

Introducción

Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios es un anuario que analiza procesos y negociaciones de paz que tuvieron lugar en el mundo durante el año 2021. El examen de la evolución y las dinámicas de negociaciones a nivel mundial permite ofrecer una mirada global sobre los procesos de paz, identificar tendencias y facilitar un análisis comparativo entre los distintos escenarios. Uno de los principales objetivos del presente informe es poner la información y el análisis al servicio de aquellos actores que, desde diferentes niveles, participan en la resolución pacífica de conflictos, incluyendo las partes en disputa, terceras partes que ejercen tareas de facilitación o mediación, sociedad civil, entre otros. El anuario también pretende visibilizar distintas fórmulas de diálogo y negociación destinadas a revertir las dinámicas de violencia y a canalizar los conflictos por vías políticas en numerosos contextos. De esta manera, se busca destacar, potenciar y promover los esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a transformar los conflictos y sus causas de fondo mediante métodos pacíficos.

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

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

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

En cuanto a su **estructura**, la publicación está organizada en seis capítulos. En el primero se presenta un resumen de los procesos y negociaciones que tuvieron lugar en 2021, y se ofrece una panorámica con las principales tendencias a nivel global. Los cinco capítulos siguientes profundizan en el análisis de los procesos y negociaciones de paz desde una perspectiva regional. Cada uno de ellos aborda las principales tendencias de las negociaciones de paz en África, América, Asia, Europa y Oriente Medio, respectivamente, y describe la evolución y dinámicas de cada uno de los casos presentes en las regiones, incluyendo referencias a la agenda de género, paz y seguridad.

1. Negociaciones en 2021: panorámica global y principales tendencias

- Durante 2021 se identificaron 37 procesos y negociaciones de paz en el mundo. El mayor número de casos se registró en África (12), seguido de Asia (10), Europa (siete), Oriente Medio (cinco) y América (tres).
- De los 32 conflictos armados activos en 2021, el 56% (18 casos) tenían asociados procesos de paz.
- La pandemia de la COVID-19 agravó el contexto humanitario y de derechos humanos en diversos países en que transcurrían procesos de paz, incluyendo a través de la instrumentalización de medidas de respuesta.
- En la gran mayoría de los casos analizados en 2021 (89%) se constató la participación de terceras partes en las negociaciones de paz, aunque en Asia su presencia era menor (60% de los casos del continente).
- La mayoría de procesos de paz en 2021 afrontaron serias dificultades, con grave involución en casos como Afganistán y Myanmar, y permanecieron estancados procesos como Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, Chipre, Moldova (Transnistria) e Israel-Palestina.
- Se produjeron avances relativos en algunos casos, como Mozambique (Gobierno-RENAMO), Sudán, Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur, Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Filipinas (MILF), mientras en Venezuela se reanudó el diálogo y en Colombia se produjeron contactos indirectos con el ELN, si bien no desembocaron en un nuevo proceso formal.
- Mujeres de la sociedad civil continuaron reclamando en 2021 diálogos inclusivos, el cese de las hostilidades y respuestas a las emergencias humanitarias, incluyendo en casos como Libia, Siria y Yemen.

Durante el año 2021 se identificaron 37 procesos y negociaciones de paz a nivel mundial. El análisis de los diferentes contextos revela una amplia variedad de realidades y dinámicas, fruto de la diversa naturaleza de los conflictos armados¹ y tensiones sociopolíticas² a las que están vinculadas las negociaciones. Sin perder de vista las singularidades de cada uno de los casos, es posible extraer algunas conclusiones y ofrecer reflexiones sobre el panorama general de procesos y negociaciones de paz, así como identificar algunas tendencias. A continuación, se presentan algunas conclusiones en materia de distribución geográfica de las negociaciones, actores involucrados en los procesos de negociación, terceras partes implicadas, temas claves y recurrentes en la agenda de negociaciones, evolución general de los procesos y dimensión de género en las negociaciones de paz.

Tabla 1.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en 2021

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
ÁFRICA		
Camerún (Ambazonia/ Noroeste y Suroeste)	Gobierno, movimiento secesionista político-militar en el que destacan la coalición opositora Ambazonia Coalition Team (ACT, incluyendo IG Sako) y Ambazonia Governing Council (AGovC, incluyendo el IG Sisiku)	Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, Suiza, Centre for Humanitarian Dialogue, Coalition for Dialogue and Negotiation (CDN), Vaticano
Eritrea – Etiopía	Gobierno de Eritrea y Gobierno de Etiopía	Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, EEUU
Libia	Consejo Presidencial y Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), Cámara de Representantes (CdR), Congreso General Nacional (CGN), LNA o ALAF	Cuarteto (ONU, Liga Árabe, UA, UE), Alemania, Francia, Italia, Rusia, Turquía, Egipto, Marruecos, Túnez, Centre for Humanitarian Dialogue

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

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
ÁFRICA		
Malí	Gobierno, Coordinadora Movimientos de Azawad (CMA) – MNLA, MAA y HCUA–, Plataforma –GATIA, CMFPR, CPA, facción del MAA	Argelia, Francia, Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), UA, ONU, UE, Centre for Humanitarian Dialogue, Carter Center, organizaciones de la sociedad civil, Mauritania
Marruecos – Sáhara Occidental	Marruecos, Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (POLISARIO)	ONU, Argelia y Mauritania, Grupo de Amigos del Sáhara (Francia, EEUU, España, Reino Unido y Rusia)
Mozambique	Gobierno, RENAMO	Equipo mediador nacional, Comunidad de Sant'Egidio, Iglesia Católica, ONU, Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), UA, UE, Botswana, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza, Tanzania
RCA	Gobierno, grupos armados pertenecientes a la antigua coalición Séléka, milicias anti balaka	Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación (UA y CEEAC con apoyo de la ONU, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad), Comunidad de Sant'Egidio, ACCORD, OCI, Grupo de Apoyo Internacional (ONU, UE, entre otros), Centre for Humanitarian Dialogue, China, Rusia, Sudán
RDC	Gobierno liderado por la coalición Union Sacrée (liderada por Félix Tshisekedi e integrada por diferentes actores políticos, incluidos disidentes de la coalición Front Commun pour le Congo del ex presidente Joseph Kabila), oposición política (entre otros, Front Commun pour le Congo y Lamuka) y social, grupos armados del este del país	Conferencia Episcopal Congoleña (CENCO), Iglesia de Cristo en el Congo, Angola, Tanzania, Uganda, Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC liderada por la UA, SADC, Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), UA, UE, ONU, OIF y EEUU
Somalia	Gobierno Federal, líderes de los estados federales y emergentes (Puntlandia, HirShabelle, Galmudug, Jubalandia, Suroeste), movimiento político-militar Ahlu Sunna Wal-Jama'a, líderes de clanes y subclanes, Somalilandia	ONU, IGAD, Turquía, UA
Sudán	Gobierno de Sudán, Frente Revolucionario de Sudán (SRF, coalición que aglutina a grupos armados de Kordofán Sur, Nilo Azul y Darfur), Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM), Movimientos de Liberación de Sudán, facciones SLA-MM y SLA-AW, Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N), facciones Malik Agar y Abdelaziz al-Hilu	African Union High Level Panel on Sudan (AUHIP), Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega), Alemania, UA, Etiopía, Sudán del Sur, Uganda, IGAD, UNITAMS
Sudán del Sur	Gobierno (SPLM), SPLM/A-in-Opposition (SPLM/A-IO), una serie de grupos menores (SSOA, SPLM-FD, entre otros) y SSOMA facción dirigida por Paul Malong y Pagan Amum (que integra a SSUF/A y Real-SPLM) y facción encabezada por Thomas Cirillo (conformada por la coalición SSNDA, que integra a NAS, SSNMC, NDM/PF y UDRA).	"IGAD Plus": IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Yibuti, Somalia y Uganda; UA (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), China, Rusia, Egipto, Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega), UE, ONU, South Sudan Council of Churches, Comunidad de Sant'Egidio
Sudán - Sudán del Sur	Gobierno de Sudán y Gobierno de Sudán del Sur	IGAD, Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP), Egipto, Libia, EEUU, UE
AMÉRICA		
Colombia (FARC)	Gobierno, FARC	Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Componente Internacional de Verificación (Secretaría Técnica de los Notables, Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame)
Colombia (ELN)	Gobierno, ELN	Iglesia Católica, Naciones Unidas, OEA
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Noruega, Rusia, Países Bajos, Grupo Internacional de Contacto
ASIA		
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	--

