

5. Negociaciones de paz en Europa

- Un 13% de los procesos de paz en el mundo en 2025 (siete de los 53 casos) tuvieron lugar en Europa.
- En 2025 se reanudaron las negociaciones entre Rusia y Ucrania, en diferentes formatos y con mediación de la Administración Trump, pero el diálogo afrontó múltiples obstáculos.
- Armenia y Azerbaiyán alcanzaron un acuerdo de paz y de normalización de relaciones, aunque a finales de año seguía pendiente de firma y sujeto a condiciones reclamadas por Bakú.
- Se produjo un cierto impulso en el proceso de paz en Chipre en 2025, a través de encuentros informales y algunas medidas de confianza, pero sin reanudación aún de las negociaciones formales.
- El proceso en Türkiye generó algunos resultados significativos en el ámbito militar, como la decisión del PKK de disolución y finalización de la lucha armada.

El presente capítulo analiza los principales procesos y negociaciones de paz en Europa durante 2025. 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 2025.

Tabla 5.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en Europa en 2025

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Armenia – Azerbaiyán ¹	Armenia, Azerbaiyán	EEUU, UE ²
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 ³	OSCE, UE, ONU, EEUU, Rusia ⁴
Moldova (Transnistria)	Moldova, autoproclamada República de Transnistria	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU, UE ⁵
Serbia – Kosovo	Serbia, Kosovo	UE, ONU, EEUU, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia
Rusia – Ucrania	Rusia, Ucrania	EEUU, Arabia Saudita, Türkiye, Centre for Humanitarian Dialogue, CICR, ONU, OEIA, Vaticano, Qatar, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Suiza ⁶
Türkiye (PKK)	Gobierno, PKK, partidos políticos de Türkiye	Representantes políticos de la Región del Kurdistan (Iraq) ⁷

1. A partir de la edición 2024, este anuario dejó 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. Las negociaciones entre Armenia y Azerbaiyán en 2025 se llevaron a cabo sin mediación de terceras partes en algunos niveles/ámbitos, mientras que recibieron apoyo externo en otros, incluido el apoyo de mediación estadounidense en 2025.

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.

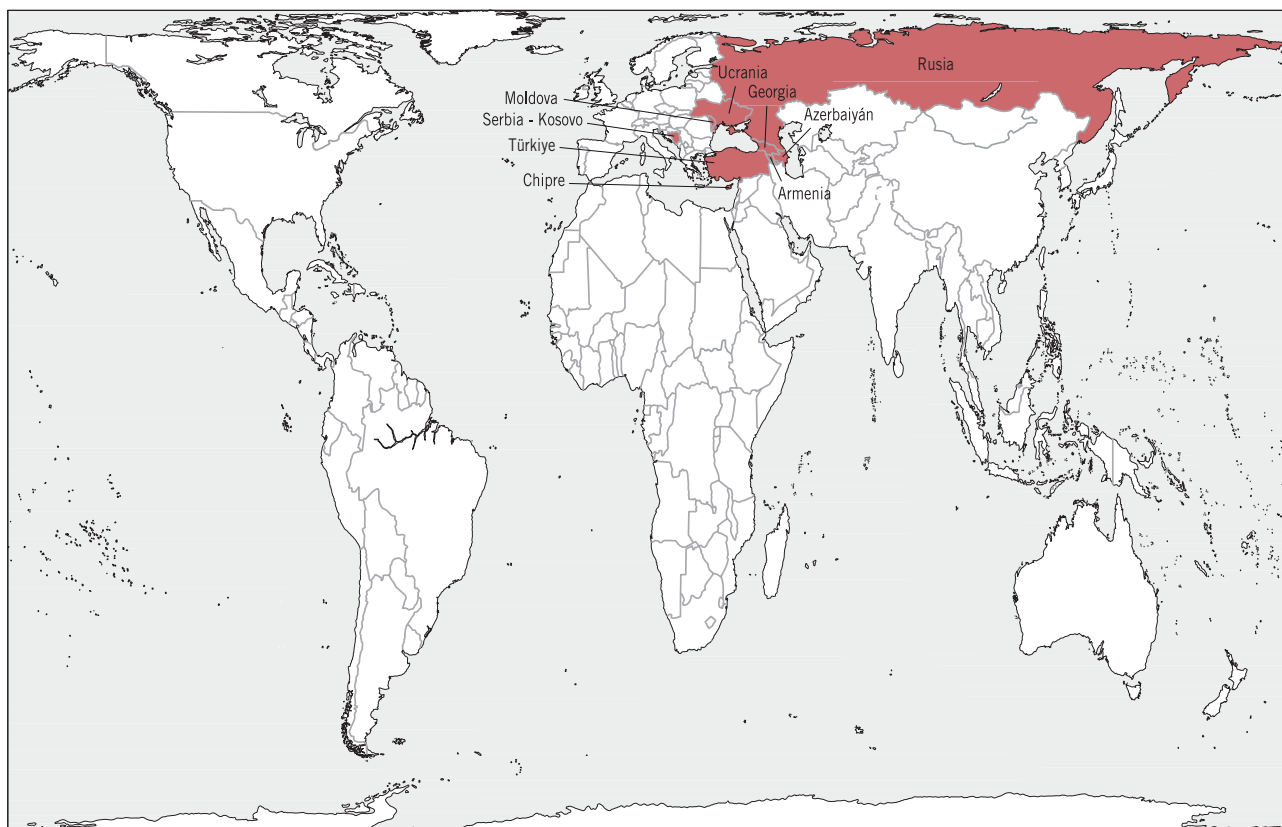
4. Ibid.

5. A partir de 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. Quedó activo el formato entre negociadores jefe, facilitado por la OSCE, al que asistieron al menos durante un tiempo 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 dialogo activos 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.

7. El proceso de diálogo en Türkiye no tiene oficialmente terceras partes, pero representantes políticos de la Región del Kurdistan iraquí han desempeñado funciones de apoyo al proceso.

Mapa 5.1. Negociaciones de paz en 2025 en Europa



■ Países con procesos y negociaciones de paz en Europa en el año 2025

5.1 Negociaciones en 2025: tendencias regionales

En este capítulo se analizan siete casos de procesos de paz que tuvieron lugar en 2025 en Europa y que representan un 13% de las negociaciones a nivel global en el último año. A diferencia de 2024, el año estuvo marcado por la reactivación de las negociaciones político-militares entre Rusia y Ucrania, con mediación de EEUU, que se sumaron al diálogo en torno a cuestiones humanitarias, si bien el proceso continuó afrontando importantes obstáculos y no se logró un alto el fuego. Asimismo, el proceso iniciado en 2024 entre el Gobierno de Türkiye y el grupo armado kurdo PKK evolucionó en 2025 hacia un proceso de negociación más consolidado, con resultados significativos en el ámbito militar, incluido el anuncio de disolución del grupo armado, aunque con incertidumbre sobre su futuro recorrido y alcance. Junto a estos dos procesos vinculados a conflictos armados activos, los otros cinco procesos de diálogo se refirieron a situaciones de tensión prolongada de diferente intensidad en el Cáucaso Meridional (Armenia-Azerbaiyán y Georgia en relación a

Abjasia y Osetia del Sur), Europa Oriental (Moldova en relación con 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 cinco de los siete casos, además de a Estados, el diálogo involucraba a entidades autoproclamadas como Estados (Abjasia, Osetia del Sur, Transnistria, República Turca del Norte de Chipre y Kosovo), mientras que solo Kosovo tenía amplio reconocimiento internacional como tal.⁸ Dos de los procesos mantuvieron un carácter principalmente interestatal (Armenia-Azerbaiyán y Rusia-Ucrania), mientras que el caso de Türkiye (PKK) continuó siendo el único en el que participó una insurgencia armada activa, aunque el grupo armado anunció en 2025 la finalización de la lucha armada y su disolución, como parte del proceso de diálogo. En múltiples contextos siguió siendo evidente el peso de factores regionales e internacionales en los procesos negociadores, así como la influencia de dinámicas geopolíticas más amplias, especialmente

Los procesos de paz en Europa en 2025 representaron un 13% de casos a nivel mundial

8. 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.

la confrontación entre Rusia y EEUU/OTAN/UE, que continuó proyectándose de manera transversal sobre varios escenarios, en particular Moldova, Georgia y el propio conflicto entre Rusia y Ucrania.

Respecto a las **terceras partes**, todos los procesos de la región contaron con implicación de partes externas en grados diferentes en funciones de apoyo al diálogo, incluyendo mediación y facilitación, incluyendo en el caso de Türkiye (PKK) que incluyó formas indirectas de apoyo regional. Las autoridades de la Región del Kurdistán de Iraq desempeñaron algunas funciones de apoyo al proceso de diálogo de Türkiye, en coordinación con el Gobierno turco.

En 2025 se tendió a una mayor heterogeneidad en la tipología de las terceras partes y a una reducción del espacio y recursos de los organismos intergubernamentales. Por una parte, la UE, OSCE y ONU siguieron teniendo un papel protagónico en algunos procesos. Fue el caso de la UE en el proceso entre Serbia y Kosovo y como co-facilitadora en el proceso conocido como Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID, por sus siglas en inglés) que involucra a Georgia, Abjasia, Osetia del Sur y Rusia, y con un rol como parte interesada en el diálogo chipriota. La OSCE continuó siendo el actor mediador en el diálogo entre Moldova y Transnistria y co-facilitador en las GID. La ONU continuó desempeñando buenos oficios en el proceso de diálogo de Chipre, co-facilitó las GID y desempeñó apoyo secundario al diálogo entre Serbia y Kosovo facilitado por la UE, a través de las funciones de la misión UNMIK. No obstante, 2025 fue el año en que Armenia y Azerbaiyán pactaron solicitar conjuntamente a la OSCE la disolución del llamado Proceso de Minsk de la OSCE y sus estructuras asociadas –arquitectura de mediación de la OSCE cuya eliminación exigía Azerbaiyán. Por otra parte, en el marco del proceso de reforma de Naciones Unidas UN80 Initiative –que está suponiendo reorganización, fusión y reducción de organismos y puestos en un contexto de restricción de fondos– estaba prevista la reducción de la Oficina del Representante de Naciones Unidas para las Discusiones Internacionales de Ginebra (UNRGID).

En cambio, **en 2025 se incrementó el papel de los Estados como terceras partes en Europa.** Sobresalió el papel de EEUU, bajo la Administración de Donald Trump, que se involucró en el proceso entre Armenia y Azerbaiyán –aunque este proceso continuó teniendo

una dinámica de negociación bilateral directa relevante, en la que se apoyó EEUU– y entre Rusia y Ucrania. En ambos casos, EEUU intervino promoviendo intereses propios de Estado y de empresas privadas, plasmados en acuerdos bilaterales económicos y comerciales alcanzados durante el año con Armenia, con Azerbaiyán y con Ucrania, ventajosos para EEUU. La aproximación de EEUU en las negociaciones entre Rusia y Ucrania incluyó vaivenes de enfoques y prioridades y presión mayormente hacia Ucrania. En conjunto, su intervención en estos procesos se asemejó a una lógica transaccional y al concepto emergente de “establecimiento de la paz transaccional”, con elementos de priorización de aproximaciones bilaterales, basado en intereses –frente a valores e inclusión– y con foco en pactos a corto plazo.⁹ Otros Estados se involucraron también en funciones de apoyo al diálogo en las negociaciones Rusia–Ucrania, como Arabia Saudita, Türkiye, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Suiza.

Respecto a las **agendas de negociación**, estas continuaron siendo diversas, en base a las circunstancias y características de cada proceso y a las demandas de los diferentes actores en conflicto. Los temas fueron diversos y no en todos los casos trascendieron con detalle los ejes y el estado de las discusiones de cada ronda. En los dos procesos vinculados a conflictos armados activos, Türkiye (PKK) y Rusia-Ucrania, la cuestión de **altos el fuego y temas relacionados con el ámbito militar** tuvieron un papel predominante en 2025. En Türkiye, el PKK decretó un alto el fuego unilateral en marzo y en mayo anunció la disolución de su estructura organizativa y la finalización de la lucha armada y en la segunda mitad hizo gestos simbólicos de desarme y retiró sus fuerzas en Türkiye al norte de Iraq. El Gobierno no correspondió con un alto el fuego formal, pero sí con cierta distensión militar, mientras en paralelo exigió la disolución de todos los grupos armados vinculados al PKK, incluyendo en Iraq y Siria. Algunos análisis señalaron que ambos actores

mantuvieron medidas de militarización en el norte de Iraq.¹⁰ En todo caso, el proceso entre el Gobierno y el PKK transcurrió sin transparencia en torno a los posibles términos de negociación en las cuestiones militares. En el proceso entre Rusia y Ucrania las partes debatieron sobre un posible alto el fuego impulsado por EEUU, sin resultados. En marzo EEUU, Rusia y Ucrania anunciaron acuerdos de alto el fuego en infraestructuras energéticas y de navegación segura en el Mar Negro, pero no prosperaron. Intentos posteriores de negociar un alto

Todos los procesos de la región contaron con implicación de partes externas en grados diferentes en funciones de apoyo al diálogo

En las agendas de las negociaciones en los dos conflictos armados en la región, Rusia-Ucrania y Türkiye (PKK), las cuestiones militares como altos el fuego y desmovilización, tuvieron un papel destacado

9. Hellmüller, Sara y Salaymeh, Bilal (2025). Transactional peacemaking: Warmakers as peacemakers in the political marketplace of peace processes. *Contemporary Security Policy*, 46(2), 312–342. <https://doi.org/10.1080/13523260.2024.2448908>.
10. Véase el resumen sobre Türkiye (PKK) en el capítulo 1 (Conflictos armados) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2026! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2026.

el fuego fracasaron, y EEUU se movió hacia la posición rusa de descartar la necesidad de un alto el fuego en las negociaciones. Como parte de las negociaciones político-militares reanudadas en 2025, Rusia y Ucrania abordaron en formatos directos e indirectos con mediación de EEUU cuestiones relativas a los términos para un acuerdo de finalización del conflicto armado, incluyendo **cuestiones militares, políticas y territoriales**.

