

# 5. Negociaciones de paz en Europa

- Un 13% de los procesos de paz en el mundo en 2024 (7 de los 52 casos) tuvieron lugar en Europa.
- Rusia y Ucrania expusieron posiciones y condiciones para posibles futuras negociaciones, pero solo hubo diálogo en el ámbito humanitario.
- Se produjeron algunos avances en el proceso de diálogo entre Armenia y Azerbaiyán, mientras que la cuestión de Nagorno-Karabaj quedó totalmente excluida del nuevo marco negociador.
- El proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo permaneció en gran parte estancado, y se incrementó la tensión entre las partes y en el norte de Kosovo.
- Se dieron pasos exploratorios en Türkiye en relación con el grupo armado kurdo PKK, que podrían desembocar en un nuevo proceso de diálogo.

El presente capítulo analiza los principales procesos y negociaciones de paz en Europa durante 2024. 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 2024.

Tabla 5.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2024

| Procesos y negociaciones de paz   | Actores negociadores                                                                            | Terceras partes                                                                                                                               |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Armenia – Azerbaiyán <sup>1</sup> | Armenia, Azerbaiyán                                                                             | UE, EEUU, Alemania, Rusia, Irán, Türkiye <sup>2</sup>                                                                                         |
| Chipre                            | República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre                         | ONU, UE, Países Garantes (Türkiye, Grecia y Reino Unido)                                                                                      |
| Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) | Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia <sup>3</sup> | OSCE, UE, ONU, EEUU, Rusia <sup>4</sup>                                                                                                       |
| Moldova (Transnistria)            | Moldova, autoproclamada República de Transnistria                                               | OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU, UE <sup>5</sup>                                                                                                   |
| Serbia – Kosovo                   | Serbia, Kosovo                                                                                  | UE, ONU, EEUU, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia                                                                                         |
| Rusia – Ucrania                   | Rusia, Ucrania                                                                                  | ONU, Türkiye, Centre for Humanitarian Dialogue, CICR, OIEA, Vaticano, Qatar, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, Suiza <sup>6</sup> |
| Türkiye (PKK)                     | Gobierno, PKK, partidos políticos de Türkiye                                                    | --                                                                                                                                            |

1 A partir de la edición *Negociaciones de Paz 2024*, este anuario ha dejado de utilizar la denominación “Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)” para referirse al proceso de diálogo entre Armenia y Azerbaiyán. La ofensiva militar de Azerbaiyán de 2023 resultó en la toma militar de Nagorno-Karabaj. Azerbaiyán pasó a tener total control sobre la región y la autoproclamada administración de Nagorno-Karabaj dejó de existir en enero de 2024. En 2023 Armenia acordó reconocer la integridad territorial de Azerbaiyán. Con ello se consolidó la exclusión de la cuestión de Nagorno-Karabaj de las negociaciones entre los dos países.

2 El diálogo entre Armenia y Azerbaiyán transcurre en su fase actual sin mediación de terceras partes, pero algunos actores internacionales realizan funciones de facilitación y apoyo al diálogo entre las partes o con alguna de las partes. Rusia, Irán y Türkiye forman parte junto a Armenia y Azerbaiyán de la plataforma regional 3+3. Esta plataforma fue lanzada en 2021 a propuesta de Türkiye con el objetivo enunciado de promover la paz y la cooperación en el sur del Cáucaso. Reúne a Türkiye, Rusia, Irán, Armenia y Azerbaiyán.

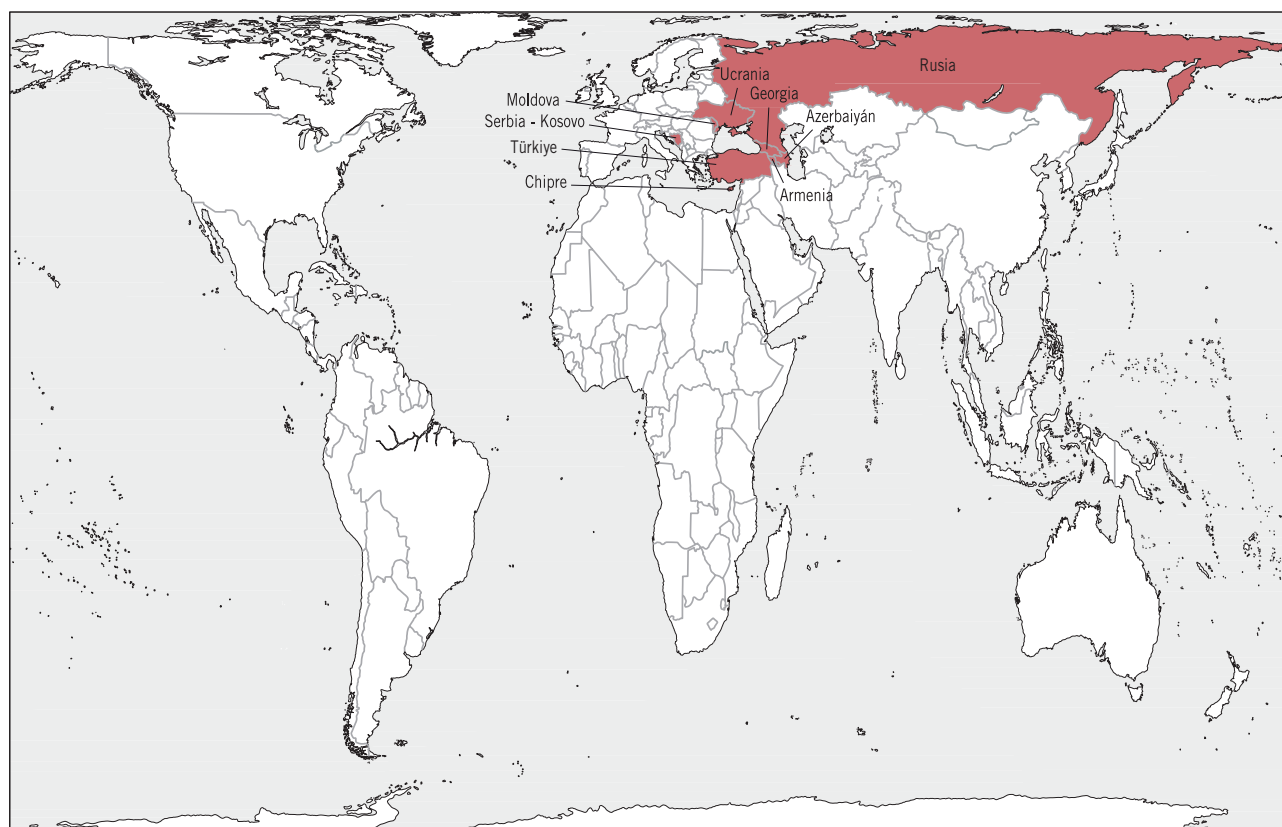
3 El estatus de Rusia en el proceso de paz en Georgia está sujeto a interpretaciones diferentes. Georgia lo considera actor en conflicto y parte negociadora, mientras Rusia se considera tercera parte.

4 Ibid.

5 En 2024 permaneció inactivo el formato de conferencia 5+2, en el que Moldova y Transnistria eran partes en conflicto negociadoras, la OSCE era mediadora, Ucrania y Rusia mediadores-garantes y EEUU y la UE observadores. Estuvo activo el formato 1+1, facilitado por la OSCE, al que asistieron también los participantes del formato 5+2.

6 Se incluyen en esta tabla los actores con funciones de mediación/facilitación y apoyo en alguno de los ámbitos de diálogo activos en 2024 entre Rusia y Ucrania. Se incluyen independientemente de la frecuencia o envergadura de la intervención. Más allá de los actores que se recogen en esta tabla, en el capítulo se analizan e incluyen otros actores que durante el año promovieron el diálogo y que no son considerados en este anuario como terceras partes.

Mapa 5.1. Negociaciones de paz en 2024 en Europa



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Europa en el año 2024<sup>7</sup>

## 5.1 Negociaciones en 2024: tendencias regionales

En este capítulo se analizan siete casos de procesos de paz que tuvieron lugar en 2024 en Europa y que representan un 13% de las negociaciones a nivel global en el último año. De estos, el caso de Rusia-Ucrania en 2024 solo abarcó conversaciones entre las partes en ámbitos limitados, como el humanitario, así como diálogo entre Ucrania y actores internacionales para el despliegue del plan de paz elaborado por Kyiv, e iniciativas de paz de diversos gobiernos. En cambio, en 2024 Moscú y Kyiv siguieron sin reanudar las negociaciones político-militares, rotas en 2022, aunque expusieron condiciones y posiciones para posibles negociaciones. Se incrementó el número de procesos en el continente, pasando de seis a siete, por el inicio de diálogo exploratorio entre el Gobierno de Türkiye y el grupo armado kurdo PKK. La iniciativa generó expectativas de resolución del conflicto armado de 40 años de duración, pero también incerteza sobre sus posibilidades de consolidación debido a las dificultades internas y regionales. Junto a las iniciativas en torno a Rusia-Ucrania y Türkiye (PKK), que abordan

conflictos armados, los otros cinco procesos de diálogo hacían referencia situaciones de tensión de diversa intensidad en el Cáucaso (Armenia-Azerbaiyán, Georgia –en relación a Abjasia y Osetia del Sur–), en Europa Oriental (Moldova –en relación a Transnistria–) y Europa Meridional (Serbia-Kosovo y Chipre).

Con relación a los **actores** negociadores, en todos los procesos analizados al menos una de las partes fueron los respectivos gobiernos de los países involucrados en los conflictos. En cuatro de los siete casos, además de a Estados, el diálogo involucraba a entidades autoproclamadas como Estados, de las cuales solo Kosovo tenía amplio reconocimiento internacional como tal.<sup>8</sup> Dos de los casos involucraban un diálogo interestatal (Rusia-Ucrania, aunque solo en relación a temas humanitarios; y Armenia-Azerbaiyán). Solo uno de los diálogos involucraba una insurgencia armada activa, el PKK. En diversos contextos de Europa siguió siendo evidente el peso de actores regionales e internacionales, sus intereses y agendas, en las dinámicas de las disputas y de los procesos o en las perspectivas negociadoras, como la ascendencia de Türkiye sobre la república turcochipriota y de Rusia sobre Osetia del Sur, Abjasia y

<sup>7</sup> Se incluye Rusia-Ucrania por el diálogo humanitario, el diálogo de Ucrania con actores internacionales sobre ámbitos de su plan de paz y las iniciativas promovidas por diversos gobiernos, si bien en 2024 no se reanudaron las negociaciones político-militares entre las partes en conflicto.

<sup>8</sup> Un centenar de países han reconocido a Kosovo como Estado independiente. Por otra parte, la Corte Internacional de Justicia emitió en 2010 una opinión consultiva en la que estableció que la declaración unilateral de independencia de Kosovo no violó el derecho internacional.

Transnistria. Las dinámicas de confrontación continental y global entre Rusia y Occidente se proyectaron de diferentes maneras sobre los procesos de la región.

Respecto a las **terceras partes**, todos los procesos de la región contaron con implicación de partes externas en funciones de apoyo al diálogo, incluyendo mediación y facilitación, excepto el caso de Türkiye (PKK). El Gobierno turco y el líder del PKK mantuvieron diálogo exploratorio durante el año, pero sin que trascendiera información sobre participación de terceras partes. A finales de año el partido político prokurdo DEM fue autorizado por el Estado a visitar al líder encarcelado del PKK y estaban previstas reuniones del DEM con los principales partidos de Türkiye para principios de 2025. En el anterior proceso de diálogo (2013-2015), el antecesor del DEM, HDP, desempeñó un papel de intermediario, mientras que en la incipiente iniciativa su papel estaba aún por clarificarse.

