

5. Negociaciones de paz en Europa

- Un 19% de los procesos de paz en el mundo en 2021 (siete de los 37 casos) tuvieron lugar en Europa.
- Todos los procesos de diálogo en el continente europeo involucraban a terceros actores en funciones de apoyo.
- En el 10º aniversario del cese definitivo de la actividad armada de ETA se produjeron nuevos avances en los ámbitos de convivencia y de la situación de las personas presas en el País Vasco.
- Las negociaciones en torno a Ucrania afrontaron graves obstáculos, ante el retraso en la implementación de los acuerdos de Minsk, el despliegue masivo de tropas rusas junto a la frontera y exigencias de Rusia a la OTAN y EEUU de una nueva arquitectura de seguridad en el continente.
- Armenia y Azerbaiyán abordaron con mediación rusa cuestiones relativas a la apertura de vínculos de transporte y económicos, la delimitación de la frontera, el intercambio de prisioneros y desminado, con dificultades en un contexto de antagonismo tras la guerra de 2020.
- Los contactos informales durante el año en Chipre no lograron reanudar las negociaciones oficiales y las posturas de las partes siguieron distanciadas.
- Organizaciones de mujeres de la sociedad civil de Kosovo, Georgia y Chipre, entre otros contextos, reclamaron participación efectiva en los procesos de diálogo, con propuestas concretas.

El presente capítulo analiza los principales procesos y negociaciones de paz en Europa durante 2021. En primer lugar, se presentan las principales características y tendencias generales de los procesos negociadores en la región y, a continuación, se analiza la evolución de cada uno de los contextos a lo largo del año, con atención a la perspectiva de género. Al principio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países de Europa que fueron escenarios de negociaciones durante 2021

Tabla 5.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2021

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Armenia, Azerbaiyán	Rusia, 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), Turquía, ¹ UE
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 ²	OSCE, UE y ONU; EEUU, Rusia ³
Moldova (Transnistria)	Moldova, autoproclamada República de Transnistria	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU y UE
Serbia – Kosovo	Serbia, Kosovo	UE, ONU, EEUU
Ucrania (este)	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia ⁴	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ⁵), Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ⁶), EEUU

1. El estatus de Turquía como tercera parte puede estar sujeto a disputa. Se incluye en esta tabla por el establecimiento por parte de Rusia y Turquía de un centro de mantenimiento de la paz para la supervisión del alto el fuego. La creación del centro fue ratificado en un Memorandum entre Rusia y Turquía.

2. 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.

3. Ibid.

4. 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.

5. Ibid.

6. Ibid.

5.1. Negociaciones en 2021: tendencias regionales

En el continente europeo se identificaron en 2021 siete procesos de paz, la misma cifra que en 2020. Representan un 19% con respecto al total de procesos de paz en el panorama global en 2021 (37 procesos en todo el mundo). De los dos conflictos armados activos en el continente, solo uno –el caso de Ucrania– era objeto de negociaciones, mientras que la guerra entre Turquía y el PKK –activa desde 1984– continuó sin diálogo. Otros cinco procesos abarcaban situaciones de tensión de diversa intensidad (Armenia y Azerbaiyán, en torno a Nagorno-Karabaj; Georgia, en relación a Abjasia y Osetia del Sur y Rusia; Moldova, en relación a Transnistria; Chipre; y Serbia y Kosovo), incluyendo el caso de Armenia-Azerbaiyán, que fue escenario de una guerra en 2020 y que en 2021 aún afrontaba una tensión militarizada. Un caso, el del País Vasco, transcurría en un escenario sin consideración de crisis.

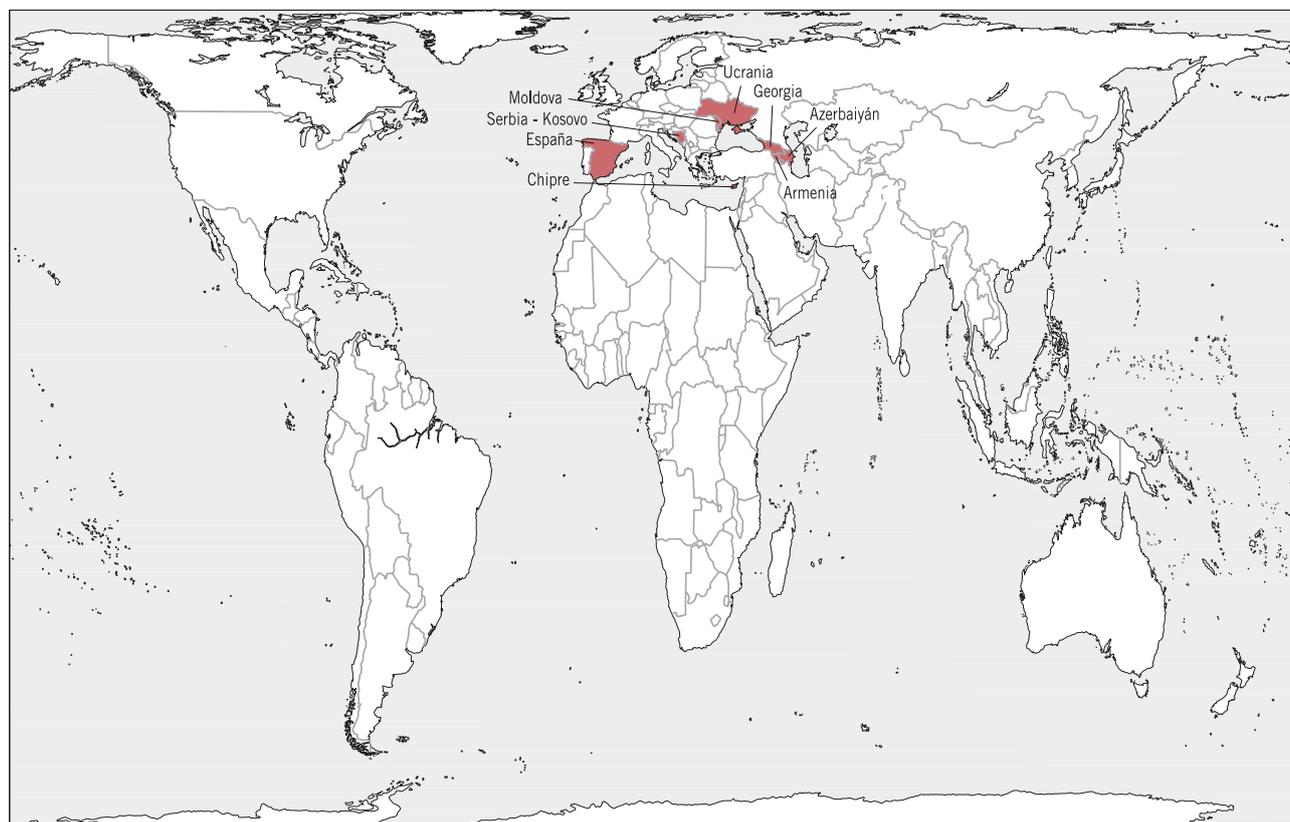
En relación a los **actores**, por una parte, se mantuvo el rasgo distintivo del continente de elevada presencia de actores representantes de entidades autoproclamadas como Estados (Transnistria, Abjasia, Osetia del Sur, República Turca del Norte de Chipre, República Popular de Donetsk, República Popular de Lugansk),

Los procesos de paz en Europa en 2021 representaron un 19% de casos a nivel mundial

participes en formatos diversos bajo la influencia decisiva de países que ejercen ascendencia política, económica y militar sobre ellos. Por otra parte, en 2021 se tendió a una mayor internacionalización de actores, principalmente en relación a Ucrania. La escalada de la tensión militar en torno a Ucrania –con despliegue masivo de tropas rusas cerca de la frontera ucraniana y escenario de riesgos de ofensiva militar– supuso un pulso geoestratégico de Rusia a actores euroatlánticos, con exigencias a EEUU y la OTAN relativas a Ucrania y al conjunto de la arquitectura de seguridad en el continente. Con ello, el proceso de negociaciones en torno a Ucrania –estancado en su formato de Normandía– se vio ampliado al diálogo directo entre Rusia y EEUU. Estaba previsto que éste continuase a principios de 2022 con más reuniones entre Rusia y EEUU –interrelacionadas también con el llamado Diálogo de Estabilidad Estratégica entre EEUU y Rusia–, así como entre la OTAN y Rusia y en el marco de la OSCE.

El continente europeo continuó destacando por la presencia de terceras partes en las negociaciones. Todos los procesos de diálogo contaron con la implicación de partes externas en funciones de mediación,

Mapa 5.1. Negociaciones de paz en 2021 en Europa



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

incluyendo tareas de facilitación. La mayor parte de los actores mediadores o facilitadores continuaron siendo organizaciones intergubernamentales, aunque se incrementó el papel de los Estados. La OSCE fue actor mediador o co-mediador en cuatro de los siete procesos de paz en el continente –Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj), Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), Moldova (Transnistria) y Ucrania (este). Por otra parte, la UE era el principal actor facilitador en el proceso de paz entre Serbia y Kosovo, era actor co-mediador en Georgia, actor observador en Moldova y “parte interesada” en el proceso de Chipre. Además, se involucró durante el año más activamente en el proceso negociador entre Armenia y Azerbaiyán. La ONU era el actor mediador del longevo proceso de Chipre, co-mediador en el proceso de paz de Georgia y prestaba apoyo a través de diversas funciones al diálogo entre Serbia y Kosovo, facilitado por la UE. En 2021 se incrementó el papel de diversos Estados, como Rusia en el caso del diálogo entre Armenia y Azerbaiyán en torno a Nagorno-Karabaj, siguiendo la tendencia del año anterior, en que Moscú medió el acuerdo que puso fin a la guerra de seis semanas. El papel de Moscú seguía siendo controvertido en el continente –y también en otras regiones⁷, como actor parte en conflicto y a su vez autoconsiderado como tercera parte en casos como Georgia y Ucrania.