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
ASIA		
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
EUROPA		
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, ³ 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 ⁴	OSCE, UE y ONU; EEUU y Rusia ⁵
Moldova (Transnistria)	Moldova, autoproclamada República de Transdniestria	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 ⁶	OSCE (en el Grupo Trilateral de Contacto, donde también participan Ucrania y Rusia ⁷); Alemania y Francia (en el Grupo de Normandía, donde también participan Ucrania y Rusia ⁸), EEUU
ORIENTE MEDIO		
Irán (programa nuclear)	Irán, P4+1 (Francia, Reino Unido, Rusia y China más Alemania), EEUU	ONU, UE
Israel-Palestina	Gobierno israelí, Autoridad Palestina (AP), Hamas	Egipto, Cuarteto para Oriente Medio (EEUU, Rusia, ONU, UE), Grupo de Múnich (Egipto, Francia, Alemania, Jordania)
Palestina	Hamas, Fatah	Egipto, Qatar, Argelia
Siria	Gobierno, sectores de la oposición política y armada	ONU, Rusia, Turquía, Irán, además de Jordania, Líbano e Iraq (observadores en proceso de Astaná)
Yemen	Gobierno, fuerzas de Abdo Rabbo Mansour Hadi, al-houthistas/Ansar Allah South Transitional Council (STC), Arabia Saudita	ONU, Omán, Arabia Saudita, EEUU

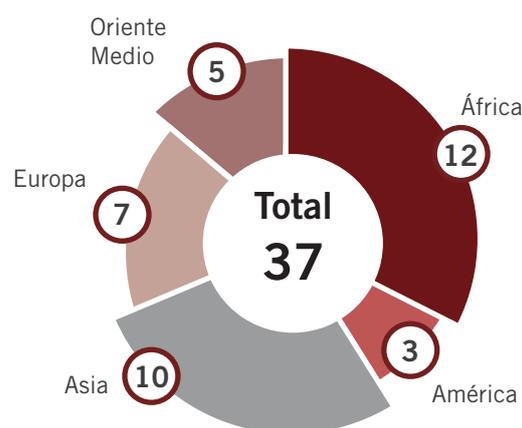
Las negociaciones de paz marcadas en negrita son descritas en el capítulo.
 -- No existen o no hay constancia pública de la existencia de terceras partes.

- 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.
- 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.
- Ibid.
- 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.
- Ibid.
- Ibid.

En cuanto a la **distribución geográfica de los procesos y negociaciones en 2021**, la mayor parte de los casos analizados se concentró en África, que albergó 12 procesos de negociación, equivalentes a un 32% del total. Asia fue la segunda región con un mayor número de casos, con un total de 10, que representan un 27% de las negociaciones en 2021. El resto de las negociaciones se distribuyeron entre Europa, con siete casos (19%), Oriente Medio, con cinco (14%) y América, con tres (8%). El Cuerno de África (cinco procesos) y el Sudeste Asiático (cuatro) fueron las subregiones que albergaron más negociaciones de paz.

En términos comparativos con el año anterior se produjo una disminución moderada del número de procesos y negociaciones analizados a nivel mundial, con 37 procesos activos en 2021, frente a los 40 casos analizados en 2020, si bien no fue un descenso tan marcado como el que se produjo entre 2019 y 2020 (de 50 a 40 casos). En relación a los casos de 2020 que ya no son analizados en esta edición, en Burundi en 2021 se dieron por finalizadas las iniciativas de paz identificadas en los últimos años; en el continente americano, el proceso de diálogo nacional iniciado en Haití no tuvo continuidad en 2021; y en Asia no trascendieron iniciativas respecto de la negociación entre el Gobierno de Filipinas y el

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



La mayor parte de las negociaciones en 2021 tuvo lugar en África (32%), seguido de Asia (27%), Europa (19%), Oriente Medio (14%) y América (8%)

MNLF. No se registró ningún proceso nuevo.

De los 32 conflictos armados activos en 2021, el 44% (14 casos) no tenían asociados procesos de paz. Entre ellos se incluían cinco casos de conflictos armados de alta intensidad: Etiopía (Tigré), Región Lago Chad (Boko Haram), Región Sahel Occidental –aunque Malí seguía siendo escenario de negociación entre el Gobierno y grupos armados del norte debido a la aplicación de

Tabla 1.2. **Conflictos armados y procesos de paz en 2021**

Conflictos armados con procesos negociadores (18)	Conflictos armados sin procesos negociadores (14)
ÁFRICA (9)	ÁFRICA (6)
Camerún (Ambazonia/ Noroeste y Suroeste) -2018-	Burundi -2015-
Libia -2011-	Etiopía (Tigré) -2020-
Malí -2012-	Mozambique (Norte) -2019-
RCA -2006-	Región Lago Chad (Boko Haram) - 2011-
RDC (este) -1998-	Región Sahel Occidental -2018-
Somalia -1988-	RDC (este-ADF) -2014-
Sudán (Darfur) -2003-	ASIA (5)
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) -2011-	Filipinas (Mindanao) -1991-
Sudán del Sur -2009-	India (Jammu y Cachemira) -1989-
AMÉRICA (1)	India (CPI-M) -1967-
Colombia -1964-	Pakistán -2001-
ASIA (4)	Pakistán (Baluchistán) -2005-
Afganistán -2001-	EUROPA (1)
Filipinas (NPA) -1969-	Turquía (sudeste) -1984-
Myanmar -1948-	ORIENTE MEDIO (2)
Tailandia (sur) -2004-	Egipto (Sinaí) -2014-
EUROPA (1)	Iraq -2003-
Ucrania (este) -2014-	
ORIENTE MEDIO (3)	
Israel-Palestina -2000-	
Siria -2011-	
Yemen -2004-	

*Entre guiones, año de inicio del conflicto

las cláusulas del Acuerdo de Paz de Argel de 2015–, Mozambique (norte) y RDC (este-ADF) –en contraste, el conflicto con otros grupos armados del este sí era abordado en el marco de negociaciones con algunos grupos en paralelo al proceso de diálogo político en el conjunto del país. **El 56% de conflictos armados sí eran abordados en procesos negociadores, si bien en algunos casos abarcando solo a algunos de los actores armados y dinámicas involucradas.** Junto a los 18 casos de conflicto armado abordados –en diverso grado– en procesos de paz, las negociaciones de paz en 2021 también lidiaron con crisis sociopolíticas de diversa intensidad. Así, en África cuatro procesos de paz abordaban contextos de tensión sociopolítica (Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique y Sudán-Sudán del Sur). En Asia, casi la mitad de los procesos de paz (cuatro casos) eran relativos a situaciones de tensión (Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, las regiones de Assam y Nagalandia en la India). En el continente americano, la crisis en Venezuela también era abordada en un proceso negociador. Cinco de los siete procesos de paz del continente europeo eran relativos a tensiones de diversa intensidad (Armenia-Azerbaiyán, Chipre, Georgia, Moldova y Serbia-Kosovo). Y dos de los cinco procesos en Oriente Medio abarcaban tensiones de diversa índole e intensidad (la tensión internacional en torno