Las terceras partes fueron principalmente organismos intergubernamentales (UE, OSCE, ONU) y Estados. En 2024 destacó la reducción del espacio para las terceras partes, especialmente las occidentales, en el proceso entre Armenia-Azerbaiyán, en el que Bakú priorizó la negociación directa con Ereván, aunque algunos actores siguieron desempeñando funciones de facilitación y apoyo al diálogo –como Türkiye, Rusia e Irán en el marco de la plataforma 3+3 y EEUU. En esa disputa, en 2024 se inició y finalizó la retirada de las fuerzas rusas de mantenimiento de la paz de la región de Nagorno-Karabaj, que habían sido desplegadas en 2020 en el marco del acuerdo de cese de hostilidades de ese año. La toma definitiva del enclave por la vía militar por parte de Azerbaiyán en 2023 había llevado a un nuevo escenario regional y trastocado formatos negociadores anteriores. En 2024 también finalizó el Centro Conjunto de Observación de Rusia y Türkiye, establecido en 2020 con funciones de supervisión del cese de hostilidades de esa disputa. Otra novedad en 2024 se dio en el caso del proceso negociador en Chipre. El secretario general de la ONU designó en enero de 2024 una enviada personal, la exministra colombiana y exnegociadora gubernamental con las FARC, María Ángela Holguín Cuéllar, para llevar a cabo buenos oficios y buscar una base común sobre cómo avanzar en la cuestión chipriota. Por falta de acuerdo de las partes su cargo no se prolongó y resultó solo de seis meses. En relación a Rusia-Ucrania, tras su elección como nuevo presidente de EEUU en noviembre de 2024, Donald Trump instó a las partes en conflicto a un alto el fuego y a negociaciones y designó un enviado especial, y los presidentes de Ucrania y Rusia mostraron disposición a dialogar con Trump.

En lo que respecta a las agendas de negociación, estas respondieron a las circunstancias y características de cada proceso, así como a las demandas específicas de los actores que protagonizaron los diferentes diálogos.

Los temas fueron diversos y no en todos los casos trascendieron con detalle los ejes y el estado de las discusiones de cada ronda. Por una parte, con relación a cuestiones de **uso de la fuerza**, este fue un ámbito presente en el caso de Türkiye (PKK). El Gobierno turco y su principal partido aliado, el MHP, centraron su enfoque en la exigencia al PKK –y a las milicias sirias YPG/YPJ, con vínculos con el PKK– de disolución, desde una retórica de lucha antiterrorista. En el marco del diálogo exploratorio abierto, el propio líder del PKK, Abdullah Öcalan, trasladó el mensaje de que si las condiciones eran las adecuadas, estaba preparado para realizar el llamamiento, en referencia a instar a la finalización de la lucha armada. Así, los pasos dados en 2024 apuntaban a una iniciativa de diálogo centrada en gran parte en la cuestión de la existencia del grupo armado y eventual finalización de la violencia armada y

futuro del grupo, su líder y combatientes, pero con incerteza sobre la inclusión o no en el proceso de cuestiones sustantivas de fondo del conflicto (derechos lingüísticos y culturales, reconocimiento constitucional de la población kurda, descentralización administrativa, garantías de participación política). El proceso entre Georgia, Abjasia, Osetia del Sur y Rusia continuó un año más abordando, entre otros temas, la cuestión del no uso de la fuerza, sin acuerdo entre las partes. Como novedad en el caso de Moldova (Transnistria), en 2024 las autoridades de Transnistria presentaron a Moldova una propuesta de documento de compromiso con la resolución pacífica del conflicto y durante parte del año ambas partes discutieron sobre este ámbito. En el caso de Rusia-Ucrania, no hubo negociaciones de alto el fuego, si bien Trump como candidato electo llamó a Rusia y a Ucrania a un alto el fuego inmediato. Otros actores como China y Brasil también llamaron en 2024 a las partes a desescalar el conflicto y a no expandir el campo de batalla. Ucrania siguió abordando con sus aliados internacionales la cuestión de las posibles garantías de seguridad.

Otros aspectos de las agendas incluyeron cuestiones relativas a **la normalización de relaciones**, como en el caso de Armenia-Azerbaiyán y Serbia-Kosovo, con diferentes ámbitos abarcados bajo ese paraguas, como la demarcación de frontera en el diálogo entre Ereván y Bakú, o el estatus de las áreas de mayoría serbia de Kosovo y reconocimiento de símbolos y documentos en el proceso entre Belgrado y Pristina. Por otra parte, la cuestión del **estatus de los diversos territorios en disputa** –una de las causas de fondo en numerosos conflictos en Europa– continuó siendo un tema ausente o con bloqueos en los espacios de diálogo. En Chipre en 2024 continuaban sin reanudarse las negociaciones al más alto nivel, de la mano de los desacuerdos sobre el marco para una solución (federación bizonal bicomunal o solución de dos Estados), aunque el diálogo sí continuó en otros niveles. En Georgia, el proceso negociador solo abarcaba cuestiones de seguridad y de

ámbito humanitario, sin abordar el estatus en disputa de Abjasia y Osetia del Sur. En el caso de Moldova y Transnistria, las partes abordaban una multiplicidad de temas de diverso signo, como garantías para las partes negociadoras, derechos humanos, libertad de movimientos, importación de bienes básicos, acceso a tierras o registro de vehículos. En el caso de Armenia-Azerbaiyán, el 1 de enero de 2024 se hizo efectivo el desmantelamiento de la autoproclamada república de Nagorno-Karabaj, tras la toma militar por Azerbaiyán en 2023 de las partes del enclave que seguían bajo control de fuerzas armenias –y que generó el éxodo forzado de su población local armenia. Con ello, la cuestión del estatus de Nagorno-Karabaj o de reconocimiento identitario de la población armenia no formó ya parte del diálogo entre Armenia y Azerbaiyán en 2024, diluida ya en años anteriores tras la guerra de 2020 y el posterior reconocimiento de Armenia de la integridad territorial de Azerbaiyán.

Por otra parte, en varios de los procesos de diálogo se abordaron **cuestiones humanitarias**. Entre otros casos, Rusia y Ucrania mantuvieron negociaciones sobre intercambio de prisioneros y repatriación de fallecidos y, en menor medida, sobre retorno de menores deportados forzosamente a Rusia o áreas bajo ocupación. En el caso de Moldova (Transnistria), la cuestión de la seguridad energética tomó más relevancia en diversos niveles del diálogo, ante la finalización en diciembre de 2024 del contrato entre Ucrania y Rusia que permitía el tránsito del gas ruso a Transnistria, que llevó a la adopción de medidas de emergencia.

Respecto a la **evolución**, todos los procesos afrontaron obstáculos y dificultades, pero no hubo una tendencia unitaria. En clave positiva, destacó la apertura de una iniciativa de diálogo en Türkiye en relación al conflicto armado entre el Estado y el PKK, de 40 años de duración y cuyo anterior proceso de diálogo finalizó en 2015. No obstante, al finalizar el año persistía la incertidumbre y dificultades, como los enfoques contrapuestos (discurso antiterrorista y exigencia de disolución del PKK por parte de Ankara y reclamos de un proceso de paz por parte de actores políticos kurdos) y la dimensión regional derivada de los vínculos entre el PKK y las milicias kurdas de Siria y de las exigencias de Türkiye a estas. Otro caso ambivalente fue el de Armenia-Azerbaiyán. Ambos países avanzaron en el ámbito de delimitación fronteriza, pero continuaban afrontando obstáculos en el conjunto del proceso. Además, desde una perspectiva de seguridad humana, la exclusión de las negociaciones de la cuestión de Nagorno-Karabaj –tanto la dimensión política histórica como la esfera humanitaria relativa al éxodo forzado de la población armenia– suponía un retroceso. Los procesos en Moldova y Georgia continuaron estancados, pero sus contextos eran de mayor fragilidad e incertidumbre por la proyección de la confrontación geopolítica regional y global. Paradójicamente, en ambos casos, Rusia dio pasos en 2024 que podrían alejar a las poblaciones de

Transnistria y de Abjasia –falta de vías alternativas para suministro de gas a la primera y presiones a la segunda para la apertura a la inversión inmobiliaria rusa. Por otra parte, el proceso chipriota continuó estancado, con elevada incerteza sobre las perspectivas de reanudación, aunque se produjeron algunos acercamientos informales, con resultados limitados. En el caso de Serbia-Kosovo, el proceso de diálogo permaneció en gran parte estancado y se incrementó la tensión entre ambos y en el norte de Kosovo. Algunos análisis señalaron que el nivel de confianza entre las autoridades serbias y kosovares estaban en mínimos históricos. Con respecto a Rusia y Ucrania, no se reanudaron las negociaciones político-militares rotas en 2022, pero la elección de Donald Trump como nuevo presidente en EEUU abrió un nuevo escenario que podría forzar a negociaciones en 2025. Ucrania modificó su precondition anterior de exigencia a Rusia de retirada de todo su territorio previo a cualquier negociación, y pasó a una posición de posible renuncia temporal a parte del territorio cuyo retorno negociarían por vías diplomáticas futuras. La cuestión de las garantías de seguridad continuó evidenciándose como uno de los ámbitos de mayor dificultad para posibles negociaciones futuras.

Respecto a la dimensión de **participación e inclusividad**, los procesos negociadores en Europa carecían de formatos de participación directa y formalizada de sectores de la población civil. Actores de la sociedad civil llevaron a cabo iniciativas y llamamientos al diálogo durante el año –como en Chipre y Türkiye– y se involucraron en acciones de apoyo mutuo y asistencia humanitaria –como en Ucrania y en Armenia. En diversos contextos la OSCE se involucró en actividades de diálogo con sectores de la población, como en Moldova y en Kosovo. En diversos contextos, actores de la sociedad civil involucrada en construcción de paz y promoción de diálogo afrontaron persecución y represión. Entre otros, en Rusia, Azerbaiyán y Türkiye las autoridades detuvieron activistas contrarios a la guerra, personas defensoras de derechos humanos y constructoras de paz. En Ucrania se incrementó el número de hombres que trataban de evitar el alistamiento militar.

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 e integración de la perspectiva de género en los procesos formales. Solo el proceso de Chipre contaba con un mecanismo específico de género en el proceso negociador formal, el comité técnico de igualdad de género. Según señaló Naciones Unidas, este órgano se reunió a un ritmo inferior al de otros comités técnicos conjuntos y requería de más apoyo político para implementar el plan de acción de 2022, orientado a promover la integración de la perspectiva de género en el proceso negociador y la participación sustantiva de mujeres. En clave positiva, los 12 comités técnicos tenían paridad de género, según datos de la

ONU. En el nivel de arquitecturas informales, en Moldova continuó activo el Consejo Asesor de Mujeres para la Construcción de Paz Sostenible (WAB, por sus siglas en inglés), impulsado por ONU Mujeres a finales de 2022.

**En la mayoría de los casos en Europa, las delegaciones negociadoras de más alto nivel de las partes en conflicto estaban integradas por hombres.** Como excepción, en relación a Türkiye (PKK) y la nueva iniciativa de diálogo abierto, la delegación del DEM que visitó al líder del PKK, Abdullah Öcalan, y que tenía previsto posteriores encuentros (en 2025) con los principales partidos políticos de Türkiye, incluyó a Pervin Buldan, parlamentaria del DEM, ex colíder del HDP (predecesor del DEM) y defensora de los derechos humanos de las mujeres. En todo caso, estaba aún por definirse más claramente el papel del DEM en la nueva iniciativa de diálogo. Por otra parte, **las terceras partes incluyeron un mayor porcentaje de mujeres que las partes negociadoras.** Entre otros, en el caso de Moldova, el equipo de la OSCE que facilitaba las negociaciones entre los jefes negociadores de las partes, estaba compuesto por dos mujeres en altos cargos (jefa de misión y jefa adjunta de misión, Kelly Keiderling y Sylwia Hartmann) y entre dos y tres hombres de la Oficina Política de la misión. **Algunos actores con funciones de mediación y apoyo al diálogo se involucraron en consultas y actividades con organizaciones de mujeres.** Fue el caso de la OSCE en Moldova, que interactuó con el Consejo Asesor de Mujeres para la Construcción de Paz Sostenible. En cambio, según señaló la OSCE, la misión no tenía prerrogativas para proponer temas en la agenda negociadora de las partes en conflicto. En ese contexto, el proceso transcurrió sin que se abordasen los temas desde perspectiva específica de género. En 2024 la UE designó como nueva representante de la UE para el Sur del Cáucaso y la crisis en Georgia a Magdalena Grono, quien tomó posesión en noviembre de 2024. La UE también nombró a Bettina Patricia Boughani como nueva jefa de misión de la Misión de Observación de la UE en Georgia. Con ello se amplió la presencia de mujeres en funciones de co-mediación y facilitación en relación al proceso en Georgia. En el caso de Armenia-Azerbaiyán, se redujo el espacio de intermediación para la UE, por el rechazo de Azerbaiyán a terceras partes, especialmente occidentales. **Mujeres de la sociedad civil de todos los países con procesos de diálogo continuaron involucradas en diferentes ámbitos de construcción de paz.** Como parte de ello, en 2024 se creó una nueva iniciativa de mujeres en Chipre, la Coalición Bicomunal de Mujeres en Chipre, para promover una solución inclusiva al conflicto.