Por otra parte, 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. Este fue también un tema introducido en 2024 en el proceso de Moldova, cuando Transnistria reclamó alcanzar un acuerdo de documento de compromiso con los medios pacíficos de resolución del conflicto. No hubo resultados concretos en ese ámbito en 2025. Moldova subrayó que los parámetros de un arreglo al conflicto solo pueden basarse en el respeto a la soberanía e integridad territorial de Moldova. Como en años anteriores, Moldova y Transnistria abordaron una amplia diversidad de temas en las reuniones facilitadas por la OSCE, incluyendo la crisis energética.

En otros procesos las agendas fueron también heterogéneas. Armenia y Azerbaiyán y Serbia y Kosovo negociaron diferentes cuestiones enmarcadas en procesos que buscan la **normalización de relaciones**. Bajo esa óptica, Bakú y Yereván alcanzaron un acuerdo de paz, pendiente de ratificar, que incluía elementos como el reconocimiento y respeto a la soberanía y la integridad territorial, la abstención del uso de la fuerza contra la integridad territorial y la independencia política, la no intervención en asuntos internos y la retirada de procedimientos interpuestos en el ámbito judicial, entre otros. Además, también abordaron, de la mano de la mediación de EEUU, cuestiones de conexión por tren, carreteras, oleoductos y gaseoductos, entre otros. Serbia y Kosovo, por su parte, continuaron abordando desacuerdos relativos al proceso de normalización de relaciones. En el caso del proceso de diálogo chipriota, el foco de las negociaciones estuvo en 2025 en la discusión de medidas de construcción de confianza. Por otra parte, en varios de los procesos de diálogo se abordaron **cuestiones humanitarias**. Entre otros casos, Rusia y Ucrania mantuvieron negociaciones y alcanzaron algunos acuerdos 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 lo relativo a la **evolución**, no se observó una tendencia uniforme. Destacaron avances ambivalentes en Armenia-Azerbaiyán y Türkiye, así como cierto reimpulso en Chipre. De manera más detallada, en clave

positiva, destacó el acuerdo alcanzado entre Armenia y Azerbaiyán, pendiente de ratificación, considerado un avance histórico hacia la normalización de relaciones tras décadas de conflicto. No obstante, el acuerdo incluía aspectos problemáticos desde un enfoque de derechos humanos y de justicia transicional, como retirar y descartar procedimientos interpuestos en el ámbito judicial, y omitía temas relativos a impactos de la disputa en las poblaciones y a medidas de abordaje de esos impactos. El proceso en Türkiye (PKK) registró avances en el ámbito militar, con anuncio de alto el fuego y disolución del PKK, retirada de guerrillas desde Türkiye al norte de Iraq y gestos simbólicos de desarme, que apuntaban a la entrada en una fase

diferente en el conflicto. No obstante, el proceso avanzaba lentamente, muy influido por las dinámicas geopolíticas en la región, con poca transparencia y con interrogantes sobre el alcance que tendrá el proceso en fases posteriores y si incluirá medidas relacionadas con las causas del fondo del conflicto. A su vez, el caso de Chipre experimentó cierto impulso, con la reactivación de contactos informales y la adopción de medidas de confianza, que contribuyeron a generar una dinámica más constructiva, aunque el proceso continuaba presentando obstáculos para la reanudación de las negociaciones al

más alto nivel político. En el caso de Rusia-Ucrania, la reanudación de negociaciones políticomilitares en diversos formatos supuso una novedad relevante respecto a años anteriores, pero el proceso avanzó con grandes dificultades, condicionado por posiciones antagónicas, exigencias de Rusia consideradas maximalistas y la persistencia de la confrontación armada, lo que redujo las perspectivas de un acuerdo a corto plazo.

Otros procesos continuaron caracterizándose por el estancamiento o la ausencia de avances sustanciales. El diálogo entre Serbia y Kosovo permaneció en gran medida bloqueado, afectado por la persistencia de desacuerdos estructurales, la falta de implementación de acuerdos previos y un contexto de creciente tensión, especialmente en el norte de Kosovo, que erosionó la confianza entre las partes. De manera similar, los procesos en Georgia y Moldova continuaron sin avances significativos, enmarcados en contextos de elevada complejidad política y geopolítica, donde las dinámicas de confrontación entre actores internacionales y las disputas internas limitaron las posibilidades de progreso.

En relación con la **participación e inclusividad**, los procesos continuaron caracterizándose por la ausencia de mecanismos formales de participación de la sociedad civil. Aun así, organizaciones de la sociedad civil continuaron demandando vías de participación. Hubo heterogeneidad en la aproximación de las terceras partes a la participación. La ONU se involucró

Los procesos de diálogo en Europa evolucionaron sin tendencia uniforme, con avances ambivalentes en algunos casos, como Armenia-Azerbaiyán y Türkiye, y estancamiento y fracasos en otros

activamente en consultas con actores de la sociedad civil, como en Chipre. Representantes de la OSCE mantuvieron encuentros con actores de la sociedad civil, aunque sin que trascendiera información sobre el grado de seguimiento de las consultas y su impacto. En contraste, países como EEUU llevaron a cabo enfoques de mediación centrados en las élites. En el proceso de Türkiye hubo algunas oportunidades de involucramiento de la sociedad civil a través de las audiencias organizadas por la comisión parlamentaria del proceso de paz. Por otra parte, en el proceso chipriota se discutió la posibilidad de creación de un órgano consultivo de la sociedad civil.

Por último, en lo relativo a la **perspectiva de género**, la mayoría de los procesos continuaron mostrando déficits significativos en participación de mujeres y en integración de esta perspectiva en las agendas de las negociaciones 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. No obstante, este comité continuó afrontando obstáculos para la implementación de su plan de acción. En los procesos en Europa las delegaciones de las partes en conflicto siguieron teniendo mayoritariamente liderazgos masculinos. En contraste, los organismos intergubernamentales sí incluyeron diversas mujeres en posiciones de mediación o facilitación en diversos procesos en la región. Las agendas negociadoras no incluyeron aspectos relacionados con los impactos de género de las disputas ni derechos humanos de las mujeres y población LGTBQ+. Organizaciones de mujeres se movilizaron en diferentes contextos para reclamar mayor participación y presentar demandas sobre temas específicos. Entre otros muchos casos, mujeres de Armenia expresaron preocupación sobre la falta de mecanismos para la participación de mujeres en el proceso con Azerbaiyán y la ausencia de mecanismos de justicia transicional, y alertaron de cómo el artículo 15 del acuerdo de marzo obliga a las partes a renunciar al uso de mecanismos internacionales de justicia.¹¹ A su vez, organizaciones de mujeres de procedencias diversas participaron en iniciativas de diálogo entre mujeres. Entre otras, organizaciones de la sociedad civil de mujeres chipriotas participaron en acciones encaminadas a fortalecer las alianzas entre ellas. También se produjeron algunas reuniones entre políticas kurdas y turcas de diferentes partidos de Türkiye, a puerta cerrada, promovidas por el ala de mujeres del partido prokurdo DEM, en el marco del proceso de diálogo en el país. Además, la Asamblea del Mujeres del DEM organizó durante el año encuentros en diferentes zonas del país con diferentes sectores de mujeres, incluyendo mujeres periodistas, mujeres de

diferentes grupos religiosos, organizaciones de mujeres, entre otras, para ampliar socializar la información y ampliar las discusiones sobre el proceso de diálogo.

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. En relación con el proceso encaminado a la normalización de relaciones entre **Türkiye y Armenia**, iniciado en 2022, se produjeron nuevos avances en 2025, impulsados a su vez por el acercamiento entre Armenia y Azerbaiyán y el impulso a la conectividad regional con apoyo de EEUU.¹² Se produjeron nuevas reuniones entre los representantes especiales de Türkiye y Armenia y también una histórica visita del primer ministro armenio,

Nikol Pashinián, a Türkiye, donde se reunió con el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan. Las partes abordaron cuestiones como la eventual futura reapertura de fronteras, la reactivación de conexiones ferroviarias y la conectividad aérea. No obstante, Türkiye reiteró que no abrirían su frontera terrestre con Armenia hasta la firma de un acuerdo final de paz entre Armenia y Azerbaiyán. En relación con **Türkiye–Grecia**, en 2025 continuaron coexistiendo

dinámicas de diálogo y episodios de tensión. A lo largo del año se mantuvieron contactos políticos y técnicos en el marco del proceso estructurado iniciado en 2023, orientados a reducir riesgos de escalada y mejorar los mecanismos de comunicación bilateral.

Con relación al conflicto en torno a Cataluña, a nivel político el partido político catalán independentista Junts –partido catalán gobernante durante el referéndum de independencia y, actualmente, en la oposición– anunció en octubre la ruptura de relaciones con el partido PSOE –principal partido del Gobierno de coalición en España–, tras un año de tensiones y de críticas de Junts al PSOE por incumplimientos de los acuerdos de noviembre de 2023. Previo a la ruptura de relaciones, el PSOE y Junts mantenían reuniones periódicas en Suiza desde finales de 2023, en el marco del acuerdo de finales de ese año de mesa de diálogo y de un mecanismo de coordinación y verificación a través de la figura del diplomático salvadoreño Francisco Galindo Vélez. Según informaron medios de comunicación en 2023, ese mecanismo estaba vinculado al Centro para el Diálogo Humanitario, información no confirmada oficialmente.¹³ Medios de comunicación informaron de que **la ruptura de relaciones con el PSOE anunciada por Junts implicaba la ruptura de negociaciones tanto en Suiza como en el Congreso de los Diputados**. Según medios, entre diciembre de 2023 y la ruptura de relaciones en 2025, se habían celebrado 19 reuniones en Suiza. No

11. Véase el resumen sobre Armenia-Azerbaiyán en este capítulo.

12. Véase el resumen sobre Armenia-Azerbaiyán en este capítulo.

13. Europa Press, “La fundación Henry Dunant, mediador en el desarme de ETA, será el verificador del PSOE y Junts en Ginebra”, *EP*, 30 de noviembre de 2023.

hubo información pública detallada sobre la agenda o compromisos de las reuniones de 2025. En febrero de 2025 Junts había retirado la tramitación de una cuestión de confianza contra el presidente del Gobierno estatal, Pedro Sánchez, como gesto de confianza al diplomático salvadoreño Francisco Galindo. Durante el año Junts puso el foco en temas como la falta de avances en la oficialización del catalán en la UE, la falta de aplicación de la ley de amnistía a su líder, Carles Puigdemont, y en sus demandas de delegación de competencias en materia migratoria.

Por otra parte, en relación al diálogo entre el **PSOE y ERC** –partido catalán socio en el gobierno catalán de coalición durante el referéndum de Cataluña y actualmente en la oposición–, en 2024 ambas formaciones habían suspendido temporalmente las reuniones con participación de un verificador internacional debido al ciclo electoral entrante entonces (elecciones vascas, catalanas y europeas). Los dos partidos mantuvieron diálogo y negociación durante el año en torno, incluyendo en torno a los temas del acuerdo de investidura entre ambos partidos tras las elecciones parlamentarias estatales de 2023, como el traspaso del servicio ferroviario de Rodalies (Cercanías), el sistema de financiación para Cataluña y la condonación de una parte de la deuda de Cataluña por parte del Estado. Algunos de estos temas involucraron negociaciones bilaterales y con el Gobierno de Cataluña pero se abordaron también como medidas para el conjunto de autonomías. A finales de año, PSOE y ERC ultimaban el pacto sobre el nuevo modelo de financiación autonómica. Al mismo tiempo, el diálogo y negociación coexistió con cierto grado de tensión y descontento de ERC. A principios de enero de 2026 el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, y el líder de ERC, Oriol Junqueras, mantuvieron una reunión en la sede de Presidencia, a petición de ERC, en que abordaron la continuidad de la legislatura y los acuerdos de 2023, entre otros. Trascendió que ambos habían tenido dos reuniones privadas antes de ese encuentro. La de enero fue la primera reunión pública desde que Junqueras salió de prisión en 2021 tras un indulto parcial ese año al líder de ERC y otros ex consellers.