En relación a las misiones y mecanismos de mantenimiento de la paz y observación de altos el fuego, en 2021 destacó en el continente europeo la presencia de las tropas rusas de mantenimiento de la paz en Nagorno-Karabaj y en el corredor de Lachin, que conecta el enclave con Armenia, desplegadas a finales de 2020 fruto del acuerdo que puso fin a la guerra de ese año. Durante el año se pusieron de manifiesto sus limitaciones, sin un mandato claro y con presencia en áreas alejadas de las nuevas líneas del frente resultantes del conflicto de 2020. Otro elemento destacado en 2021 fue el veto de Rusia a la prolongación de la Misión de Observadores de la OSCE en los puestos de Gukovo y Donetsk (OM, por sus siglas en inglés) –misión que supervisaba estos dos puestos de control en el lado ruso de la frontera y diferente a la Misión de Especial de Observación de la OSCE (SMM) en Ucrania.

En relación a los temas de la **agenda negociadora**, éstos fueron diversos y no en todos los casos trascendieron con detalle los ejes y el estado de las discusiones de cada ronda. En 2021 siguieron presentes en varios de los contextos aspectos de ámbito militar y político-militar. 2021 fue el año de despliegue masivo de tropas rusas junto a la frontera con Ucrania, acompañado de un pulso geoestratégico de Rusia a la OTAN y EEUU que situó cuestiones político-militares como la arquitectura de seguridad del continente europeo en el punto de mira. Rusia exigió garantías de no expansión de la membresía de la OTAN hacia el este, incluyendo

a Ucrania, y de prohibición de despliegues de fuerzas militares y armamento fuera de las fronteras de 1997 de la OTAN, entre otros elementos. A su vez, EEUU amenazó con medidas económicas y de otro tipo en caso de escalada militar de Rusia sobre Ucrania. Por otra parte, Ucrania y las autoproclamadas autoridades de Donetsk y Lugansk alcanzaron en diciembre en el marco del Grupo Trilateral de Contacto un nuevo **alto el fuego**, adhiriéndose de nuevo al alcanzado en 2020, si bien continuaron produciéndose violaciones del alto el fuego. Por otra parte, en un año con incidentes armados y violaciones del cese de hostilidades que puso fin a la guerra de 2020, Armenia y Azerbaiyán acordaron con apoyo de la UE el establecimiento de un canal de comunicación directa entre sus ministros de Defensa, a modo de mecanismo de prevención de incidentes. Las tropas rusas de mantenimiento de la paz también se involucraron en funciones de coordinación y cooperación con los Ejércitos de ambos países para la resolución de incidentes.

Por otra parte, la cuestión del **estatus de los diversos territorios en disputa** –causa de fondo en numerosos conflictos en Europa– continuó siendo un tema ausente o con bloqueos en los espacios de diálogo. Entre otros, en Ucrania, continuaron los desacuerdos en torno a la implementación de los acuerdos de Minsk y la secuencia de sus elementos, que incluye el estatus de Donetsk y Lugansk, elecciones y control de frontera. Sus términos desfavorables para Ucrania –en tanto que dejan para el final la recuperación de Ucrania del control de su frontera– dificultaban avanzar en su cumplimiento. En Chipre, con el proceso de alto nivel político estancado y solo contactos informales, continuó aumentando la distancia entre las partes y el liderazgo de la República Turca del Norte de Chipre reafirmó su defensa de una solución de dos Estados. En Kosovo, el primer ministro kosovar lanzó una propuesta que incluía relaciones bilaterales con reconocimiento mutuo, rechazada por Serbia, que reclamó la creación de una asociación de municipios serbios de Kosovo en cumplimiento de acuerdos anteriores.

Respecto a la **evolución**, el continente afrontó profundos obstáculos y/o estancamiento en la mayoría de los procesos negociadores y grandes interrogantes. En el caso de Ucrania, se asistió a un grave deterioro, de la mano de la divergencia profunda sobre los acuerdos de Minsk, el despliegue masivo de tropas rusas junto a la frontera con Ucrania y el pulso de Rusia a EEUU y la OTAN. En relación a Serbia-Kosovo, aun si se reinició durante el año el diálogo al más alto nivel, persistían divergencias de peso y un contexto de tensión, como se evidenció con los incidentes más graves desde 2011 entre ambos territorios. Armenia y Azerbaiyán se comprometieron a trabajar para la delimitación y demarcación fronteriza, así como para el restablecimiento de conexiones de

7. Véase el capítulo 6 (Negociaciones de paz en Oriente Medio).

transporte y económicas, si bien la dilación durante el año en torno a estas materias puso de manifiesto el antagonismo entre las partes tras la guerra de 2020. Los procesos de Moldova (Transnistria) y Chipre continuaron bloqueados en sus formatos de alto nivel político, pese a los llamamientos de la OSCE a su reanudación en Moldova y pese a las gestiones de buenos oficios de la ONU para explorar posibilidades de reinicio en Chipre. Aunque los países garantes Grecia y Turquía reanudaron su diálogo exploratorio, la mayor distancia entre posiciones turcochipriota (y turca) y grecochipriota y la continuación de la tensión en el Mediterráneo oriental generaron preocupación. Una excepción fue en España el proceso del País Vasco, con avances durante el año en ámbitos como el acercamiento de presos y presas a cárceles del País Vasco y Navarra y a comunidades autónomas más cercanas a éstas, así como avances en convivencia.

Frente al estancamiento y obstáculos en los procesos de negociación formal en el continente, se produjeron iniciativas de la sociedad civil en defensa del diálogo y de mayor participación, en un continente con formatos de procesos de paz mayormente focalizados en el alto nivel político, con pocos mecanismos de participación de la sociedad civil y con escasos nexos con las iniciativas impulsadas desde la base. Entre otros desarrollos, en 2021 medio centenar de organizaciones de la sociedad civil de Serbia y Kosovo instaron a los líderes de ambos territorios a reanudar el diálogo y abstenerse de retórica incendiaria contra las respectivas minorías. A su vez, en Chipre se intensificó la actividad y llamamientos a favor del diálogo de la sociedad civil previo a la celebración de la cumbre informal de abril.

Respecto a la **perspectiva de género** en los procesos en el continente, estos continuaron caracterizándose mayoritariamente por la escasa participación de mujeres en los equipos de negociación, así como por la falta de mecanismos o arquitecturas de género. Pese a ello, y en el marco de la presidencia de turno de Suecia de la OSCE se incrementaron los esfuerzos de la organización durante el año para una mayor participación de mujeres en los procesos de diálogo. Este impulso se materializó en forma de algunos llamamientos, consultas y formación. También Naciones Unidas instó a reforzar la dimensión de género en los procesos. Entre otros, el secretario general de la ONU llamó a las partes en Chipre a garantizar un mínimo de 30% de mujeres en sus delegaciones. A su vez, organizaciones de mujeres y mujeres activistas en el continente reclamaron participación en los procesos de paz e integración en ellos de la perspectiva de género. Mujeres de Georgia plantearon demandas específicas en las reuniones con representantes del Gobierno participantes del proceso de paz y, entre otros elementos, propusieron la

creación de un espacio de diálogo directo entre mujeres georgianas y osetias. En Chipre, la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo reclamó la integración de la perspectiva de género y participación de mujeres en el proceso negociador, ofreciéndose a la identificación de posibles participantes de ambas comunidades. La Red de Mujeres de Kosovo reclamó al Gobierno kosovar la participación sustantiva de mujeres en las negociaciones, incluyendo en el equipo negociador y en formatos de consultas.

Finalmente, aun si quedan fuera de la cobertura de este anuario al no ser considerados como procesos de paz, otras situaciones de tensión en el continente fueron escenario de diálogo político o de llamamientos al diálogo. Fue el caso de las negociaciones entre los gobiernos de Kirguistán y Tayikistán y entre Kirguistán y Uzbekistán en torno a la delimitación de sus fronteras, en un contexto de incidentes de seguridad, de especial gravedad en 2021 entre Kirguistán y Tayikistán. Kirguistán y Uzbekistán alcanzaron acuerdos destacados en 2021 para la demarcación fronteriza. Por otra parte, en relación a Bosnia y Herzegovina se multiplicaron las llamadas internacionales de alerta y apelaciones al diálogo político en un año de grave deterioro de la situación política, en que la República Srpska dio luz verde a su retirada de instituciones federales clave (Ejército, sistemas tributario y judicial) y abrió la puerta al desarrollo de las suyas propias. Diversos actores internacionales alertaron de los riesgos para el marco legal establecido por los acuerdos de paz de Dayton (1995).

En relación a la tensión en torno al estatus de Cataluña, en junio el Gobierno estatal aprobó medidas de indulto para los nueve líderes políticos y sociales independentistas sentenciados a penas de prisión de entre 9 y 13 años en 2019 acusados de delitos de desobediencia y sedición. La medida les exonera de la pena de prisión pero no de la inhabilitación absoluta. Por otra parte, en septiembre se dio inicio a la mesa de diálogo con una reunión entre una delegación del Gobierno de España y otra del Gobierno de Cataluña –sin presencia del partido Junts per Catalunya, integrante del gobierno de coalición, con explicaciones diferentes entre los socios, pero quedando abierta la puerta a su participación futura. Estuvo precedida en el marco de la misma jornada por un encuentro entre el presidente estatal y el presidente del Gobierno catalán. Pese al clima cordial, se puso de manifiesto la distancia entre las posiciones de partida de las partes. En el caso del Gobierno español, la defensa de su llamada “Agenda para el reencuentro” de 44 puntos,⁸ o cierta actualización de esta, y en el caso del Gobierno de Cataluña la defensa de un referéndum sobre la independencia y amnistía para las personas afectadas por procesos judiciales vinculados al conflicto. Ambos

Organizaciones de la sociedad civil llevaron a cabo iniciativas y llamamientos en defensa del diálogo y de mayor participación en los procesos de paz, como fue el caso en relación a los procesos de Serbia-Kosovo y de Chipre

7. Gobierno de España, *Agenda para el reencuentro*, 6 de febrero de 2020.

Líderes acordaron dialogar sin plazos concretos, así como celebrar reuniones periódicas y también reuniones discretas. En lo que restó de año no se produjeron nuevas reuniones públicas de la mesa de diálogo.

