivas en las que se pueda materializar la reintegración de decenas de miles de combatientes.

Género, paz y seguridad

La líder de la minoría en el Parlamento de Bangsamoro, Laisa Alamia, fue nombrada directora del Grupo de Trabajo Conjunto para Combatientes Desmovilizados y sus Comunidades (TFDCC), cuyo principal objetivo es ayudar al panel de implementación de la paz a identificar e implementar prioridades socioeconómicas y proyectos de desarrollo para los ex combatientes del MILF en proceso de reintegración y para sus comunidades. En este sentido, en octubre la organización Oxfam publicó un informe en el que, a partir del testimonio de mujeres moro de la sociedad civil y de la Brigada Auxiliar de Mujeres Islámicas de Bangsamoro –una unidad exclusivamente femenina que brindó apoyo al brazo armado del MILF durante décadas–, concluyó que persisten claramente desigualdades y sesgos de género

en el proceso de desarme y desmovilización de ex combatientes e instó a promover una mayor participación de las mujeres en todos los ámbitos de decisión y en el proceso de normalización de la región. En este sentido, la organización Catholic Relief Services (CRS) declaró que, en el marco de la recientemente creada Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, solamente 221 mujeres ejercen cargos de liderazgo en el ámbito municipal y provincial y solamente 13 de los 80 escaños del Parlamento están ocupados por mujeres (un 16,2%). Además, CRS también anunció el inicio de un proceso de formación en liderazgo y participación con 300 mujeres líderes y con 18 organizaciones de mujeres.

| Filipinas (NDF) | |
|-----------------------------|---|
| Actores negociadores | Gobierno, NDF (organización paraguas de distintas organizaciones comunistas, entre ellas el Partido Comunista de Filipinas, que es el brazo político del NPA) |
| Terceras partes | Noruega |
| Acuerdos relevantes | Declaración conjunta de La Haya (1992), Acuerdo conjunto sobre seguridad y garantías de inmunidad (1995), Acuerdo sobre el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (1998) |

Síntesis:

Desde entonces se han producido numerosas rondas de negociaciones, pero solamente se ha llegado a un acuerdo en uno de los cuatro aspectos sustantivos de la agenda negociadora identificados en la Declaración de La Haya de 1992: derechos humanos y derecho internacional humanitario (se firmó un acuerdo en 1998); reformas socioeconómicas; reformas políticas y constitucionales; y fin de las hostilidades y disposición de fuerzas. Desde el año 2004, el Gobierno de Noruega ejerce tareas de facilitador entre el Gobierno y el NDF, organización política que representa al Partido Comunista de Filipinas y a su brazo armado (el NPA) en las negociaciones de paz. Además de las diferencias sustantivas entre el Gobierno y el NDF acerca del modelo socioeconómico y político que más conviene a Filipinas, uno de los aspectos que en los últimos años ha generado mayor controversia entre las partes es el de las garantías de seguridad e inmunidad para los miembros del NDF que participan en las negociaciones de paz.

En consonancia con la situación en 2020, **en 2021 siguieron produciéndose numerosos enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y el grupo armado de oposición NPA, y tampoco se registraron reuniones presenciales entre los paneles negociadores del Gobierno y del NDF**, que representa al Partido Comunista de Filipinas y a su brazo armado, el NPA. A pesar de que el propio presidente dio por terminadas las negociaciones y declaró organizaciones terroristas al NPA y al Partido Comunista de Filipinas a finales de 2017, a principios de año el antiguo jefe del panel negociador del Gobierno, Silvestre Bello, declaró durante una conferencia de organizaciones religiosas en favor de la paz que seguían activos tanto los contactos exploratorios como el diálogo informal y confidencial entre las partes. Según Bello, tanto él como el antiguo ministro de Reforma Agraria,