Finalmente, aun si quedan fuera de la cobertura de este anuario al no ser considerados como procesos

de paz, otras situaciones de conflictividad de diversa tipología en el continente fueron escenario de diálogo político. Continuó el proceso encaminado a la normalización de relaciones entre Türkiye y Armenia, aunque con dificultades. Los enviados de ambos países se reunieron en julio en la frontera, en la quinta ronda de negociaciones desde 2022. Además, el primer ministro armenio, Nikol Pashinian, y el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, se reunieron en septiembre en el contexto de la Asamblea General de la ONU, y sus ministros de Exteriores mantuvieron conversaciones en octubre en Estambul en el marco de la plataforma 3+3 (Rusia, Irán, Georgia, Armenia y Azerbaiyán – Georgia está invitada, pero no participa). No obstante, no se produjeron avances concretos, y siguió sin implementarse el acuerdo de 2022 –que contemplaba la apertura de la frontera para ciudadanos de terceros países y el inicio de transporte aéreo de mercancías. Türkiye siguió supeditando el proceso a la consecución de avances en las negociaciones de paz entre Armenia y Azerbaiyán, aliada de Ankara. Por otra parte, avanzó el diálogo político entre Türkiye y Grecia, reimpulsado desde 2023, con diversas reuniones a diferentes niveles durante el año, aunque persistió la tensión entre las partes. En septiembre, Erdogan y el primer ministro griego, Kyriakos Mitsotakis, en reunión en los márgenes de la Asamblea General de la ONU, acordaron explorar a través del diálogo temas en disputa como la delimitación de las fronteras marítimas. En una reunión en noviembre en Atenas entre los ministros de Exteriores, los dos países se comprometieron a resolver sus diferencias a través del diálogo.

En relación al conflicto en torno al estatus de Cataluña, durante el año se produjeron algunos avances en relación al abordaje del conflicto político, con la aprobación por el Congreso de los Diputados de la ley de amnistía (177 votos a favor, 172 en contra). La adopción de una ley amnistía, reivindicación del movimiento independentista, formaba parte de los pactos alcanzados en noviembre de 2023 entre el PSOE –principal partido del Gobierno de coalición en España– y ERC –para entonces partido gobernante en Cataluña– y entre el PSOE y Junts –partido en la oposición en Cataluña–, que facilitaron la investidura del Gobierno estatal y que incluían otros aspectos como creación de mesas de diálogo entre PSOE y ERC y entre PSOE y Junts.<sup>9</sup> La ley aprobada<sup>10</sup> amnistía los actos que hubieran sido declarados o tipificados como delitos o como conductas determinantes de responsabilidad administrativa o contable, realizados entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023 y vinculados a la consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y al referéndum del 1 de octubre de 2017. El Gobierno estatal y los partidos catalanes independentistas ERC y Junts valoraron positivamente la adopción de la ley,

9 Véase el texto íntegro del acuerdo PSOE-ERC y del acuerdo PSOE-Junts.

10 Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

cuyo texto final incorporaba modificaciones de Junts, tras el rechazo de este al texto previo votado en el Congreso de los Diputados en enero y que no consiguió los votos suficientes. La Comisión de Venecia había avalado en marzo elementos de la ley de amnistía, con la emisión de un informe en el que afirmó que una amnistía es un instrumento legítimo en un proceso de reconciliación política, pero emitió recomendaciones de procedimiento para su adopción.<sup>11</sup> Tras la aprobación, la aplicación de la ley correspondía al sistema judicial. A finales de año Junts criticaba al presidente del Gobierno por no defender más firmemente la ley. Según la organización antirrepresiva Alerta Solidària, a finales de año 193 personas habían sido amnistiadas, otras 51 peticiones denegadas y 61 derivadas a otros tribunales. La mitad de las 193 amnistiadas eran policías. El total de personas que podrían beneficiarse de la amnistía eran 486 según la Fiscalía General del Estado, y 1.616 según la asociación Òmnium Cultural. Órganos judiciales (Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña), el principal partido opositor en España (PP) y Gobiernos de comunidades autónomas gobernados por el PP presentaron cuestiones de inconstitucionalidad de la ley ante el Tribunal Constitucional, que habrán de ser resueltas a partir de 2025 por este.

En 2024 se mantuvieron activas las mesas de diálogo entre PSOE y ERC y entre PSOE y Junts, ambas resultado de los respectivos acuerdos de noviembre de 2023. Respecto a la primera, los dos partidos afirmaron que mantenían reuniones discretas y periódicas entre las dos formaciones políticas en Ginebra, con un verificador internacional. El pacto de noviembre de 2023 de estos dos partidos incluía también mantener la mesa de negociación entre el Gobierno español y catalán –espacio de negociación iniciado en 2020 como vía para abordar el conflicto político–, con una periodicidad trimestral. No obstante, el PSOE y ERC acordaron en marzo de 2024 no reunir la mesa entre gobiernos debido al ciclo electoral –comicios en Cataluña en mayo de 2024 y elecciones europeas en junio. A su vez, continuó activa la mesa de diálogo entre el PSOE y Junts, en Suiza, con un mecanismo de coordinación y verificación a través de la figura del diplomático salvadoreño Francisco Galindo Vélez. No obstante, el diálogo PSOE-Junts afrontaba dificultades, incluyendo desacuerdos sobre la implementación del acuerdo de 2023.

## 5.2 Análisis de casos

### Europa Oriental

| Moldova (Transnistria)      |                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Actores negociadores</b> | Moldova, autoproclamada República de Transnistria                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Terceras partes</b>      | OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU, UE <sup>12</sup>                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Acuerdos relevantes</b>  | Acuerdo sobre los Principios para un arreglo pacífico del conflicto armado en la región del Dniéster 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 km<sup>2</sup> 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 invasión rusa y guerra en Ucrania.

#### El proceso de diálogo entre las autoridades de Moldova y Transnistria continuó activo, pero siguió afrontando dificultades, en un contexto regional de complejidad y confrontación geopolítica.

Como elemento positivo, las partes en conflicto siguieron reuniéndose al nivel de negociadores jefe (formato 1+1 de representantes políticos). En 2024 se produjeron al menos 3 reuniones a este nivel (enero, mayo, noviembre). De esta forma, pese a que el formato 5+2<sup>13</sup> permanecía inactivo –Moldova lo considera anulado mientras prosiga la invasión rusa de Ucrania–, Moldova y Transnistria permanecieron comprometidas con la continuación del diálogo directo. Ello revestía de importancia, especialmente en un año, 2024, en que Moldova atravesó un complejo

11 Comisión de Venecia, *Opinión sobre los requisitos del Estado de Derecho para decretar una amnistía con especial referencia a la proposición de ley parlamentaria “proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña*, CDL-AD(2024)003-spa, 18 de marzo de 2024.

12 En 2023 permaneció inactivo el formato de conferencia 5+2, en el que la OSCE era mediadora, Ucrania y Rusia mediadores-garantes y EEUU y la UE observadores, y Moldova y Transnistria eran partes en conflicto negociadoras. Estuvo activo el formato 1+1, facilitado por la OSCE, al que asistieron también los participantes del formato 5+2.

13 Ibid.

ciclo electoral (en 2024 elecciones presidenciales y referéndum sobre la inclusión en la Constitución de la integración en la UE como objetivo estratégico), con tensiones políticas y acusaciones a Rusia de intentos de interferencia. Además, las reuniones 1+1 se celebraron con presencia de los actores mediadores y observadores del formato 5+2 (OSCE, Ucrania, Rusia, UE, EEUU) y facilitación de la propia OSCE.

No obstante, **el diálogo continuó afrontando obstáculos como falta de confianza entre las partes y desacuerdos en los ámbitos de discusión.** Como elemento novedoso de 2024, en la reunión 1+1 de mayo Transnistria presentó a Moldova una propuesta de documento de Declaración de Compromiso con los Métodos Pacíficos de Resolución del Conflicto. En meses posteriores, las autoridades de Transnistria criticaron que Moldova rechazase firmar el documento, mientras en prensa trascendió que Moldova preparaba su propia versión de la declaración. En la reunión 1+1 de noviembre, las partes abordaron cuestiones relativas al redactado de la declaración y acordaron los siguientes pasos. Según las autoridades de Transnistria, estas enviarían a Moldova una nueva propuesta de texto. Para Transnistria, la declaración tiene varios objetivos, incluyendo prevenir un deterioro de las negociaciones y mantener el compromiso con enfoques de resolución pacífica; y proponen que se sumen a la propuesta de declaración todos los actores participantes en el proceso de diálogo.

Durante el año las partes en conflicto abordaron otras cuestiones en el marco del diálogo, algunas de ellas temas históricos en las negociaciones, como los obstáculos de acceso a tierras para los agricultores moldavos del distrito de Dubasari y las presiones por Transnistria a las instituciones educativas moldavas ubicadas en la región de facto independiente. Otros temas incluyeron la emisión de matrículas neutras para los vehículos de Transnistria, límites a la exportación de algunos productos industriales de Transnistria, dificultades para Transnistria para la importación de productos farmacéuticos, obstáculos a la entrada de periodistas a Transnistria y la situación de personas detenidas en Transnistria. Un tema que generaba divisiones desde 2023 era el de las consecuencias derivadas de la reforma del código penal de Moldova de ese año, que criminaliza el separatismo y que, según Transnistria, supuso restricciones y presiones.

Durante el año representantes de las partes en conflicto también mantuvieron reuniones con actores internacionales, como el presidente de turno de la OSCE y el jefe de la Delegación de la UE en Moldova. En las reuniones con actores de la UE se abordaron cuestiones relativas tanto al proceso de diálogo para la resolución del conflicto como al proceso de integración de Moldova en la UE. El jefe de la Delegación de la

UE en Moldova señaló la importancia de que Moldova acceda a la UE habiéndose reintegrado Transnistria en Moldova, pero afirmó que la UE no excluía la posibilidad de que la región en disputa se incorpore a la UE con posterioridad al resto de Moldova. Temas relativos a la energía también estuvieron presentes en espacios de diálogo político, en un contexto de riesgo de seguridad energética. Ucrania no renovó en diciembre el contrato con Rusia que permitía el tránsito de gas a Europa, incluyendo Transnistria (dependiente del gas ruso subvencionado), lo que llevó a Moldova y a Transnistria a la adopción de medidas de emergencia. Por otra parte, se celebraron también algunas reuniones de los grupos de trabajo conjuntos.

## Género, paz y seguridad

Con relación a la dimensión de participación en las negociaciones, el nivel 1+1 de las negociaciones continuó liderado por dos hombres, Oleg Serebrian y Vitaly Ignatiev. El equipo de la OSCE que facilitaba las reuniones estaba compuesto por la jefa de misión (Kelly Keiderling), la jefa adjunta de misión, Izabela Sylwia Hartmann, y entre dos y tres miembros de la Oficina Política. Por parte de la UE, tanto el jefe de Delegación de la UE (Janis Mazeiks), como la jefa de División de EEAS (Dorota Dlouchy-Suliga), mantuvieron reuniones con las partes en conflicto. No trascendió que las reuniones 1+1 incorporasen perspectiva de género. Los temas de discusión eran propuestos por las partes, sin que la OSCE tuviese prerrogativa para proponer temas. Según explicó la OSCE, la misión se reunió en octubre con mujeres negociadoras de la parte moldava para abordar lecciones aprendidas de un proyecto de la misión de capacitación en negociación para mujeres integrantes de los grupos de trabajo conjuntos del proceso de diálogo.