Por otra parte, en 2025 el Tribunal Constitucional de España avaló la ley de amnistía, aprobada en 2024 por el Congreso de los Diputados (177 votos a favor, 172 en contra). La sentencia del tribunal, con seis votos a favor y cuatro en contra, establece que la ley de amnistía tiene encaje en la Constitución, no es arbitraria y responde a un fin legítimo, explícito y razonable.¹⁴ El dictamen avala el grueso de la ley y rechaza el recurso de inconstitucional presentado por el Partido Popular (PP), pero estimó parcialmente tres preceptos considerados menores. Durante 2025, el Tribunal Constitucional rechazó otros recursos presentados en 2024 contra la ley.

5.2 Análisis de casos

Europa Oriental

Moldova (Transnistria)	
Actores negociadores	Moldova, autoproclamada República de Transnistria
Terceras partes	OSCE, Ucrania, Rusia, EEUU, UE ¹⁵
Acuerdos relevantes	Acuerdo sobre los Principios para un arreglo pacífico del conflicto armado en la región del Dniéster de la República de Moldova (1992), Memorándum sobre las bases para la normalización de las relaciones entre la República de Moldova y Transnistria (Acuerdo de Moscú) (1997)

Síntesis:

Transnistria, un territorio de 4.000 km² y medio millón de habitantes, con mayoría de población rusohablante, legalmente bajo soberanía de Moldova y de facto independiente, es escenario desde los años noventa de un conflicto no resuelto en torno a su estatus. El conflicto emergió en la etapa final de la URSS, cuando se incrementaron los temores en Transnistria sobre una posible unificación entre una Moldova independiente y Rumanía –ambas con vínculos históricos y culturales–. Transnistria rechazó la soberanía de Moldova y se declaró independiente de esta. Se asistió a una escalada de incidentes, que derivaron en un conflicto armado en 1992. Un acuerdo de alto el fuego ese mismo año puso fin a la guerra y dio paso a un proceso de paz, con mediación internacional. Entre las principales cuestiones en disputa se incluye el estatus del territorio –defensa de la integridad estatal y aceptación de un estatus especial para la entidad, por parte de Moldova; y demanda de modelos de amplias competencias, como confederalismo e independencia plena, por parte de Transnistria. Otros ejes de disputa en la negociación incluyen la dimensión cultural y socioeconómica y la presencia militar rusa en Transnistria. Desde los inicios del proceso, ha habido diversas propuestas de solución, acuerdos parciales, compromisos y medidas de confianza en el marco del proceso de paz, así como fuertes obstáculos y etapas de estancamiento. También se han proyectado disputas internacionales de dimensión geoestratégica sobre este conflicto no resuelto, agravadas con la guerra en Ucrania.

En 2025 el proceso negociador continuó activo en el nivel de negociadores jefes y de grupos de trabajo conjuntos, pero sin reuniones entre los altos líderes políticos. El diálogo continuó afrontando dificultades, influido por un contexto regional de disputas geopolíticas. Se celebró una única reunión trilateral entre la OSCE y los negociadores jefe, en abril, facilitada por la jefa de misión de la OSCE en Moldova, Kelly Keiderling, y con participación también del nuevo representante especial de la presidencia de turno de la OSCE, Thomas Lenk. En la reunión, se constataron diferencias y obstáculos. Respecto a la cuestión en discusión introducida como novedad en 2024 por Transnistria sobre alcanzar un documento de compromiso con los medios pacíficos de resolución del conflicto, la representación de Moldova subrayó que los parámetros de un arreglo al conflicto solo pueden basarse en el respeto a la soberanía e integridad

14. Tribunal Constitucional, *Sentencia 137/2025*, 26 de junio de 2025.

15. A partir de 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. Quedó activo el formato entre negociadores jefe, facilitado por la OSCE, al que asistieron al menos durante un tiempo también los participantes del formato 5+2.

territorial de Moldova. Por otra parte, la delegación de Transnistria acusó a Moldova de impedir la reanudación del formato negociador 5+2.¹⁶ Moldova planteó otros temas relativos a la situación de derechos humanos en Transnistria e infraestructura de puestos no autorizados dentro de la llamada zona de seguridad, entre otros.¹⁷ El representante especial de la OSCE valoró positivamente las interacciones entre las partes en los meses anteriores, incluyendo en relación a la crisis energética y expresó confianza en que se diera paso a un fortalecimiento del diálogo entre los negociadores jefe así como del trabajo de los grupos de trabajo conjuntos. En clave positiva, las partes acordaron que los grupos de trabajo activarían reuniones a corto plazo. Previo a la reunión trilateral de abril, hubo reuniones por separado de representantes de la OSCE con cada una de las partes, incluyendo mediante visitas a Moldova de la presidenta de turno de la OSCE, la ministra de Exteriores de Finlandia, Elina Valtonen, en enero, y del nuevo representante especial de la OSCE, en febrero.

Durante el año, **el Gobierno de Moldova reafirmó su negativa a la reanudación del formato 5+2 mientras continúe la invasión rusa y guerra en Ucrania.** Las autoridades de Moldova afirmaron que estaban abiertas al reinicio del diálogo al nivel de altos líderes políticos (1+1) presencial o virtual, siempre y cuando las sedes de las reuniones fueran alternas e incluyan entre ellas a la capital de Moldova, Chisinau, alegando que en 2024 y 2025 las reuniones tuvieron lugar en Bender o Tiraspol. Desde 2023, las autoridades de Transnistria han alegado falta de garantías, restricciones y presiones derivadas de la reforma del código penal de Moldova introducida ese año, que prevé sanciones en casos de financiación e incitación al separatismo y conspiración contra Moldova, entre otros supuestos. **No se celebraron otras reuniones conjuntas entre los negociadores jefe, ni tampoco hubo encuentros al nivel de líderes políticos,** solo reuniones entre representantes de la OSCE y cada una de las partes en conflicto por separado, sin acuerdos concretos. En julio la jefa de misión de la OSCE, Kelly Keiderling, finalizó su mandato y en segunda mitad del año asumió la interlocución principal en esas reuniones la jefa interina de la misión Izabela Sylwia. Se celebraron algunas reuniones de grupos de trabajo conjuntos, como educación y asuntos económicos.

El proceso estuvo influido durante el año por el contexto general de elecciones parlamentarias en Moldova, marcadas por divisiones entre posiciones pro-UE y planteamientos de aproximación a Rusia, en un amplio ciclo electoral (anteriores elecciones presidenciales en 2024 y referéndum ese año sobre la inclusión en la Constitución de la integración en la UE como objetivo estratégico). El oficialista Partido de Acción y

Solidaridad (PAS) ganó los comicios. Obtuvo 55 de 101 escaños, 50,1% de los votos; frente al Bloque Patriótico, considerado afín a Rusia, que obtuvo el 24,2% en conjunto, pero que fue predominante en Transnistria y en la región autónoma de Gagauzia. Las elecciones fueron consideradas competitivas por la OSCE, aunque su misión electoral señaló un nivel sin precedentes de ataques híbridos, incluyendo financiación ilícita, campañas de desinformación y ciberataques, con origen de Rusia; así como deficiencias estructurales del sistema moldavo y reubicación de algunos colegios de Transnistria a territorio bajo control de Moldova.¹⁸ **Tras las elecciones y constitución del nuevo Gobierno, el diplomático y ex embajador de Moldova en Ucrania Valeriu Chiveri fue designado como nuevo viceprimer ministro para la Reintegración,** cargo que involucra las funciones de negociador jefe en el proceso de diálogo.

A finales de año el nuevo primer ministro moldavo, Alexandru Munteanu, anunció que **el Gobierno moldavo estaba preparando un plan para la reintegración del país, y que se estaba discutiendo con la UE y EEUU.** No trascendieron detalles del plan y Chiveri afirmó que el trabajo estaba en marcha y que la hoja de ruta se presentaría en el momento adecuado. Analistas señalaron que la UE presionaba a Moldova para avanzar en la reintegración de Transnistria en Moldova y que Bruselas ya no estaría dispuesta a una integración del país en el bloque comunitario en dos fases, en contraste con años anteriores en que la UE dejó abierta esa puerta.¹⁹

Género, paz y seguridad

Las delegaciones negociadoras de las partes en conflicto continuaron lideradas por negociadores jefe masculinos, con Oleg Serebrian (hasta octubre) y Valeriu Chiveri (desde octubre) por parte de Moldova; y Vitaly Ignatiev, en representación del régimen de Transnistria. En el nivel de terceras partes, la jefa de misión de la OSCE Kelly Keiderling finalizó su mandato y asumió la interlocución principal la jefa interina de la misión Izabela Sylwia. Thomas Lenk, nuevo representante especial de la presidencia de turno de la OSCE, tomó el relevo del anterior representante, Thomas Mayr-Harting. 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 enero de 2025 el WAB mantuvo una reunión con representantes de ONU Mujeres Moldova, en que abordaron retos y oportunidades de colaboración entre las poblaciones de ambas orillas del río Dniéster y prioridades para 2025, con apoyo de la Embajada de Suecia. Por otra parte, en su visita en enero a

16. Véase nota al pie anterior.

17. Véase más temas abordados en Gobierno de Moldova, "Political and OSCE representatives discussed in Bender the most current topics that concern both banks of the Nistru River", 8 de abril de 2025.

18. ODIHR EOM, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, 28 de septiembre de 2025.

19. Solovyov, Vladimir, "Transnistria Reemerges as an Obstacle to Moldova Joining the EU", *Carnegie*, 12 de diciembre de 2025.

Moldova, la presidenta de turno de la OSCE y ministra de Exteriores de Finlandia, Elina Valtonen, mantuvo reuniones con actores de la sociedad civil, pero sin que la OSCE especificara con qué organizaciones se había reunido y si incluían a organizaciones de mujeres.

Rusia – Ucrania	
Actores negociadores	Rusia, Ucrania
Terceras partes	EEUU, Arabia Saudita, Türkiye, Centre for Humanitarian Dialogue, CICR, ONU, OIEA, Vaticano, Qatar, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Suiza ²⁰
Acuerdos relevantes	Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports (22 de julio de 2022)

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.

En 2025 se reanudaron las negociaciones entre Rusia y Ucrania, en diferentes formatos y con mediación del Gobierno de EEUU, pero el diálogo afrontó múltiples obstáculos. Aun así, a finales de año, se informó de algunos avances en las discusiones. En conjunto, la presidencia de Donald Trump generó cambios sustantivos en el contexto del proceso por su empuje a una vía diplomática coercitiva con vaivenes de enfoques y prioridades, mientras el conflicto armado continuó generando graves impactos.²¹ A inicios de año sobresalió el choque entre el presidente estadounidense, Trump, y su vicepresidente JD Vance, por un lado, y el presidente ucraniano, Volodimir Zelenski, por otro, durante una reunión en la Casa Blanca en febrero, y la suspensión temporal de ayuda militar y de inteligencia de EEUU –levantada parcialmente al mes siguiente. Contrastó con una mayor fluidez entre EEUU y Rusia, con una llamada entre Trump y Putin y una reunión de delegaciones en Arabia Saudita en febrero. En los primeros meses del año, el foco de las discusiones estuvo en un posible alto el fuego incondicional de 30 días promovido por EEUU que Ucrania aceptó el 11 marzo, tras negociaciones con EEUU en Arabia Saudita, mientras que Rusia lo rechazó y exigió condiciones. Hubo nuevas llamadas entre Trump y Putin y entre Trump y Zelenski, y negociaciones por separado en Arabia Saudita (23-25 de marzo). El 25 de marzo EEUU, Rusia y Ucrania anunciaron acuerdos de alto el fuego en infraestructuras energéticas y de navegación segura en el Mar Negro, pero no prosperaron.²² En paralelo, Rusia siguió cuestionando la legitimidad del Gobierno y Presidencia de Ucrania.

Siguieron negociaciones en múltiples formatos, incluyendo encuentros del enviado especial de EEUU, Steve Witkoff, con el presidente ruso y con el negociador ruso y director general del Fondo de Inversión Directa de Rusia, Kirill Dmitriev; y discusiones entre representantes de EEUU, Ucrania y países europeos. Ucrania mantuvo además conversaciones con socios europeos sobre garantías de seguridad bajo una “coalición de voluntarios”, aunque con divisiones sobre un eventual despliegue de tropas europeas en caso de acuerdo de paz. En abril EEUU presentó una propuesta de paz, no publicada, que incluía la no membresía de Ucrania en la OTAN y el reconocimiento *de iure* estadounidense de la soberanía de Rusia sobre Crimea y el reconocimiento *de facto* del control ruso de las áreas de las cuatro regiones ocupadas por Rusia. Según algunos análisis, el plan no ofrecía garantías de seguridad de EEUU a Ucrania,

20. Se incluyen en esta tabla los actores con funciones de mediación/facilitación y apoyo en alguno de los ámbitos de diálogo activos 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.
21. Véase el resumen sobre Rusia-Ucrania en el capítulo 1 (Conflictos armados) en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2026! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2026.
22. Los altos el fuego en energía y el Mar Negro fueron anunciados en comunicados diferentes de EEUU (uno relativo a Rusia y otro a Ucrania), de Rusia y de Ucrania. Para más información sobre las negociaciones, las condiciones rusas y dificultades en torno a esos acuerdos, véase Escola de Cultura de Pau, “Rusia-Ucrania: Acuerdo de alto el fuego en el sector energético y el Mar Negro, pero persisten las hostilidades de alta intensidad” en *Escenarios de Riesgo y Oportunidades de Paz*, Núm. 6, abril de 2025; y Escola de Cultura de Pau, “Rusia-Ucrania: Moscú intensifica su ofensiva militar”, en *Escenarios de Riesgo y Oportunidades de Paz*, Núm. 7, julio de 2025.

pero abría la puerta al despliegue de fuerzas europeas. Ucrania y países como Reino Unido, Francia y Alemania expresaron desacuerdos, especialmente sobre Crimea. Rusia siguió reclamando la soberanía sobre las cuatro regiones en su totalidad y se opuso al despliegue de fuerzas europeas en Ucrania, entre otros puntos. Por otra parte, EEUU y Ucrania firmaron un acuerdo en abril para la explotación de tierras raras y materias primas críticas.