Hernani Braganza, deberían haberse desplazado a Utrech (Países Bajos, país en el que residen desde los años 80 los miembros del panel negociador del NDF) para acercar posiciones y explorar la disposición al diálogo de ambas partes, aunque finalmente este viaje no pudo llevarse a cabo por restricciones vinculadas a la pandemia de la COVID-19. En este sentido, Bello declaró que el presidente Duterte estaba dispuesto a reanudar las conversaciones de paz. La presidenta interina del panel negociador del NDF, Juliet de Lima, también confirmó la existencia de las conversaciones exploratorias entre ambas partes e incluso señaló que el objetivo de las mismas era trabajar en un acuerdo de paz interino, que incluyera la declaración de un alto el fuego limitado y la delimitación de los territorios en los que ninguna de las dos partes podría operar, para así evitar enfrentamientos directos.

Sin embargo, **en varias ocasiones durante el año el presidente Duterte y altos cargos del Gobierno señalaron que las negociaciones de paz habían terminado definitivamente y descartaron cualquier posibilidad de reanudación del diálogo.** De hecho, la Oficina Presidencial del Proceso de Paz (OPAPP) emitió un comunicado público en el mes de junio para criticar y rebatir los llamamientos a la reanudación del diálogo por parte de grupos religiosos y de la sociedad civil, denunciando la actitud y la falta de sinceridad y voluntad política del NDF durante todas las negociaciones y poniendo en valor los esfuerzos de la administración de Duterte desde el año 2016 para lograr un acuerdo. Además, a mediados de julio, **el Gobierno declaró al NDF como una organización terrorista.** Previamente, en el mes de mayo, ya había declarado como terroristas a 19 líderes del Partido Comunista de Filipinas, incluyendo a varias personas que en los últimos años han actuado como consultores del NDF en las negociaciones de paz. Según algunas organizaciones de la sociedad civil, esta decisión podría afectar a una posible reanudación de las negociaciones en el futuro. En esta línea, **durante el año el Ejecutivo declaró que activará diversos mecanismos de presión internacional para que el Gobierno de Países Bajos deporte a Filipinas al líder y fundador del Partido Comunista de Filipinas y el NPA, Jose María Sison,** que reside en Holanda desde mediados de los años 80 y que según Manila es responsable de numerosas violaciones del derecho internacional humanitario. Tal exigencia al Gobierno holandés fue secundada a través de varias acciones de protesta e incidencia política por algunas organizaciones filipinas, como la League of Parents of the Philippines (LPP) o la Liga Independencia Pilipinas (LIPI). A finales de año, la actual vicepresidenta y aspirante presidencial en los comicios de 2022, Leni Robredo, manifestó su disposición a reanudar el diálogo con el NDF, pero en el marco de las denominadas negociaciones de paz locales que ya habían sido impulsadas por la actual administración.

| Myanmar | |
|-----------------------------|---|
| Actores negociadores | 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 |
| Terceras partes | China, ASEAN |
| Acuerdos relevantes | Acuerdo de alto el fuego nacional (octubre de 2015) |

Síntesis:

Desde que en 1948 se iniciara el conflicto armado entre las Fuerzas Armadas de Myanmar y los grupos insurgentes de adscripción étnica se han producido varios procesos de negociación que han perseguido el fin de la violencia armada. Desde finales de la década de los ochenta y a lo largo de la década de los noventa, numerosos grupos armados alcanzaron acuerdos de alto el fuego con el Gobierno birmano. Si bien nunca se alcanzaron acuerdos de paz definitivos, la violencia se redujo notablemente como consecuencia de estos pactos. En el año 2011, después del cambio de Ejecutivo como consecuencia de las elecciones de 2010, el nuevo Gobierno inició una serie de acercamientos a la insurgencia armada que desembocaron en el inicio de negociaciones de paz y la firma de acuerdos con la mayoría de los grupos armados que operan en diferentes zonas del país. A mediados de 2012 el Gobierno había firmado acuerdos de alto el fuego bilaterales con 12 organizaciones insurgentes. En 2013 se inició un proceso de diálogo con diferentes grupos armados con el objetivo de lograr un acuerdo de alto el fuego de alcance nacional y de impulsar conversaciones de carácter político. En 2015 el Gobierno y ocho grupos armados de oposición firmaron un acuerdo de alto el fuego (NCA, por sus siglas en inglés) y se iniciaron los primeros pasos para el diálogo político. En 2016, la consejera de Estado del Gobierno, Aung San Suu Kyi, convocó la Conferencia Panglong 21 que reunió al Gobierno con los grupos armados de oposición, dando inicio a una nueva fase del proceso de paz. La Conferencia fue convocada en varias ocasiones en los años posteriores.