**Mujeres de la sociedad civil continuaron involucradas en ámbitos de construcción de paz.** Continuó activo el Consejo Asesor de Mujeres para la Construcción de Paz Sostenible (WAB, por sus siglas en inglés), de carácter informal, con apoyo de ONU Mujeres. En 2024 la misión de la OSCE interaccionó con el WAB para asesorar a sus participantes sobre involucramiento e incidencia con los negociadores jefes para la inclusión en la agenda negociadora de temas identificados por el WAB. Por otra parte, más de 230 mujeres de Bender y otras ciudades vecinas crearon una plataforma informal en el marco de la iniciativa “Diálogos para mujeres” para crear cooperación y confianza entre mujeres de ambas orillas del río Dniéster y ampliar habilidades en el ámbito económico y personal, promovida por la organización Paragon. Formaba parte a su vez de un proyecto de impulso a la construcción de paz sostenible, que involucró 12 iniciativas en 55 localidades de la

zona de seguridad a ambas orillas del río Dniéster, en asociación con el Centro CONTACT y con apoyo de la Oficina del ACNUDH, PNUD y ONU Mujeres. A nivel regional, más de 80 mujeres representantes de organizaciones de la sociedad civil de Moldova, Ucrania, Armenia, Azerbaiyán y Georgia participaron en un encuentro organizado en septiembre por ONU Mujeres y el Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU, en que abordaron vías para promover mayor participación de las mujeres en la prevención de conflictos y la construcción de paz.

| Rusia – Ucrania             |                                                                                                                                                |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Actores negociadores</b> | Rusia, Ucrania                                                                                                                                 |
| <b>Terceras partes</b>      | ONU, Türkiye, Centre for Humanitarian Dialogue, CICR, OIEA, Vaticano, Qatar, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, Suiza <sup>14</sup> |
| <b>Acuerdos relevantes</b>  | Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports (22 de julio de 2022, finalizado en julio de 2023)          |

**Síntesis:**  
Rusia inició en febrero de 2022 una invasión militar contra Ucrania, que resultó en la ocupación militar de áreas del sur y este del país, y afectó a otras zonas también con bombardeos y ataques, y generó graves impactos en seguridad humana, como desplazamiento forzado masivo, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, violencia sexual, inseguridad alimentaria y energética, entre otros. La invasión estuvo precedida de ciclos anteriores de conflicto, con la toma y anexión de Crimea por Rusia en 2014, la guerra en el este de Ucrania entre milicias locales apoyadas por Rusia y las fuerzas de seguridad ucranianas y negociaciones enquistadas, fases que siguieron al cambio de gobierno en Ucrania tras las revueltas del Maidán entre finales de 2013 y 2014. La invasión y guerra transcurrió en torno a la soberanía e integridad territorial de Ucrania, puesta en cuestión por Rusia con una invasión contraria a derecho internacional. El antagonismo entre EEUU, la UE y la OTAN, por un lado, y Rusia, por otro, y la fallida arquitectura de seguridad continental influían también sobre el contexto del conflicto y las perspectivas de resolución. Poco después del inicio de la invasión, Ucrania y Rusia iniciaron conversaciones de paz en diversos formatos y ámbitos. Las negociaciones político-militares, con facilitación de Türkiye, alcanzaron cierto grado de aproximación en torno a un posible esquema de acuerdo de neutralidad permanente respecto a la OTAN, garantías de seguridad y postergación de la cuestión de Crimea, a ser resuelta por vías diplomáticas en 15 años. No obstante, las negociaciones se rompieron en abril. Rusia se anexionó en septiembre de 2022 cuatro regiones – pese a no controlarlas en su totalidad –, y planteó que toda negociación debería reconocer esa nueva situación. Por su parte, Ucrania defendió recuperar el control de todo el territorio, incluyendo Crimea y el Donbás. El diálogo continuó en ámbitos como el humanitario, la seguridad nuclear y la exportación de cereales.

**Rusia y Ucrania expusieron posiciones y condiciones para posibles futuras negociaciones, pero no se retomaron las negociaciones directas en el ámbito político-militar, rotas desde abril de 2022, y solo negociaron cuestiones humanitarias.** La elección de Donald Trump en noviembre como nuevo presidente de EEUU generó incerteza sobre escenarios futuros –sobre el tipo de apoyo futuro de EEUU a Ucrania, sobre qué formatos y términos de negociaciones promovería EEUU, entre otros interrogantes. Respecto a las posiciones de las partes, el presidente ruso, Vladimir Putin, expuso en junio sus condiciones. Rusia exigía la aceptación de retirada completa de tropas ucranianas de las regiones del Donbás, Lugansk, Zaporihia y Jersón, y el inicio efectivo de esa retirada como requisito para el inicio de negociaciones. Además, **la posición de Rusia defendía un “estatus neutral no alineado no nuclear” de Ucrania, su “desmilitarización” (en referencia a limitaciones al tamaño del Ejército ucraniano y otras restricciones), reconocimiento de las cuatro regiones y de Crimea como parte de Rusia,** garantías de derechos a ciudadanía rusoparlante de Ucrania, “desnazificación” del país y levantamiento de todas las sanciones. Según Rusia, una vez resuelta la crisis en Ucrania, se podría empezar un diálogo para la creación de “un sistema indivisible de seguridad euroasiática que tenga en cuenta los intereses de todos los Estados del continente”.<sup>15</sup>

**Ucrania rechazó las condiciones de Rusia y advirtió que no confiaba en sus mensajes.** El presidente ucraniano presentó en octubre su “plan de la victoria” ante el Parlamento, plan ya anunciado en septiembre en EEUU. Con cinco puntos y tres anexos no públicos, el plan defiende una invitación a Ucrania de entrada en la OTAN; el fortalecimiento militar de Ucrania; la “disuasión estratégica no nuclear”; el ofrecimiento de acuerdos económicos y de inversión a actores aliados, incluyendo en ámbitos de “minerales críticos”; y el reemplazo de unidades militares de EEUU en Europa por fuerzas de Ucrania. Según Ucrania, el plan estaba encaminado a fortalecer a Ucrania de cara a unas negociaciones con Rusia.<sup>16</sup> En paralelo, Ucrania enmarcó su invasión de la región rusa de Kursk como vía para fortalecer su posición negociadora hacia Rusia.<sup>17</sup>

**El presidente ucraniano, Volodimir Zelenski, señaló en noviembre que Ucrania podría renunciar temporalmente a parte del territorio ucraniano a cambio de garantías de seguridad** y que tras un alto el fuego Ucrania podría negociar el retorno por vías diplomáticas del territorio actualmente bajo control ruso. Según Zelenski, en ningún caso se reconocería el territorio ocupado como territorio de Rusia. Supuso un cambio de posición, ya que desde la ruptura de las negociaciones de 2022 Ucrania exigía la retirada

14 Se incluyen en esta tabla los actores con funciones de mediación/facilitación y apoyo en alguno de los ámbitos de dialogo activos en 2024 entre Rusia y Ucrania. Se incluyen independientemente de la frecuencia o envergadura de la intervención. Más allá de los actores que se recogen en esta tabla, en el capítulo se analizan e incluyen otros actores que durante el año promovieron el diálogo y que no son considerados en este anuario como terceras partes.

15 Véase las condiciones de Rusia en Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, *Discurso pronunciado por el Presidente de la Federación de Rusia, Vladimir Putin, durante la reunión con los ejecutivos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia*, Moscú, 14 de junio de 2024

16 President of Ukraine, *Victory Plan Consists of Five Points and Three Secret Annexes*, octubre de 2024.

17 Véase el resumen sobre Rusia–Ucrania en el capítulo 1 (Conflictos armados) de *Escola de Cultura de Pau, Alerta 2025! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria.

de las fuerzas rusas de todo su territorio (incluyendo Donbás y Crimea) como precondition a un alto el fuego.

En los últimos meses del año, buena parte del foco de las discusiones políticas en Ucrania y entre esta y sus aliados internacionales se puso en la cuestión de las garantías de seguridad. Ucrania señaló que estudiaba todas las formas posibles de medidas en ese ámbito, pero que **ante la falta de garantías completas no aceptaría una reducción de su Ejército**. Siguió defendiendo la entrada del país en la OTAN, aunque también se refirió a garantías de seguridad “bajo el paraguas de la OTAN”, que podrían tener la forma de compromisos por parte de países individuales de la OTAN. En ese sentido, reclamaba que EEUU sea uno de los países que otorguen garantías de seguridad. Aliados europeos abordaron la idea de una posible misión de mantenimiento de la paz tras un eventual futuro alto el fuego, mientras algunos analistas advirtieron de los riesgos.<sup>18</sup>

Las discusiones en Ucrania y entre Ucrania y sus aliados se vieron influidas por el contexto de dinámicas militares (avances de Rusia en el Donbás, dificultades de Ucrania para el alistamiento militar, entre otros) y por la elección en noviembre de Donald Trump como nuevo presidente de EEUU. En campaña electoral Trump amenazó con finalizar la ayuda militar a Ucrania e instó a las partes a negociaciones. Con posterioridad a su victoria electoral, **el nuevo presidente electo llamó en diciembre a Rusia y Ucrania a un alto el fuego inmediato y a negociaciones**. Analistas señalaron ese mes que diversos asesores habían presentado a Trump ideas y propuestas. El presidente electo designó como enviado especial para Ucrania y Rusia al general retirado y exasesor de seguridad nacional Keith Kellogg, co-autor de un plan de paz para Ucrania que defiende congelar las líneas del frente y empujar a las partes a la mesa negociadora con incentivos y presiones y que descarta la entrada de Ucrania en la OTAN.<sup>19</sup> En diciembre Trump señaló que su equipo trabajaba en la elaboración de un plan para la finalización de la guerra. Zelenski expresó voluntad de trabajar directamente con Trump –con el que se reunió en diciembre en un encuentro en París auspiciado por el presidente francés y calificado de productivo por Zelenski. El presidente ruso, Vladimir Putin, dijo en diciembre estar dispuesto a reunirse con Donald Trump en cualquier momento.

Durante el año hubo algunas iniciativas diplomáticas. **Ucrania y Suiza co-organizaron en junio en Suiza la**

**Cumbre sobre la Paz en Ucrania**, con 92 países y ocho organizaciones, que giró en torno a la visión de Kyiv para una solución al conflicto.<sup>20</sup> Países como Arabia Saudita, EAU, Qatar, India, Sudáfrica, Indonesia, Tailandia, Colombia, México y Brasil participaron en la cumbre (Brasil solo como observador), pero no firmaron el comunicado final,<sup>21</sup> y China y Rusia no asistieron. Ucrania pospuso sin fecha una segunda cumbre de paz. Rusia advirtió que no participaría. Por otra parte, algunos países lanzaron propuestas de abordaje del conflicto, como China, Brasil, Hungría y Türkiye.<sup>22</sup> Entre las novedades, el primer ministro de India, Narendra Modi, se reunió con Zelenski en Kyiv en junio, precedida de una reunión con Putin en Moscú en julio. Modi afirmó la disposición de India a contribuir activamente a la búsqueda de la paz.

**Continuó el diálogo entre Rusia y Ucrania sobre algunas cuestiones humanitarias**. En 2024 se produjeron diversos intercambios de prisioneros de guerra –varios cientos de soldados y algunos civiles– con mediación de EAU. Análisis señalaron que Rusia ha convertido la cuestión de los prisioneros en arma de batalla y que desde 2023 había

ralentizado los intercambios.<sup>23</sup> Rusia y Ucrania también acordaron diversos intercambios de restos de soldados fallecidos, con apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). A escala mucho menor, las partes también negociaron y acordaron, con mediación de El Vaticano y Qatar, retornos de algunos menores ucranianos deportados forzosamente por Rusia.