5.2 Análisis de casos

Europa Occidental

España (País Vasco)	
Actores negociadores	ETA (disuelta), Gobierno de España, Gobierno del País Vasco, Gobierno de Navarra, Gobierno de Francia, Mancomunidad del País Vasco francés, actores políticos y sociales del País Vasco, Colectivo de Presos Políticos Vascos (EPPK, por sus siglas en euskera)
Terceras partes	Foro Social Permanente, Bake Bidea
Acuerdos relevantes	--

Síntesis:

Desde el fin de la dictadura franquista en España, se han producido diversos intentos de resolución del conflicto que ha involucrado a la organización armada ETA, creada en 1959 en demanda de la autodeterminación de los territorios considerados como Euskal Herria y la creación de un Estado socialista. A lo largo de las décadas de conflicto, se han denunciado múltiples formas de violencia, incluyendo muertes causadas por la violencia de ETA (837 fallecidos), por la acción de las fuerzas de seguridad (94) y por grupos paramilitares (73), así como otras violaciones de derechos humanos, incluyendo tortura por las fuerzas de seguridad y extorsión económica de ETA. Negociaciones entre 1981 y 1982 llevaron a la disolución en 1982 de ETA político-militar VII Asamblea. Las llamadas Conversaciones de Argel a finales de los ochenta, bajo el Gobierno socialdemócrata del PSOE, y las aproximaciones a ETA a finales de los noventa por el Gobierno conservador del PP, acompañadas de treguas, fracasaron. Fueron décadas en que continuó activo el conflicto en sus múltiples expresiones, incluyendo la violencia de ETA, y de la organización parapolicial GAL, amparada por sectores del Estado. En los años 2000 continuó la tensión socio-política y militar, con nuevos atentados de ETA e ilegalización del partido Batasuna (2003) y cierre y enjuiciamiento de otros actores políticos y sociales, mientras se asistió también a acercamientos secretos entre dirigentes socialistas vascos y de la izquierda abertzale, llamamientos públicos al diálogo, nuevas propuestas políticas y un proceso de transformación en la izquierda abertzale de apuesta por vías pacíficas. Contactos exploratorios dieron paso a la formalización en 2005 de un nuevo proceso, que contemplaba dos mesas paralelas, una entre partidos políticos y otra entre Gobierno y ETA y que fue acompañado de una nueva tregua. En medio de múltiples obstáculos y un nuevo atentado a finales de 2006, el proceso fracasó. La década siguiente dio paso a nuevas iniciativas y declaraciones -como la Propuesta de Alasua (2009) y Zutik Euskal Herria (Euskal Herria en Pie) (2010), de la izquierda abertzale y que recogían los principios Mitchell de negociación; la Declaración de Bruselas (2010), de personalidades internacionales y llamamientos de facilitadores internacionales apelando a ETA a un alto el fuego permanente, unilateral y verificable- y a un nuevo impulso a la paz desde sectores de sociedad civil, con participación internacional. Precedida por la

Conferencia Internacional por la Paz de Aiete, ETA anunció en 2011 el cese definitivo de la actividad armada y en años posteriores dieron nuevos pasos hacia el desarme unilateral, con implicación de la sociedad civil y la disolución final de ETA en 2018. Actores como el Grupo Internacional de Contacto y el Centro para el Diálogo Humanitario (Suiza) se involucraron como terceras partes en el proceso de diálogo.

En el 10º aniversario del cese definitivo de la actividad armada de ETA, se dieron pasos significativos en el proceso de construcción de paz en el País Vasco, incluyendo en ámbitos como convivencia y personas presas. Se conmemoró el 10º aniversario de la Conferencia Internacional de Aiete, que reunió en octubre de 2010 a actores políticos, sociales y sindicales del País Vasco y actores internacionales y que resultó en la Declaración de Aiete, que fue respondida días después con el anuncio de ETA de cese definitivo de su actividad armada. La consecución de los 10 años del fin de la acción armada fue celebrado por actores institucionales, políticos y sociales del País Vasco, que en su conjunto valoraron la situación actual como mejor que la de hace una década. Se celebraron actos institucionales y sociales por el aniversario del fin de la acción armada y de Aiete. **Uno de los hitos lo constituyó la declaración trasladada por las formaciones políticas EH Bildu y Sortu en nombre de la izquierda independentista vasca, que incluyó referencia específica a las víctimas de la violencia de ETA. En ella les trasladaban “pesar y dolor por el sufrimiento padecido”, afirmaban que este “nunca debió haberse producido”** y que debían “haber logrado llegar antes a Aiete”, reconocían que no era posible deshacer el daño y se comprometían a tratar de mitigarlo. La declaración fue celebrada por gran parte de actores políticos y sociales, que lo consideraron como un paso muy relevante para avanzar en la convivencia, incluyendo actores como el Colectivo de Víctimas del Terrorismo (Covite), si bien este último así como otros actores como el presidente del Gobierno vasco reclamaron más pasos y autocrítica.

El Gobierno vasco presentó en septiembre el plan de Plan de Convivencia, Derechos Humanos y Diversidad (Udaberri 2024), tras meses de contrastes y modificaciones en el marco de consultas con partidos políticos, asociaciones de víctimas y diversos colectivos desde la presentación del borrador en mayo. Entre otros aspectos, **el plan reconoce la apertura de un nuevo tiempo y un nuevo reto tras el fin de ETA, calificado como de convivencia en la pluralidad y la diversidad, y reclama una autocrítica sincera a quienes ejercieron, justificaron o contextualizaron la violencia y pide un reconocimiento de que fue injusto.** También en el ámbito de convivencia, uno de los hechos relevantes durante el año fue **el anuncio de noviembre del colectivo de presos de ETA (EPPK) de voluntad de que los recibimientos a los presos que salen de prisión (ongi etorris) se realicen de forma “privada” y “discreta”.** El anuncio daba respuesta a una cuestión generadora de tensión política y social –y que en los últimos años había dado paso a una reducción significativa del

número de celebraciones públicas. El EPPK afirmó no querer alimentar polémicas en un contexto en que consideran que algunos actores y partidos buscan la confrontación y, por otra parte, reconocía que los recibimientos causan dolor a las víctimas. El anuncio fue celebrado ampliamente por actores políticos y sociales, incluyendo el Gobierno estatal, si bien algunos actores señalaron su tardanza y necesidad de más pasos. También en el ámbito de convivencia, el Foro Social Permanente presentó en noviembre las conclusiones y recomendaciones de su trabajo del último año en torno al eje de la convivencia democrática. El Foro Social señaló que había llegado el momento de pasar de la confrontación en torno a la “batalla del relato” a un marco de debate constructivo, así como de consolidar el nuevo escenario con aportaciones críticas del pasado por los diferentes actores. Por otra parte, continuaron produciéndose avances en el ámbito de las políticas municipales de promoción de convivencia, con mesas de diálogo de políticos locales así como mesas y foros ciudadanos, con acompañamiento externo y apoyo institucional.

Por otra parte, **en relación a otra de las cuestiones clave, la situación de las personas presas de ETA, se produjeron avances relevantes.** Se llevaron a cabo nuevos acercamientos de presos y a finales de año el Gobierno español anunció el fin de la política de dispersión y que **todos los presos estaban a menos de 200 kilómetros de sus casas y ninguno en situación de primer grado.** Asimismo, los Gobiernos central y vasco firmaron en mayo el acuerdo para la transferencia de competencias penitenciarias al País Vasco, que entró en vigor en octubre. **El Foro Social valoró a mediados de año que culminaba lo que consideran primera fase del cambio de política penitenciaria,** uno de los principales ejes en el proceso de construcción de paz y señalaron el paso a una segunda fase para la que planteaban objetivos como el cumplimiento de penas de todos los presos en cárceles del País Vasco y Navarra; el paso a tercer grado del algo más de un centenar de presos que ya han cumplido la mitad de la condena y reúnen los requisitos para ello; el acceso a permisos ordinarios de salida para la treintena que ya han cumplido al menos una cuarta parte de condena y reúnen los requisitos; un plan de reintegración desde las instituciones públicas y consensuado con diferentes actores; el abordaje de la cuestión relativa a la acumulación de penas cumplidas en Francia, entre otros. Según el Foro Social, el cambio de situación había sido posible por la voluntad de los Gobiernos español y vasco y del colectivo de presos, así como impulsado y acompañado por actores institucionales, políticos, sindicales y sociales. 125 ayuntamientos vascos habían firmado en mayo la llamada Declaración del Euskalduna, favorable al acercamiento de presos y el fin de la política penitenciaria de excepción, impulsada a finales del año anterior con adhesión de todos los sindicatos del País Vasco y diversas

En el 10º aniversario de la Conferencia de Aiete y del cese definitivo de la actividad armada de ETA se produjeron nuevos avances para la convivencia y en relación a la situación de las personas presas

fuerzas políticas. La organización Sare –red ciudadana de defensa de los derechos de las personas presas, huidas y deportadas de ETA– celebró los traslados, que calificó de gran alivio para muchas familias de presos y señaló que se iniciaba un proceso de fin de la política de alejamiento. Sare y la asociación de familiares de presos Etxerat hicieron llamamiento al fin del bloqueo a las progresiones de grado, entre otras demandas.

Género, paz y seguridad

Mujeres del País Vasco continuaron participando en múltiples ámbitos de construcción de paz, incluyendo en el ámbito de las políticas locales de promoción de convivencia, en espacios diversos de apoyo y defensa de los derechos de las víctimas de las violencias, en la promoción del diálogo y construcción de consensos en el ámbito político y social, entre muchos otros. Mujeres supervivientes de violencias de distinto signo compartieron testimonio en espacios conjuntos públicos en el marco de iniciativas de convivencia.