El proceso de negociaciones entre el Gobierno de Myanmar y los grupos armados étnicos se vio afectado por el golpe de Estado que tuvo lugar en el país en el mes de febrero y que protagonizaron las Fuerzas Armadas, tomando el poder e impidiendo la conformación del Parlamento resultante de las elecciones de noviembre de 2020.¹ **Aunque el proceso de diálogo con parte de la insurgencia conocido como Panglong 21 quedó suspendido como consecuencia del golpe de Estado, en diferentes momentos del año se produjeron encuentros entre el nuevo Gobierno militar y diferentes grupos armados de oposición.** Tras el golpe militar los grupos armados adoptaron posiciones diversas con respecto al nuevo Gobierno instaurado por las Fuerzas Armadas y la situación de represión y detención de gran parte de la oposición política. Algunos grupos se posicionaron junto a la oposición política, y se registraron enfrentamientos en zonas controladas por el KIA, MNDAA y TNLA y otros se mostraron más ambiguos. Así, trascendió que en abril un equipo negociador de la junta militar

1. Véase el resumen sobre el conflicto armado en Myanmar en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022, Informe de conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2022.

se habría reunido con los grupos armados UWSP y NDAA, ninguno de ellos adheridos al alto el fuego, para pedirles que no se involucraran en la resistencia contra el régimen militar. En julio, el organismo coordinador de los grupos armados firmantes del Acuerdo Nacional de Alto el Fuego (NCA, por sus siglas en inglés), el Equipo Impulsor del Proceso de Paz (PPST por sus siglas en inglés), declaró formalmente el fin de las negociaciones de paz con el Gobierno y la suspensión temporal del acuerdo de alto el fuego. Según señaló un portavoz, las negociaciones con el conjunto de los grupos armados se suspendían, pero cada grupo podría decidir si mantener negociaciones de carácter bilateral con el Gobierno. En diciembre representantes del Gobierno se reunieron con la mayoría de los miembros del Comité Consultivo para la Negociación Política Federal (FPNCC, por sus siglas en inglés), comité que reúne a los grupos armados UWSA, AA, TNLA, KIA, MNDAA, NDAA y SSPP/SSA, ninguno de ellos firmantes del acuerdo de alto el fuego. Ni el KIA ni el TNLA participaron en la reunión. El encuentro se produjo a instancias de China, que desde el golpe de Estado había instado al Gobierno a mantener negociaciones con los grupos armados, y contó con la participación de un representante chino. **Durante la visita al país del enviado especial chino para Asuntos Asiáticos, Sun Guoxiang, el general Min Aung Hlaing solicitó el apoyo chino para llevar a cabo negociaciones con los grupos armados étnicos con base en el norte del país.** Según señaló el medio de comunicación The Irrawaddy, la junta militar tendría la intención de reanudar negociaciones con los integrantes del FPNCC, interrumpidas tras el golpe de Estado y que se habían visto obstaculizadas en 2020, cuando estos grupos se negaron a participar en la conferencia de Panglong 21. Por otra parte, destacaron los **esfuerzos diplomáticos de la organización regional ASEAN para tratar de resolver la crisis generada tras el golpe de Estado** en el país. Los actores internacionales delegaron en ASEAN los esfuerzos diplomáticos de acercamiento al régimen militar. La UE, EEUU y el Reino Unido impusieron sanciones sobre el régimen. En abril, ASEAN convocó una cumbre regional en Yakarta a la que asistió el general Min Aung Hlaing y en la que se llegó a un consenso de cinco puntos para hacer frente a la situación de Myanmar, entre los que destacaba la decisión de nombrar un enviado especial que debía visitar Myanmar y entablar contactos con el nuevo Gobierno y la oposición. Además, se solicitó autorización al Gobierno para distribuir ayuda humanitaria. Sin embargo, tras la cumbre Min Aung Hlaing se desdijo de sus compromisos. El enviado para Myanmar, el ministro de Exteriores de Brunei Erywan Yusof, no tomó posesión de su cargo hasta el mes de agosto y ante la negativa del régimen a que pudiera reunirse con la consejera de Estado despuesta por el golpe, Aung San Suu Kyi, no pudo visitar el país, ya que esta era una precondición para hacerlo. Tampoco la enviada especial de la ONU, Christine Burgener, pudo visitar el país y en octubre el secretario general de la ONU nombró a Noeleen Heyzer como su nueva enviada