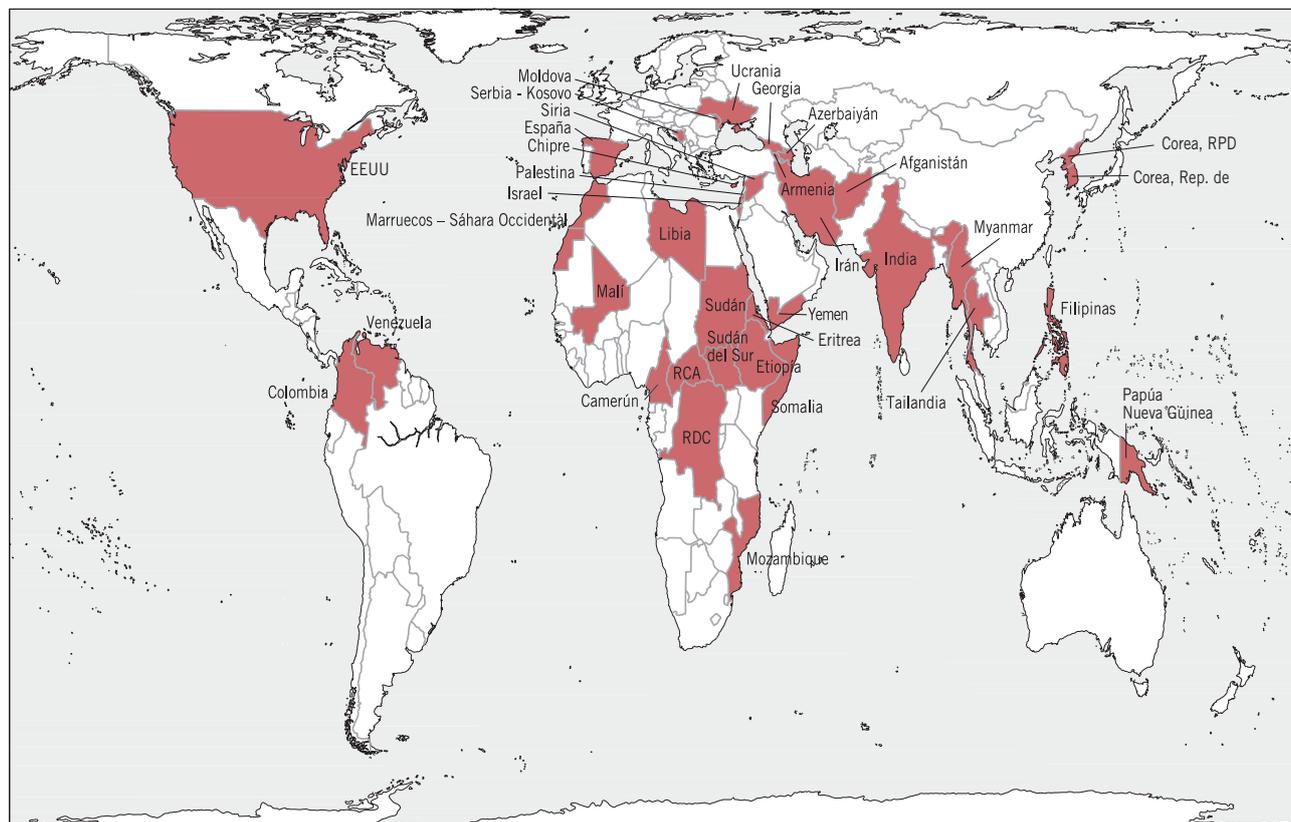
al programa nuclear de Irán y la disputa intrapalestina entre Hamás y Fatah).

En su segundo año, la **pandemia de la COVID-19** continuó impactando en los procesos de paz en el mundo de diversas maneras. Por una parte, las dinámicas entrecruzadas de la pandemia y de la conflictividad armada agudizaron situaciones de crisis y necesidades humanitarias y los déficits en seguridad humana de la población civil en numerosos contextos, poniendo de manifiesto la urgente necesidad de intensificar los esfuerzos para la resolución noviolenta y negociada de los conflictos. El contexto de pandemia siguió afectando el transcurso de negociaciones de paz, así como a la aplicación efectiva de algunos acuerdos de paz ya alcanzados y, a su vez, la gestión de la pandemia estuvo presente en algunas de las agendas negociadoras. Entre las medidas de respuesta a la pandemia, en

De los 32 conflictos armados activos en 2021, el 44% de los casos no tenían asociados procesos de paz, incluyendo cinco conflictos de alta intensidad: Etiopía (Tigré), Mozambique (norte), Región Lago Chad (Boko-Haram), Región Sahel Occidental y RDC (este-ADF)

2021 continuaron en marcha políticas que deterioraron la situación de seguridad, derechos humanos y humanitaria. Fue el caso en diversos contextos africanos de establecimiento de estados de alarma y excepción y de instrumentalización de estos con el objetivo de perpetuarse en el poder y que, sumados a retos y déficits de gobernabilidad previos, afectaron a la evolución de diferentes negociaciones e iniciativas de paz. Así sucedió en países como Malí o Sudán, que padecieron golpes de

Mapa 1.1. Negociaciones de paz en 2021



■ Países con procesos y negociaciones de paz en 2021

Estado por parte de la rama militar de las autoridades transicionales encargadas de implementar los acuerdos de paz alcanzados, poniéndolos en riesgo. En Asia, la pandemia (no necesariamente su gestión por parte de los gobiernos) impactó en las negociaciones en Tailandia y Papúa Nueva Guinea (Bougainville), en ambos casos retrasando las negociaciones presenciales. En Chipre, pese al estancamiento del proceso negociador en su conjunto y la creciente brecha entre las partes, destacó la cooperación en torno a la gestión de la pandemia en el marco del comité técnico sobre asuntos de salud. En contraste, en Ucrania la prolongación del cierre de puntos de cruce por parte de los grupos armados del este del país desde el inicio de la pandemia (solo dos cruces abiertos y con obstáculos) agravó la situación humanitaria de la población civil en la zona de conflicto. Su apertura fue una demanda de actores locales e internacionales, en el contexto de un año de incremento de alertas por la escalada de militarización, el bloqueo del proceso negociador y el impacto socioeconómico de la pandemia. Respecto al llamamiento a un alto el fuego global que el secretario general de la ONU realizó en marzo de 2020 con motivo de la pandemia, la base de datos *Ceasefires in a Time of COVID-19* puso de manifiesto que el llamamiento no marcó un punto de inflexión en la conflictividad global. Pese al establecimiento inicial de altos el fuego en respuesta a la interpelación del secretario general de la ONU, el número de altos el fuego fue reduciéndose y progresivamente se identificaron menos referencias a la pandemia.⁹

Respecto a **los actores negociadores** involucrados en los procesos y negociaciones de paz, como en años anteriores el panorama se caracterizaba en su conjunto por la heterogeneidad, que incluía actores gubernamentales, actores armados no estatales y oposición política y social, según los casos. De cualquier modo, en todos los procesos analizados los gobiernos estatales eran una de las partes involucradas en negociaciones directas o indirectas. En algunos contextos también participaban como partes negociadoras gobiernos sub-estatales. Era el caso de los gobiernos regionales de Bougainville –en diálogo con el Gobierno de Papúa Nueva Guinea– y de la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán –en el proceso de negociación con el Gobierno de Filipinas–, así como de los gobiernos de los estados de Assam y Nagalandia –en ambos casos con un papel destacado en las negociaciones relativas a Nagalandia.

Los gobiernos de los respectivos Estados mantuvieron interlocución –directa o indirecta– con actores de diversa índole, incluyendo grupos armados o sus representantes políticos, movimientos político-militares, actores políticos y sociales y gobiernos de otros países

En la gran mayoría de los casos analizados en 2021 (89%) se constató la participación de terceras partes en las negociaciones de paz, aunque en Asia su presencia era menor (solo 60% de los casos del continente)

Los gobiernos de los respectivos Estados mantuvieron interlocución –directa o indirecta– con actores de diversa índole, según las peculiaridades de cada contexto. Entre estos se incluían grupos armados o sus representantes políticos y movimientos político-militares. En relación a esta casuística, mientras en el continente africano solo dos de los 12 procesos de paz involucraron exclusivamente a grupos armados o movimientos político-militares en diálogo con gobiernos –los casos de Mozambique y RCA–, en Asia más de la mitad de las negociaciones estuvieron protagonizadas por grupos armados (o sus representantes políticos), agrupados en ocasiones en coaliciones, y gobiernos. Fue el caso de India (Nagalandia), Filipinas (NDF) y Tailandia (sur). Asimismo, otra tipología de diálogos, más extendida, abarcaba a gobiernos en negociaciones con una combinación de grupos armados y

actores políticos y sociales, predominante en África. Era el caso de Camerún (Ambazonia/Noroeste y Suroeste), Malí, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y RDC. En un menor número de casos, los procesos involucraban a gobiernos y actores políticos y sociales, como casos del continente americano y europeo (Venezuela, País Vasco). Por otra parte, la participación directa y/o proyección de actores externos con intereses en diversos conflictos era relevante también en un número elevado de procesos negociadores con un mapa de actores complejo que incluía a gobiernos de terceros países junto a actores locales gubernamentales y no gubernamentales (militares, político-militares y, en algunos casos, actores políticos y sociales). Era el caso, entre otros, de Siria, Yemen, Libia, Afganistán y Ucrania. En 2021 se incrementó esta dimensión, como se evidenció en Ucrania, con el pulso geoestratégico planteado por Rusia a EEUU, la OTAN y UE en torno a la soberanía ucraniana entre otros elementos. En su informe sobre el estado de la paz y la seguridad global difundido en enero de 2021, el secretario general de la ONU señalaba también cómo en el panorama global se estaba asistiendo a los mayores niveles de tensiones geoestratégicas en años.¹⁰ El informe constataba el incremento del número de países que se

involucran militarmente en conflictos intraestatales, no solo en apoyo de actores locales sino también como partes en conflicto en sí mismos. Señalaba que la gestión de los retos cambiantes de la paz y seguridad global, incluyendo conflictos intraestatales que son a la vez subnacionales y transnacionales, requería de la revisión y actualización de los mecanismos y enfoques

9. Allison, John et al., “An interactive tracker for ceasefires in the time of COVID-19”. *The Lancet*, Vol. 21, núm. 6, pp. 764-765, junio de 2021.
10. Secretario general de la ONU, *The state of global peace and security in line with the central mandates contained in the charter of the United Nations. Report of the Secretary General*. Naciones Unidas, 2020.