## Género, paz y seguridad

En Ucrania mujeres de la sociedad civil y de diferentes ámbitos profesionales continuaron involucradas en múltiples ámbitos de respuesta civil a la invasión y guerra. Entre otras, Dariia Zarivna era jefa de operaciones de la iniciativa para el retorno de menores deportados Bring Kids Back UA, que aglutina esfuerzos del Gobierno ucraniano, otros países, organizaciones internacionales y personas expertas en este ámbito. Como parte de esa iniciativa, se estableció también un grupo de trabajo (*task force*) para desarrollar mecanismos internacionales para el retorno de menores deportados, co-presidido por la abogada escocesa Helena Kennedy y el jefe de la Oficina presidencial de Ucrania, Andrii Yermak. Por otra parte, a nivel regional, más de 80 mujeres representantes de organizaciones de la sociedad civil de Ucrania, Moldova, Armenia, Azerbaiyán y Georgia

18 Charap, Samuel, “Think twice before committing to European boots on the ground in Ukraine”, *Financial Times*, 13 de enero de 2025.

19 Kellogg, Keith y Fred Fleitz, *America First, Russia, & Ukraine*, America First Policy Institute, 9 de abril de 2024.

20 Véase “Resultados ambivalentes de la cumbre suiza sobre la paz en Ucrania” en Escola de Cultura de Pau, *Escenarios de riesgo y oportunidades de paz. Julio 2024*, julio de 2024.

21 *Summit on Peace in Ukraine: Joint Communiqué on a Peace Framework*, Bürgenstock, Suiza, 16 de junio de 2024.

22 Véase Rusia-Ucrania en *Escenarios de riesgo y oportunidades de paz. Julio 2024*, julio de 2024; y en *Escenarios de riesgo y oportunidades de paz. Octubre 2024*, octubre de 2024.

23 Kuzan, Oksana, “Russia's Weaponization of Ukrainian Prisoner Exchanges”, *Lawfare*, 29 de julio de 2024.

participaron en un encuentro organizado en septiembre por ONU Mujeres y el DPPA y DPO de la ONU, en que abordaron vías para promover mayor participación de las mujeres en la prevención de conflictos y la construcción de paz.

Cáucaso Meridional

| Armenia – Azerbaiyán <sup>24</sup> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Actores negociadores               | Armenia, Azerbaiyán                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Terceras partes                    | UE, EEUU, Alemania, Rusia, Irán, Türkiye <sup>25</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 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), acuerdo de cese de hostilidades entre Azerbaiyán y la autoproclamada república de Nagorno-Karabaj (2023) |

**Síntesis:**  
El conflicto armado que enfrentó entre 1992 y 1994 a Azerbaiyán y a Armenia por el estatus de Nagorno-Karabaj –enclave de mayoría armenia perteneciente a Azerbaiyán y que se declaró independiente en 1992– finalizó con un acuerdo de alto el fuego en 1994, un balance de más de 20.000 víctimas mortales y un millón de personas desplazadas, así como la ocupación militar por Armenia de varios distritos alrededor de Nagorno-Karabaj. Bakú y Ereván llevaron a cabo diversas fases de negociaciones, incluyendo en torno a unos principios básicos (Principios de Madrid, 2007) propuestos por el Grupo de Minsk de la OSCE para la resolución del conflicto (retirada de Armenia de los territorios ocupados alrededor de Nagorno-Karabaj, estatus provisional para Nagorno-Karabaj, corredor entre Armenia y 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). A lo largo de los años, el proceso negociador afrontó estancamiento, una línea de alto el fuego frágil, retórica beligerante, carrera armamentística y disputas geoestratégicas. La guerra se reabrió en septiembre de 2020, con una ofensiva militar azerbaiyana que resultó en la toma de Azerbaiyán de los distritos adyacentes a Nagorno-Karabaj y de una parte del enclave, un alto el fuego frágil y despliegue de fuerzas rusas de mantenimiento de paz. En 2023, Azerbaiyán tomó por la vía militar el control de todo Nagorno-Karabaj, lo que llevó a su población armenia al éxodo. La autoproclamada república quedó desmantelada. El proceso entre Bakú y Ereván pasó a centrarse en la normalización de relaciones (delimitación de fronteras, reconocimiento de soberanía e integridad territorial, rutas de transporte), influido por la posición de hegemonía de Azerbaiyán en un contexto regional y global influido por la guerra en Ucrania y competencia geoestratégica.

**Se produjeron avances en el proceso de diálogo entre Armenia y Azerbaiyán, aunque no se cumplieron las expectativas de firma de un acuerdo a finales de año.** El proceso estuvo centrado en la normalización de relaciones entre ambos países, habiendo quedado excluida de las negociaciones de forma definitiva la cuestión de Nagorno-Karabaj desde su toma militar por Azerbaiyán en 2023, que llevó al desplazamiento forzado de su población armenia. En abril de 2024, las comisiones fronterizas de Armenia y Azerbaiyán alcanzaron un acuerdo preliminar para la demarcación de un tramo de la frontera en torno a la región armenia de Tavush (noreste del país) y el distrito de Qazaj de Azerbaiyán (noroeste), ratificado en un protocolo de mayo. El acuerdo desencadenó algunas protestas en Armenia entre abril y junio, pero que fueron remitiendo. **Aunque con retraso, las comisiones fronterizas completaron en agosto la regulación sobre las actividades conjuntas de las comisiones, que entraron en vigor en noviembre.** No se produjeron nuevos avances en lo que restó de año.

Con respecto al conjunto del proceso negociador sobre la normalización de relaciones, durante el año las partes mantuvieron reuniones en diversos formatos, intercambiaron borradores de acuerdos de paz y expresaron cierto optimismo, pero también se evidenciaron dificultades y obstáculos. El proceso transcurrió sin mediación externa, aunque algunos encuentros tuvieron lugar bajo el paraguas de terceras partes facilitadoras, como EEUU y la plataforma 3+3.<sup>26</sup> Los avances en la demarcación fronteriza dieron impulso al conjunto del proceso. **En diversos momentos, los líderes de Armenia y Azerbaiyán señalaron que había acuerdo sobre el 80%-90% del borrador de un tratado de paz.** Uno de los elementos de desacuerdo era la cuestión del conocido como “corredor de Zangezur”, para comunicar Azerbaiyán con el enclave azerbaiyano de Najicheván a través de la provincia armenia de Syunik. Azerbaiyán reclama la apertura del corredor sin que haya controles de aduana o inspecciones ni otras restricciones de acceso y se muestra favorable a una supervisión del corredor por fuerzas rusas –el acuerdo de alto el fuego de 2020, mediado por Rusia, otorgaba a Armenia el rol de garante de la seguridad del corredor y a Rusia funciones de control de las comunicaciones de transporte, con redactado ambiguo.<sup>27</sup> Por su parte, Armenia presentó su propuesta de reapertura de comunicaciones (proyecto “Encrucijadas de Paz”) y defiende que ha de ser Armenia –y no otros terceros países– la garante de la seguridad de este y otros corredores dentro de su territorio. A su vez, Rusia

24 A partir de la edición *Negociaciones de Paz 2024*, este anuario ha dejado de utilizar la denominación “Armenia – Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj)” para referirse al proceso de diálogo entre Armenia y Azerbaiyán. La ofensiva militar de Azerbaiyán de 2023 resultó en la toma militar de Nagorno-Karabaj. Azerbaiyán pasó a tener total control sobre la región y la autoproclamada administración de Nagorno-Karabaj dejó de existir en enero de 2024. En 2023 Armenia acordó reconocer la integridad territorial de Azerbaiyán. Con ello se consolidó la exclusión de la cuestión de Nagorno-Karabaj de las negociaciones entre los dos países.

25 El diálogo entre Armenia y Azerbaiyán transcurre en su fase actual sin mediación de terceras partes, pero algunos actores internacionales realizan funciones de facilitación y apoyo al diálogo entre las partes o con alguna de las partes. Rusia, Irán y Türkiye forman parte junto a Armenia y Azerbaiyán de la plataforma regional 3+3. Esta plataforma fue lanzada en 2021 a propuesta de Türkiye con el objetivo enunciado de promover la paz y la cooperación en el sur del Cáucaso. Reúne a Türkiye, Rusia, Irán, Armenia y Azerbaiyán.

26 La plataforma 3+3 está formada por Armenia, Azerbaiyán, Türkiye, Rusia, Irán. Georgia está invitada pero no participa.

27 Véase el punto 9 del acuerdo de alto el fuego de 2020.

presionó durante el año por la apertura del corredor con supervisión rusa. La cuestión del corredor genera tensiones internacionales, por sus ramificaciones geoestratégicas y de comercio internacional. Irán mostró de nuevo en 2024 su oposición al corredor. En medio de desacuerdos, en agosto **Armenia y Azerbaiyán acordaron sacar el tema de las rutas de transporte fuera del actual acuerdo de paz en negociación, y abordarlo en fases posteriores.** Ello ayudaba a desencallar las negociaciones, pero dejaba sin resolver este ámbito, sobre el que en algunas ocasiones Azerbaiyán ha llegado a amenazar con el uso de la fuerza militar.

Un obstáculo durante el año fue la exigencia de Azerbaiyán de cambios en la Constitución armenia por considerar que contiene aspiraciones territoriales sobre Azerbaiyán. Armenia alega que el Tribunal Constitucional ha descartado que las referencias en la Carta Magna constituyan reclamaciones territoriales. En paralelo, en mayo el primer ministro armenio emitió un decreto instando a la preparación de una nueva Constitución para diciembre 2026, y en agosto el Gobierno anunció planes para un referéndum constitucional en 2027, pero Ereván descarta que esas medidas tengan relación con el proceso negociador. A finales de año, Azerbaiyán seguía señalando que la modificación de la Constitución armenia era una precondition para un acuerdo de paz.

Azerbaiyán reclamó como otra precondition la disolución formal del Grupo de Minsk de la OSCE –estructura de mediación de la OSCE en el proceso negociador sobre Nagorno-Karabaj, co-presidida por EEUU, Francia y Rusia, establecida en 1994, inactiva desde la guerra de 2020. Rusia apoyó la posición de Azerbaiyán. Azerbaiyán también reclamó la retirada de la misión de la UE, calificándola de “misión de la OTAN”. Ereván presentó a Azerbaiyán una propuesta de no despliegue de terceras partes en las zonas de la frontera con Azerbaiyán ya delimitadas. En conjunto, las expectativas generadas en torno a la posibilidad de un acuerdo entre Armenia y Azerbaiyán aprovechando la COP29, celebrada en Bakú en noviembre, no se cumplieron. Al finalizar el año no había aún pacto sobre los temas de disenso, aunque las partes expresaron su voluntad de llegar a un acuerdo. Por otra parte, la situación para la población armenia desplazada del Nagorno-Karabaj era de incertidumbre, con escasas perspectivas de retorno a la región.

## Género, paz y seguridad

El proceso negociador transcurrió sin participación de mujeres negociadoras, ni integración de la perspectiva de género en las negociaciones. No hubo constancia de mecanismos de participación indirecta con sociedad

civil, tampoco con organizaciones de mujeres, por parte de los actores negociadores ni facilitadores. La UE designó como nueva representante de la UE para el Sur del Cáucaso y la crisis en Georgia a Magdalena Grono, quien tomó posesión en noviembre de 2024. Grono tomó el relevo de Toivo Klaar. No obstante, en 2024 la UE no desempeñó un papel significativo como actor facilitador, en contraste con años anteriores. Al margen del proceso negociador, la misión de la UE en Armenia (EUMA) sí se reunió con representantes de organizaciones de mujeres y de derechos humanos con motivo del Día Internacional de la Mujer, en marzo, con presencia del jefe adjunto de misión, Marek Kuberski. La UE informó del establecimiento de una red de puntos focales de género y derechos humanos en la misión y de la conducción de “patrullas de seguridad humana” como parte de su mandato relativo a apoyar la construcción de confianza y la seguridad humana en áreas afectadas por el conflicto.