Europa Oriental

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

Síntesis:

Transnistria, un territorio de 4.000 km² y medio millón de habitantes, con mayoría de población rusohablante, legalmente bajo soberanía de Moldova y de facto independiente, es escenario desde los años noventa de un conflicto no resuelto en torno a su estatus. El conflicto emergió en la etapa final de la URSS, cuando se incrementaron los temores en Transnistria sobre una posible unificación entre una Moldova independiente y Rumanía –ambas con vínculos históricos y culturales–. Transnistria rechazó la soberanía de Moldova y se declaró independiente de esta. Se asistió a una escalada de incidentes, que derivaron en un conflicto armado en 1992. Un acuerdo de alto el fuego ese mismo año puso fin a la guerra y dio paso a un proceso de paz, con mediación internacional. Entre las principales cuestiones en disputa se incluye el estatus del territorio –defensa de la integridad estatal y aceptación de un estatus especial para la entidad, por parte de Moldova; y demanda de modelos de amplias competencias, como confederalismo e independencia plena, por parte de Transnistria. Otros ejes de disputa en la negociación incluyen la dimensión cultural

y socioeconómica y la presencia militar rusa en Transnistria. Desde los inicios del proceso, ha habido diversas propuestas de solución, acuerdos parciales, compromisos y medidas de confianza en el marco del proceso de paz, así como fuertes obstáculos y etapas de estancamiento. También se han proyectado disputas internacionales de dimensión geoestratégica sobre este conflicto no resuelto, agravadas con la guerra en Ucrania.

Continuó el proceso negociador en varios de sus niveles y se avanzó hacia una reanudación del formato 5+2 – que agrupa a las partes en conflicto y a los mediadores (OSCE, Rusia, Ucrania) y observadores (EEUU, UE)–, si bien finalmente tuvo que ser pospuesto. Durante el año se celebraron reuniones en el nivel de representantes políticos, así como de grupos de trabajo conjuntos de expertos. Los negociadores jefe de Moldova y de la autoproclamada Transnistria, Vladislav Kulminski y Vitaly Ignatiev, se reunieron en formato 1+1 en varias ocasiones, con facilitación de la misión de la OSCE. Representantes de la OSCE destacaron en diversos momentos el clima constructivo de las negociaciones, la disposición de las partes a participar en el formato 5+2, la coordinación entre las partes en el abordaje de retos vinculados con la pandemia de la COVID-19, así como la adopción de pasos para el restablecimiento de la libertad de movimiento entre Moldova y el territorio controlado por Transnistria. No obstante, en conjunto, continuaron las dificultades para avanzar en la implementación del paquete de medidas conocido como Berlín Plus. La OSCE instó a las partes a preparar propuestas conjuntas de medidas de construcción de confianza relativas al paquete de medidas.

Las partes en conflicto avanzaron hacia la reanudación del formato 5+2, bajo impulso de la presidencia de turno sueca de la OSCE, y llegó a fijarse los días 2-3 de noviembre como fechas para la celebración de una ronda 5+2. No obstante, finalmente fue cancelada a iniciativa de Moldova. Transnistria calificó la cancelación de alarmante y señaló que imposibilitaba abordar numerosos temas. La delegación de la región autoproclamada tenía previsto llevar a la ronda, entre otras cuestiones, la prohibición desde septiembre de entrada a Ucrania de vehículos de Transnistria. Las autoridades de Transnistria también acusaron a Moldova de falta de implementación de los acuerdos previos, incluyendo las medidas de los paquetes de Berlín y Berlín Plus y de los protocolos de 2017 y 2018. **El Gobierno moldavo expresó su voluntad de celebrar la ronda 5+2 en un futuro pero señaló que primero debían designar a un nuevo negociador jefe, tras la renuncia de Kulminski** en los primeros días de noviembre alegando motivos personales. Algunos analistas señalaron que la cuestión de Transnistria no era prioridad para el nuevo Gobierno – más volcado en la agenda anticorrupción y la integración europea– y que la dimensión internacionalizada del conflicto dificultada su abordaje al nivel interno. Otros señalaron que la resolución del conflicto requería antes reformas internas en el Estado moldavo. Pese a la cancelación de la ronda, las autoridades moldavas

incluyendo la presidenta, señalaron que el proceso negociador continuaba, que seguía el diálogo con los participantes del formato 5+2 y que la única opción era una solución política al conflicto.

Por otra parte, el proceso negociador transcurrió en un año de cambios políticos relevantes en Moldova, con impacto en las relaciones geopolíticas que se proyectan sobre el conflicto y las negociaciones. Tras la elección de Maria Sandu como nueva presidenta a finales de 2020 –desplazando al presidente en funciones pro-ruso Igor Dodon–, las elecciones anticipadas parlamentarias de julio de 2021 dieron la victoria al partido de Sandu, de orientación europeísta, aunque favorable a mantener relaciones con Rusia. Tras la elección del nuevo gobierno, el jefe adjunto de la administración presidencial de Rusia, Dimitri Kozak, se reunió con Sandu en la capital moldava, reunión calificada como muy constructiva y de buena voluntad por Kozak. Sandu señaló en agosto que las relaciones con Rusia estarían basadas en el pragmatismo y que uno de sus objetivos era no permitir la desestabilización del conflicto. No obstante, las relaciones entre Moldova y Rusia se deterioraron en el último cuatrimestre, de la mano de una grave crisis en torno al gas tras la expiración del contrato entre Moldova y la compañía rusa Gazprom sin acuerdo de precios y términos para un nuevo pacto de largo plazo. La UE acusó a Rusia de convertir el gas en arma contra Moldova y algunos análisis calificaron la crisis de represalias de Rusia al país por el giro electoral proeuropeo. Las partes llegaron a un acuerdo a finales de octubre pero en noviembre se incrementó de nuevo la tensión con amenazas de cierre del gas si Moldova no pagaba suministros recientes. Finalmente, Moldova aprobó enmiendas a su presupuesto para aprobar los pagos requeridos y prevenir una crisis energética mayor. En este contexto convulso, el proceso negociador se mantuvo en un segundo plano y a principios de diciembre aún no se había nombrado al nuevo jefe negociador en sustitución de Kulminski. El líder Transnistria, Vadim Krasnoselski –reelegido en comicios presidenciales en diciembre no reconocidos por Moldova ni la comunidad internacional y que contaron solo con otro candidato– instó a Moldova a nombrar un nuevo negociador jefe y a reanudar el formato 5+2.

Género, paz y seguridad

Se incrementaron las referencias a la agenda de mujeres, paz y seguridad en las reuniones en diferentes niveles del proceso negociador, bajo el impulso de la presidencia de turno sueca de la OSCE y la nueva secretaría general del organismo. Entre otros pronunciamientos, el representante especial de la presidencia de turno de la OSCE instó a las partes en conflicto a fortalecer el papel de las mujeres en el proceso de resolución del conflicto, incluyendo mediante la designación de más mujeres para el co-liderazgo de los grupos de trabajo conjuntos de expertos, entre otros puestos. A finales de año la misión de la OSCE en Moldova coorganizó

con ONU Mujeres y con la presidencia de turno de la OSCE un curso intensivo de formación para las mujeres miembros de los grupos de trabajo conjuntos, con el objetivo de fortalecer sus capacidades en mediación, negociación, análisis de conflicto y comunicación, con perspectiva de género.

Ucrania (este)	
Actores negociadores	Gobierno de Ucrania, representantes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, Gobierno de Rusia ⁹
Terceras partes	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ¹⁰); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ¹¹), EEUU
Acuerdos relevantes	Protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo Trilateral de Contacto (Acuerdo de Minsk) (2014), Memorando sobre el cumplimiento de las disposiciones del protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo Trilateral de Contacto (Memorando de Minsk) (2014), Paquete de medidas para la implementación de los acuerdos de Minsk (Acuerdo de Minsk II) (2015)

Síntesis:

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

El proceso de paz en torno al conflicto en el este de Ucrania continuó afrontando dificultades en sus diversos niveles (formato de Normandía, Grupo trilateral de contacto, mecanismos de supervisión, entre otros),

en un contexto de negociación enquistada y en un año de escalada de la tensión internacional que rodea al conflicto –con alertas ucranianas y estadounidenses de riesgos de invasión de Rusia. En términos globales no hubo avances en el proceso negociador. El formato de Normandía continuó sin reunirse en su más alto nivel (líderes de Ucrania, Rusia, Alemania y Francia). Sí se produjeron reuniones en el nivel de sus asesores políticos en que abordaron cuestiones como las violaciones del alto el fuego, la implementación de los acuerdos de Minsk o el intercambio de prisioneros, así como reuniones trilaterales entre Alemania, Francia y Ucrania. A su vez, la cuestión ucraniana estuvo en la agenda del diálogo entre los presidentes de EEUU y Rusia, incluyendo su reunión en Ginebra de junio y por videoconferencia en diciembre.

El Grupo Trilateral de Contacto (OSCE, Ucrania, Rusia y en diálogo con los representantes de Donetsk y Lugansk) mantuvo reuniones durante todo el año, no presenciales a causa de la pandemia de la COVID-19. **Persistieron los desacuerdos en torno a cuestiones sustantivas, tanto en el marco del grupo de trabajo sobre seguridad, como en el político y en el humanitario. En relación a la agenda política, las divergencias en el grupo de trabajo político impidieron el desarrollo de un plan de acción para la implementación de los acuerdos de Minsk.** En marzo se filtró una propuesta germano-francesa de resolución, que incluía una propuesta concreta de secuencia en torno a los temas en discusión. Algunos análisis atribuyeron la filtración a Rusia, como estrategia para poner de manifiesto la falta de apoyo de Ucrania al proceso y debilitar su posición. A finales de octubre el representante especial de la OSCE Mikko Kinnunen – que asumió el cargo en agosto, tomando el relevo de Heidi Grau– calificaba de “divergencias continuas” y “profundas” la distancia entre las posiciones. Las partes seguían difiriendo de la secuencia de los elementos sustantivos de los acuerdos de Minsk (estatus especial de Donetsk y Lugansk, elecciones en esas áreas, control de frontera de Ucrania-Rusia, entre otros). Asimismo, Rusia continuó dando más peso al acuerdo de Minsk II, mientras Ucrania defendió la unidad de los diversos acuerdos (Minsk I y Minsk II). A principios de año la representante de la OSCE también había enfatizado la unidad de los acuerdos de Minsk. En noviembre Rusia publicó cartas diplomáticas confidenciales enviadas entre Francia, Alemania y Rusia –lo que le valió acusaciones de romper el protocolo diplomático y que puso en evidencia la distancia entre las partes–, en un intento por desmentir las afirmaciones de Francia y Alemania de que Rusia no quería convocar el formato de Normandía. Los Gobiernos francés y alemán señalaron que su publicación mostraba los intentos de obstrucción de Rusia con precondiciones no aceptables e instaron a Moscú a volver al diálogo de Normandía.