especial. Finalmente ASEAN decidió excluir a Min Aung Hlaing de las cumbres regionales, lo que llevó a que no pudiera participar en la que tuvo lugar en octubre. En diciembre el ministro de Exteriores de Camboya, Prak Sokhonn, fue nombrado enviado para Myanmar de la organización y se esperaba que a principios de enero pudiera visitar el país. Además, el primer ministro de Camboya y presidente rotativo de ASEAN para 2022, Hun Sen reiteró, no obstante, que la situación de Myanmar debía resolverse internamente, aunque ASEAN podría prestar su apoyo. Hun Sen se reunió en diciembre con el ministro de Exteriores de Myanmar en Phnom Penh, en una reunión centrada en “buscar caminos para restaurar la cooperación y la solidaridad en ASEAN” y anunció también que esperaba viajar a Myanmar para reunirse con Min Aung Hlaing en enero para iniciar una “diplomacia silenciosa”. Hun Sen se mostró contrario a la exclusión de los líderes de Myanmar de las cumbres de la organización. La oposición interna de Camboya cuestionó que un gobierno dictatorial como el camboyano pudiera contribuir a resolver la crisis política en Myanmar. Hun Sen señaló también que había conversado sobre la situación en Myanmar y su posible viaje al país con el primer ministro de Japón, Kishida Fumio.

Género, paz y seguridad

Las organizaciones de mujeres Alliance for Gender Inclusion in the Peace Process, CEDAW Action Myanmar, Gender Equality Network, Triangle Women Organization y Women’s Organizations Network (Myanmar) con motivo del 8 marzo hicieron un llamamiento a ASEAN, Naciones Unidas y la comunidad internacional, solicitando ayuda para resolver la crisis política en el país, en un comunicado con el lema “Choose to Challenge Dictatorship” (“Elige desafiar la dictadura”). También se dirigieron específicamente a ASEAN para pedirle que exigiera al Gobierno de Myanmar la aceptación de los resultados electorales de 2020, así como la puesta en libertad de las personas detenidas y el respeto a los derechos humanos en el país. Además, diversas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres, hicieron llegar a ASEAN su exigencia de que la organización regional excluyera al Gobierno de Myanmar de la cumbre celebrada en octubre, para presionar al régimen militar para el retorno de la democracia al país, destacando la falta de voluntad de diálogo del Gobierno.

| Papúa Nueva Guinea (Bougainville) | |
|-----------------------------------|--|
| Actores negociadores | Gobierno de Papúa Nueva Guinea, Gobierno de la Región Autónoma de Bougainville |
| Terceras partes | Naciones Unidas, Bertie Ahern |
| Acuerdos relevantes | Acuerdo de Paz de Bougainville (2001) |

Síntesis:

El conflicto armado entre el Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el Ejército Revolucionario de Bougainville (1988-1998), que algunas fuentes consideran ha sido el más mortífero en Oceanía desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, finalizó con un cese de hostilidades en 1998 y con la firma de un acuerdo de paz en 2001 en Arawa (mayor ciudad de Bougainville). Dicho acuerdo, entre otras cuestiones, preveía el establecimiento de la Región Autónoma de Bougainville (RAB), el desarme y la desmovilización de combatientes, y la celebración de un referéndum de independencia no vinculante en un período máximo de 15 años posteriormente a la elección del primer Gobierno de la RAB, que finalmente tuvo lugar en 2005. Tras varios años de negociaciones entre los Gobiernos nacional y autonómico, en 2018 el Organismo Conjunto de Supervisión del Acuerdo creó el Grupo de Trabajo de Planificación del Post-referéndum y el ex presidente irlandés Bertie Ahern fue elegido presidente de Comisión sobre el Referéndum de Bougainville, encargada de elaborar el censo y demás preparativos logísticos de la consulta. Tras haberse retrasado en varias ocasiones, finalmente el referéndum se celebró entre el 23 de noviembre y el 7 de diciembre de 2019, con una pregunta binaria en la que se podía elegir entre mayor autonomía o independencia para la región.

Tras varios retrasos en 2020, finalmente se iniciaron las negociaciones entre el Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el Gobierno autónomo de Bougainville acerca del estatus político de la isla, después de que a finales de 2019 casi el 98% de la población votara a favor de la independencia de Bougainville. Tal referéndum estaba previsto en el acuerdo de paz de 2001 que puso fin al conflicto armado que asoló la isla entre 1988 y 1998 y que provocó la muerte de unas 20.000 personas, el 10% de la población. Sin embargo, también según el mencionado acuerdo de paz, los resultados del referéndum no eran vinculantes, de modo que ambos Gobiernos deben iniciar un proceso de negociación y de consultas a la población para elaborar una propuesta política sobre el estatus político de Bougainville que deberá ratificar el Parlamento nacional de Papúa Nueva Guinea. Aunque el primer encuentro del Joint Consultative Body (principal órgano de coordinación entre los dos Gobiernos) se llevó a cabo en marzo de 2020, el inicio del proceso de negociación se retrasó por la expansión de la pandemia, por la crisis política que se vivió en Papúa Nueva Guinea a finales de 2020 y también por la situación política en Bougainville, que celebró elecciones (en las que resultó electo el ex combatiente Ishmael Toroama) después de que la Corte Suprema rechazara la intención del anterior presidente de Bougainville, John Momis, de aspirar a un tercer mandato. En enero, Toroama y el primer ministro de Papúa Nueva Guinea se reunieron y emitieron un comunicado conjunto en el que reconocían la validez y legitimidad de los resultados del mencionado referéndum, en el que declaraban haber acordado el significado de la palabra independencia antes de la celebración del referéndum (separación de Papúa Nueva Guinea) y en el que se comprometían a iniciar de manera inmediata el proceso de consultas y

negociación. **Durante el año se celebraron tres rondas de negociación –en mayo, julio y diciembre– entre los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y Bougainville –liderados respectivamente por James Marape y Ishmael Toroama–** en el marco del Joint Consultative Body y de las llamadas Consultas intergubernamentales sobre los resultados del referéndum de Bougainville. Además, a lo largo del año Marape y Toroama mantuvieron otras reuniones de carácter informal, mientras que los equipos de trabajo de ambos gobiernos se reunieron de manera más regular.