Por otra parte, activistas feministas y defensoras de derechos humanos de ambos países continuaron involucradas en diversos ámbitos e iniciativas de construcción de paz. Más de 80 mujeres representantes de organizaciones de la sociedad civil de Georgia, Moldova, Ucrania, Armenia y Azerbaiyán participaron en un encuentro regional que tuvo lugar en septiembre en Moldova organizado por ONU Mujeres y el DPPA y DPO de la ONU, con el fin de abordar vías para promover mayor participación de las mujeres en la prevención de conflictos y la construcción de paz. Feministas armenias y azerbaiyanas emitieron también un comunicado conjunto con motivo del 8 de marzo muy crítico con la aproximación de los líderes de ambos países al proceso de paz y su desatención de las necesidades de reconciliación genuina.<sup>28</sup>

| Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Actores negociadores</b>       | Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia <sup>29</sup>                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Terceras partes</b>            | OSCE, UE, ONU, EEUU, Rusia <sup>30</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Acuerdos relevantes</b>        | 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

28 Feminist Peace Collective, *A joint statement by Armenian and Azerbaijani feminists on the revolutionary March 8: Down with your patriarchal “peace”!*, 8 de marzo de 2023.

29 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.

30 *Ibíd.*

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), agravada desde la invasión rusa en Ucrania de 2022, así como de antagonismo crónico entre las regiones en disputa y Georgia, el proceso de diálogo afronta numerosos obstáculos.

**El proceso negociador que involucra a Georgia, las regiones de Abjasia y Osetia del Sur y Rusia continuó mayormente sin avances, afectado por dificultades de larga duración y por el contexto regional y global de divisiones geoestratégicas.** Además, el incremento de la tensión política y social en Georgia (protestas postelectorales y fuerte represión policial) y en Abjasia (protestas antigubernamentales y dimisión presidencial, crisis económica y energética) añadió incertidumbre. Se celebraron tres rondas del principal formato del proceso de diálogo, el de las Discusiones Internacionales de Ginebra (GID, por sus siglas en inglés), en abril, junio y noviembre, sin resultados significativos. En el grupo de trabajo de las GID sobre cuestiones de seguridad, las partes siguieron abordando, sin acuerdo, la implementación del acuerdo de seis puntos de 2008 y la cuestión del no uso de la fuerza. En el grupo sobre cuestiones humanitarias, las partes abordaron temas relativos a libertad de movimiento, personas detenidas, documentación, evacuaciones médicas y personas desaparecidas. Como en años anteriores, la cuestión de las personas desplazadas y su derecho al retorno continuó sin poder abordarse, por la postura de Rusia, Abjasia y Osetia del Sur de

abandonar la mesa de diálogo ante ese tema. Los co-facilitadores de las GID (UE, OSCE y EEUU) instaron a las partes a enfoques constructivos e innovadores para lograr avances y resultados concretos. En 2024 Rusia defendió –y Abjasia y Osetia del Sur apoyaron– cambiar la ubicación de las GID, por considerar que Suiza ya no era un territorio neutral al haber adoptado sanciones contra Rusia en respuesta a la invasión rusa en Ucrania. No obstante, esa posición no llegó a traducirse en cambios y las rondas negociadoras del año se celebraron en Ginebra.

En relación con el otro formato de diálogo, el de los llamados Mecanismos de Prevención y Respuesta de Incidentes (IPRM), continuó activo el IPRM de Ergneti, que reúne a representantes de Georgia, Rusia y Osetia del Sur, co-facilitado por la UE y la OSCE. En cambio, el IPRM de Gali, que involucra a Abjasia, continuó inactivo, paralizado desde 2018. **Sobre el IPRM de Ergneti, las partes acordaron la apertura de dos cruces fronterizos en mayo para el periodo de la semana santa ortodoxa. Los co-facilitadores del IPRM de Ergneti también valoraron positivamente la cooperación en materia de irrigación.** Además, las partes en conflicto acordaron una reunión técnica específica en noviembre para abordar lecciones aprendidas en torno a la irrigación y futuros pasos en ese ámbito. En el marco del IPRM se abordaron también otros temas como las restricciones a la libertad de movimiento, acciones de establecimiento unilateral de frontera física, incidentes de seguridad, personas detenidas, entre otros. En 2024 hubo seis reuniones del IPRM de Ergneti. Georgia solicitó en 2024 incrementar la frecuencia de las reuniones del IPRM para evitar retrasos y vacíos en la resolución de incidentes. Por otra parte, según la jefa de misión de la EUMM, el mecanismo de la línea telefónica entre las partes, gestionada por la misión, se ha activado en torno a 2.500 veces al año. A su vez, ante la grave crisis económica y energética en Abjasia de finales de año, especialistas de Georgia en resolución de conflictos señalaron la oportunidad y necesidad de que Georgia se involucrase en apoyo a Abjasia.<sup>31</sup>

***El espacio en Abjasia y Osetia del Sur para iniciativas de construcción de confianza era cada vez más restringido***

Por otra parte, Bidzina Ivanishvili, el líder del partido gubernamental Sueño Georgiano en un mitin electoral en septiembre en Gori señaló la necesidad de petición de perdón a la población osetia por la guerra de 2008, de la que culpó al entonces Gobierno georgiano, del Movimiento Nacional Unido (UNM). Analistas en Georgia lo consideraron una estrategia de manipulación en periodo electoral. Los líderes de Abjasia y Osetia del Sur vincularon el mensaje también al periodo electoral y señalaron que debía ir acompañado de pasos concretos. Se produjeron algunas protestas en Georgia contra las declaraciones de Ivanishvili.

31 Georgian-Abkhaz Context Platform, “Energy crisis in Abkhazia – what should Georgia do? View from Tbilisi”, Jam News, 26 de diciembre de 2024.

**El espacio en Abjasia y Osetia del Sur para iniciativas de construcción de confianza y de contactos entre población y entidades de las partes en conflicto era cada vez más restringido**, afectado por presiones políticas, retórica hostil, incertidumbre legal y obstáculos administrativos, según señaló el Consejo de Europa.<sup>32</sup> Además, analistas advirtieron de los **impactos negativos para las iniciativas de construcción de confianza y diálogo y entidades que trabajan en construcción de paz de la nueva “ley de agentes extranjeros”**, aprobada en mayo por el Parlamento georgiano. La ley obliga a ONG y medios de comunicación con más de un 20% de su presupuesto procedente de fondos internacionales a registrarse como “portadores de los intereses de una potencia extranjera” y que se asemeja a legislación rusa.

**Género, paz y seguridad**

En relación con la presencia de mujeres en funciones mediadoras, la UE designó como nueva representante de la UE para el Sur del Cáucaso y la crisis en Georgia a Magdalena Grono, quien tomó posesión en noviembre de 2024. Grono, ex asesora jefa diplomática del presidente del Consejo de la UE, Charles Michel, anterior co-facilitadora del grupo de trabajo sobre cuestiones humanitarias de las GID y con larga experiencia en resolución de conflictos, tomó el relevo de Toivo Klaat. Como parte de su nuevo cargo, Grono pasó a co-dirigir las GID junto a la representante de la ONU, Cihan Sultanoglu, y el representante de la OSCE, Viorel Mosanu. Asimismo, la UE nombró en marzo a Bettina Patricia Boughani como nueva jefa de la Misión de Observación de la UE en Georgia (EUMM), quien como parte de su cargo pasó a co-facilitar el IPRM de Ergneti, junto al representante de la OSCE Viorel Moşanu. Así, se amplió la presencia de mujeres en funciones de co-mediación y facilitación.

Por otra parte, mujeres de la sociedad civil continuaron involucradas en ámbitos de construcción de paz y de respuesta a los impactos de larga duración de los conflictos no resueltos, incluyendo el desplazamiento forzado o la violencia de género. Entre otras iniciativas, la Red de Mujeres y Jóvenes Embajadoras de la Paz, creada a finales de 2023 como parte de un proyecto de ONU Mujeres financiado por Reino Unido, estuvo activa en 2024. Esta red reúne a 40 mujeres y jóvenes desplazadas internas y afectadas por el conflicto de 17 localidades de Georgia. Durante el año la red mantuvo diversas reuniones, presenciales y online. A nivel regional, más de 80 mujeres representantes de organizaciones de la sociedad civil de Georgia, Moldova, Ucrania, Armenia y Azerbaiyán participaron en un encuentro organizado en septiembre en Moldova por ONU Mujeres y el Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz y el Departamento

de Operaciones de Paz de la ONU, en que abordaron vías para promover mayor participación de las mujeres en la prevención de conflictos y la construcción de paz.

**Europa Meridional**

|                             |                                                                         |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Chipre                      |                                                                         |
| <b>Actores negociadores</b> | República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre |
| <b>Terceras partes</b>      | ONU, UE, Países Garantes (Türkiye, Grecia y Reino Unido)                |
| <b>Acuerdos relevantes</b>  | 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 Türkiye. La crisis generó desplazamiento de población y la división de la isla entre un tercio norte bajo control turcochipriota y dos tercios en el sur bajo control grecochipriota, separados por una zona desmilitarizada, conocida como la zona de amortiguación o “Línea Verde”, supervisada por la ONU. Desde la división de la isla se han sucedido los intentos de solución, como los diálogos de alto nivel en los años setenta y las iniciativas de aproximación promovidas por sucesivos secretarios generales de la ONU en décadas siguientes. El Plan Annan para una federación bicomunal y bizonal fue aprobado en referéndum en 2004 por la población turcochipriota y rechazado por la grecochipriota. Tras el fracaso del diálogo Christofias-Talat (2008-2012), en 2014 se inició una nueva etapa de negociación. Una conferencia internacional negociadora en Suiza en 2017 finalizó sin acuerdo entre las partes. Desde entonces el proceso permanece estancado al más alto nivel político.

**El proceso de diálogo continuó estancado al más alto nivel político y las partes mantuvieron posiciones confrontadas con respecto al marco de solución para el conflicto.** No fue posible la reanudación de las negociaciones directas oficiales entre los máximos dirigentes de la isla, y el diálogo continuó de forma indirecta y en otros niveles. En la primera mitad del año destacó la labor de la enviada personal del secretario general de la ONU para Chipre, María Ángela Holguín Cuéllar. Exministra colombiana y ex negociadora del proceso de paz de Colombia con las FARC, Holguín Cuéllar fue designada para el cargo en enero, con el mandato de llevar a cabo buenos oficios para buscar una base común sobre cómo avanzar en la cuestión chipriota y por un periodo limitado a seis meses, requisitos de las partes en conflicto para el apoyo a

32 Consejo de Europa, *Consolidated report on the conflict in Georgia (April – September 2024)*, SG/Inf(2024)36, 20 de noviembre de 2024.

la figura. La enviada personal llevó a cabo tres visitas oficiales a la isla, con reuniones por separado con los dirigentes grecochipriota y turcochipriota y numerosos actores, políticos y sociales, y consultas en Ankara, Atenas, Londres y Bruselas. Durante el mandato de la enviada especial, volvió a constatarse la distancia entre las posiciones de los dos líderes de la isla. El liderazgo grecochipriota siguió defendiendo un horizonte de solución de república federal bicomunal y bizonal, que ha sido hasta ahora el marco de Naciones Unidas. Por su parte, el líder turcochipriota, Ersin Tatar, y Türkiye, defendieron una solución de dos Estados. La misión de la enviada finalizó en julio. Como señaló el secretario general de la ONU en su informe sobre buenos oficios,<sup>33</sup> **pese a los esfuerzos de la enviada, las partes en conflicto no llegaron a puntos de convergencia sobre cómo avanzar en la cuestión chipriota.** En su carta abierta de julio, la enviada personal destacó la importancia de alejarse de soluciones del pasado –que habían generado expectativas no cumplidas, mayores desacuerdos y frustración– e instó a promover nuevas ideas.

En la segunda mitad del año se produjeron algunos acercamientos informales, con resultados limitados. El líder grecochipriota, Nikos Christodoulides, y el turcochipriota, Ersin Tatar, se reunieron en octubre en el marco de una cena informal en Nueva York auspiciada por el secretario general de la ONU, en la que acordaron explorar la posibilidad de apertura de nuevos puntos de paso. También aceptaron reunirse informalmente más adelante en un formato más amplio.<sup>34</sup> Previo a la reunión, Tatar explicó sus demandas y precondiciones –expresadas en anteriores ocasiones, también a Holguín Cuéllar– para el reinicio de negociaciones formales, que incluían la aceptación de la soberanía turcochipriota, el establecimiento de comercio y vuelos directos, el levantamiento del embargo y de los obstáculos a la participación en ámbitos deportivos y musicales internacionales y a negociaciones internacionales para la parte turcochipriota.<sup>35</sup> En contraste, diversos actores políticos opositores turcochipriotas continuaban defendiendo la opción de una federación.