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

10. *Ibíd.*

11. *Ibíd.*

La escalada de militarización en noviembre –con información de inteligencia de EEUU y Ucrania sobre despliegue masivo de tropas rusas en torno a la frontera con Ucrania y alertas sobre una posible invasión y acusaciones rusas de militarización de Ucrania con apoyo occidental y de provocaciones– derivó en una crisis y en un incremento de la actividad diplomática.

Los presidentes ruso y estadounidense abordaron la crisis en una reunión por videoconferencia a principios de diciembre y de nuevo a finales de mes. Rusia reclamó garantías jurídicas de no ampliación de la OTAN hacia el Este de Europa –incluyendo Ucrania– y prohibición de establecimiento de tropas y armamento fuera de las fronteras de la OTAN de 1997, entre otras demandas. Además, señaló a Ucrania como responsable de la no implementación de los acuerdos de Minsk. Joe Biden advirtió con una respuesta económica y de otro tipo en caso de escalada militar sobre Ucrania. Ambos presidentes acordaron que sus equipos seguirían reuniéndose con el fin de desescalar la crisis y estaban previstas negociaciones entre EEUU y Rusia, OTAN y Rusia y OSCE y Rusia a comienzos de enero. Rusia plasmó sus demandas en dos tratados, dirigidos a la OTAN y a EEUU, que reclamó fueran aceptados por estos, y que equivalían a un cambio profundo de la arquitectura de seguridad de Europa.

La falta de acuerdos durante el año para revitalizar el alto el fuego de 2020, las escaladas periódicas de violaciones del alto el fuego, la presencia de armamento en zonas de exclusión y las restricciones a la misión de observación de la OSCE pusieron de manifiesto la fragilidad crónica de la situación de seguridad y del propio proceso negociador. Durante el año **tampoco se avanzó en la designación de nuevas áreas desmilitarizadas** y la situación se deterioró en torno a una de las tres áreas, Petrivske. Por otra parte, Rusia vetó la renovación del mandato de la misión de observadores de la OSCE en los puestos de control rusos de Gukovo y Donetsk (OM, por sus siglas en inglés), que expiraba el 30 de septiembre, lo que supuso el desmantelamiento del mecanismo de supervisión de la situación sobre el terreno y de los desplazamientos a través de la frontera. En el plano humanitario, **las negociaciones del grupo de trabajo sobre cuestiones humanitarias no resultaron en nuevas aperturas de puntos de cruce durante el año**, de forma que durante 2021 solo dos pasos estuvieron abiertos. Asimismo, siguió el diálogo en torno al intercambio de prisioneros.

Género, paz y seguridad

El proceso negociador continuó mayoritariamente excluyendo la participación de mujeres. Como señaló

En Ucrania continuaron los desacuerdos sobre la implementación de los acuerdos de Minsk, en un año de escalada de la militarización y de alertas sobre una posible ofensiva rusa en el país

un informe temático de género de la Misión Especial de Observación de la OSCE (SMM) –y que cubría el periodo entre noviembre de 2018 y junio de 2021–, las voces de las mujeres continuaban en buena parte sin ser escuchadas en el ámbito político.¹² La SMM destacó el papel de mujeres de la sociedad en iniciativas de

construcción de paz, incluyendo provisión de asistencia humanitaria y apoyo psicosocial, acceso a la salud, en defensa de los derechos de la población desplazada interna y de veteranos, incluyendo en áreas a lo largo de la Línea de Contacto, en iniciativas de familiares de personas desaparecidas, así como en iniciativas de promoción de diálogo de naturaleza diversa. Durante el periodo analizado en el informe continuaron los esfuerzos de diálogo promovidos por mujeres de la sociedad civil, tanto públicos como no públicos. La misión de la OSCE señaló obstáculos y retos que afrontaban

mujeres activistas y organizaciones de mujeres en sus iniciativas de construcción de paz, incluyendo riesgos de seguridad, resistencias y desconfianza social, dificultades para reunirse por los cierres de los puntos de cruce y las restricciones de la pandemia y limitaciones de los formatos online para la construcción de confianza, falta de acceso al proceso de paz, desinterés y falta de apoyo de los actores políticos en las iniciativas de paz de mujeres así como por parte de algunos donantes, dificultades de acceso a financiación estable y de largo plazo, deterioro de sus condiciones socioeconómicas (incluyendo por la pandemia de la COVID-19), dificultades para promover la apropiación local y prioridades locales ante los donantes.

Rusia y Cáucaso

Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	
Actores negociadores	Gobierno de Armenia, Gobierno de Azerbaiyán
Terceras partes	Rusia, 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), Rusia, Turquía
Acuerdos relevantes	Protocolo de Bishkek (1994), Acuerdo de alto el fuego (1994), Comunicado del presidente de la República de Azerbaiyán, del primer ministro de la República de Armenia y del presidente de la Federación de Rusia (2020)

Síntesis:

El conflicto armado que enfrentó entre 1992 y 1994 a Azerbaiyán y a Armenia por el estatus de Nagorno-Karabaj – enclave de mayoría armenia perteneciente a Azerbaiyán y que se declaró independiente en 1992– finalizó con un acuerdo

12. Misión Especial de Observación de la OSCE, *Gender dimensions of SMM monitoring: women's perceptions of security and their contributions to peace and security. 1 November 2018 – 15 June 2021*. OSCE, septiembre de 2021.

de alto el fuego en 1994, un balance de más de 20.000 víctimas mortales y un millón de personas desplazadas, así como la ocupación militar por Armenia de varios distritos alrededor de Nagorno-Karabaj. Desde entonces se han sucedido las negociaciones entre Armenia y Azerbaiyán, con varios intentos fracasados de planes de paz en los primeros años y un nuevo impulso a través del llamado Proceso de Praga, iniciado en 2004 y centrado desde 2005 en la negociación de unos principios básicos como base para la discusión de un acuerdo posterior (retirada de Armenia de los territorios ocupados alrededor de Nagorno-Karabaj, estatus provisional para Nagorno-Karabaj, derecho al retorno de la población desplazada, decisión eventual sobre el estatus final de la entidad a través de una expresión vinculante de voluntad, garantías internacionales de seguridad). El estancamiento de las negociaciones desde 2010 y la fragilidad en torno a la línea de alto el fuego incrementaron las llamadas de alerta, en un contexto de carrera armamentística y retórica beligerante y en un escenario regional de disputas geoestratégicas. La guerra se reabrió en septiembre de 2020 y en noviembre las partes alcanzaron un acuerdo que supuso un cambio total del statu quo (control por Azerbaiyán de los distritos adyacentes a Nagorno-Karabaj, así como de una parte de Nagorno-Karabaj y despliegue de fuerzas rusas de mantenimiento de la paz), pero que dejaba irresuelto el estatus político de Nagorno-Karabaj.

Tras la guerra de seis semanas en 2020 entre Azerbaiyán y Armenia en torno a Nagorno-Karabaj que concluyó con un acuerdo trilateral de alto el fuego, durante 2021 la situación fue de **profundo antagonismo entre las partes, divergencias y dificultades en la implementación de los elementos del acuerdo, fragilidad del alto el fuego e incertidumbre sobre la resolución futura del estatus**. En cuanto a la estructura del diálogo, se pasó a un marco negociador ad hoc, con predominancia de Rusia como principal mediador –anfitriona de dos reuniones al máximo nivel político, en enero y diciembre–, frente a cierto desplazamiento del Grupo de Minsk de la OSCE –que mantuvo algunas reuniones separadas con las partes, así como una conjunta en paralelo a la celebración de la Asamblea General de la ONU y otra en noviembre y que apoyó las iniciativas rusas–. A su vez, la UE se involucró –además de como donante– en funciones de facilitación del diálogo entre las partes.

Se abordaron durante el año con muchas dificultades diversos puntos del acuerdo de 2020. En cambio, la cuestión del estatus político de Nagorno-Karabaj –excluida del acuerdo de 2020– quedó fuera del diálogo ad hoc mantenido durante el año. En la cumbre de enero entre el presidente azerbaiyano, Ilham Aliyev, y el primer ministro armenio, Nikol Pashinyan, mediada por el presidente ruso, Vladimir Putin, **se anunció la creación de un grupo de trabajo trilateral para abordar la apertura de conexiones de transporte y relaciones económicas**, que comenzó a reunirse ese mismo mes. **No obstante, quedó paralizado durante varios meses del año**. Como parte de los obstáculos a la reapertura de conexiones, el régimen de alto el fuego se mostró frágil y volátil y se incrementó la tensión en torno a incidentes armados, con escaladas en mayo y noviembre –esta última

desembocando en una nueva tregua–. En ese contexto, Rusia propuso en mayo **la creación de una comisión conjunta para la delimitación y demarcación de la frontera entre ambos países**. La propuesta fue aceptada por las partes en la reunión trilateral de noviembre, en la que también se comprometieron a intensificar los esfuerzos para el establecimiento de las conexiones de transporte y relaciones económicas. En diciembre, en una reunión de los líderes azerbaiyano y armenio en Bruselas con mediación del presidente del Consejo de la UE, Charles Michel, las partes reafirmaron sus compromisos anteriores y **acordaron proceder con el restablecimiento de líneas ferroviarias**, sobre la base del principio de reciprocidad y mediante acuerdos para los controles de frontera y aduanas, y, adicionalmente, la UE ofreció apoyo técnico en forma de misión experta o grupo de consulta para la delimitación fronteriza. Por otra parte, en diciembre se inició en Moscú un nuevo formato de diálogo regional, que reunió a Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Rusia, Irán y Turquía, a propuesta de Bakú y Ankara, con el fin de promover la cooperación. Además, Turquía y Armenia anunciaron ese mes la designación de representantes especiales para la normalización de sus relaciones.