Delegaciones de Ucrania y Rusia se reunieron en Estambul el 16 de mayo, en las primeras negociaciones directas desde 2022. En un contexto de desconfianza, solo pactaron un intercambio de 2.000 prisioneros de guerra y acordaron reunirse de nuevo y compartir por escrito sus

posiciones sobre un alto el fuego. En una segunda ronda el 2 de junio en Estambul alcanzaron algunos pactos humanitarios e intercambiaron memorándums, pero sin avances. El memorándum ruso defendía el reconocimiento internacional de las regiones anexionadas, la retirada ucraniana de estas áreas, neutralidad respecto a OTAN, límites al Ejército ucraniano y prohibición de despliegue de fuerzas militares extranjeras en Ucrania, entre otros puntos.²³ Además, condicionaba un alto el fuego de 30 días a la retirada ucraniana, la suspensión de ayuda militar y de inteligencia a Ucrania y el fin de la ley marcial – que ampara la no celebración de elecciones en Ucrania. Análisis lo señalaron como maximalista.²⁴ Ucrania presentó un memorándum que no exigía recuperar las fronteras reconocidas internacionalmente.²⁵ Putin y Trump mantuvieron una conversación telefónica posterior, sin resultados concretos. Una tercera ronda en Estambul el 23 de julio finalizó sin avances y con resultados solo en el ámbito humanitario. Trump amenazó a Rusia con aranceles secundarios, pero, acercándose la fecha de su ultimátum, anunció una cumbre con Rusia.

Trump y Putin y sus delegaciones políticas se reunieron en agosto en Alaska. En su comparecencia posterior aludieron a “acuerdos” y “puntos acordados”, pero sin dar detalles.²⁶ Analistas destacaron que como resultado de la cumbre Trump abandonó su posición reciente de ultimátum para un alto el fuego y de amenazas de sanciones a Rusia, acercándose en cambio a la posición de Moscú que considera que un alto el fuego debe ser parte de un acuerdo más amplio y no un paso previo.²⁷ Trump reiteró la no necesidad de un alto el fuego nuevamente en una reunión con Zelenski en la Casa Blanca días después. Ambos dirigentes se reunieron

de nuevo durante la Asamblea General de la ONU, en septiembre. El presidente estadounidense aludió a la posibilidad de que Ucrania recuperase todo su territorio con apoyo de la UE. Hubo una nueva reunión entre Trump y Zelenski en la Casa Blanca en octubre, pero sin resultados concretos. Estuvo precedida de una conversación telefónica entre Trump y Putin, en la que acordaron celebrar otra cumbre bilateral que, finalmente se canceló. En un contexto de incremento de tensión, EEUU impuso sanciones a las dos principales petroleras rusas (Rosneft y Lukoil) justificándolas como medidas por negarse Rusia a poner fin a la guerra. Además, EEUU retomó la idea de presionar para un alto el fuego.

En 2025 se reanudaron las negociaciones entre Rusia y Ucrania, en diferentes formatos y con mediación de la Administración Trump, pero el diálogo afrontó múltiples obstáculos

Se intensificaron las gestiones diplomáticas en los dos últimos meses del año. **A mitad de noviembre trascendió que EEUU y Rusia habían elaborado un plan de paz de 28 puntos.** La propuesta incluía puntos como límites al tamaño del Ejército ucraniano; explicitación en la Constitución de Ucrania y en los estatutos de la OTAN de no adhesión de Ucrania a la alianza atlántica. Otros puntos incluían el reconocimiento de la soberanía de facto de Rusia sobre Crimea, Donetsk y Lugansk en su totalidad; la retirada de Ucrania de las áreas de esas dos últimas regiones que aún controla y establecimiento de una zona desmilitarizada pero que fuera reconocida como parte de Rusia, y congelación de las líneas del frente en Jersón y Zaporizhzhia. La propuesta también incluía la prohibición de despliegue de fuerzas de la OTAN en Ucrania; “garantías de seguridad fiables” para Ucrania; elecciones en Ucrania en 100 días; levantamiento de sanciones a Rusia; plena amnistía para las partes por sus acciones durante la guerra y compromiso de no presentar a futuro reclamaciones o denuncias.²⁸ El plan recibió críticas por considerarlo pro-ruso.

Tras las reuniones entre representantes de EEUU, de Ucrania y de países europeos en Ginebra (23-24 noviembre) se informó de un nuevo plan de 20 puntos, no publicado. Siguió semanas de negociaciones en diferentes formatos y ciudades (reunión entre Witkoff y Putin en Moscú; reuniones en Florida entre negociadores ucranianos y los enviados de EEUU; reuniones entre Zelenski y líderes europeos en Londres y virtuales; cumbre en Berlín, con Zelenski, líderes europeos y los enviados de EEUU; negociaciones indirectas entre las delegaciones ucraniana y rusa en Miami; reunión entre Zelenski y Trump, en Miami, con conversación telefónica con líderes europeos y la OTAN). A mitad de diciembre,

23. Xinhua, “Russia’s draft memorandum calls for Ukraine’s neutrality, non-nuclear status”, Xinhua, 3 de junio de 2026.

24. Baunov, Alexander, “Russia’s Show of Peace Talks is Designed to Please Putin –and Trump”, Carnegie, 6 de junio de 2025.

25. Ibid.

26. President of Russia, “Joint news conference by the President of Russia and the President of the United States”, 16 de agosto de 2025.

27. Baunov, Alexander, “Alaska Summit Leaves Ukraine a Hostage to Russia’s Demands of the West”, Carnegie, 17 de agosto de 2025.

28. Shamim, Sarah, “Trump’s 28-point Ukraine plan in full: What it means, could it work?”, Al-Jazeera, 24 de noviembre de 2025.

un comunicado de varios líderes europeos señalaba su compromiso con EEUU de trabajar en garantías de seguridad “robustas”, incluyendo una fuerza multinacional europea, apoyada por EEUU, para asistir al Ejército ucraniano, proteger el espacio aéreo ucraniano y apoyar aguas seguras; y compromiso legal vinculante para dar respuesta, que podrían incluir medidas de la fuerza armada, en caso de ataque futuro a Ucrania.²⁹

El 23 de diciembre **Zelenski explicó los 20 puntos del plan de paz modificado, supuestamente acordado por Ucrania y EEUU** y enviado a Rusia. La propuesta incluía **garantías de seguridad “robustas” y equivalentes al artículo 5 de la OTAN**, proporcionadas a Ucrania por EEUU, la OTAN y países europeos; y celebración de elecciones en Ucrania tras la firma del acuerdo, entre otros puntos.³⁰ No había acuerdo sobre la cuestión territorial ni sobre la central nuclear de Zaporíyia. Respecto al territorio, EEUU proponía una zona desmilitarizada o una zona económica libre en las áreas de Donetsk aún controladas por Ucrania. Kyiv aceptaba estudiarlo, pero reclamaba vigilancia ucraniana y retirada equivalente de Rusia. Tras la reunión entre Trump y Zelensky del 28 de diciembre en Miami, Zelensky afirmó que ambos países coincidían en torno al 90% del plan, con acuerdo total en garantías de seguridad de EEUU, y que la estrategia conjunta de garantías de EEUU y Europa estaba casi acordada. Rusia seguía rechazando varios aspectos, incluidas las garantías europeas y alegaba que el plan expuesto por Zelensky difería del “entendimiento” alcanzado entre Rusia y EEUU en Alaska. Además, Putin seguía exigiendo el control total de Donetsk.

Cáucaso Meridional

Armenia – Azerbaiyán ³¹	
Actores negociadores	Armenia, Azerbaiyán
Terceras partes	EEUU, UE ³²
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.

Armenia y Azerbaiyán alcanzaron un acuerdo provisional de paz y de normalización de relaciones en 2025, aunque a finales de año seguía pendiente de firma y sujeto a condiciones reclamadas por Azerbaiyán. Tras avances limitados en 2024, **en marzo de 2025 los dos Gobiernos anunciaron, por separado, la consecución del texto final para un acuerdo** (“Acuerdo para el Establecimiento de la Paz y Relaciones Inter-estatales entre la República de Azerbaiyán y la República de Armenia”). El texto completo del acuerdo, de 17 puntos,³³ se dio a conocer días después de una cumbre trilateral el 8 de agosto en Washington entre el presidente de Azerbaiyán, İlham Alíyev, el primer ministro armenio, Nikol Pashinián, y el presidente de EEUU, Donald Trump. En dicho encuentro, **los líderes azerbaiyano y armenio firmaron una Declaración Conjunta de 7 puntos que, entre otros aspectos, respalda y “pone en marcha” el acuerdo de marzo** al tiempo que reconoce la necesidad de más pasos para la firma y ratificación final del acuerdo.

29. European Council, “**Leaders’ statement on Ukraine**”, 15 de diciembre de 2025.

30. Véase la propuesta de 20 puntos en: “**Revised 20-point peace plan presented by President Zelenskyy, Dec. 23, 2025**”; Harmash, Olena, “**The 20-point peace proposal Zelenskyy will discuss with Trump**”, Reuters, 28 de diciembre de 2025.

31. A partir de la edición 2024, este anuario dejó 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.

32. Las negociaciones entre Armenia y Azerbaiyán en 2025 se llevaron a cabo sin mediación de terceras partes en algunos niveles/ámbitos, mientras que recibieron apoyo externo en otros, incluido el apoyo de mediación estadounidense en 2025.

33. Versión publicada por el **Ministerio de Exteriores de Armenia** y versión publicada por el **Ministerio de Exteriores de Azerbaiyán**.

El acuerdo de marzo se logró tras meses de negociaciones bilaterales entre los dos Gobiernos.³⁴ El acuerdo señala las fronteras entre las antiguas repúblicas de la URSS como las fronteras internacionales de los Estados independientes y reconocidas por la comunidad internacional; y recoge el **reconocimiento y respeto a la soberanía, la integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras internacionales y la independencia política de ambos países** (Artículo 1 del acuerdo). Asimismo, el texto compromete a las partes a no presentar reclamaciones territoriales sobre la otra parte; a abstenerse del uso o amenaza del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política; y a no interferir en los asuntos internos de la otra parte (artículos 2, 3 y 4). El acuerdo también incluye el compromiso de no desplegar fuerzas de terceros actores en su frontera común (artículo 7) y de retirar y descartar o resolver disputas y procedimientos interpuestos en el ámbito judicial (artículo 15). Analistas señalaron que la aceptación por Armenia de estos dos artículos (7 y 15), temas sobre los que persistían disensos, había facilitado en gran medida la consecución del acuerdo.³⁵ Asimismo, el pacto contempla el establecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países y prevé que las partes puedan alcanzar acuerdos de cooperación en ámbitos de interés mutuo como el económico, tránsito y transporte, medioambiental, humanitario y cultural (artículo 10).

Pese al hito que suponía el acuerdo, **el nivel de confianza entre las partes seguía siendo muy bajo**, “cercano a cero” según expresó en marzo el propio presidente azerbaiyano. Tras el anuncio, Armenia expresó disposición a fijar fecha y lugar para la firma del acuerdo de paz, mientras que Azerbaiyán expuso dos demandas más previas a la ratificación. Estas remitían a condiciones ya exigidas por Bakú en 2024³⁶ y que incluyen, por una parte, cambios en la Constitución de Armenia en tanto Bakú considera que la Carta Magna armenia contiene aspiraciones territoriales sobre Azerbaiyán; y, por otra parte, la reclamación de disolución del Grupo de Minsk de la OSCE, estructura copresidida por EEUU, Rusia y Francia y bajo el paraguas de la OSCE y que históricamente medió en las negociaciones entre las partes. Otro ámbito de desacuerdo, el referente a las rutas de transporte y conexión y, especialmente, el establecimiento de una conexión entre Azerbaiyán y su enclave de Najicheván a través del territorio de Armenia, había sido sacado en 2024 de los borradores en negociación, bajo el acuerdo entre las partes de abordarlo por separado de

las negociaciones sobre el acuerdo de paz y en fases posteriores.