Tabla 1.3. Procesos de paz y negociaciones internas e internacionales, con y sin terceras partes en 2021

Procesos de paz	INTERNOS					INTERNACIONALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (22)	Diálogos nacionales sin terceras partes (1)	Diálogos nacionales con terceras partes (0)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (9)
ÁFRICA							
Camerún (Ambazonia/ Noroeste y Suroeste)		x					
Eritrea-Etiopía							x
Libia		x					
Malí		x	x				
Marruecos – Sáhara Occidental							x
Mozambique		x					
RCA		x					
RDC		x					
Somalia		x					
Sudán ⁱ		x					
Sudán - Sudán del Sur							x
Sudán del Sur		x					
AMÉRICA							
Colombia (FARC)		x					
Colombia (ELN)					x		
Venezuela		x					
ASIA							
Afganistán		x					
Corea, RPD–Corea, Rep. de						x	
Corea, RPD–EEUU						x	
Filipinas (MILF)		x					
Filipinas (NDF)		x					
India (Assam)	x						
India (Nagalandia)	x						
Myanmar		x					
Papúa Nueva Guinea (Bougainville)		x					
Tailandia (sur)		x					
EUROPA							
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)							x
Chipre		x					
España (País Vasco)					x		
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) ⁱⁱ							x
Moldova (Transnistria)		x					
Serbia – Kosovo ⁱⁱⁱ							x
Ucrania ^{iv}							x

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

ii. El carácter del proceso de paz en relación a Abjasia y Osetia del Sur así como el papel de Rusia en esos conflictos y en el proceso de paz está sujeto a interpretaciones. Ucrania considera a Rusia actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.

iii. El proceso de paz entre Serbia y Kosovo se considera interestatal ya que aunque el estatus legal internacional todavía es objeto de controversia, Kosovo ha sido reconocido como Estado por más de un centenar de países. En 2010, la Corte Internacional de Justicia, en un dictamen no vinculante, señaló que la declaración de independencia de Kosovo no violaba el derecho internacional ni la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU.

iv. El carácter del proceso de paz en Ucrania y el papel de Rusia en el conflicto y en el proceso de paz está sujeto a interpretaciones. Ucrania considera a Rusia actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte. En 2021 se incrementó la dimensión internacional de las negociaciones. La escalada de la crisis llevó a diálogo directo entre EEUU y Rusia en torno a Ucrania.

Procesos de paz	INTERNOS					INTERNACIONALES	
	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (22)	Diálogos nacionales sin terceras partes (1)	Diálogos nacionales con terceras partes (0)	Otros formatos (2)	Negociaciones directas sin terceras partes (2)	Negociaciones con terceras partes (9)
ORIENTE MEDIO							
Irán (programa nuclear)							x
Israel-Palestina							x
Palestina		x					
Siria ^v		x					
Yemen		x					

v. En el caso de Siria, existen dos procesos de negociación paralelos (Astaná y Ginebra) y en ambos casos hay terceras partes involucradas, aunque algunas de ellas proyectan directamente sus intereses en la negociación.

y aludía al fortalecimiento de las capacidades de mediación de la ONU en los últimos años, entre otros.

Por otra parte, en un número significativo de casos, los procesos involucraban a gobiernos de diferentes países, en el marco de disputas interestatales, como era el caso de Eritrea-Etiopía, Sudán-Sudán del Sur, Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, Armenia-Azerbaiyán y el proceso en torno al programa nuclear de Irán. Otra tipología incluía casos singulares como el estancado proceso en torno al Sáhara Occidental, territorio considerado por la ONU como pendiente de descolonizar – cuya pertenencia a Marruecos no está reconocida por el derecho internacional ni por ninguna resolución de Naciones Unidas–; y el estancado diálogo en torno a Palestina, territorio bajo régimen de ocupación israelí, sin configuración como Estado propio en el marco de décadas de negociaciones infructuosas y desde 2012 reconocido como “miembro observador” de la ONU. En el caso de Kosovo, declarado independiente en 2008, su estatus era reconocido por cerca de un centenar de Estados miembro de la ONU, mientras Serbia y en torno a otro 50% de miembros de la ONU no lo reconocían como Estado. El Tribunal Internacional de Justicia determinó en veredicto no vinculante en 2010 que su declaración de independencia no violaba el derecho internacional y no contravenía la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU.

Un año más destacó la elevada presencia de **terceras partes implicadas en los procesos de paz y negociación**. En 33 de los 37 procesos de paz analizados (89%) había participación de al menos una tercera parte, en línea con años anteriores (82,5% en 2020, 80% en 2019). En todo caso, respecto a las terceras partes, si bien en muchos casos es posible identificar con claridad a los actores involucrados en actividades de mediación, facilitación y acompañamiento, en otras ocasiones estas tareas se realizan de forma discreta o no pública. Esta predominancia de apoyo de terceras partes se dio tanto en procesos de paz de naturaleza interna como

internacionales. En clave regional, mientras todos los procesos de África, América, Europa y Oriente Medio tenían apoyo de terceras partes, en Asia el diálogo con terceras partes representaba el 60% de los casos (55% en 2020). Era el caso de Afganistán, Filipinas (MILF), Filipinas (NDF), Papúa Nueva Guinea (Bougainville) y Tailandia (sur). Otro caso sin terceras partes era el diálogo nacional en Malí –aunque este proceso coexistía con otro formato paralelo de negociaciones que sí contaba con actores mediadores y facilitadores.

En 31 de los 33 casos con terceras partes había más de un actor desempeñando tareas de mediación o facilitación

Un año más se puso de manifiesto el carácter multiactor de la mediación. En 31 de los 33 casos con terceras partes había más de un actor desempeñando tareas de mediación o facilitación. En contraste, en los casos de Filipinas (NDF) y Tailandia (sur) se observó una única tercera parte (Noruega y Malasia, respectivamente). Entre la tipología de actores involucrados como terceras partes continuaron destacando las organizaciones intergubernamentales –como la ONU, UE, UA, OSCE, IGAD, OCI, SADC, EAC, CEEAC, OIF– y Estados, así como también organizaciones religiosas y actores de la sociedad civil, incluyendo centros especializados. Los organismos intergubernamentales tuvieron un papel predominante en todas las regiones, excepto en Asia, donde en términos comparativos tuvieron poco protagonismo en tareas de mediación y facilitación.

En conjunto, un año más la ONU destacó como principal organización intergubernamental implicada en procesos de paz. Estuvo presente en diferentes formatos (enviados y representantes especiales y misiones, principalmente) y funciones de apoyo (mediación, co-mediación, verificación, supervisión de alto el fuego, asistencia, acompañamiento o buenos oficios, entre otros) en 19 de los 37 procesos identificados durante el año y en 19 de los 33 casos que contaron con al menos una tercera parte (57,5%). Destacó el papel predominante de la ONU en los procesos de paz del continente africano, involucrada en nueve de los 12 casos de África: Libia, Malí, Marruecos-Sáhara Occidental, Mozambique, RCA, RDC, Somalia, Sudán y Sudán del Sur.