En relación al **alto el fuego**, Rusia mantuvo desplegadas sus tropas de la misión de mantenimiento de la paz en el corredor de Lachin que conecta Nagorno-Karabaj con Armenia así como dentro de Nagorno-Karabaj. Las tropas estaban situadas en las principales carreteras de Nagorno-Karabaj pero lejos de las líneas del frente y sin patrullar estas ni asentamientos cercanos. A mediados de año aun no tenían un mandato claro, debido a las divergencias entre Armenia y Azerbaiyán, lo que añadía incertidumbre. En la práctica, las tropas rusas se involucraron en múltiples funciones, incluyendo de apoyo a la reconstrucción y acompañamiento a civiles en desplazamientos, entre otras, así como de coordinación y cooperación con los respectivos estados mayor de Armenia y Azerbaiyán para actividades diarias y resolución de incidentes.¹³ Por otra parte, en enero inició sus operaciones el centro de observación conjunto turco-ruso, con base en el distrito de Aghdam –bajo control de Bakú desde la guerra de 2020– y que desde allí supervisa la situación en las líneas de frente mediante drones. En conjunto, la escasa distancia física entre las tropas de Armenia y Azerbaiyán y su mayor proximidad a asentamientos civiles debido a las líneas de frente tras la guerra de 2020 y las limitaciones de los mecanismos de observación pusieron de manifiesto **la fragilidad de la situación y del régimen de alto el fuego**. Como avance, en diálogo con la UE, las partes **acordaron en noviembre el establecimiento de un canal de comunicación directa entre sus ministros de Defensa**, a modo de mecanismo de prevención de incidentes.

La cuestión de los **prisioneros de guerra** continuó enfrentando a las partes. Pese a que ambos Gobiernos alegaron haber cumplido con el punto del acuerdo trilateral de 2020 que comprometía al intercambio de

13. International Crisis Group, *Post-war Prospects for Nagorno-Karabakh*, ICG Report núm 264, 9 de junio de 2021.

los presos de guerra, actores internacionales (Consejo de Europa, UE, entre otros) mostraron preocupación por la no liberación de todos los prisioneros armenios por Azerbaiyán. Entre las dificultades, por una parte Bakú consideraba terroristas y no prisioneros de guerra a decenas de armenios detenidos con posterioridad al acuerdo de noviembre de 2020 y, por otra, alegaba desconocer el paradero de otras varias decenas de detenidos durante la guerra, lo que generó preocupación por los riesgos de tratarse de desapariciones forzadas. Pese a ello sí se lograron durante el año varios acuerdos de alcance limitado de intercambio mutuo de prisioneros (enero, febrero, septiembre), así como de liberación de prisioneros armenios por Azerbaiyán y entrega de mapas con localización de minas por Armenia (junio, julio, diciembre). Nagorno-Karabaj y sus distritos adyacentes continuaban siendo una de las regiones con más minas del mundo.

En relación a otras **consecuencias humanitarias** del conflicto contempladas en el acuerdo de 2020, en lo referente al retorno de población desplazada con apoyo de ACNUR, las partes no alcanzaron acuerdo relativo al acceso internacional a la región, divergencia vinculada al antagonismo en torno a la cuestión del estatus de Nagorno-Karabaj. Cada parte exigía que el acceso a Nagorno-Karabaj se produjese solo desde su territorio, lo que bloqueó el potencial apoyo de ACNUR en los movimientos de retorno que se produjeron en los meses posteriores al fin de la guerra. Por otra parte, en el ámbito político y social predominaron las narrativas vinculadas al patriotismo y el militarismo. Se produjeron algunas iniciativas de construcción de paz de sociedad civil local, de alcance limitado y en un contexto regional de obstáculos y estigmatización de la sociedad civil involucrada en el análisis crítico de la guerra y la promoción de la construcción de paz.

Género, paz y seguridad

El nuevo esquema negociador transcurrió sin participación de mujeres de la sociedad civil ni dimensión de género, lo que marcó una continuidad con la exclusión previa a la guerra de 2020. En este sentido, una resolución del Parlamento Europeo de mayo sobre prisioneros de guerra en el periodo posterior al reciente conflicto armado entre Armenia y Azerbaiyán incluía un llamamiento a los Gobiernos de ambos países, así como a los mediadores, a incluir de manera sistemática a las mujeres en el proceso de paz así como a consultar con defensoras de derechos humanos.

Por otra parte, mujeres defensoras de derechos humanos de las mujeres y mujeres activistas de Armenia y Azerbaiyán señalaron el elevado grado de militarización entre mujeres y hombres de ambos países, incluyendo a través del papel que tuvieron ciudadanas de ambos países en la promoción y exaltación de la movilización

militar en 2020, en un contexto de arraigada propaganda militar y patriotismo en múltiples ámbitos y estructuras (político, educativo, social). Activistas también señalaron el incremento de discursos sobre los vínculos entre maternidad, defensa de la nación y militarismo, así como los obstáculos para llevar a cabo trabajo de construcción de paz en el escenario actual, incluyendo a causa de su estigmatización.

Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)

Actores negociadores	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ¹⁴
Terceras partes	OSCE, UE y ONU, EEUU, Rusia ¹⁵
Acuerdos relevantes	Acuerdo sobre los principios del arreglo del conflicto georgiano-osetio (Acuerdo de Sochi) (1992), Acuerdo de cesación del fuego y separación de las fuerzas firmado en Moscú el 14 de mayo de 1994 [acuerdo relativo al conflicto de Abjasia], Protocolo de acuerdo (2008), Implementación del plan del 12 de agosto de 2008 (2008)

Síntesis:

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

14. 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.

15. *Ibid.*

El proceso negociador que involucra a Georgia, las regiones de Abjasia y Osetia del Sur y a Rusia continuó activo, con obstáculos crónicos. En el ámbito negociador de más alto nivel, se llevaron a cabo cuatro nuevas rondas presenciales de las Discusiones Internacionales de Ginebra (GID, por sus siglas en inglés), en marzo, junio, octubre y diciembre, bajo la co-mediación de la OSCE, UE y ONU. Tras el *impasse* de 2020 –año en que a causa de la pandemia solo se había celebrado una ronda in situ (diciembre) y una serie de consultas previas por videoconferencias y viajes a la región por los co-mediadores–, la recuperación normalizada de las rondas de las GID fue señalada como un indicio de progreso por actores mediadores como la UE, frente a los desafíos de la pandemia al proceso negociador. No obstante, a lo largo del año **se pusieron de manifiesto en las GID los obstáculos y enorme distancia entre las partes en torno a cuestiones de fondo.**

En el marco del grupo de trabajo de seguridad de las GID, continuó estancada la cuestión clave del no uso de la fuerza. Abjasia, Osetia del Sur y Rusia siguieron reclamando acuerdos bilaterales entre Georgia y cada una de las regiones de compromiso de no uso de la fuerza, mientras Georgia mantuvo su posición de que el acuerdo en esta materia debía ser entre Rusia y Georgia, rechazado por Rusia por no considerarse parte en conflicto. Georgia también expresó en las GID preocupación por el plan de acción para la creación de un espacio socioeconómico común adoptado por Abjasia y Rusia a finales de 2020, que contempla medidas de “armonización” en ámbitos como doble nacionalidad, doble tributación, aduanas y que regula la actividad de ONG y “agentes extranjeros”, entre muchos otros aspectos. Georgia también denunció las prácticas de hechos consumados de Abjasia, Osetia del Sur y Rusia de extender la frontera administrativa, ampliando el territorio bajo su control. Por su parte, las regiones independientes de facto denunciaron lo que consideran militarización de Georgia en el marco de las relaciones de Tbilisi con la OTAN y sus Estados miembros –modernización de sus fuerzas, ejercicios militares conjuntos, entre otros. A su vez, defendieron delimitar la frontera entre las regiones y Georgia.

Otras cuestiones abordadas en los grupos de trabajo de las GID de seguridad y ámbito humanitario incluyeron la detención de personas que cruzan la línea de frontera administrativa, restricciones de movimiento, las personas desaparecidas por el conflicto, el abordaje de la pandemia de la COVID-19, derechos lingüísticos de la minoría georgiana de Abjasia, entre otros. El grupo de trabajo humanitario continuó con dificultades, con el abandono de algunas sesiones por los representantes de Abjasia y Osetia del Sur como en años anteriores. En clave positiva, las rondas de 2021 incluyeron espacios de discusión sobre “seguridad humana” y retos comunes que afrontan las poblaciones de la zona de conflicto, y se abordaron al nivel de las GID algunos aspectos relativos a la agenda de mujeres, paz y seguridad. **Actores internacionales celebraron cierto grado de**

cooperación entre las partes en conflicto en el abordaje de la pandemia. Aun así, la mayor parte del año los puntos de cruce de las líneas de frontera administrativa permanecieron cerrados. Su cierre agravó la situación humanitaria y socioeconómica de la población de la zona de conflicto.