El segundo gran impulso al proceso se produjo en la segunda mitad de año. En una reunión trilateral en Washington el 8 de agosto entre el presidente de Azerbaiyán, İlham Alıyev, el primer ministro armenio, Nikol Pashinyan, y el presidente de EEUU, Donald Trump, **los líderes azerbaiyano y armenio firmaron una Declaración Conjunta de 7 puntos**.³⁷ El primer punto recoge el respaldo y “puesta en marcha” del texto del acuerdo de marzo y señala el reconocimiento mutuo de la necesidad de más pasos hacia su firma y ratificación final. Otros puntos de la Declaración incluían la referencia a la solicitud conjunta de Armenia y Azerbaiyán de disolución del llamado Proceso de Minsk de la OSCE y sus estructuras asociadas; y la afirmación sobre la importancia de apertura de comunicaciones entre los dos países sobre la base del respeto a la soberanía, la integridad territorial y la jurisdicción de los Estados y, específicamente, la conexión entre Azerbaiyán y el enclave de Najicheván a través de Armenia. El texto también recoge principios para el establecimiento de relaciones de buena vecindad entre los dos países, incluyendo la inviolabilidad de las fronteras internacionales, el rechazo al uso de la fuerza para la toma de territorio y el rechazo a cualquier “intento de venganza”. Como aspecto novedoso, **las partes acordaron resolver la cuestión de la conexión entre Azerbaiyán y el enclave de Najicheván a través de un proyecto de ruta (“Ruta Trump para la Paz Internacional y la Prosperidad”, TRIPP) operado y explotado por un consorcio estadounidense-armenio**. La ruta TRIPP incluirá conexiones por tren, carreteras, oleoductos y gaseoductos, redes de fibra óptica e infraestructura eléctrica. Según el documento de marco de implementación difundido a principios de 2026,³⁸ EEUU y Armenia establecerán una empresa conjunta, en la que EEUU tendrá una participación y derechos de explotación del 74% y Armenia del restante 26% durante 49 años, tras los cuales las partes pueden extender el acuerdo otros 50 años –en los que la participación de Armenia alcanzaría el 49%–. Junto a la Declaración de agosto se firmaron memorándums bilaterales con EEUU sobre economía, comercio, control de fronteras y defensa. Trump anunció el fin del bloqueo a la cooperación militar con Azerbaiyán.³⁹

En los últimos meses del año los dos Gobiernos dieron nuevos pasos en su acercamiento, incluyendo reuniones de las comisiones fronterizas, reuniones de

34. Véase Escuela de Cultura de Paz, *Negociaciones de paz 2024. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2025.

35. De Waal, Thomas, “Armenia and Azerbaijan’s Major Step Forward”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 17 de marzo de 2025.

36. Véase Escuela de Cultura de Paz, *Negociaciones de paz 2024. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2025.

37. Véase la Declaración Conjunta y otros acuerdos en Departamento de Estado de EEUU, “United States Publishes Documents from Historic Armenia and Azerbaijan Meeting”, 29 de agosto de 2025.

38. Texto completo del marco de implementación en Ministerio de Exteriores de Armenia, *Joint Statement on the Publication of the Armenia-U.S. Implementation Framework for the Trump Route for International Peace and Prosperity (TRIPP)*, 14 de enero de 2026.

39. Véase la Declaración Conjunta y otros acuerdos en Departamento de Estado de EEUU, “United States Publishes Documents from Historic Armenia and Azerbaijan Meeting”, 29 de agosto de 2025.

los dos líderes políticos en los márgenes de algunas cumbres internacionales, levantamiento por parte de Azerbaiyán de restricciones al paso por su territorio o exportaciones de algunos bienes con destino a Armenia, incluyendo trigo ruso y kazajo y gasolina de Azerbaiyán. Asimismo, EEUU y Armenia mantuvieron consultas sobre planificación técnica para la futura construcción de la ruta TRIPP.

Algunos análisis evaluaron los pasos dados en 2025 como avances históricos en la región, pero también señalaron carencias incluyendo la dimensión elitista del proceso y la falta de atención a cuestiones relativas a coexistencia entre las poblaciones y retorno de población refugiada.⁴⁰ En ese sentido, organizaciones de derechos humanos y análisis independientes alertaron sobre la continuación por parte de Azerbaiyán de la criminalización y persecución contra figuras activistas y académicas que promueven la paz y la reconciliación con Armenia, defensores y organizaciones de derechos humanos y periodistas independientes. Según Human Rights Watch, el Gobierno de Azerbaiyán ha agravado desde 2023 la represión contra estos sectores.⁴¹ Análisis alertaron de nuevas condenas de prisión y hostigamiento en 2025.⁴² Por otra parte, en relación a perspectivas del proceso negociador, analistas señalaron el potencial de los acuerdos para avanzar hacia la normalización de relaciones y prevención del uso de la fuerza, pero también retos relativos a las dificultades internas que Armenia pueda afrontar en un proceso de referéndum constitucional y riesgos asociados al contexto geopolítico.⁴³

Género, paz y seguridad

El proceso negociador transcurrió sin participación de mujeres negociadoras, ni integración de la perspectiva de género en las negociaciones. El acuerdo alcanzado en marzo y respaldado en la Declaración Conjunta de agosto no incluía ninguna cláusula o referencia a los impactos de género del conflicto ni a la participación de mujeres en siguientes pasos del proceso. La organización feminista armenia Centro de Recursos de Mujeres de Armenia señaló que, aunque daban la bienvenida a cualquier paso encaminado a poner fin a un conflicto cronificado, tenían serias preocupaciones sobre el

proceso de paz y los términos del acuerdo de marzo y la declaración conjunta de agosto.⁴⁴ Denunciaron la falta de mecanismos para la participación de mujeres en el proceso pese al papel de las mujeres en Armenia y en Azerbaiyán en la resolución de conflictos y la reconstrucción comunitaria y la ausencia de mecanismos de justicia transicional, y alertaron de cómo el artículo 15 del acuerdo obliga a las partes a renunciar al uso de mecanismos internacionales de justicia. Ante ese déficit, instó al Gobierno de Armenia a negociar la implementación de mecanismos de justicia transicional antes de la ratificación del acuerdo. Además, señalaron la importancia de que se escuchen las voces de las mujeres que viven en las regiones fronterizas, especialmente en la región de Syunik. También plantearon dudas y riesgos sobre el control por EEUU de la futura ruta TRIPP para la estabilidad, a la vista de las consecuencias que el involucramiento estratégico de EEUU llevó en el pasado a otros países afectados por conflictos.

Por otra parte, en el plano institucional el Gobierno de Armenia presentó su tercer Plan de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad. En su discurso en la 94ª reunión conjunta del Consejo Permanente y del Foro de Cooperación en materia de Seguridad de la OSCE, centrado en la agenda de mujeres, paz y seguridad, la delegación de la misión permanente de Armenia puso el foco en la igualdad de género el sector de defensa, sin abordar cuestiones relativas a la participación de mujeres en el proceso de paz.⁴⁵ Tampoco hubo referencias a ese ámbito en el discurso del Ministro de Exteriores armenio en la IV Conferencia Ministerial sobre Política Exterior Feminista, en que sí referenció participación de mujeres en ámbitos más generales, como diplomacia (44,4% de mujeres en el servicio diplomático), Parlamento (36%), entre otros.⁴⁶ Por su parte, también en el ámbito institucional, Azerbaiyán aprobó un “Plan de Acción Nacional sobre Igualdad de Género (Igualdad de Mujeres y Hombres) 2026–2028”, cuya implementación está liderada por el Comité de Estado para los Asuntos de Familia, Mujeres y Niños. Entre otros aspectos, el plan busca promover la formación de “nuevas” ONG. En contraste, organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional y Human Rights Watch continuaron denunciando hostilidad estatal de Azerbaiyán contra mujeres y población LGTBIQ+.⁴⁷

-
40. Shiryev, Zaur y Gamaghelyan, Philip, “Strategic Directions for Building Sustainable Peace Between Armenia and Azerbaijan”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 4 de diciembre de 2025
 41. Geybulla, Arzu, “Trump Should Raise Rights Issues with Azerbaijan Leader”, *HRW*, 7 de agosto de 2025.
 42. Geybullayeva, Arzu “Handshake in Washington, handcuffs in Baku”, *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*, 20 de agosto de 2025.
 43. Caprile, Anna y Przetacznik, Jakub, *Armenia and Azerbaijan: Lasting peace in sight?*, European Parliamentary Research Service, octubre de 2025.
 44. Women’s Resource Center, “A Call for Inclusive and Justice-Centered Peace”, 14 de agosto de 2025.
 45. Permanent Mission of the Republic of Armenia to the OSCE, *Statement by the Delegation of Armenia at the 94th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council Security Dialogue: Women, Peace and Security Agenda: towards women’s equal and full participation in peace and security governance*, 15 de marzo de 2025.
 46. Ministerio de Exteriores de Armenia, *Opening remarks by Minister of Foreign Affairs of Armenia Ararat Mirzoyan at the Fourth Ministerial Conference on Feminist Foreign Policy*, 22 de octubre de 2025.
 47. Amnistía Internacional, “Azerbaijan” en *The State of the World’s Human Rights 2025/2026*, AI, 21 de abril de 2026; Geybulla, Arzu, “Azerbaijan’s Imprisoned Women Journalists”, *HRW*, 7 de marzo de 2025.

Georgia (Abjasia, Osetia del Sur)	
Actores negociadores	Gobierno de Georgia, representantes de Abjasia y Osetia del Sur, Gobierno de Rusia ⁴⁸
Terceras partes	OSCE, UE, ONU, EEUU, Rusia ⁴⁹
Acuerdos relevantes	Acuerdo sobre los principios del arreglo del conflicto georgiano-osetio (Acuerdo de Sochi) (1992), Acuerdo de cesación del fuego y separación de las fuerzas firmado en Moscú el 14 de mayo de 1994 [acuerdo relativo al conflicto de Abjasia], Protocolo de acuerdo (2008), Implementación del plan del 12 de agosto de 2008 (2008)

Síntesis:

La guerra de agosto de 2008 entre Georgia y Rusia –iniciada en Osetia del Sur y extendida a Abjasia y territorio no disputado de Georgia– finalizó con un acuerdo de paz de seis puntos, mediado por la UE. El plan de paz incluía el inicio de un diálogo internacional sobre la seguridad y estabilidad en Abjasia y Osetia del Sur, dos pequeños territorios en el noroeste y norte-centro de Georgia, fronterizos con Rusia, reconocidos internacionalmente como regiones de Georgia e independientes *de facto* desde el fin de sendas guerras que enfrentaron a fuerzas abjasias y georgianas (1992-1994) y a fuerzas osetias y georgianas (1991-1992) en torno a sus estatus. El acuerdo de 2008 dio paso al inicio del proceso de diálogo conocido como Discusiones Internacionales de Ginebra (GID, por sus siglas en inglés), que reúne a representantes de Georgia, Osetia del Sur, Abjasia y Rusia, bajo mediación internacional (OSCE, UE, ONU, y EEUU como observadora). Según el pacto, el diálogo debía centrarse en disposiciones para garantizar la seguridad y estabilidad en la región, la cuestión de la población refugiada y desplazada y cualquier otro tema de común acuerdo entre las partes, de manera que no se incorporaba de manera explícita la cuestión del estatus en disputa de los territorios. En ese sentido, tras la guerra de 2008 Rusia reconoció de manera formal la independencia de Abjasia y Osetia del Sur y estableció acuerdos y presencia militar permanente en ellos, rechazados por Georgia. La etapa post-2008 supuso el desmantelamiento de los mecanismos de diálogo y observación anteriores, incluyendo las misiones de la OSCE y de la ONU, y sustituyó los diálogos separados anteriores por un único formato que abarca a las dos regiones en disputa. También se dio paso a una misión de observación de la UE, sin acceso a los territorios en disputa. Las GID contienen dos grupos de trabajo (seguridad y cuestiones humanitarias) y bajo su cobertura se crearon en 2009 los Mecanismos de Prevención y Respuesta a Incidentes, uno para cada región, facilitados por la UE y OSCE. En un contexto geopolítico de disputa entre Rusia y actores políticos, económicos y militares occidentales (EEUU, UE, OTAN), 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 activo, pero mayormente sin avances. Las Conversaciones Internacionales de Ginebra (GID), copresididas por la UE, la ONU y la OSCE, siguieron siendo el principal foro del proceso negociador, con tres rondas en 2025 (63ª en marzo, 64ª en junio y 65ª en noviembre). Todas las rondas tuvieron lugar en Ginebra, pese a las críticas de

Rusia de 2025 y 2024 a Suiza alegando una supuesta pérdida de neutralidad suiza al unirse a sanciones internacionales contra Rusia vinculadas a la invasión rusa de Ucrania. El formato de las GID mantuvo sus dos grupos de trabajo habituales, uno centrado en cuestiones relativas a seguridad, estabilidad y paz; y otro con foco en temas humanitarios.

Las partes mantuvieron sus posiciones y desacuerdos de años anteriores, incluyendo en torno a la cuestión del no uso de la fuerza, abordado en el grupo de trabajo I. Georgia exigió el cumplimiento de los puntos del acuerdo de alto el fuego de 2008 y Abjasia, Osetia del Sur y Rusia reclamaron acuerdos bilaterales de no uso de la fuerza entre Georgia y cada una de las dos regiones en disputa. En la ronda de junio los co-mediadores señalaron que había habido intercambios sustantivos sobre la cuestión del principio de no uso de la fuerza, pero no se anunciaron avances o resultados concretos al respecto. **Tras la ronda de noviembre, los co-mediadores señalaron en su comunicado posterior que las partes habían reiterado su voluntad de explorar un posible comunicado político sobre no uso de la fuerza,** como un paso que podría reflejar su compromiso con ese principio. No obstante, no hubo resultados públicos concretos.