Los líderes se reunieron de nuevo de manera informal en diciembre en Nicosia, en la habitual recepción de fin de año organizada por la Misión de Buenos Oficios en Chipre del secretario general de la ONU y la Oficina del Asesor Especial (OSASG), Colin Stewart –también jefe de la misión UNFICYP–, a la que asistieron también otros actores, incluyendo negociadores jefes y copresidentes de los comités técnicos, entre otros. Stewart destacó que en discusiones posteriores a la reunión

informal de octubre, los dos líderes de la isla habían mostrado interés en poder alcanzar un acuerdo sobre nuevos puntos de paso lo antes posible. No obstante, al finalizar el año no había aun resultados concretos. En los primeros días de enero de 2025 algunos medios se hicieron eco de la previsión de una reunión entre Tatar y Christodoulides para el 20 de enero, en la que abordar la cuestión de los puntos de paso. Respecto a un futuro encuentro informal en formato ampliado, incluyendo a las potencias garantes (Grecia, Reino Unido, Türkiye), Stewart señaló que estaban en marcha los preparativos para tal encuentro. Se prevé que la reunión sea auspiciada por el secretario general de la ONU e incluya discusiones sobre cómo avanzar en el proceso.

Aun si no se reiniciaron las negociaciones formales al alto nivel político, el diálogo continuó en otros niveles. El asesor especial del secretario general de la ONU mantuvo reuniones con los dos líderes de Chipre, así como con los negociadores jefe y con diferentes actores políticos, sociales y económicos, locales e internacionales. Prosiguió el formato de diálogo entre el negociador grecochipriota, Menelaos Menalaoufor, el representante especial turcochipriota, Günes Onar, y el asesor especial, Colin Stewart, con reuniones periódicas. También se mantuvo el diálogo al nivel de los co-coordinadores de los comités técnicos y dentro de los propios comités técnicos, con resultados dispares.<sup>36</sup>

## Género, paz y seguridad

En el marco del proceso de diálogo, la enviada personal del secretario general de la ONU, María Ángela Holguín Cuéllar, mantuvo reuniones con organizaciones de mujeres, en el marco de las consultas con actores sociales durante su mandato. Por otra parte, el comité de igualdad de género –uno de los 12 comités técnicos del proceso de diálogo– se mantuvo prácticamente inactivo hasta mayo, en que reinició sus actividades, según informó Naciones Unidas.<sup>37</sup> En el periodo entre junio y diciembre se reunió en dos ocasiones, un ritmo inferior al de otros comités. El informe del secretario general de la ONU señaló que los 12 comités técnicos tenían paridad de género, pero que el comité requería de más apoyo político para implementar el plan de acción adoptado en 2022 por el comité con respaldo de los dos líderes de la isla –plan orientado a promover la integración de la perspectiva de género en el proceso negociador y la participación sustantiva de mujeres.<sup>38</sup> Mujeres de ambas comunidades de la isla continuaron involucradas en la construcción de paz. Se creó una

33 Secretario general de la ONU, *Informe del Secretario General sobre su misión de buenos oficios en Chipre*, S/2025/7, 3 de enero de 2025.

34 Naciones Unidas, “Readout of the Secretary-General’s informal dinner with the Leader of the Greek Cypriot Community and the Leader of the Turkish Cypriot Community”, *UN Cyprus Talks*, 16 de octubre.

35 Véase Cyprus Mail, “Tatar repeats demands for sovereignty, direct flights, trade before Cyprus talks”, Cyprus Mail, 14 de octubre de 2024; Presidencia de la República Turca de Chipre, *President Ersin Tatar holds tête-à-tête meeting with María Ángela Holguín Cuéllar, Personal Envoy of the United Nations Secretary-General*, 13 de junio de 2024.

36 Para más información sobre el diálogo en los comités técnicos, véase: Secretario general de la ONU, *Informe del Secretario General sobre su misión de buenos oficios en Chipre*, S/2025/7, 3 de enero de 2025.

37 Secretario general de la ONU, *Informe del Secretario General sobre su misión de buenos oficios en Chipre*, S/2024/526, 5 de julio de 2024.

38 Secretario general de la ONU, *Informe del Secretario General sobre su misión de buenos oficios en Chipre*, S/2025/7, 3 de enero de 2025.

nueva iniciativa en abril, la Coalición Bicomunal de Mujeres de Chipre (CWBC, por sus siglas en inglés), por mujeres de la isla para promover una solución inclusiva al conflicto. La CWBC alertó en julio del estancamiento del proceso y llamó al secretario general a un rediseño de las negociaciones, para que el proceso no recaiga solo en la responsabilidad de los dos líderes y se adopte un enfoque más participativo y transparente. Esta nueva coalición realizó diversas actividades en la segunda mitad del año, con apoyo de la Embajada de Irlanda.

| Serbia – Kosovo             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Actores negociadores</b> | Serbia, Kosovo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Terceras partes</b>      | UE, ONU, EEUU, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Acuerdos relevantes</b>  | 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), Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización de las Relaciones entre Kosovo y Serbia (2023) y su anexo asociado (2023) |

**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 interna internacional de Kosovo con mandato del Consejo de Seguridad de la ONU (resolución 1244, de 1999), en 2006 se abrió un proceso de discusión del estatus bajo paraguas de la ONU. Kosovo dio apoyo a la propuesta del enviado especial del secretario general, Martti Ahtisaari, de independencia supervisada internacionalmente y descentralización para la minoría serbia de Kosovo, mientras Serbia la rechazó. Siguió nuevos intentos de diálogo facilitados por una troika (EEUU, UE, Rusia) que fracasaron. En 2008 Kosovo proclamó unilateralmente la independencia y se comprometió a implementar el plan Ahtisaari. El inicio de un nuevo proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo en 2011 bajo facilitación de la UE (Proceso de Bruselas) abrió las puertas al acercamiento en cuestiones técnicas y políticas. Desde su inicio se realizaron avances, 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, el proceso negociador afronta numerosas dificultades, por desacuerdos sustantivos en temas pendientes y por la falta de implementación de pactos previos. Otros desafíos abarcan tensiones intercomunitarias y entre instituciones kosovares y población serbokosovar, así como déficits en justicia transicional.

**El proceso de diálogo permaneció en gran parte estancado, mientras se incrementó la tensión entre**

**Kosovo y Serbia y en el norte de Kosovo.**<sup>39</sup> Como ejemplo de ello, un año después de los graves hechos de 2023 en Banjska/Banjskë,<sup>40</sup> una explosión en un canal suministrador de agua a las principales centrales eléctricas de Kosovo y de la cual Pristina acusó a grupos dirigidos por Serbia –que negó involucramiento–, puso de manifiesto la urgente necesidad de diálogos multinivel. Algunos análisis señalaron que el nivel de confianza entre Serbia y Kosovo estaba en mínimos históricos.<sup>41</sup>

Durante 2024 no se celebraron por falta de acuerdo reuniones en el formato trilateral (presidente serbio, Aleksandar Vucic; primer ministro kosovar, Albin Kurti; y alto representante de la UE, Josep Borrell). En relación al intento fallido de reunión trilateral de junio, Borrell señaló que las precondiciones del primer ministro kosovar para reanudar el formato trilateral eran: la firma y formalización de los acuerdos de Bruselas y de Ohrid de 2023; la retirada de una carta de diciembre de 2023 de la entonces primera ministra serbia, Ana Brnabic, a la UE, en que Brnabic calificaba de política y no vinculante la declaración resultante de la cumbre de la UE y los Balcanes, y solo aceptable sin un reconocimiento ni de facto ni *de iure* a Kosovo; y la entrega por Serbia a la justicia kosovar de varios participantes en la emboscada militar de Banjska/Banjskë. No hubo reunión trilateral en junio, aunque sí reuniones por separado con el alto representante de la UE el 26 de junio.

En septiembre, el presidente de Serbia enunció siete precondiciones para poder avanzar en el proceso de diálogo: elecciones en el norte de Kosovo; implementación del artículo 9 del acuerdo de Bruselas de 2013<sup>42</sup> y retorno de los serbokosovares a la Policía del norte de Kosovo; retorno de los jueces y fiscales serbokosovares a las funciones judiciales; retirada de las unidades especiales de la Policía de Kosovo del norte de Kosovo; establecimiento inmediato de la comunidad de municipios de mayoría serbia de Kosovo (A/CSMM, por sus siglas en inglés); implementación de garantías de la UE y EEUU de diciembre de 2022 y liberación de detenidos en protestas; habilitación de pagos y servicios postales. Aunque no se reemprendió el diálogo trilateral al alto nivel político, sí hubo reuniones trilaterales al nivel de los negociadores jefes con el representante especial de la UE, Miroslav Lajcak (la última de ellas en diciembre), así como reuniones por separado de este y otros actores facilitadores con representantes de las partes en conflicto.

**Dos de los temas principales continuaron siendo el ingreso de Kosovo en organizaciones internacionales y el establecimiento de la A/CSMM.** El Comité de

39 Véase el resumen de Serbia-Kosovo en el capítulo 2 (Tensiones) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2025! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2025.  
40 Véase el resumen de Serbia-Kosovo en el capítulo 2 (Tensiones) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2024! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2024.  
41 Morina, Engjellushe, *Cast no shadow: How the EU can advance the Kosovo-Serbia dialogue process*, European Council of Foreign Relations, 30 de octubre de 2024.  
42 Véase el artículo 9 en Brussels Agreement. First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations.

Ministros del Consejo de Europa no incluyó en la agenda de mayo la cuestión de la entrada de Kosovo –pese a la recomendación de la Asamblea Parlamentaria–, posponiendo la decisión. El Quinteto (EEUU, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido) había llamado en diversas ocasiones a Kosovo a tomar pasos concretos para el establecimiento de la A/CSMM. Además, previo a la cumbre del Comité, los líderes de Alemania, Francia e Italia, en una carta conjunta de mayo, habían instado a Kosovo a presentar ante el Tribunal Constitucional de Kosovo el borrador de estatuto de la A/CSMM dado a conocer en 2023 por el representante especial de la UE, como paso hacia adelante en el proceso. Asimismo, rechazaron la propuesta de Kosovo de que Pristina elaborase otro borrador de estatuto diferente en consultas con los actuales alcaldes de los municipios, debido a la situación en esas localidades (actualmente sin representación serbokosovar).<sup>43</sup> Previamente, a inicios de mayo el primer ministro kosovar había rechazado que la creación de la A/CSMM fuese una condición para la votación del Consejo de Europa y había señalado que el borrador de la A/CSMM de la UE no representaba aun un documento formal, alegando que Serbia no lo había aceptado. Para la UE, tanto Kurti como Vucic respaldaron la propuesta cuando fue presentada por Lajcak en 2023. Durante el resto de año la cuestión de la A/CSMM permaneció encallada.

**Actores internacionales (ONU, UE, Quinteto) expresaron preocupación por diversas medidas unilaterales adoptadas por Kosovo en 2024** con efectos negativos socioeconómicos en la población serbokosovar y que desencadenaron protestas, e instaron a abordar los temas bajo el paraguas del proceso de diálogo facilitado por la UE.<sup>44</sup> El representante especial de la UE señaló que la situación de tensión llevaba a su equipo a involucrarse en gestión de crisis y desescalada en lugar de focalizarse en la normalización de relaciones.