Tabla 1.4. Organizaciones intergubernamentales en calidad de terceras partes en procesos de paz en 2021

ONU (19)	
ÁFRICA	
Libia	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Libia Misión de Naciones Unidas de Apoyo a Libia (UNSMIL) La ONU forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a la UA, Liga Árabe y UE
Malí	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Malí Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)
Marruecos - Sáhara Occidental	Enviado personal del Secretario General de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO)
Mozambique	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Mozambique
RCA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en RCA (MINUSCA) Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en RCA La ONU participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
RDC	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la región de los Grandes Lagos Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en RDC (MONUSCO) Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en RDC
Sudán	Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán (UNITAMS)
Sudán-Sudán del Sur	Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA)
Sudán del Sur	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Sudán del Sur Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS)
Somalia	Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Somalia (UNSOM)
AMÉRICA	
Colombia	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia
ASIA	
Afganistán	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA)
EUROPA	
Chipre	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Chipre Misión de Buenos Oficios del Secretario General de las Naciones Unidas en Chipre Oficina del Asesor Especial sobre Chipre del Secretario General de las Naciones Unidas (OSASG)
Serbia - Kosovo	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial de Naciones Unidas en las Discusiones Internacionales de Ginebra
ORIENTE MEDIO	
Irán	Agencia Internacional para la Energía Atómica El Secretario General de las Naciones Unidas informa periódicamente sobre la implementación de la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que validó el Acuerdo Plan Integral de Acción Conjunto (2015)
Israel-Palestina	La ONU participa en el Cuarteto para Oriente Medio junto a EEUU, Rusia y UE para mediar en el conflicto palestino-israelí Enviado Especial para el proceso de paz en Oriente Medio
Siria	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Siria
Yemen	Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Yemen Misión de Naciones Unidas de Apoyo al Acuerdo de Hodeida (UNMHA)
UE (15)	
ÁFRICA	
Libia	La UE forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a UA, ONU y Liga Árabe
Malí	Representante Especial de la UE para el Sahel
Mozambique	Enviado Especial de la UE para el proceso de paz en Mozambique
RCA	La UE participa en el Grupo de Apoyo Internacional para la RCA
RDC	Delegación de la UE en RDC Enviado Especial de la UE para la región de los Grandes Lagos
Sudán del Sur	La UE forma parte del grupo mediador IGAD Plus
AMÉRICA	
Venezuela	La UE forma parte del Grupo Internacional de Contacto

ASIA	
Filipinas (MILF)	La UE forma parte del International Monitoring Team y ha prestado apoyo al Third Party Monitoring Team
EUROPA	
Armenia - Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Representante Especial de la UE para el Sur del Cáucaso y la Crisis en Georgia Presidente del Consejo de la UE
Chipre	Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta de la Comisión Europea
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial de la UE para el Sur del Cáucaso y la Crisis en Georgia Misión de observación de la UE en Georgia (EUMM)
Moldova (Transnistria)	Misión de asistencia fronteriza en la República de Moldova y Ucrania, en Moldova (Transnistria) La UE es parte observadora en el formato 5+2 del proceso de paz
Serbia - Kosovo	Alto/a Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta de la Comisión Europea, en Serbia-Kosovo Misión de la UE por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo) Oficina de la UE en Kosovo / Representante Especial de la UE para Kosovo
ORIENTE MEDIO	
Israel-Palestina	La UE participa en el Cuarteto para Oriente Medio junto a EEUU, Rusia y ONU para mediar en el conflicto palestino-israelí Alto/a Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Enviado Especial de la UE para Oriente Medio
Siria	La UE coorganizó junto a la ONU la cuarta conferencia internacional sobre el futuro de Siria y la región
UA (9)	
ÁFRICA	
Libia	La UA forma parte del Cuarteto valedor del Acuerdo Político para Libia junto a Liga Árabe, ONU y UE
Malí	Alto Representante de la UA para Malí y el Sahel La UA participa en el Mediation Team que apoya la implementación del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí
Mozambique	La UA es garante del acuerdo de paz
RCA	La UA lidera la Iniciativa Africana para la Paz y la Reconciliación en RCA (UA con apoyo de CEEAC, CIRGL, Angola, Gabón, Rep. del Congo y Chad)
RDC	La UA lidera el Grupo de Apoyo a la Facilitación del Diálogo Nacional sobre la RDC
Somalia	Alto Representante de la UA para Somalia, Misión de la UA en Somalia (AMISOM)
Sudán	AU High Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP)
Sudán del Sur	Integrada en la IGAD Plus, representada por Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia
Sudán – Sudán del Sur	Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP)
OSCE (4)	
EUROPA	
Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)	Grupo de Minsk Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el conflicto que es objeto de la Conferencia de Minsk de la OSCE
Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Sur del Cáucaso
Moldova (Transnistria)	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE para el Proceso de Arreglo de Transnistria Misión de la OSCE en Moldova
Ucrania	Representante Especial del Presidente en ejercicio de la OSCE en Ucrania y en el Grupo Trilateral de Contacto Misión Especial de Observación de la OSCE en Ucrania (SMM) Misión de Observación de la OSCE en los puestos de control de Gukovo y Donetsk (finalizada en 2021) Coordinador de Proyectos de la OSCE en Ucrania
IGAD (4)	
ÁFRICA	
Somalia	Delegación de la IGAD
Sudán	Delegación de la IGAD
Sudán del Sur	IGAD, que integra a Sudán, Sudán del Sur, Kenia, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda, forma parte de “IGAD Plus” en Sudán del Sur
Sudán – Sudán del Sur	Delegación de la IGAD
SADC (2)	
ÁFRICA	
Mozambique	SADC es garante del acuerdo de paz
RDC	Representación de la SADC en RDC
ECOWAS (1)	
ÁFRICA	
Malí	ECOWAS en Malí

ASEAN (1)	
ASIA	
Myanmar	Enviado de ASEAN
OCI (1)	
ÁFRICA	
RCA	Delegación de la OCI en la RCA
CEEAC (1)	
ÁFRICA	
RCA	CEEAC en RCA
OIF (1)	
ÁFRICA	
RDC	OIF en RDC
OEA (1)	
AMÉRICA	
Colombia	OEA

Además de la ONU, cabe resaltar el papel desempeñado por organizaciones regionales, tanto en sus respectivas áreas o zonas de proximidad, como más allá de sus ámbitos territoriales más directos. Entre ellas, la UE llevó a cabo funciones de tercera parte en 15 contextos, incluyendo en seis procesos de África (Libia, Malí, Mozambique, RCA, RDC y Sudán del Sur). A su vez, en 2021 incrementó su perfil en casos como el proceso de Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj), en el que facilitó un acuerdo para el establecimiento de un mecanismo de comunicación directa entre los ministerios de Defensa de ambos países. La UA era tercera parte en nueve procesos africanos (en los mismos que la UE, así como en Somalia, Sudán y Sudán-Sudán del Sur). La OSCE continuaba involucrada en cuatro procesos (Armenia-Azerbaiyán, Georgia, Moldova y Ucrania), si bien en el caso del proceso en torno a Nagorno-Karabaj se redujo su peso en 2021, frente a una mayor predominancia de Rusia. La IGAD era tercera parte en cuatro procesos (Somalia, Sudán, Sudán-Sudán del Sur y Sudán del Sur). Otras organizaciones como ECOWAS, ASEAN, OCI, SADC, EAC, CEEAC, OIF y la OEA tuvieron un papel reducido. En clave comparativa, en Oriente Medio las organizaciones intergubernamentales de carácter regional no tuvieron un papel destacado en los procesos de negociación.

Por otra parte, junto a organizaciones intergubernamentales, diversos **Estados** también se involucraron en procesos de negociación. Entre otros casos, cabe destacar el papel de Omán en la gestión del conflicto yemení. Pese a su tradición de mediación y facilitación discreta, en 2021 asumió un papel inusualmente explícito y público. Como en años anteriores, Egipto también continuó desempeñando un papel en el establecimiento de altos el fuego entre Israel y Hamás así como en la mediación entre Fatah y Hamas en su disputa intrapalestina. A su vez, Jordania, Líbano e Iraq participaban como observadores en el

llamado proceso de Astaná en el conflicto sirio. En el continente africano los Estados continuaron teniendo un papel destacado como terceras partes, como fueron los casos de Camerún, con la implicación de Suiza; Malí, con la participación de países como Argelia, Francia o Mauritania; o RCA, donde diversos países incluso compitieron en la mediación. En Asia participaban como terceras partes Noruega –en el conflicto de Filipinas (NDF)–, Qatar –en Afganistán– y Malasia –en relación a Filipinas (MILF) y a Tailandia (Sur). En América destacó la implicación de Noruega en el diálogo entre el Gobierno de Venezuela y la oposición. En relación al papel de los Estados, en 2021 continuó evidenciándose el papel controvertido de diversos países que eran parte contendiente en las disputas (o que daban apoyo a actores en disputa) y que participaban también como actores mediadores o facilitadores. Era el caso de Rusia en Siria, Libia, RCA, Ucrania y Georgia, de Turquía en Siria y Libia, de EEUU en Afganistán y de Arabia Saudita en Yemen, entre otros.