En las rondas de las GID de 2025, la delegación de Georgia denunció “militarización ilegal” por parte de Rusia, criticó la construcción de una base naval rusa en Ochamchire (localidad en la costa del Mar Negro de Abjasia), la reconstrucción por una empresa rusa y puesta en marcha del aeropuerto de la capital abjasia Sujumi –cerrado desde la guerra de los años 90 del s. XX–, el lanzamiento de un tren eléctrico entre Abjasia y Rusia y de una nueva ruta marítima entre ambas regiones. En la ronda de marzo también criticó la celebración de elecciones presidenciales en Abjasia y la reunión de Putin con el liderazgo de Abjasia como pasos hacia la anexión y violación de la integridad territorial de Georgia. Por otra parte, algunos análisis señalaron la complejidad de la relación entre Rusia y Georgia, con una mayor apertura de Rusia al restablecimiento de relaciones diplomáticas con Georgia, en paralelo a una consolidación de Moscú de su ocupación de Abjasia y Osetia del Sur.⁵⁰ Georgia continuaba supeditando retomar las relaciones a que Moscú revirtiera su reconocimiento de Abjasia y Osetia del Sur como Estados independientes, y aun así se incrementaron las relaciones económicas entre ambos países.⁵¹

Como en años anteriores, **en las rondas del Grupo II (temas humanitarios) Rusia, Abjasia y Osetia bloquearon las partes de la sesión relativas al derecho al retorno**

48. 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.

49. Ibid.

50. International Institute for Peace, “What Peace Means in the South Caucasus: Reflections on 2025 and Prospects for 2026”, IIP, 30 de diciembre de 2025.

51. Ibid.

de población desplazada y refugiada. En las rondas del grupo II, las partes abordaron cuestiones heterogéneas como pasos fronterizos, documentación, patrimonio cultural, educación, libertad de movimiento, movilidad exterior y personas desaparecidas. Según los co-mediadores, en la ronda de noviembre, y apoyándose en lo discutido en rondas anteriores, las partes abordaron en detalle el tema de la libertad de movimiento y la movilidad externa y “reconocieron la necesidad de lograr soluciones prácticas para garantizar la movilidad dentro y fuera de la región”.⁵²

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. El IPRM de Ergneti siguió funcionando regularmente en 2025, con siete rondas durante el año (123ª – 129ª rondas del mecanismo). La agenda estuvo centrada en cuestiones prácticas que generaban disputas o posibilidades de cooperación, incluyendo detenciones, medidas unilaterales de imposición de línea fronteriza, libertad de movimiento, irrigación, aguas residuales, ganado extraviado, infraestructuras energéticas, patrimonio cultural y necesidades de las comunidades próximas a la Línea Administrativa de Frontera. En varias rondas, los co-facilitadores del IPRM (OSCE y EUMM) expresaron preocupación por la práctica continuada de detenciones. En la ronda de abril, los co-facilitadores abogaron por una flexibilización de las restricciones de movimiento con motivo de la Pascua ortodoxa, sin que trascendieran acuerdos al respecto.⁵³ En cambio, en diversas rondas del IPRM las partes y los co-facilitadores valoraron en positivo la cooperación en el ámbito de la irrigación.

Género, paz y seguridad

En relación a las terceras partes del proceso negociador, **en 2025 finalizó el cargo de la co-mediadora de las GID, Cihan Sultanoglu, quien ha estado siete años desarrollando esa función.** Los participantes en las GID pusieron en valor el desempeño de Sultanoglu. En enero de 2026 las funciones de co-presidencia de Naciones Unidas en las GID las pasó a asumir el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz (DPPA) y, en concreto, el asistente del

secretario general para Oriente Medio, Europa, las Américas, Asia y el Pacífico y para Operaciones de Paz, Khaled Khiari. En sus funciones de co-presidencia de las GID será apoyado por Kayoko Gotoh, directora de la División para Europa y Asia central del DPPA. El cambio se enmarca en el proceso de reforma de Naciones Unidas (UN80 Initiative) que, entre otros elementos, está suponiendo reorganización, fusión y reducción de organismos y puestos en un contexto de restricción de fondos. En el marco de UN80 Initiative, una de las acciones contempladas era la “racionalización de la Oficina del Representante de Naciones Unidas para las Discusiones Internacionales de Ginebra (UNRGID)”, que incluye la “optimización de recursos de personal” y “simplificación de estructuras de apoyo”.⁵⁴ Está por ver cómo afectará la reducción de personal de la (UNRGID) a la promoción de la agenda de mujeres, paz y seguridad en el proceso negociador. Por otra parte, la co-presidenta de la UE en las GID era Magdalena Grono, representante de la UE para el Sur del Cáucaso y la crisis en Georgia, quien tomó posesión en noviembre de 2024. Por parte de la OSCE, el co-presidente de las GID fue en 2025 Christoph Späti, que fue designado en enero representante especial

para el Sur del Cáucaso de la presidencia de la OSCE. Tomó el relevo del anterior representante Viorel Mosanu. Al nivel del IPRM de Ergneti, este mecanismo estuvo co-facilitado en 2025 por la jefa de la misión de la UE EUMM, Bettina Patricia Boughani, y por el representante especial de la OSCE para el Sur del Cáucaso, Christoph Späti.

Por otra parte, el informe publicado en 2025 por ONU Mujeres de monitoreo del Plan de Acción Nacional 2022-2024 de mujeres, paz y seguridad señaló entre las conclusiones que **las organizaciones de la sociedad civil consideran que la participación con balance de género continúa siendo un desafío, tanto en las GID como en el IPRM;** y que la participación de mujeres queda limitada a menudo a la identificación de necesidades específicas, con baja participación en los procesos de toma de decisión.⁵⁵ Según el informe, mujeres y jóvenes afectadas por el conflicto continuaban afrontando dificultades socioeconómicas, como acceso limitado o insuficiente a recursos y servicios estatales. Asimismo, análisis señalaron **la tendencia de restricciones y hostilidad contra la sociedad civil por parte del Gobierno,** incluyendo con detenciones, legislación que obstaculiza el trabajo de las organizaciones.⁵⁶ Además, en 2025 el Gobierno georgiano aprobó la eliminación del término “género” e “igualdad de género” de todas

52. Naciones Unidas, “Press communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions”, 12 de noviembre de 2025.

53. OSCE, “124th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti”, OSCE, 3 de abril de 2025.

54. Naciones Unidas, *United to Deliver: UN80 Initiative. Action Plan*, 24 de noviembre de 2025, pág.48

55. ONU Mujeres, *Monitoring Report of the 2022–2024 National Action Plan of Georgia for the Implementation of the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security*, 2025.

56. De Waal, Thomas, “Time for EU Decisions on Georgia”, *Carnegie Europe*, 4 de septiembre de 2025; Human Rights Watch, “Georgia” en *World Report 2026*, 2026.

las leyes y abolió el Consejo de Igualdad de Género del Parlamento, como denunció HRW.⁵⁷

Europa Meridional

Chipre	
Actores negociadores	República de Chipre, autoproclamada República Turca del Norte de Chipre
Terceras partes	ONU, UE, Países Garantes (Türkiye, Grecia y Reino Unido)
Acuerdos relevantes	Acuerdo del 13 de Febrero de 2004 (2004)

Síntesis:
La isla de Chipre, habitada por una mayoría griega y por población turca y otras minorías, afronta una situación de conflicto no resuelto de larga duración. Precedido de violencia en los años cincuenta, tras su independencia en 1960 Chipre se vio afectada por una crisis en que se desplazó del poder a la población turcochipriota, poniendo en cuestión el reparto de poder contemplado en la Constitución y en la que se produjeron nuevos hechos de violencia, que llevaron al despliegue de la misión de mantenimiento de la paz UNFICYP en 1964. De fondo se evidenciaba la confrontación entre aspiraciones de *enosis* (unión a Grecia) y de *taksim* (partición) de la población grecochipriota y turcochipriota, respectivamente. Un golpe de Estado en 1974 con el objetivo de promover la unificación con Grecia desencadenó una invasión militar de la isla por Turquía. La crisis generó desplazamiento de población y la división de la isla entre un tercio norte bajo control turcochipriota y dos tercios en el sur bajo control grecochipriota, separados por una zona desmilitarizada, conocida como la zona de amortiguación o “Línea Verde”, supervisada por la ONU. Desde la división de la isla se han sucedido los intentos de solución, como los diálogos de alto nivel en los años setenta y las iniciativas de aproximación promovidas por sucesivos secretarios generales de la ONU en décadas siguientes. El Plan Annan para una federación bicomunal y bizonal fue aprobado en referéndum en 2004 por la población turcochipriota y rechazado por la grecochipriota. Tras el fracaso del diálogo 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.

Se produjo un cierto impulso en el proceso de paz en Chipre en 2025, a través de encuentros informales y algunos avances en medidas de construcción de confianza, pero sin reanudación aún de las negociaciones formales. Uno de los principales acontecimientos fue una reunión informal el 17 y 18 de marzo en Ginebra (Suiza) auspiciada por el secretario general de la ONU y que reunió a los líderes grecochipriota y turcochipriota, Nikos Christodoulides y Ersin Tatar y a representantes de los países garantes (Grecia, Reino Unido y Türkiye). Estuvo precedida de visitas preparatorias en febrero de la secretaria general adjunta de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas, Rosemary DiCarlo, quien mantuvo reuniones por separado con las partes en conflicto y los países garantes. La cumbre informal de marzo no logró acuerdos para la reanudación de las negociaciones formales, pero **las partes sí pactaron**

un paquete de medidas de confianza: apertura de cuatro pasos fronterizos, establecimiento de un comité técnico bicomunal sobre juventud, cooperación ambiental y desminado y restauración de cementerios. Los líderes turcochipriota y grecochipriota valoraron positivamente la cumbre.

A los compromisos adquiridos en la cumbre de marzo se les dio seguimiento en los siguientes meses en reuniones posteriores de diferente nivel. En mayo se inauguró el comité técnico bicomunal sobre juventud, el primer nuevo comité en una década. Se lograron avances en áreas acordadas, como restauración de cementerios. En cambio, se puso de manifiesto los desacuerdos y dificultades en la cuestión de pasos fronterizos, mientras también se incrementó la tensión entre las partes por desacuerdos en cuestiones sobre propiedad.

En mayo el secretario general de la ONU renombró a María Angela Holguín Cuéllar como enviada personal para Chipre. Exministra de Exteriores colombiana y ex negociadora del proceso de paz de Colombia con las FARC, Holguín Cuéllar ocupó ya el cargo de enviada especial entre enero y julio de 2024. La enviada personal mantuvo reuniones por separado con los líderes grecochipriota y turcochipriota en mayo, así como con los ministros de Exteriores de Türkiye y Grecia, que sirvieron de trabajo preparatorio para una nueva reunión informal en formato expandido que diera continuidad a la de marzo. Esta nueva cumbre, convocada por el secretario general de la ONU, tuvo lugar en Nueva York en julio (16-17), con participación de los dos líderes de la isla, Türkiye, Grecia y Reino Unido. **Guterres afirmó que las discusiones habían sido constructivas y que se habían logrado cuatro de las seis iniciativas pactadas en marzo: la creación del Comité Técnico de Juventud, iniciativas medioambientales y climáticas, restauración de cementerios y acuerdo sobre desminado** –aunque este último punto estaba pendiente de detalles técnicos. Según anunció Naciones Unidas, en la cumbre informal de julio se llegó a una visión común para nuevas iniciativas, incluyendo la **creación de un órgano consultivo de la sociedad civil, intercambios culturales, mejora de la supervisión de la calidad del aire y abordaje de la contaminación por microplásticos.** En cambio, no hubo acuerdo sobre nuevos pasos puntos de cruce ni sobre infraestructura de energía solar en la zona de amortiguamiento. Guterres anunció que se planificaba una nueva reunión en formato informal ampliado para finales de año –aunque esta no llegó a producirse en 2025. En septiembre el secretario general de la ONU mantuvo una reunión trilateral con los dos líderes de la isla, en los márgenes de la Asamblea General de la ONU y que había estado anticipada ya en la cumbre de julio. No se anunciaron resultados concretos de la reunión, que estuvo precedida de reuniones por separado de la enviada personal con el liderazgo turcochipriota y grecochipriota.

57. Human Rights Watch, “Georgia” en *World Report 2026*, 2026.

En el último trimestre del año se produjo un cambio significativo en el contexto local, con la elección de Tufan Erhürman, defensor de una solución de reunificación federal, como nuevo presidente de la autodenominada República Turca del Norte de Chipre en los comicios de octubre. Erhürman ganó con un 62,8% de los votos en una votación que contó con un 65% de participación. El líder saliente, Ersin Tatar, defensor de una solución de dos Estados, obtuvo casi el 36% de los votos. Pese al cambio de liderazgo local, en el ámbito regional el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, mantuvo su posición de firme defensa de una solución de dos Estados.