Se mantuvo activo el espacio de diálogo vinculado al Mecanismo de Prevención y Respuesta de Incidentes (IPRM) de Ergneti, relativo a Osetia del Sur, co-facilitado por la UE y la OSCE. En cambio, **el IPRM de Gali continuó cancelado, sin que se lograra su reactivación durante el año, si bien en la última ronda de las GID del año, en diciembre, ambas partes expresaron su disposición a reanudarlo.** También los co-mediadores destacaron señales positivas sobre su posible reinicio. En el IPRM de Ergneti se abordaron cuestiones como el cierre prolongado de los puntos de cruce y su impacto en la población, entre otros. En clave positiva, se valoró positivamente medidas en cooperación en materia de uso de agua durante el verano. Los co-facilitadores destacaron el clima constructivo del IPRM de Ergneti a lo largo del año.

Género, paz y seguridad

Durante el año se dio impulso a la agenda de mujeres, paz y seguridad en el país en diversos niveles, si bien organizaciones de la sociedad civil siguieron señalando que era necesaria una mayor implementación. Por una parte, **siguieron produciéndose reuniones entre representantes gubernamentales de Georgia partícipes de las GID y del IPRM y organizaciones de mujeres,** organizadas por las instituciones georgianas con apoyo de ONU Mujeres, con participación también de otros actores como la UE. En esos espacios se abordaron retos y dinámicas del proceso negociador, iniciativas para fortalecer la participación de mujeres y prioridades y propuestas de las mujeres. En la reunión de abril **la ministra de Estado para la Reconciliación y la Igualdad Cívica, Tea Akhvediani, anunció el establecimiento de un grupo de trabajo sobre mujeres, paz y seguridad con participación de organizaciones de mujeres para facilitar el intercambio y consultas** en torno a las políticas de reconciliación y construcción de paz y fortalecer la participación estructurada de mujeres desplazadas y afectadas por el conflicto en el proceso de paz. En la reunión de noviembre, organizaciones de mujeres plantearon la necesidad de abordar cuestiones como formatos de participación, específicamente para mujeres desplazadas y mujeres afectadas por el conflicto; sensibilización y acceso a las vacunas contra la COVID-19; derechos de propiedad de nuevas generaciones de población desplazada y acceso a la educación en georgiano. Por otra parte, en el marco del encuentro en mayo entre participantes georgianos del IPRM de Ergneti y organizaciones de mujeres, **estas propusieron la creación de un espacio de diálogo directo entre mujeres georgianas y osetias** en el que abordar y negociar sobre problemas comunes, según destacó ONU Mujeres.

En la sesión informativa de los tres co-mediadores ante el Consejo Permanente de la OSCE, la co-mediadora Ayşe Cihan Sultanoğlu, representante de la ONU, señaló que seguían abogando por medidas para la participación de mujeres y que de la mano del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz (DAPCP) de la ONU se estaba trabajando en un análisis de género del conflicto encaminado a fortalecer la construcción de paz inclusiva en el marco de las GID. A su vez, Annika Soder –representante especial para el Sur del Cáucaso de la presidencia de turno de la OSCE y con cuyo nombramiento se incrementó la proporción de mujeres en el máximo nivel de la co-mediación– destacó una mayor comprensión sobre los efectos diferenciados de género del conflicto en las GID, base sobre la que se esperaba avanzar en próximas rondas.

Se inició en julio el proceso de elaboración del borrador del cuarto plan de acción nacional sobre mujeres, paz y seguridad de Georgia. Se produjeron diversos encuentros participativos con organizaciones de mujeres de la sociedad civil, así como representantes de municipios, entre otros actores, con el fin de identificar prioridades y acciones para el nuevo plan. Entre las necesidades identificadas en la reunión con 15 municipios se incluyeron necesidades diarias de la población desplazada y afectada por el conflicto, específicamente mujeres y niñas, como el acceso a atención médica y otros servicios esenciales, infraestructura, transporte, educación, entre otros, según señaló ONU Mujeres, que coorganizaba los encuentros participativos para el nuevo plan.

Sudeste de Europa

Chipre	
Actores negociadores	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre
Terceras partes	ONU, UE (observadora en la Conferencia internacional de Ginebra), Turquía, Grecia y Reino Unido (países garantes)
Acuerdos relevantes	Acuerdo del 13 de Febrero de 2004 (2004)

Síntesis:

La isla de Chipre, habitada por una mayoría griega y por población turca y otras minorías, afronta una situación de conflicto no resuelto de larga duración. Precedido de violencia en los años cincuenta, tras su independencia en 1960 Chipre se vio afectada por una crisis en que se desplazó del poder a la población turcochipriota, poniendo en cuestión el reparto de poder contemplado en la Constitución y en la que se produjeron nuevos hechos de violencia, que llevaron al despliegue de la misión de mantenimiento de la paz UNFICYP en 1964. De fondo se evidenciaba la confrontación entre aspiraciones de *enosis* (unión a Grecia) y de *taksim* (partición) de la población grecochipriota y turcochipriota, respectivamente. Un golpe de Estado en 1974 con el objetivo de promover la unificación con Grecia desencadenó una invasión militar de la isla por Turquía. La crisis generó

desplazamiento de población y la división de la isla entre un tercio norte bajo control turcochipriota y dos tercios en el sur bajo control grecochipriota, separados por una zona desmilitarizada, conocida como la zona de amortiguación o “Línea Verde”, supervisada por la ONU. Desde la división de la isla se han sucedido los intentos de solución, como los diálogos de alto nivel en los años setenta y las iniciativas de aproximación promovidas por sucesivos secretarios generales de la ONU en décadas siguientes. El Plan Annan para una federación bicomunal y bizonal fue aprobado en referéndum en 2004 por la población turcochipriota y rechazado por la grecochipriota. Tras el fracaso del diálogo Cristofias-Talat (2008-2012), en 2014 se inició una nueva etapa de negociación que ha generado elevadas expectativas.

El proceso de paz continuó estancado, sin que se lograsen reanudar las negociaciones formales.

Precedida de reuniones preparatorias, se celebró en abril una cumbre informal en Ginebra en el formato 5+1, convocada por el secretario general de la ONU y que reunió a los líderes grecochipriota y turcochipriota, los tres países garantes (Grecia, Turquía y Reino Unido) y la ONU. El encuentro, de tres días y que incluyó sesiones del secretario general bilaterales y multilaterales, tenía el objetivo de valorar la existencia de condiciones para la reanudación de negociaciones formales para una solución al conflicto. En la cumbre se puso de manifiesto la creciente distancia entre la visión de las partes, ante la posición turcochipriota –ya manifestada en 2020 tras la elección del nuevo líder turcochipriota, Ersin Tatar– de defensa de una solución de dos Estados, defendida también por Turquía y que rompía con el consenso de un horizonte de solución de federación bizonal y bicomunal con igualdad política promovida por la ONU y respaldada hasta entonces por las partes. El liderazgo turcochipriota alegaba el agotamiento de esa fórmula. La parte grecochipriota siguió defendiendo una solución de federación bizonal bicomunal. Pese a la distancia, las partes acordaron continuar con el diálogo. El secretario general de la ONU enfatizó en su informe de mediados de año que el Consejo de Seguridad de la ONU había dejado claro en resoluciones desde hace medio siglo que solo hay un Estado soberano en la isla, al tiempo que señaló que tomaba nota de la situación de la isla y de la importancia transmitida por las partes de lograr un marco para que la igualdad política se manifieste en forma de participación compartida y efectiva.¹⁶

En septiembre el secretario general acogió reuniones por separado y una nueva reunión informal conjunta con los líderes de ambas comunidades de la isla, en los márgenes de la Asamblea General de la ONU. **El liderazgo turcochipriota ahondó en su posición de defensa de una solución de dos Estados. Por su parte, trascendió la propuesta grecochipriota de solución de una federación descentralizada en un Estado reunificado, a la que llegar a través de una hoja de ruta con varios pasos, incluyendo la firma de un acuerdo estratégico, el retorno a la Constitución de 1960** –alegando que ello no suponía un paso a un Estado unitario sino a uno en

16. Secretario general de la ONU, *Misión de buenos oficios en Chipre. Informe del Secretario General*, S/2021/634, 9 de julio de 2021.

que la parte turcochipriota pudiera tomar las posiciones a que tenía derecho– y al inicio de negociaciones para el establecimiento de la federación descentralizada, incluyendo ajustes territoriales. Cada parte rechazó la posición de la otra sobre la solución al conflicto. También la alta funcionaria de la ONU, en representación del secretario general, Jane Holl Lute, alta funcionaria de las Naciones Unidas –que finalizó su cargo en otoño de 2021– mantuvo reuniones con los dirigentes de ambas comunidades y sus representantes y con los países garantes. En su informe de diciembre, el secretario general de la ONU reiteró que las posiciones de las partes continuaban muy alejadas.¹⁷

Durante el año, a la complejidad de conciliar posiciones tan distantes se añadieron los obstáculos vinculados al contexto de tensión regional interrelacionada con Chipre, con la continuación de la disputa entre los poderes garantes Turquía y Grecia y sus respectivos aliados en torno a la delimitación de fronteras marítimas y zonas económicas exclusivas, al acceso a hidrocarburos y la soberanía de algunas islas. En 2021 Grecia y Turquía reanudaron el diálogo exploratorio después de cinco años y mantuvieron varias rondas, sin resultados tangibles, y mantuvieron activo el canal de comunicación militar bajo el paraguas de la OTAN, si bien continuó la tensión militarizada en las aguas en torno a Chipre y el conjunto de la región, aunque a un nivel más reducido que en 2020, año en que escaló, incluyendo con la colisión de dos barcos de guerra. La desconfianza entre las partes siguió alimentada también por la tensión en torno a Varosha –ciudad de la isla tomada por las fuerzas de Turquía en su invasión de 1974, de la que huyó su población grecochipriota, abandonada y cerrada y parcialmente reabierta en 2020–, y la decisión turcochipriota en 2021 de continuar reabriendo la localidad de Varosha, incluyendo con la transferencia del control militar al control civil de una parte de Varosha. La medida generó críticas grecochipriotas y llamamientos de actores internacionales como el Consejo de Seguridad a revertir la reapertura.