Por otra parte, destacó también el papel como terceras partes de actores no gubernamentales, incluyendo actores religiosos –locales o internacionales– así como **organizaciones especializadas en mediación y facilitación**. Los esfuerzos favorables al diálogo por **actores religiosos** tuvieron mayor presencia en el continente africano, con casos como la Comunidad de Sant'Egidio en Mozambique, RCA y Sudán del Sur; la OCI en RCA; instituciones religiosas locales en Mozambique, RDC y Sudán del Sur; y formatos ecuménicos en Camerún y Sudán del Sur. Ejemplos en otros continentes incluyen, entre otros, la llamada Vía Religiosa de Chipre –con acción concertada de promoción del diálogo liderada por líderes religiosos de la comunidad grecochipriota y turcochipriota, con apoyo de Suecia–; y la petición de apoyo en 2021 del Gobierno colombiano al Nuncio Apostólico –entre otros actores– para retomar el diálogo con el ELN.

Por lo que respecta a las **agendas de negociación**, es necesario tener en cuenta las singularidades de cada caso y que no en todos los contextos los detalles de los temas en discusión trascienden a la opinión pública. Entre las cuestiones destacadas en 2021, destacaron las relativas al **sector de seguridad**, y en especial los procesos **de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes (DDR)** y la reforma o creación de nuevos cuerpos de seguridad post acuerdos de paz, con tipologías y nombres diversos. Fue una dimensión presente en la mayoría de casos del continente africano, como Mozambique, Malí, RCA, RDC, Sudán, Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur y Libia; así como también en Asia, en lo relativo al inicio con retrasos en 2021 de la tercera fase del proceso de DDR de unos 40.000 combatientes del MILF, en el marco del proceso de negociación para la implementación del acuerdo de paz de 2014 entre el Gobierno filipino y el MILF. Asimismo, un año más entre las cuestiones de las agendas tuvo un papel destacado la búsqueda de **treguas, altos el fuego y ceses de hostilidades**. En Yemen no prosperaron los intentos de establecer una tregua de alcance nacional y la que regía en el puerto de Hodeidah quedó en entredicho debido a los cambios en la correlación de fuerzas en el área y sucesivos enfrentamientos. En el caso palestino-israelí, tras la peor escalada de violencia desde 2014, en 2021 se decretó un nuevo alto el fuego entre Israel y Hamás en mayo, si bien predominó el clima de fragilidad. En Siria la tregua en Idlib se mantuvo formalmente pese a múltiples incidentes y, en paralelo, Moscú intervino para intentar reestablecer acuerdos previos de cese de hostilidades entre el régimen y grupos armados en el noroeste y sureste. En el continente europeo, a finales de año en Ucrania se alcanzó un alto el fuego, en el que las partes se volvieron a adherir al de 2020, si bien continuaron produciéndose violaciones del alto el fuego y el contexto fue de elevada militarización, ante el despliegue masivo de tropas y armamento ruso cerca de la frontera con Ucrania. En clave político-militar, la cuestión de la **arquitectura de seguridad** del continente europeo fue un tema que Rusia reclamó incorporar a la agenda del diálogo en torno a Ucrania. Otro tema destacado de las agendas en su dimensión militar fue la **desnuclearización**, presente en las negociaciones en torno al programa nuclear de Irán, así como en las negociaciones entre Corea del Norte y EEUU.

Cuestiones vinculadas a la **gobernanza/gobernabilidad** (elecciones, reformas constitucionales, transición política, reparto del poder político, transformaciones políticas, económicas y sociales) estuvieron también presentes en diversos procesos, como Malí, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Libia, Colombia (FARC), Venezuela, Siria, Palestina, entre otros, en medio de numerosos obstáculos, incluyendo divergencias entre las partes y contextos de inseguridad y violencia. Entre otros, en Colombia, en el quinto aniversario del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, las

La mayoría de procesos de paz en 2021 afrontaron serias dificultades, con grave involución en casos como Afganistán y Myanmar

negociaciones en torno a la implementación de los puntos del acuerdo de paz y al funcionamiento de las instituciones establecidas en el acuerdo transcurrían en un contexto de gran inseguridad y amenazas para antiguos combatientes de las FARC, así como para líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos. En Malí y Sudán, nuevos golpes de Estado en mayo y octubre de 2021 respectivamente, amenazaron los procesos transicionales en los países. En Libia la suspensión de las elecciones previstas para diciembre de 2021 agudizó el clima de tensión. Por otra parte, temas relativos a **descentralización administrativa, autogobierno** (incluyendo en algunos casos demandas de independencia) y reconocimiento identitario estuvieron presentes en numerosos procesos, aun si no en todos los casos era el foco predominante de las negociaciones. Fue el caso de Camerún, Malí, Sudán del Sur, Filipinas (MILF), India (Assam), India (Nagalandia), Myanmar, Papúa Nueva Guinea (Bougainville), Tailandia (sur), Chipre, Ucrania (este), Moldova (Transnistria), Serbia-Kosovo, entre otros. En algunos casos, como Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) y Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj), la cuestión del estatus de los territorios en disputa quedaba relegada. Otros temas de la agenda

durante el año incluyeron cuestiones relativas a **demarcación de fronteras y vínculos de transporte y económicos** entre diferentes territorios. Fue el caso de Armenia-Azerbaiyán, Eritrea-Etiopía y Sudán-Sudán del Sur, entre otros.

Respecto a la **evolución** de los procesos y negociaciones de paz, en 2021 la mayoría de los procesos afrontaron numerosas dificultades –incluso retrocesos graves en algunos casos– y un número significativo permanecían mayoritariamente estancados. En conjunto, se dieron pocos avances relevantes y, en los casos en que se dieron avances limitados, estos se registraron en contextos más amplios de fragilidad, inseguridad y obstáculos. El continente asiático fue escenario en 2021 de una grave involución de varias de las negociaciones (en tres de los 10 casos). Fue el caso de Afganistán, donde la toma de poder por los talibanes conllevó el fin abrupto del proceso de diálogo; Filipinas, donde ante la designación del NDF como organización terrorista se eliminó la posibilidad de reanudación de las negociaciones bajo la actual presidencia; y Myanmar, donde el golpe de Estado militar provocó el bloqueo del proceso de diálogo conocido como Panglong 21 y la suspensión del Acuerdo Nacional de Alto el Fuego y puso fin a las negociaciones con los grupos armados firmantes del acuerdo. En Oriente Medio, la inmensa mayoría de procesos experimentaban serias dificultades, como obstáculos para el restablecimiento del diálogo político en Yemen y Palestina. En Siria la sucesión de contactos y reuniones continuaron sin arrojar resultados positivos, con un trasfondo de grave violencia de alta intensidad y proyección de intereses externos en disputa. En el continente africano se afrontaron obstáculos sustantivos. Entre ellos, en Somalia se agravó la tensión