Christodoulides y Erhürman se reunieron por primera vez en noviembre y acordaron trabajar para reactivar las conversaciones bajo auspicios de la ONU. El nuevo líder turcochipriota expuso un documento con cuatro puntos que considera prerequisites necesarios para la reanudación del proceso formal: garantías explícitas de igualdad política; metodología de negociación con calendario delimitado; respeto a los acuerdos pasados; garantías para que una vez iniciado el proceso no se pueda volver a posiciones de partida que amenacen la continuidad o igualdad. Erhürman presentó también una propuesta una batería de 10 medidas de construcción de confianza para generar condiciones favorables a un reinicio de las negociaciones.⁵⁸

En diciembre los dos líderes mantuvieron una reunión trilateral con la enviada personal del secretario general. **Según Naciones Unidas, hubo acuerdo entre los dos líderes en que el objetivo es la solución de la cuestión chipriota con igualdad política, en base a lo recogido en las resoluciones del Consejo de Seguridad.**⁵⁹ Asimismo, los líderes acordaron priorizar el lograr acuerdos lo antes posible en relación a medidas de confianza, incluyendo en relación a nuevos puntos de cruce, entre otras.⁶⁰ En el comunicado de Naciones Unidas posterior al encuentro, se señaló el compromiso de los líderes para participar en una próxima reunión informal en formato extendida, la disposición de ambos a reunirse con la frecuencia que fuera necesaria y las indicaciones dadas a sus representantes a continuar las reuniones de ese otro nivel.

Género, paz y seguridad

Las elecciones presidenciales en la autodenominada República Turca del Norte de Chipre llevaron a un nuevo

líder electo masculino, Tufan Erhürman. A finales de año no había aún un negociador/a jefe designado por la parte turcochipriota, aunque Erhürman designó al diplomático y viceministro de Presidencia Mehmet Dâna como supervisor del proceso. De esta forma, **el proceso de paz continuaba liderado por las dos presidencias masculinas y por dos negociadores jefe/supervisor masculinos.** Por otra parte, el nuevo comité técnico bicomunal sobre juventud, inaugurado en mayo contaba con 32 miembros de diferentes trayectorias y paridad de género. En global, **los comités técnicos bicomunales en su conjunto mantuvieron paridad de género** (52% hombres, 48% mujeres, y un total de 200 miembros), según datos de Naciones Unidas.⁶¹ Naciones Unidas señaló que el Comité Técnico sobre Igualdad de Género afrontaba dificultades para la aplicación de su plan de acción.⁶² Se trata de una observación realizada ya en 2024. En el nivel de terceras partes, destacó la designación de nuevo de María Angela Holguín Cuéllar como enviada personal del secretario general de la ONU para Chipre. En su etapa anterior en esa función entre enero y julio de 2024, Holguín Cuéllar se destacó entre otros elementos por su enfoque participativo al desempeño de su mandato, con consultas con amplios sectores de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres. Por otra parte, el representante especial y jefe de la misión UNFICYP, Colin Steward, fue sucedido por otro hombre, Khassim Diagne como nuevo representante en septiembre.

Organizaciones de mujeres de la sociedad civil estuvieron activas durante el año en defensa de la reanudación del proceso de paz y de la participación igualitaria y sustantiva de mujeres. En febrero, organizaciones de mujeres trasladaron recomendaciones a la secretaria general adjunta de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas, Rosemary DiCarlo, en una reunión conjunta en el marco de la visita de DiCarlo a la isla. En el encuentro participaron entidades como la Coalición Bicomunal de Mujeres de Chipre (CWBC), el Centro de Historia e Igualdad de Género, el Equipo Asesor de Género (GAT), Hand Across the Divide, la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo-Antena de Chipre y Women Walk and Talk. Las recomendaciones trasladadas por la CWBC incluían el que una formación bicomunal de mujeres participe con asiento propio en la mesa negociadora, para ampliar el diálogo, aportar nuevas perspectivas y fortalecer la legitimidad de un eventual acuerdo; canales formales para que la sociedad civil y, específicamente, que los grupos de mujeres

58. Véase listado de las 10 medidas de confianza en medios grecochipriotas y en medios turcochipriotas.

59. UN, "Press Statement By The Un Spokesperson In Cyprus", UN, 11 de diciembre de 2025.

60. Véase otras áreas acordadas como prioritarias en UN, "Press Statement By The Un Spokesperson In Cyprus", UN, 11 de diciembre de 2025.

61. Consejo de Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre su misión de Buenos oficios en Chipre*, S/2025/448, 3 de julio de 2025.

62. Consejo de Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre su misión de Buenos oficios en Chipre*, S/2025/448, 3 de julio de 2025.

puedan proporcionar aportaciones sobre seguridad, gobernanza y derechos humanos; mecanismos para garantizar avances en las negociaciones y prevenir retrocesos, entre otras.⁶³

A ese encuentro le siguió otra reunión de seguimiento, con participación de las organizaciones de mujeres y diversos representantes de Naciones Unidas (el representante especial y jefe de la UNFICYP, Colin Stewart; la oficial senior de asuntos políticos Sherry Holbrook; y la oficial de Asuntos Políticos de la Oficina del Asesor Especial sobre Chipre, Solveig Knudsen). Según la CWBC, **las organizaciones trasladaron sus recomendaciones colectivas consolidadas, incluyendo la integración de la perspectiva de género en todos los niveles de las negociaciones para contribuir a una solución duradera a la cuestión chipriota.** La reunión también tenía el objetivo de fortalecer las alianzas entre las organizaciones de mujeres y articular pasos para garantizar la participación de las mujeres en el proceso de paz. Entre muchas otras actividades durante el año, Hands Across the Divide organizó un “Bus de la Paz”, con un viaje bicomunal en autobús a la localidad de Potamia, de población turcochipriota y grecochipriota.

Serbia – Kosovo	
Actores negociadores	Serbia, Kosovo
Terceras partes	UE, ONU, EEUU, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia
Acuerdos relevantes	Acuerdo Militar Técnico entre la Fuerza Internacional de Seguridad (KFOR) y la República Federal de Yugoslavia (1999), Primer acuerdo sobre los principios que rigen la normalización de las relaciones (Acuerdo de Bruselas) (2013), 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 interina internacional de Kosovo con mandato del Consejo de Seguridad de la ONU (resolución 1244, de 1999), en 2006 se abrió un proceso de discusión del estatus bajo paraguas de la ONU. Kosovo dio apoyo a la propuesta del enviado especial del secretario general, Martti Ahtisaari, de independencia supervisada internacionalmente y descentralización para la minoría serbia de Kosovo, mientras Serbia la rechazó. Siguieron nuevos intentos de diálogo facilitados por una troika (EEUU, UE, Rusia) que fracasaron. En 2008 Kosovo proclamó unilateralmente la independencia y se comprometió a implementar el plan Ahtisaari. El inicio

de un nuevo proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo en 2011 bajo facilitación de la UE (Proceso de Bruselas) abrió las puertas al acercamiento en cuestiones técnicas y políticas. Desde su inicio se 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 negociador permaneció estancado, afectado por las posiciones confrontadas de las partes en el diálogo, por las tensiones entre Serbia y Kosovo y en el norte de Kosovo. **El proceso transcurrió en 2025 principalmente en el nivel de negociadores jefes**, con Besnik Bislimi por Kosovo y Petar Petković por Serbia, bajo facilitación del diplomático danés Peter Sørensen como nuevo Representante Especial de la UE (EUSR). Sørensen fue nombrado como nuevo EUSR en enero, sustituyendo a Miroslav Lajčák y con un mandato inicial de 13 meses.⁶⁴ Dinámicas de contexto local y regional influyeron negativamente en el proceso. Por una parte, Kosovo continuó imponiendo unilateralmente medidas de desmantelamiento de estructuras e instituciones paralelas financiadas por Serbia en áreas de mayoría serbia del norte de Kosovo, como ya hizo en 2024.⁶⁵ Las medidas en 2025 incluyeron cierres de oficinas postales, centros sociales y deportivos, fondos de pensiones y de seguros médicos, servicios de empleo y suministro de aguas en algunas localidades. **El Gobierno de Serbia incrementó sus críticas a Kosovo por esas medidas unilaterales y le acusó de buscar generar terror a la población serbia de Kosovo y desplazarles del territorio.** Entre otras medidas de protesta, Serbia no envió a su negociador jefe a la primera reunión de la comisión sobre personas desaparecidas en Bruselas en enero.

Las acciones unilaterales de Kosovo generaron críticas de la UE y la ONU. La representante especial y jefa de la UNMIK, Caroline Ziadé, alertó sobre su impacto en la vida diaria de la población de las áreas serbias de Kosovo y el riesgo de mayor erosión de la confianza entre Kosovo y las comunidades locales. La UE y la ONU instaron a Kosovo a abordar la cuestión de las estructuras paralelas en el diálogo facilitado por la UE. **El proceso negociador también se deterioró tras la detención en julio por la policía kosovar de Igor Popovic, subdirector de la Oficina de Serbia para Kosovo y Metohija, acusado de incitar al odio por calificar al antiguo grupo armado Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) de “terrorista” y “criminal”.** Serbia denunció la situación como inaceptable y advirtió de consecuencias graves para las relaciones bilaterales.

63. Cyprus Women Bi-Communal Coalition, “Specific recommendations submitted by the Cyprus Women Bicomunal Coalition (CWBC) during the meeting with UN USG Rosemary DiCarlo”, CWBC, 10 de febrero de 2025.
64. Council of the EU, “Belgrade-Pristina Dialogue: EU appoints a new Special Representative”, *Council of the EU*, 27 de enero de 2025.
65. Véase resumen sobre la tensión Serbia-Kosovo en 2024 en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2025! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2025.

En agosto, Popovic se declaró culpable y su condena a seis meses de cárcel fue sustituida por una multa. Serbia denunció presiones de Kosovo sobre Popovic. La tensión bilateral erosionó durante todo el año el clima y las perspectivas del proceso negociador.

En 2025 el representante especial de la UE celebró varias reuniones por separado con los negociadores jefe, tanto en las capitales como en Bruselas. Las primeras fueron en marzo, durante visitas exploratorias en las que se reunió con el primer ministro, Albin Kurti, y con la presidenta, Vjosa Osmani; y, en el caso de Serbia, con el presidente, Aleksandar Vucic, el Ministro de Exteriores, Marko Djuric, y con el director de la Oficina de Serbia para Kosovo y Metehija, Petar Petkovic. Kosovo reclamó implementar plenamente el acuerdo de 2023 y el Anexo de Ohrid mediante una secuenciación que fuera justa. Osmani rechazó además el borrador de estatuto de la Comunidad/Asociación de municipios de mayoría serbia por considerarlo inconstitucional. **Serbia expresó preocupación por la situación de la población serbia del norte de Kosovo ante las medidas unilaterales kosovares y defendió la creación de la comunidad de municipios serbios como precondition** para el inicio de relaciones sustantivas de normalización con Kosovo.

Además de las reuniones bilaterales del representante especial de la UE con los negociadores jefe, **se celebraron dos reuniones trilaterales a ese nivel, en junio y septiembre en Bruselas, pero sin que lograra resultados positivos.** Las partes mantuvieron sus desacuerdos. Serbia continuó reclamando la implementación de la comunidad/asociación de municipios de mayoría serbia de Kosovo. Kosovo mantuvo la exigencia de condiciones enunciatas en 2024: 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 Milan Radojcic, quien se declaró culpable de la emboscada militar de Banjska/Banjskë de 2023. **Los desacuerdos impidieron reanudar negociaciones al**

El Gobierno de Serbia incrementó sus críticas a Kosovo por medidas unilaterales desfavorables para la población serbia de Kosovo

El proceso de diálogo Serbia–Kosovo continuó sin mecanismos formales de participación de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres

máximo nivel político. Predominaron el estancamiento y las acusaciones mutuas. La crisis política en Kosovo durante prácticamente todo el año por la imposibilidad de formar gobierno tras las elecciones parlamentarias de febrero y la situación en Serbia de gobierno en funciones hasta abril añadieron incertidumbre. A finales de año, la UE anunció el levantamiento gradual de las sanciones impuestas a Kosovo por la crisis de 2023,⁶⁶ justificándolo por la celebración de elecciones locales y el traspaso pacífico de poder en los municipios serbios del norte.

Género, paz y seguridad

El proceso de diálogo continuó sin mecanismos formales de participación de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres. Asimismo, el Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización de las Relaciones entre Kosovo y Serbia (2023) y su anexo asociado (2023), en torno a los cuales gira la negociación actualmente, no incluyen cláusulas específicas sobre dimensión de género, participación de mujeres o derechos de las mujeres, con solo una referencia general a la “protección de los derechos humanos y la no discriminación” como principios de la Carta de Naciones Unidas –junto a otros como igualdad soberana de todos los Estados, respecto a su independencia, autonomía e integridad territorial y derecho a la autodeterminación– que guían a las partes en el proceso negociador.⁶⁷

A su vez, análisis señalaron que no ha habido monitoreo relativo a la implementación de los objetivos de mujeres, paz y seguridad del plan para Kosovo de la UE (Plan de Implementación a Nivel de País de la UE para Kosovo 2021-2025, CLIP) derivado del III Plan de Acción de Género (GAP III).⁶⁸ El plan de país CLIP reconocía la infrarrepresentación de mujeres en el diálogo entre Serbia y Kosovo y establece la promoción de la agenda de mujeres, paz y seguridad como una de las áreas temáticas de involucramiento de la UE, a concretarse a través del diálogo político y de programas.⁶⁹ **No hubo constancia de reuniones regulares por parte de la Delegación de la UE o el representante especial de la UE y co-facilitador del diálogo Belgrado-Pristina con organizaciones de mujeres relativas al desarrollo del proceso negociador en 2025, solo reuniones puntuales.** En octubre

66. Véase el análisis sobre 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.

67. Véase el acuerdo completo en: EEAS Press Team, “Belgrade-Pristina Dialogue: Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia”, EEAS, 27 de febrero de 2023; y véase el Anexo asociado en: EEAS Press Team, “Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia”, EEAS, 18 de marzo de 2023.