En dichas reuniones se acordó que **el proceso de negociación estará presidido por Naciones Unidas y que el ex primer ministro irlandés Bertie Ahern ejercerá las tareas de moderación del diálogo**. Aún si Toroama había sugerido una hoja de ruta que culminara con la declaración de independencia de Bougainville para septiembre de 2025, finalmente el compromiso ratificado por ambas partes se limita a haber finalizado un acuerdo político no antes de 2025 y no más tarde de 2027. El Gobierno de Papúa Nueva Guinea señaló que durante el año 2025 el Parlamento Nacional se pronunciaría sobre la propuesta que emerge del proceso de negociación y consultas y que, sea cual sea el sentido del voto del Parlamento nacional, la implementación de dicha propuesta se alargaría hasta el año 2027. Previamente, a finales de 2022 debería haberse establecido una asamblea constituyente en Bougainville y debería haber concluido el proceso de transferencias de competencias pendientes de Papúa Nueva Guinea a Bougainville. Aún sí el Gobierno autónomo de Bougainville ha exigido que éstas incluyan aspectos como las relaciones internacionales o el control de fronteras, Marape ha señalado que esto no puede hacerse si previamente no se modifica la Constitución. A finales de 2024 la asamblea constituyente de Bougainville debería haberse pronunciado sobre el borrador de la nueva Constitución de Bougainville. En varias ocasiones durante el 2021 el primer ministro Marape señaló que, a pesar de la claridad del resultado del referéndum de 2019, la independencia de Bougainville es solamente una de las posibles expresiones del proceso de negociación y consultas, poniendo en tela de juicio la viabilidad económica de Bougainville como país independiente y advirtiendo que la plena independencia de la isla podría desestabilizar y fragmentar el país, alimentando aspiraciones autonomistas en un país compuesto por numerosas islas y en el que se hablan más de 800 lenguas. En este sentido, Marape anunció su intención de iniciar un proceso de consultas a la población a nivel nacional, hecho que fue duramente criticado por parte del Gobierno Autónomo de Bougainville. En la misma línea, a principios de año el Gobierno de Bougainville convocó el Foro de Consultas de Líderes de Bougainville, que agrupa a los miembros de la Cámara de Representantes de Bougainville y a varios sectores de la sociedad civil con el objetivo de identificar los principales retos de la región y de alimentar la posición negociadora del Gobierno.

Género, paz y seguridad

El PNUD declaró a finales de año que el proyecto Diálogos de Transición en Bougainville había contado con casi 30.000 participantes desde su inicio en 2019, el 50% de las cuales eran mujeres y el 30% jóvenes. Dicho proyecto, que cuenta con la financiación del Fondo de Construcción de Paz de Naciones Unidas, tiene el objetivo de dar a conocer a la sociedad civil los contenidos de las negociaciones que están manteniendo los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y Bougainville, aportar a ambos equipos negociadores las demandas y expectativas de la sociedad civil en Bougainville, sensibilizar sobre los beneficios de la paz en la región e identificar los retos y las oportunidades de un proceso de transición como el que vive actualmente la isla.

| | |
|-----------------------------|---------------|
| Tailandia (sur) | |
| Actores negociadores | Gobierno, BRN |
| Terceras partes | Malasia |
| Acuerdos relevantes | -- |

Síntesis:

Desde el año 2004, fecha en la que se reinicia el conflicto armado en el sur de Tailandia, se han producido varias conversaciones informales, exploratorias y discretas entre el Gobierno tailandés y el movimiento insurgente. Algunas de estas iniciativas de diálogo han sido lideradas por organizaciones no gubernamentales, por el Gobierno de Indonesia o por antiguos altos cargos del Estado tailandés. Tras aproximadamente un año de contactos exploratorios entre la entonces primera ministra, Yingluck Shinawatra, y algunos movimientos insurgentes, a principios de 2013 se iniciaron conversaciones públicas y formales entre el Gobierno y el grupo armado BRN, con la facilitación del Gobierno de Malasia. Tales negociaciones fueron interrumpidas por el golpe de Estado de marzo de 2014, pero la Junta Militar que gobierna desde entonces el país reanudó los contactos exploratorios con varios grupos insurgentes en la segunda mitad del año. En 2015 se hicieron públicas las negociaciones entre el Gobierno y MARA Patani –una organización que agrupa a los principales grupos insurgentes del sur del país–. A pesar de que la insurgencia quisiera abordar las medidas que pudieran resolver los temas nucleares del conflicto (como el reconocimiento de la identidad distintiva del pueblo patani o la concesión de algún grado de autogobierno para las provincias de Yala, Pattani y Narathiwat), el principal punto de discusión en las fases iniciales del proceso era la conformación de varias zonas de seguridad en las que se pudieran reducir los niveles de violencia y, por tanto, constatar el grado de representatividad de MARA Patani y el compromiso de los grupos insurgentes (especialmente del BRN) hacia el proceso de diálogo.