En paralelo a las reuniones informales con el máximo representante de la ONU y con Lutte, se llevaron a cabo reuniones entre la representante especial del secretario general de la ONU, Elizabeth Spehar –cuyo mandato finalizó en noviembre y que fue sucedida por Colin Stewart– y representantes de los líderes de ambas comunidades, con el fin de promover la confianza entre las partes y abordar diversas cuestiones, con escasos avances. En diciembre los dos líderes se encontraron informalmente en el marco de una recepción de la misión de la ONU, en lo que fue su primer encuentro en la isla en el año. A su vez, y respecto a los comités técnicos conjuntos, estos siguieron afrontando obstáculos y la mayoría solo se reunieron esporádicamente. Aun así, destacó, entre otros el trabajo del comité técnico de

salud, con intercambios frecuentes y armonización de medidas entre las partes para el abordaje de la pandemia.

Por otra parte, continuaron activos otros ámbitos de diálogo, como la llamada Vía Religiosa, apoyada por Suecia, que agrupa a líderes religiosos de ambas comunidades –y que durante el año realizaron reuniones y llamamientos favorables al diálogo y a una solución al conflicto y visitas recíprocas–, así como el diálogo al nivel de representantes de partidos políticos promovido por Eslovaquia. También organizaciones de la sociedad civil se implicaron en actividades intercomunitarias de promoción de una solución al conflicto, incluyendo acciones previas a la celebración de la cumbre informal de junio. En conjunto, la ONU identificó una tendencia de incremento de actividad intercomunitaria favorable a una solución.

Los contactos informales durante el año en Chipre lograron reanudar las negociaciones oficiales y las posturas de las partes siguieron distanciadas

Género, paz y seguridad

Organizaciones de mujeres de la sociedad civil continuaron reclamando mayor participación en el proceso de paz así como la integración de la perspectiva de género en el proceso. Así lo reclamaron a las partes y a la comunidad internacional en reuniones y acciones previas a la celebración de la cumbre informal 5+1 de junio. En esa línea, el secretario general de la ONU instó a las partes en conflicto a elaborar un plan de acción para promover y garantizar la participación de mujeres y la integración de la perspectiva de género en el proceso y a impulsar los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de ese plan. En relación a la cumbre 5+1, el secretario general lamentó la escasa participación de mujeres y llamó a que en futuras delegaciones se alcance al menos el umbral del 30% de mujeres. Por otra parte, en el marco del nivel de los grupos técnicos conjuntos del proceso de paz, el comité de género se mantuvo parcialmente activo durante el año, con cambios en la composición de sus integrantes turcochipriotas –las elecciones turcochipriotas y el cambio de liderazgo en 2020 llevaron a cambios en los equipos turcochipriotas de los comités técnicos–.

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

17. Secretario general de la ONU, *Misión de buenos oficios en Chipre. Informe del Secretario General*, S/2021/1109, 31 de diciembre de 2021.

Síntesis:

Desde el fin de la guerra que enfrentó entre 1998 y 1999 a Serbia y al grupo armado albanokosovar ELK, con participación de la OTAN, continúa en disputa el estatus de Kosovo –de mayoría albanesa e históricamente integrada en el Imperio Otomano, en el Reino de Serbios, Croatas y Eslovenos y más recientemente en la República de Serbia de Yugoslavia (región autónoma y provincia autónoma, sucesivamente)–. Tras un proceso de administración interina internacional de Kosovo con mandato del Consejo de Seguridad de la ONU (resolución 1244, de 1999), en 2006 se abrió un proceso de discusión del estatus bajo paraguas de la ONU. Kosovo dio apoyo a la propuesta del enviado especial del secretario general, Martti Ahtisaari, de independencia supervisada internacionalmente y descentralización para la minoría serbia de Kosovo, mientras Serbia la rechazó. Siguieron nuevos intentos de diálogo facilitados por una troika (EEUU, UE, Rusia) que fracasaron. En 2008 Kosovo proclamó unilateralmente la independencia y se comprometió a implementar el plan Ahtisaari. El inicio de un nuevo proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo en 2011 bajo facilitación de la UE (Proceso de Bruselas) abrió las puertas al acercamiento en cuestiones técnicas y políticas. Desde su inicio se han realizado avances significativos, incluyendo el acuerdo para el desmantelamiento de las estructuras paralelas políticas, judiciales y de seguridad de las áreas de mayoría de población serbia de Kosovo; así como para la creación de una asociación/comunidad de municipios serbios en Kosovo. No obstante, existen aún retos pendientes destacados, especialmente en el ámbito de la implementación de los pactos, la reconciliación y la resolución definitiva del estatus político de Kosovo.

El proceso negociador afrontó obstáculos durante el año y se puso de manifiesto la gran distancia entre las partes. Actores internacionales se involucraron en llamamientos a la reanudación del diálogo, incluyendo la UE, EEUU, Alemania y Francia. Tras las elecciones anticipadas parlamentarias de Kosovo en febrero, en las que resultó ganador el partido Vetëvendosje –con el 48% de los votos y una mayoría parlamentaria de 58 de los 120 escaños– y que llevaron al cargo de primer ministro a Albin Kurti, se produjeron diversas reuniones de representantes de la UE con los líderes de Serbia y Kosovo por separado, tanto en ambos territorios como en Bruselas. EEUU –a través de su enviado especial para los Balcanes occidentales, Matthew Palmer– participó también en reuniones en la región.

Se reanudó el diálogo político de alto nivel a mediados de junio en Bruselas, facilitado por la UE, seguida de una nueva reunión en ese formato en julio. No se lograron avances y se evidenciaron desacuerdos sustantivos. **Serbia acusó a Kosovo de incumplimiento del acuerdo de establecimiento de una asociación de municipios serbios de Kosovo y de insistir en cambio en el reconocimiento de Kosovo.** Por su parte, **Kosovo acusó a Serbia de otros incumplimientos y criticó a Belgrado por la falta de apertura hacia una propuesta kosovar de varios puntos** (creación de un área de libre comercio en el sudeste europeo en condiciones de igualdad; compromiso de no atacarse; relaciones bilaterales con reconocimiento mutuo, incluyendo cuestiones relativas a sus respectivas minorías, con la propuesta de creación de un consejo nacional para la

población serbia de Kosovo; y sustitución del presidente de la comisión sobre personas desaparecidas de Serbia). Por otra parte, tras la reunión de julio, Serbia expresó su acuerdo con tres puntos propuestos por la UE (incremento de esfuerzos conjuntos en materia de personas desaparecidas, abstención de acciones que puedan desestabilizar la situación sobre el terreno, y reuniones mensuales al nivel de negociadores jefes) y acusó a Kosovo de no aceptar el segundo punto. Por su parte, Kosovo ahondó en los puntos de su propuesta de junio con una nueva propuesta de declaración, mientras continuó acusando a Serbia de no abrirse a sus propuestas. **El representante especial de la UE, Miroslav Lajčák, constató la distancia entre las partes y el trabajo pendiente. La reunión prevista entre Vucik y Kurti en septiembre no llegó a producirse, ante la falta de avances suficientes en el nivel de reuniones técnicas.**

El proceso negociador se vio afectado en septiembre también por la crisis política y de seguridad en torno a la frontera entre Serbia y Kosovo generada tras la decisión de Kosovo de no renovar un pacto temporal anterior sobre matriculación y en su lugar pasar a requerir un registro de matrícula temporal kosovar para entrar en su territorio, en reciprocidad de las medidas que Serbia mantiene. La medida llevó a protestas y barricadas de población serbia en el norte de Kosovo, bloqueando puntos de cruce claves, y al despliegue de fuerzas especiales armadas de la Policía de Kosovo. Serbia a su vez elevó el nivel de alerta de su Ejército en la zona fronteriza y aviones de combate sobrevolaron la zona, en lo que fue considerado como **la peor crisis desde los incidentes fronterizos de 2011.** Tras llamadas internacionales a la desescalada, **Serbia y Kosovo llegaron a un acuerdo de solución provisional a finales de septiembre,** facilitado por la UE, que incluía retirada de fuerzas policiales y de barricadas, despliegue de la OTAN en los puntos de cruce durante dos semanas y ocultamiento de los distintivos de cada territorio con etiquetas blancas, así como acuerdo para la creación de un grupo de trabajo conjunto para alcanzar una solución permanente a la cuestión de las matrículas.

El proceso negociador se mantuvo estancado en los últimos meses del año. Medio centenar de organizaciones de la sociedad civil de Serbia y de Kosovo instaron a los líderes de ambos territorios a reanudar el diálogo de forma sostenible y a abstenerse de retórica incendiaria contra las respectivas poblaciones minoritarias. A finales de año, Kurti insistía en la necesidad de un nuevo enfoque, con el reconocimiento mutuo en el centro.

Género, paz y seguridad

La Red de Mujeres de Kosovo (KWN, por sus siglas en inglés), plataforma que agrupa a más de 150 organizaciones de mujeres de la sociedad civil de Kosovo, continuó reclamando la participación de mujeres en el proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo, así como la inclusión en la agenda de cuestiones prioritarias para

las mujeres. **Durante el año, la KWN denunció que el nivel de grupos de expertos del proceso negociador no incluía ninguna mujer. Como demanda concreta, reclamó al Gobierno kosovar participación sustantiva de mujeres en los procesos de decisión relativos al diálogo, incluyendo en el equipo negociador formal así como en consultas públicas.** En ese sentido, la KWN reiteró su disposición a proporcionar sugerencias de mujeres cualificadas para el proceso negociador, así como a dar

apoyo a la celebración de consultas para avanzar hacia un proceso inclusivo y transparente.

Asimismo, representantes de KWN se reunieron en junio con la presidenta de Kosovo, Vjosa Osmani-Sadriu – elegida en abril como nueva dirigente por el Parlamento kosovar–. Entre los objetivos de la KWN para la reunión se incluía el impulsar la participación de mujeres en el diálogo entre Serbia y Kosovo.