Tabla 1.5. Principales acuerdos de 2021

Proceso de paz	Acuerdos
Malí	Acuerdos de alto el fuego y reducción de la violencia entre diferentes comunidades en la región central. El 15 de marzo, milicias comunitarias donso, vinculadas a la organización armada Katiba Macina, y milicias bambara, afiliadas a JNIM, alcanzaron un acuerdo de alto el fuego en Ségou. El 6 de agosto, después de varias iniciativas de paz que recibieron el apoyo de la MINUSMA, representantes de las comunidades fulani y dogón acordaron establecer mecanismos locales para resolver los conflictos de forma amistosa. En octubre, comunidades de Ogosagu Peulh y Ogosagu Dogon —donde se registraron dos grandes ataques en 2019 y 2020 en los que murieron 192 civiles— y otras 10 comunidades peulh y dogón de los municipios de Bankas y Dimbal firmaron un acuerdo de reconciliación local.
Sudán	Declaración de Principios entre el Gobierno de Transición de Sudán y el SPLM-N al-Hilu (Kordofan Sur). El texto fue firmado en Juba, Sudán del Sur, el 28 de marzo por el jefe del Consejo Soberano de Transición de Sudán, el general Abdel Fattah Al-Burhan y el líder del SPLM-N, Abdelaziz al-Hilu. En él se destaca el establecimiento de un Estado federal, civil y democrático en Sudán, en el que la libertad de religión, de creencias y prácticas religiosas y de culto estarán garantizadas a todo el pueblo sudanés al separar las identidades de cultura, región, etnia y religión del estado, principios que estarán consagrados en la Constitución. Tras la firma de la Declaración, el 26 de mayo se reanudaron las conversaciones entre las partes con miras a integrar al grupo rebelde al Gobierno de Transición.
Sudán del Sur	Declaración de Principios. El 11 de marzo el Gobierno y la facción de la Alianza de Movimientos de Oposición de Sudán del Sur (SSOMA) dirigida por Paul Malong y Pagan Amum (que integra a SSUF/A y Real-SPLM) firmaron, tras cuatro días de negociaciones en Naivasha (Kenya), la declaración sobre la cual se construyó la base del diálogo político en Roma, que está siendo mediado por la Comunidad de Sant'Egidio y las organizaciones regionales.

entre sectores dentro del Gobierno federal, así como con los estados federados y sectores opositores, a causa del retraso electoral más allá del límite constitucional y pese a la consecución de un acuerdo para relanzar el proceso electoral se abrió una nueva crisis por disputas entre el presidente y el primer ministro, que culminó con la destitución de este último. En Libia la suspensión de las elecciones previstas para finales de 2021 incrementó la incertidumbre sobre el proceso negociador y el futuro político del país. Los desacuerdos y la inestabilidad en Malí impidieron avances significativos en la implementación del acuerdo de paz de 2015, aunque hubo algunos acuerdos en la región central del país entre diversas milicias comunitarias (véase tabla 1.4.). En Sudán, el golpe de Estado militar supuso una grave amenaza para el proceso de paz en el país. Previamente, en ese país el Gobierno de transición y el SPLM-N al-Hilu, de Kordofán Sur, habían firmado una Declaración de Principios, tras la cual en mayo se habían reanudado las conversaciones para integrar al grupo rebelde en el gobierno de transición. En el continente europeo se afrontaron dificultades de peso vinculadas al antagonismo entre Rusia y Georgia y Ucrania y la proyección del pulso geoestratégico entre Rusia a EEUU, OTAN y la UE sobre esos procesos, agravado en 2021 en el caso de Ucrania. El antagonismo entre Armenia y Azerbaiyán —histórico y agravado por la guerra de 2020 y sus consecuencias— y entre Serbia y Kosovo siguieron resultando en obstáculos de peso en ambos procesos.

Entre los procesos mayoritariamente estancados en 2021 se incluían casos como Eritrea-Etiopía (Eritrea está colaborando con Etiopía en el conflicto en la región etíope de Tigré, pero dicho conflicto ha aparcado el proceso entre ambos países), Marruecos-Sáhara

Occidental, Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, Nagalandia, Chipre —con bloqueo y una creciente distancia entre posiciones turcochipriotas y grecochipriotas—, Moldova (Transnistria), así como el bloqueo crónico de las negociaciones palestino-israelíes. Con motivo del 30º aniversario del proceso Madrid-Oslo relativo a Palestina, numerosos análisis subrayaron cómo su esquema negociador había contribuido a profundizar la ocupación israelí y la desposesión y fragmentación palestina.

Un número significativo de procesos negociadores permanecieron mayormente estancados, con bloqueos en grados diversos, como Eritrea-Etiopía, Marruecos-Sáhara Occidental, Corea del Norte-Corea del Sur, Corea del Norte-EEUU, Chipre, Moldova (Transnistria) e Israel-Palestina

Frente a las dificultades y bloqueos en los procesos formales, actores de la sociedad civil se movilizaron en numerosos contextos en defensa de vías de diálogo. Destacaron casos como Camerún, donde se produjeron numerosas iniciativas para relanzar el proceso de diálogo, incluyendo por parte de organizaciones de mujeres. Entre las iniciativas de actores cameruneses, grupos de mujeres, líderes religiosos, jóvenes, otros representantes de la sociedad civil, autoridades tradiciones y organizaciones independentistas se reunieron con movimientos político-militares en Canadá, con el fin de avanzar preparativos para un eventual diálogo con el Gobierno. En la región del Sahel Occidental, organizaciones de la sociedad civil de Malí, Burkina Faso y Níger siguieron reclamando a sus Gobiernos la exploración de vías de diálogo con actores armados y una mayor participación de las organizaciones sociales. Decenas de organizaciones de la sociedad civil de Kosovo y Serbia reclamaron a los liderazgos de ambos territorios reanudar el diálogo y abstenerse de retórica incendiaria contra sus respectivas minorías. En Colombia, a pesar de las dificultades y la grave inseguridad, las organizaciones de la sociedad civil continuaron activamente su labor de apoyo a la implementación del acuerdo entre el Gobierno y las FARC.

En clave positiva, se produjeron avances relativos en algunos casos del continente africano. En Mozambique a pesar de la pandemia de la COVID-19 –que incidió en la implementación del acuerdo de paz de 2019 entre el Gobierno y RENAMO– sí se avanzó en el programa de DDR y en el desmantelamiento de las bases militares de la ex guerrilla. En Sudán del Sur, aunque lentamente, se siguió avanzando en la implementación de algunas cláusulas del acuerdo de paz de 2018 y se mantuvieron negociaciones con grupos no signatarios de ese acuerdo, pese al clima de violencia intensificado en varios estados. Entre otros, en marzo el Gobierno y la facción SSOMA firmaron la declaración sobre la cual se había construido el diálogo político en Roma. En la disputa entre Sudán y Sudán del Sur se fortalecieron las relaciones diplomáticas, avanzando en el acercamiento iniciado en 2019. En Asia, en clave positiva se iniciaron las negociaciones sobre el estatus político de la isla de Bougainville entre su gobierno autónomo y el Ejecutivo de Papúa Nueva Guinea; y en Filipinas se avanzó en la consolidación institucional de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, surgida del acuerdo de paz de 2014, y se dio paso a la tercera fase del proceso de DDR. En el continente americano se reanudó el diálogo en torno a la crisis sociopolítica de Venezuela entre su Gobierno y la oposición, con conversaciones en México bajo mediación de Noruega y acompañamiento de Rusia y Países Bajos. Asimismo, en relación al conflicto en Colombia (ELN), aunque no se reanudó el proceso de forma oficial, el Gobierno desveló que se habían llevado contactos en Cuba con el grupo armado través de Naciones Unidas, la Iglesia Católica y la OEA. El ELN también reconoció que se mantenían contactos indirectos, evidenciando la superación del bloqueo del proceso desde su suspensión en 2019. No obstante, al finalizar el año los actores en conflicto se pronunciaron en sentidos opuestos respecto a la continuidad del diálogo y el Gobierno desmintió que los contactos siguieran activos. En el continente europeo, en España, en el año en que se cumplía el 10º aniversario del cese definitivo de la actividad armada de ETA, el caso del País Vasco –un proceso de construcción de paz multinivel– fue escenario de avances, incluyendo en el ámbito de la convivencia y de acercamiento de presos y presas de ETA a cárceles del País Vasco y Navarra y a comunidades autónomas más cercanas a éstas, pese a retos aún pendientes.