Siguieron reduciéndose los niveles de violencia en las tres provincias meridionales de mayoría musulmana, pero no se registraron reuniones presenciales ni avances significativos en el proceso de diálogo entre el Gobierno y el grupo armado de oposición BRN. Dicho proceso se inició oficialmente a principios de 2020,

tras varias conversaciones informales llevadas a cabo en Indonesia y Alemania a finales de 2019. En enero y marzo de 2020 se celebraron dos rondas de negociación en Kuala Lumpur en las que se acercaron posiciones y se sentaron las bases procedimentales del proceso de negociación, pero la expansión de la pandemia de la COVID-19 hizo que se desconvocara la tercera ronda de negociación prevista para el mes de noviembre de 2020 en el estado malasio de Kedah. **En febrero de 2021 ambas partes reconocieron públicamente haber llevado a cabo una reunión virtual de carácter técnico para reanudar las conversaciones.** Según algunas fuentes, en tal reunión el Gobierno habría propuesto la declaración de un alto el fuego durante el mes de Ramadán (que en 2021 fue entre mediados de abril y mediados de mayo), pero el BRN habría rechazado tal propuesta y habría expresado su preferencia por abordar tal cuestión durante la reunión presencial que ambas partes acordaron celebrar en mayo en Malasia, cuyo Gobierno ejerce las tareas de facilitación del diálogo. En este sentido, el Gobierno de Tailandia acusó al BRN de centrarse solamente en cuestiones de protocolo, procedimiento y logística para intentar ganar tiempo. A principios de mayo el jefe del panel negociador del BRN, Anas Abdulrahman (también conocido como Hipni Mareh) declaró públicamente que en la ronda de negociación prevista para el mes de mayo ambas partes deberían abordar por primera vez las cuestiones sustantivas de la negociación, como las soluciones políticas al conflicto o un alto el fuego. Anas insistió en dotar al proceso de una mayor inclusividad, iniciando un proceso de consultas a la población local, y destacó que la población del sur de Tailandia quiere tener un mayor control sobre su lengua, cultura, economía y política.

En esta línea, pocos meses antes, **los Comités Islámicos Provinciales habían presentado una propuesta para dinamizar la negociación entre el Estado tailandés y el BRN, y que incluía cuestiones como una policía comunitaria, tribunales locales para abordar temas familiares, el uso de la lengua local en todas las dependencias gubernamentales y en las señalizaciones públicas o las consultas a los mencionados comités islámicos sobre la designación de los gobernadores provinciales o de los funcionarios judiciales.** Según algunos analistas, centrarse en tales cuestiones, políticamente menos sensibles que la autodeterminación del pueblo patani y el estatus político de las provincias de Yala, Pattani y Narathiwat, podría ser un buen punto de partida para la reanudación del diálogo. A pesar de que ambas partes habían anunciado a los medios de comunicación la mencionada reunión para el mes de mayo, no existe constancia pública que esta reunión (ni ninguna otra a lo largo del año) se llevara a cabo. Algunos análisis sostienen que todavía no existe confianza suficiente ni voluntad política entre las partes, por lo que ambos paneles negociadores tendrían el mandato de dialogar, pero no de hacer concesiones significativas. Además,

existen sectores tanto dentro del Estado como del BRN que son claramente hostiles a las conversaciones de paz. Según otras voces, además de las consecuencias negativas de la COVID-19 sobre las negociaciones, la inestabilidad política que atraviesan tanto Tailandia

como Malasia también es un factor explicativo de la falta de avances en el proceso de paz. Sin embargo, otros análisis sostienen que la negociación seguirá activa mientras el BRN mantenga su disposición a explorar vías no violentas para lograr sus objetivos políticos.