**Otro foco de confrontación que atravesó el proceso de diálogo fue la adopción por el Gobierno de Serbia en octubre de un proyecto de ley que declara a Kosovo “zona de especial protección” y otro que organiza y otorga competencias a las autoridades judiciales serbias para el procesamiento de delitos cometidos en Kosovo.** Kosovo calificó la legislación de acción hostil contra su integridad territorial y soberanía. EEUU, la

UE y Alemania instaron a Serbia a reconsiderar sus decisiones, al considerar que incumplía las obligaciones del proceso de diálogo, y llamaron a Serbia y a Kosovo a implementar el acuerdo de Ohrid de 2023. Por otra parte, tras un rechazo inicial de la Comisión Electoral Central en diciembre a que el partido serbokosovar Lista Serbia participase en las elecciones parlamentarias de Kosovo de 2025, el panel de apelaciones certificó la aprobación a su participación. Lista Serbia –que junto a otros actores se retiró de las instituciones kosovares en noviembre de 2022– había decidido concurrir a los comicios. La UE y otros actores habían advertido contra la prohibición. La mayoría de los temas de los acuerdos del proceso de diálogo continuaron solo parcialmente implementados o pendientes de aplicación.<sup>45</sup> En positivo, en diciembre las partes acordaron los términos de referencia para el establecimiento de la comisión conjunta sobre personas desaparecidas.

## Género, paz y seguridad

Mujeres activistas de Serbia y Kosovo continuaron involucradas en iniciativas de promoción del diálogo y construcción de paz de la sociedad civil. Entre otras iniciativas, activistas pacifistas de ambos territorios se reunieron en Macedonia en noviembre, en un encuentro apoyado por la organización Kvinna till Kvinna (Suecia) para generar un espacio seguro de diálogo, abordar los retos que afronta la región y oportunidades de construcción de paz.

Una nueva investigación del Inclusive Security y del Research Institute of Development and European Affairs (RIDEA) puso de manifiesto la exclusión de las mujeres en la larga trayectoria del proceso de diálogo y la necesidad de promover su participación efectiva.<sup>46</sup> El informe “Shaping Peace: Women’s Inclusion in the Kosovo-Serbia Peace Process” analiza elementos de la situación actual de estancamiento del proceso, cuestiones relativas a la representación e inclusión de las mujeres a lo largo del proceso y elabora recomendaciones. Entre otros obstáculos a la inclusión, identifica actitudes sociales y expectativas en torno a los roles de género, actitudes en las instituciones e indiferencia por parte de actores estatales y políticos y la infrarepresentación en las negociaciones formales y en los procesos de toma de decisiones.

***El proceso de diálogo permaneció en gran parte estancado, mientras se incrementó la tensión entre Kosovo y Serbia y en el norte de Kosovo***

43 Véase la carta en: Kossev, (AP) *France, Germany and Italy wrote to Kurti: Draft of the European Statute of the Sea Association/Council to the Constitutional Court, the ball is in your court*, 16 de mayo de 2024.

44 Véase el resumen de Serbia-Kosovo en el capítulo 2 (Tensiones) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2025! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2025.

45 European Commission, *Kosovo\* 2024 Report*, Brussels, SWD(2024) 692 final, 30 de octubre de 2024.

46 Research Institute of Development and European Affairs y Inclusive Security, *Shaping Peace: Women’s Inclusion in the Kosovo-Serbia Peace Process*, abril de 2024.

| Türkiye (PKK)               |                                              |
|-----------------------------|----------------------------------------------|
| <b>Actores negociadores</b> | Gobierno, PKK, partidos políticos de Türkiye |
| <b>Terceras partes</b>      | --                                           |
| <b>Acuerdos relevantes</b>  | --                                           |

#### Síntesis:

El conflicto armado que desde 1984 enfrenta a Türkiye y el grupo armado kurdo PKK ha sido escenario de iniciativas de diálogo en diferentes etapas. El PKK evolucionó en los años 90 desde una guerrilla con objetivos de un Estado kurdo independiente a un movimiento armado con demandas de descentralización dentro de Türkiye, derechos culturales y políticos y reconocimiento constitucional para la población kurda. La detención y encarcelamiento del líder del PKK, Abdullah Öcalan, en 1999 intensificó ese tránsito y la búsqueda de vías de resolución. En los años 90 se produjeron contactos entre actores estatales y el PKK, pero que resultaron fallidos. Entre 2008 y 2011 el Gobierno y el PKK mantuvieron diálogo no público (“Conversaciones de Oslo”). Fue acompañado en la esfera pública de la iniciativa gubernamental “Apertura Kurda”, que incluyó medidas limitadas como recuperación de topónimos kurdos y levantamiento de algunos obstáculos al idioma kurdo. El diálogo de Oslo se canceló, pero entre 2013 y 2015 se dio paso a una nueva fase de diálogo, anunciada públicamente, entre el Gobierno, Öcalan y el PKK, con participación del partido político prokurdo HDP. El proceso se truncó en 2015, con acusaciones entre las partes. La ruptura estuvo influida por factores locales y regionales, incluyendo el contexto de guerra en Siria, la expansión y control territorial en ese país por milicias kurdas con vínculos con el PKK (YPG/YPG) y que establecieron una administración regional autónoma, y la posición de Türkiye hacia los kurdos de Siria. En años posteriores el conflicto armado enfrentó a Türkiye y al PKK (y actores armados afines) principalmente en el norte de Iraq y de Siria. En 2024 comenzó en Türkiye una nueva iniciativa de diálogo.

**Se dieron pasos exploratorios en Türkiye que podrían desembocar en un nuevo proceso de diálogo para la resolución del conflicto armado con el PKK, aunque confluían dificultades e incertidumbre sobre la dirección futura de la incipiente iniciativa.** Los pasos dados involucraron tanto diálogo exploratorio con el PKK como planes de consultas entre partidos políticos. Por una parte, informaciones periodísticas publicadas en octubre señalaron la existencia de conversaciones exploratorias –iniciadas en abril, según trascendió a finales de año<sup>47</sup>– entre representantes del Gobierno turco y el líder del PKK, Abdullah Öcalan,<sup>48</sup> quien permanece en prisión desde 1999. Según esas fuentes, el diálogo estaría encaminado a una posible reanudación de negociaciones con el grupo y Öcalan habría transmitido al liderazgo del PKK que era tiempo de discutir el abandono de las armas.

Por otra parte, en el ámbito político en el último trimestre se produjeron diversos discursos y algunos gestos conciliatorios, autorización a dos visitas a Öcalan (una familiar y otra política) y planes de reuniones entre partidos políticos. Actores políticos clave señalaron la existencia de una oportunidad histórica, aunque con

enfoques y matices diferentes (discurso antiterrorista y de exigencia de disolución del PKK por parte del Gobierno y el partido aliado MHP, y enfoque de necesidad de un proceso de paz, por parte de actores políticos kurdos). Uno de los detonantes de este nuevo impulso político fue un discurso el 22 de octubre de Devlet Bahçeli, líder del partido ultranacionalista turco Partido de Acción Nacionalista (MHP) y aliado del presidente turco, Recep Tayyip Erdogan. Bahçeli lanzó la propuesta de levantamiento de la situación de aislamiento de Öcalan si declaraba el fin de la actividad armada y la disolución de su organización. Precedió al discurso otro gesto, un apretón de manos de Bahçeli a parlamentarios del partido pro-kurdo DEM al inicio del curso parlamentario, el 1 de octubre, y comentarios de Bahçeli ante la prensa sobre el inicio de un nuevo periodo y el deber de establecer la paz en Türkiye. El presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, mostró apoyo a Bahçeli y señaló el inicio de un nuevo periodo de distensión y una “oportunidad histórica para terminar con el terrorismo”. Según Erdogan, los esfuerzos iniciados iban en la línea de promover la disolución el PKK y su abandono incondicional de las armas, y de permitir al movimiento político –en referencia al partido prokurdo DEM– establecerse como un partido de Türkiye. El DEM –que históricamente ha defendido una solución dialogada al conflicto– afirmó su voluntad de iniciar una iniciativa de paz, pero remarcó que el fin del aislamiento era un requisito para el inicio de un proceso de paz en cualquiera de sus formas. El principal partido opositor, el CHP, expresó apoyo con cautela y señaló la importancia de abordar y resolver el conflicto a través del Parlamento y no reducir el diálogo a la figura de Öcalan.

Otros pasos que apuntaron a una posible nueva iniciativa incluyeron la autorización de las autoridades turcas a una visita a Öcalan por parte de su sobrino y diputado del DEM, Ömer Öcalan, el 23 de octubre (primera visita al líder del PKK en 43 meses). Según Ömer Öcalan, Abdullah Öcalan trasladó el mensaje de que si las condiciones eran las adecuadas, él tenía “el poder teórico y práctico” para llevar el proceso desde la situación de violencia a un escenario legal y político. Como paso especialmente significativo, una delegación del DEM fue autorizada a visitar a Abdullah Öcalan el 28 de diciembre. La integraron la veterana dirigente y parlamentaria kurda Pervin Buldan y el también parlamentario Sırrı Süreyya Önder, los dos involucrados en el anterior proceso de diálogo. En su comunicado posterior a la visita explicaron siete puntos del enfoque trasladado por Öcalan, que incluían la importancia de que todos los actores políticos en Türkiye dejen de lado cálculos cortoplacistas y contribuyan al proceso de forma positiva, con el Parlamento de Türkiye como una de las principales plataformas para esas contribuciones. También señaló que el contexto regional añadía

47 Zaman, Amberin, “Syria's Kurds faced with all-out war as Turkey, Sunni allies target Kobani”, *Al-Monitor*, 10 de diciembre de 2024.

48 Zaman, Amberin, “Turkey mulls peace talks with Kurds amid fears of Israeli strike on Iran”, *Al-Monitor*, 10 de octubre de 2024.

urgencia a la resolución de la cuestión kurda, afirmó tener la “necesaria competencia” y determinación para contribuir al “nuevo paradigma” promovido por Bahçeli y Erdogan. Señaló que la delegación trasladaría su aproximación a los actores estatales y políticos. Y, significativamente, afirmó estar preparado para dar pasos positivos y realizar “el necesario llamamiento”, en referencia a un potencial llamado al fin de la lucha armada. El año finalizó con la previsión de reuniones en los primeros días de enero de 2025 entre la delegación del DEM con los partidos políticos parlamentarios, en las que compartir resultados de la visita a Öcalan y perspectivas sobre el nuevo escenario.

Pese a los pasos exploratorios, concurrían dificultades e incertidumbre por diversos factores. Entre otros, la desconfianza entre las partes; la continuación de medidas de represión contra actores políticos y sociales kurdos (incluyendo nuevas destituciones de alcaldes electos del DEM e imposición de figuras designadas por el Estado); el riesgo de *spoilers* (con un nuevo atentado en octubre en Ankara reivindicado por el PKK,<sup>49</sup> aunque el grupo lo desvinculó de la nueva iniciativa de diálogo en marcha); y las interrelaciones con la situación en Siria. La caída del régimen de Bashar al-Assad, a causa de la ofensiva militar del HTS, abrió un nuevo

escenario de transición en el país vecino,<sup>50</sup> en el que estaba pendiente el encaje de la cuestión kurda siria. Türkiye y las facciones del SNA –apoyadas por Ankara– intensificaron los ataques contra áreas del noreste bajo control de las milicias kurdas YPG/YPJ (predominantes en la coalición SDF, apoyada por EEUU; y con vínculos con el PKK) y exigieron su disolución y desarme. En diciembre, por primera vez, las SDF reconocieron la existencia de combatientes del PKK entre sus filas. Las SDF iniciaron contactos y diálogo con el HTS y, en paralelo, mantenían contacto indirecto con Türkiye.

## Género, paz y seguridad

La delegación del DEM que visitó al líder del PKK, Abdullah Öcalan, y que tenía previsto posteriores encuentros con los principales partidos políticos de Türkiye, incluyó a Pervin Buldan, parlamentaria del DEM, ex co-líder del HDP (predecesor del DEM) y defensora de los derechos humanos de las mujeres. El movimiento kurdo de mujeres, bajo el paraguas del TJA, emitió un comunicado en diciembre en que saludaba la reunión de la delegación del DEM con Öcalan y llamaba a las alianzas de las fuerzas democráticas para poner fin a las guerras. El TJA también demandó el fin del aislamiento de Öcalan.

---

49 Véase el resumen sobre Türkiye (PKK) en el capítulo 1 (Conflictos armados) de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2025! Informe sobre conflictos armados, derechos humanos y procesos de paz*, Barcelona: Icaria, 2025.

50 Véase el resumen sobre Siria en el capítulo 6 (Negociaciones de paz en Oriente Medio).