68. Kosovo Women’s Network, *Peace and Security in Kosovo. A Gender Analysis*, 2025.

69. European Union Office in Kosovo y European Union Special Representative, *Gender Action Plan III – 2021-2025 Country Level Implementation Plan for Kosovo*, Ref. Ares (2021)5675782 - 16/09/2021

Peter Sørensen se reunió con la presidenta de la organización regional Lobby Regional de Mujeres del Sudeste de Europa (RWLSEE), Edita Tahiri. Según informó la RWLSEE, abordaron la importancia de la participación de mujeres en el proceso formal de paz y procesos de implementación. La organización señaló también que Sørensen dio su apoyo al monitoreo de la RWLSEE de la implementación de los acuerdos a través de un mecanismo que la organización tenía previsto establecer.⁷⁰

Türkiye (PKK)	
Actores negociadores	Gobierno, PKK, partidos políticos de Türkiye
Terceras partes	Representantes políticos de la Región del Kurdistan (Iraq) ⁷¹
Acuerdos relevantes	--

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/YPJ), y la posición de Türkiye hacia los kurdos de Siria. En años posteriores el conflicto armado enfrentó a Türkiye y al PKK (y grupos armados afines) principalmente en el norte de Iraq y de Siria. En 2024 comenzó una nueva iniciativa de diálogo.

Los pasos iniciados en 2024 desembocaron en 2025 en un proceso de negociación entre el Gobierno y el PKK. Era el primer proceso de diálogo desde el fallido intento de 2013-2015. El proceso generó algunos resultados significativos en el ámbito militar, mientras adoleció de falta de concreción en medidas relativas a las causas históricas de la cuestión kurda, como garantías de derechos políticos, lingüísticos y culturales para la población kurda. El proceso de diálogo adoptó

una arquitectura poco transparente, sin una mesa negociadora oficial, pero con conversaciones no públicas entre representantes del Estado y el líder del PKK –Abdullah Öcalan, en prisión desde 1999– y que involucraba también al liderazgo del PKK. El proceso incluía asimismo reuniones entre una delegación del partido pro-kurdo DEM con Öcalan y rondas de consultas posteriores de esa delegación con los partidos políticos con representación parlamentaria. Respecto a la arquitectura, en agosto se constituyó también una comisión parlamentaria multipartita sobre el proceso. En relación a los actores negociadores, una de las dificultades del proceso estuvo vinculada a la dimensión regional del conflicto, por los vínculos entre las milicias kurdas de Siria (YPG/YPJ, principal actor de la coalición SDF, apoyada por EEUU) y el PKK; y las exigencias de Türkiye de desarme total de todos los actores vinculados al PKK, incluyendo las milicias kurdas de Siria; mientras que las SDF y YPG/YPJ mantenían su propio proceso de diálogo con el Gobierno de transición de Siria. El proceso en Türkiye no tenía terceras partes oficiales, aunque actores del Gobierno Regional del Kurdistan de Iraq se involucraron en funciones de apoyo al proceso.

En relación con la conceptualización del proceso, el Gobierno y su principal aliado, el partido ultranacionalista MHP, lo enmarcaron como una iniciativa para erradicar el terrorismo en Türkiye y que no involucraba concesiones. Por su parte, el movimiento kurdo lo presentó como una iniciativa para la paz y para una sociedad democrática. Respecto a la evolución del proceso, no trascendió la existencia de una hoja de ruta mutuamente acordada, con fases y cronogramas claros. Se fueron desarrollando pasos principalmente en el ámbito militar, mayormente mediante medidas del PKK, respondidas en la segunda mitad del año por Türkiye a través de una política de facto de distensión. Análisis señalaban un esquema de desarrollo de pasos recíprocos, coordinados, aunque los hitos llegaron de la mano de medidas adoptadas por el PKK.

Entre los pasos dados durante el año, en un histórico llamamiento en febrero, Öcalan llamó al fin de la lucha armada e instó al PKK a convocar un congreso, deponer las armas y disolverse voluntariamente, argumentando cambios en el contexto histórico y un clima favorable asociado al proceso.⁷² **El PKK anunció el 1 de marzo un alto el fuego unilateral.** Las SDF de Siria afirmaron que el llamado de Öcalan no aplicaba a su grupo. El Gobierno turco advirtió que todos los grupos vinculados al PKK debían disolverse, incluyendo sus “extensiones” en Siria. **Pese al alto el fuego unilateral, Türkiye mantuvo presión militar sobre el grupo y milicias vinculadas.** A pesar de los ataques, **el grupo anunció el 12 de mayo**

70. Regional Women’s Lobby in Southeast Europe, “Edita Tahiri, RWLSEE Chair met Peter Sorensen”, *RWLSEE*, 1 de diciembre de 2025.
71. El proceso de diálogo en Turquía no tiene oficialmente terceras partes, pero representantes políticos de la Región del Kurdistan iraquí han desempeñado funciones de apoyo al proceso.
72. Texto completo en “Call for Peace and Democratic Society”.

su decisión de disolución de su estructura organizativa y finalización de la lucha armada,⁷³ afirmando que su lucha había llevado a un punto en que la cuestión kurda podía resolverse a través de la política democrática. No obstante, señalaron que la implementación de su decisión requería que se reconociera el derecho de Öcalan a la participación en la política democrática y de garantías legales sólidas en el proceso, y de un papel responsable del Parlamento en el proceso, entre otros elementos. El presidente turco calificó el anuncio de un hito clave para avanzar hacia un “país sin terrorismo”, y señaló que esperaba que la disolución abarcara a todas las extensiones del grupo, especialmente en el norte de Iraq, Siria y Europa. A partir del anuncio, el PKK pasó a utilizar temporalmente el nombre de Movimiento por la Libertad del Kurdistan.

El PKK escenificó el comienzo del desarme en un acto simbólico en que 30 combatientes destruyeron sus armas el 11 de julio en Suleimaniya (Kurdistan iraquí). En meses posteriores, medios progubernamentales informaron de algún paso más en desarme, bajo supervisión de los servicios de inteligencia y el Ejército, con algún decomiso de armas. No obstante, no trascendieron detalles sobre la hoja de ruta de desarme, cantidad ni tipología de armamento depuesto a final de año ni supervisión o verificación independiente. Analistas señalaron a principios de 2026 que solo se había producido un desarme simbólico y que predominaba una situación de incerteza por la situación de crisis en Siria y en Irán. En octubre, el PKK anunció la salida de sus fuerzas presentes en Türkiye y su retirada al norte de Iraq y en noviembre las resituó en el norte de Iraq en áreas aún más alejadas de la frontera para evitar enfrentamientos y proteger el proceso de paz, según afirmó el grupo. Durante 2025 el PKK reclamó al Gobierno la liberación de Öcalan, un marco legal que resuelva la situación de los miembros del PKK y reformas políticas y constitucionales de democratización que den respuesta a la cuestión kurda. Los pasos dados por el PKK tuvieron en la segunda mitad de año respuesta por parte del Gobierno, sin apenas eventos violentos desde agosto en el norte de Iraq.

En agosto se estableció la comisión parlamentaria (“Comisión de Solidaridad Nacional, Hermandad y Democracia”) bajo el mandato de proporcionar recomendaciones de reformas políticas y legales sobre el proceso, incluyendo en relación al desarme. Todos

los partidos parlamentarios excepto İYİ participaron en la comisión, aunque con diferentes expectativas y prioridades. El pro-kurdo DEM reclamó demandas de democratización y cuestiones relativas a derechos y libertades para la población kurda, incluyendo educación en idioma kurdo, así como reclamos relativos a la liberación de Öcalan, regulación de desarme y reintegración, liberación de presos políticos, entre otros. Entre agosto y principios de octubre la comisión acogió audiencias con representantes de sectores heterogéneos (cargos de Interior, Defensa y servicios de inteligencia, bajo confidencialidad y actas selladas a 10 años para esos casos concretos; familiares de víctimas, asociaciones de veteranos, organizaciones de derechos humanos, paz y humanitarias, asociaciones jurídicas, sindicatos, organizaciones empresariales, expresidentes parlamentarios y académicos). Fueron sesiones a puerta cerrada. Trascendió la prohibición del uso del kurdo en estas sesiones, muy criticada

por actores prokurdos y de derechos humanos, y tensiones por algún testimonio considerado retraumatizante. Por otra parte, una delegación multipartita de la comisión se reunió con Öcalan en noviembre (integrada por el oficialista AKP, su socio ultranacionalista MHP y el DEM; el principal partido opositor, el CHP, rechazó participar). Los partidos políticos presentaron sus informes con propuestas a la comisión. El informe del AKP resaltó la necesidad de la creación de un mecanismo de verificación del desarme y de supervisión judicial, y que el desarme debía abarcar a lo que el AKP considera extensiones del PKK en Siria e Iraq. Por otra parte, recomendaba un marco legal temporal y específico para el proceso. En su informe el DEM recomendaba la liberación inmediata de Öcalan, la adopción de una ley de paz y amplios cambios legislativos y medidas de democratización. En diciembre se aprobó la extensión del mandato de la comisión dos meses más, para acordar el informe final.

El proceso en Türkiye generó algunos resultados significativos en el ámbito militar, mientras adeleció de falta de concreción en medidas relativas a las causas históricas de la cuestión kurda

El PKK anunció el 12 de mayo su decisión de disolución de su estructura organizativa y finalización de la lucha armada

Género, paz y seguridad

El proceso de diálogo transcurrió en un contexto político y social en Türkiye en que relatores de Naciones Unidas y organizaciones de derechos humanos alertaron sobre la criminalización de mujeres defensoras de derechos humanos, organizaciones de mujeres y población LGTBQA+. ⁷⁴ En relación al proceso y los actores involucrados, la delegación del DEM que desde 2024

73. Texto completo del comunicado.

74. *Mandates of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders; the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association; the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism and the Working Group on discrimination against women and girls*, AL TUR 8/2025, 7 de agosto de 2025. Véase réplica del Gobierno de Türkiye en Permanent Mission of the Republic of Türkiye to the United Nations Office in Geneva, *Information note in reply to the communication from the Special procedures (Reference: AL TUR 8/2025)*, 6 de octubre de 2025.

y a lo largo de 2025 mantuvo reuniones con el líder del PKK y con los partidos políticos de Türkiye tuvo una composición que osciló según el tipo de reuniones, pero en todas ellas estuvo Pervin Buldan, parlamentaria del DEM, ex co-líder del HDP (predecesor del DEM) y defensora de los derechos humanos de las mujeres. Buldan integró también la delegación del HDP que participó en el anterior proceso de paz (2013-2015).

Asimismo, se produjeron algunas reuniones entre políticas kurdas y turcas de diferentes partidos, a puerta cerrada. Entre otras, medios de comunicación informaron de una reunión entre una delegación de mujeres del DEM y una delegación de mujeres del AKP en marzo. La Asamblea de Mujeres del DEM valoró que la reunión había ido muy bien porque no hubo “política grandilocuente”. Ese órgano del DEM señaló en marzo que también se habían reunido con mujeres del CHP, Saadet, DEVA, Gelecek, TIP y EMEP y que tenían previsto reunirse también con el MHP, mientras que el partido İYİ no les había respondido. Por otro lado, la Asamblea del Mujeres del DEM organizó durante el año encuentros en diferentes zonas del país con diferentes sectores de mujeres, incluyendo mujeres periodistas, mujeres de diferentes grupos religiosos, organizaciones de mujeres, entre otras, en diferentes zonas del país.

En su comunicado de anuncio de disolución y finalización de la lucha armada, el PKK hizo referencia al liderazgo de las mujeres y los jóvenes, a la defensa de la libertad de las mujeres y al involucramiento de todos los sectores de la población, incluyendo las mujeres, en el proceso de paz. Por otra parte, el acto de desarme simbólico del PKK en julio involucró la quema de armas por parte de 15 combatientes hombres y 15 combatientes mujeres. El movimiento kurdo de mujeres, bajo el paraguas del TJA, emitió declaraciones en apoyo del diálogo y con demandas propias. En un comunicado de agosto, llamaron a la necesidad de un proceso de paz que involucre a los sectores de base de la población y reclamaron el fin de la práctica de destituir alcaldes y alcaldesas electas y de imponer figuras designadas por el Estado, la abolición de la ley antiterrorista, la liberación de todas las personas presas políticas (especialmente las personas enfermas y de mayor edad), la descriminalización de la política y el retorno al Convenio de Estambul.⁷⁵ También señalaron la importancia de una nueva Constitución y de un debate constitucional que involucre a todos los sectores de población, incluyendo a las mujeres.

75. Véase comunicado de agosto.