Finalmente, en cuanto a la **agenda de género, paz y seguridad**, el análisis de los diferentes procesos en 2021 confirma, como en años anteriores, las dificultades y obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en procesos formales y para la incorporación de la perspectiva de género en las negociaciones. 2021 fue un año de grave regresión de género por la toma del poder de los talibanes, lo que supuso el fin abrupto del proceso negociador y un grave retroceso de los derechos

humanos de la población civil y, específicamente, de las mujeres y niñas, con grave riesgo de seguridad para mujeres políticas y mujeres activistas y defensoras de derechos humanos. Muchas de ellas tuvieron que pasar a la clandestinidad o intentar salir del país por los elevados riesgos y amenazas. Previo al desmantelamiento del proceso de paz, cuatro mujeres integraban la delegación negociadora del Gobierno afgano en las negociaciones con los talibanes en Qatar, defendiendo los derechos de las mujeres. Los golpes militares de 2021 en Sudán y en Myanmar supusieron amenazas y suspensión, respectivamente, de los procesos de diálogo en ambos países y alertas de regresión de género. En Myanmar, organizaciones de mujeres tuvieron un papel protagónico en las movilizaciones de protesta contra el golpe de Estado militar, que llevó a la paralización del proceso de diálogo Panglong 21 con la insurgencia y que implicó graves violaciones de los derechos humanos de las mujeres, incluyendo violencia sexual contra mujeres detenidas en las protestas.

Mujeres de la sociedad civil de múltiples contextos continuaron reclamando el fin de las hostilidades, el impulso al diálogo inclusivo, respuestas a situaciones de emergencia humanitaria y la defensa de los derechos de la población civil, incluyendo de los derechos humanos de las mujeres. El contexto de la pandemia de la COVID-19 agravó las desigualdades de género, supuso obstáculos añadidos para la movilización de mujeres defensoras de derechos humanos –incluyendo en el marco de la instrumentalización de medidas de emergencia– y añadió dificultades para la celebración de encuentros y construcción de confianza. Pese a ello, movimientos y organizaciones de mujeres fueron actores clave en la persistencia de la sociedad civil

por la construcción de paz. Entre otros muchos casos, destacó la movilización de mujeres en Camerún, donde más de un millar de mujeres de todas las regiones, divisiones y subdivisiones del país participaron en la primera Convención Nacional de Mujeres por la Paz, celebrada en julio. En su documento final llamaron a un fin inmediato y permanente de hostilidades, a un diálogo inclusivo, con garantías de participación de mujeres mediadoras y negociadoras en todos los niveles, refuerzo del apoyo psicosocial en el país y de impulso al DDR, entre otras demandas. En Libia, grupos de mujeres –así como órganos de Naciones Unidas– denunciaron incumplimiento de compromisos de participación de mujeres en el nuevo gobierno de unidad y exigieron participar en los mecanismos de seguimiento de cese el fuego. Organizaciones de mujeres de Somalia reclamaron también el cumplimiento de la cuota mínima del 30% en el proceso electoral, recogida en los acuerdos de 2020 y 2021. Grupos de mujeres de Kosovo reclamaron a su Gobierno participación de mujeres en el proceso de diálogo con Serbia, incluyendo en el equipo negociador y en formatos de consulta. En contextos de guerras de alta intensidad como Siria y

Mujeres de la sociedad civil continuaron reclamando en 2021 diálogos inclusivos, el cese de las hostilidades y respuestas a las emergencias humanitarias, incluyendo en casos como Libia, Siria y Yemen

Yemen, organizaciones de mujeres y activistas siguieron reclamando el abordaje de los impactos de los conflictos en la población con perspectiva de género, incluyendo la grave situación humanitaria, así como la problemática de las personas detenidas y desaparecidas. De manera específica en Yemen llamaron a un cese el fuego y a la erradicación de campos de militares y depósitos de armas en las ciudades y en Siria a la incorporación en las discusiones sobre un nuevo marco constitucional de los instrumentos internacionales de eliminación de la discriminación de la mujer.

En conjunto, la participación en procesos de paz continuó siendo muy limitada. Según datos de la ONU difundidos en 2021, las mujeres representaban en 2020 solamente el 23% de las personas miembro de las delegaciones de las partes en conflicto procesos de diálogo bajo mediación o co-mediación de la ONU. Pese a ello, cabe señalar algunos avances limitados en los niveles formales durante 2021. En Malí se informó de avances en la participación de mujeres en el Comité de Seguimiento del Acuerdo de Paz (CSA) y sus subcomisiones.

En Filipinas, la parlamentaria de la Región Autónoma de Bangsamoro Laisa Alamia fue designada en 2021 como co-presidenta del Grupo de Trabajo para los Ex Combatientes y sus Comunidades (TFDCC, por sus siglas en inglés), órgano responsable de los programas socioeconómicos y de desarrollo de los excombatientes del MILF y sus comunidades. Por otra parte, siguieron en marcha mecanismos consultivos con mujeres en algunos procesos negociadores. Era el caso del Syrian Woman's Advisory Board, en el proceso de Ginebra para el conflicto en Siria, y el Technical Advisory Group, en el proceso de diálogo también auspiciado por la ONU en Yemen. No obstante, algunas voces críticas continuaron subrayando que dichos mecanismos no eran suficientes para garantizar la participación sustantiva de mujeres. En el caso de Georgia, continuaron las consultas entre representantes gubernamentales de Georgia partícipes en los dos niveles del proceso de paz (Conversaciones Internacionales de Ginebra, GID; y los dos mecanismos de prevención y gestión de Incidentes, IPRM, de los cuales en 2021 solo el referente a Osetia del Sur estaba activo) y organizaciones de mujeres, incluyendo mujeres desplazadas, que plantearon demandas en ámbitos diversos (humanitario, socioeconómico, lingüístico, entre otros) y mayor participación en el proceso. Más allá de la limitada participación de mujeres en órganos e instituciones de los procesos de paz o en mecanismos de consulta, los procesos de paz en su conjunto siguieron sin integrar de manera sustantiva ni significativa la perspectiva de género en su diseño, agenda o acuerdos.

La participación de mujeres en procesos de paz continuó siendo muy limitada, alcanzando solo el 23% de los miembros de las delegaciones negociadoras en procesos con mediación o co-mediación de la ONU, según sus propios datos

Se puso en evidencia un año más la falta de compromiso de las partes negociadoras en este ámbito. Entre las excepciones, en el caso de Colombia, continuó la implementación del enfoque de género incluido en el acuerdo de paz de Colombia, si bien a un ritmo mucho menor que la aplicación del conjunto del acuerdo.

En relación a los actores involucrados en mediación y facilitación, su actuación fue heterogénea con respecto a los principios de la mediación con perspectiva de género y a los compromisos internacionales enmarcados en la agenda internacional de mujeres, paz y seguridad. Destacaron esfuerzos de diferentes actores de la ONU para el impulso a la participación de mujeres y la integración de la perspectiva de género en diversos contextos en que actuaba como actor mediador o en apoyo a la construcción de paz. Según la ONU, el 57% de jefaturas y jefaturas adjuntas de misiones políticas especiales de la ONU los ocupaban mujeres (14% en 2015), con datos de febrero de 2021, y el 40% del personal de los equipos de apoyo a la mediación de la ONU eran mujeres.¹¹ Entre las iniciativas durante el año, el secretario

general de la ONU llamó a las partes en conflicto en Chipre a garantizar un mínimo del 30% de mujeres en sus delegaciones. Por su parte, la presidencia de turno de la OSCE, en 2021 a cargo de Suecia, incrementó los esfuerzos de la organización para una mayor participación de mujeres en los procesos de diálogo del área OSCE, de la mano de una mayor atención a este ámbito por parte de la nueva secretaría general de la organización, lo que se materializó en llamamientos, consultas y formación, entre otros aspectos, pese a las limitaciones en cuanto a resultados. A su vez, la OSCE lanzó en 2021 una plataforma informal para conectar a mujeres mediadoras y constructoras de paz del área OSCE y reforzar su capacidad de influencia en los procesos. La UE –que en 2020 había aprobado su tercer plan de acción de género (Gender Action Plan III) el cual por vez primera integraba la agenda de mujeres, paz y seguridad, introducida como una de las posibles seis áreas temáticas de intervención– continuó caracterizándose por una aproximación fragmentada a la agenda, con grados de compromiso dispares entre actores y afectada por problemas de coherencia de políticas (armamento y gasto militar, migración y asilo, entre otros). Además, en 2021 continuaban pendientes de aplicación compromisos concretos del Plan de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad 2019-2024. Pese a ello, sí se produjeron algunos avances en cuanto a mayores opciones de participación e interacción para organizaciones de mujeres en el ámbito de la construcción de paz.

11. Secretario general de la ONU, *Women and peace and security. Report of the Secretary-General*, Consejo de Seguridad de la ONU, 2/2021/827, 27 de septiembre de 2021.

