

3. Negociaciones de paz en América

- En América tuvieron lugar cinco procesos de diálogo, dos en Colombia, uno en Venezuela, uno en Nicaragua y uno en Haití, que representan el 10% de las negociaciones que se desarrollaron durante 2019.
- Ante la agudización de la crisis política y social, el presidente de Haití intentó iniciar un proceso de diálogo nacional.
- El Gobierno venezolano y la oposición llevaron a cabo varias reuniones en Noruega y Barbados bajo los auspicios del Gobierno noruego.
- El proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN quedó completamente interrumpido tras el atentado contra la academia de Policía en Bogotá en el mes de enero.

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en América durante 2019, tanto las características y tendencias generales de las negociaciones como la evolución de cada uno de los contextos en el continente a lo largo del año, incluyendo referencias a la agenda de género, paz y seguridad. Además, al principio del capítulo se incluye un mapa en el que se identifican los países de América que albergaron negociaciones de paz durante 2019.

Tabla 3.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2019

Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Colombia (FARC)	Gobierno, FARC	Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Componente Internacional de Verificación (Secretaría Técnica de los Notables, Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame)
Colombia (ELN)	Gobierno, ELN	Países garantes (Brasil, Noruega, Cuba, y Chile), países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia)
Haití	Gobierno, oposición política y social	--
Nicaragua	Gobierno, oposición política y social	Vaticano, OEA
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Noruega, Grupo Internacional de Contacto

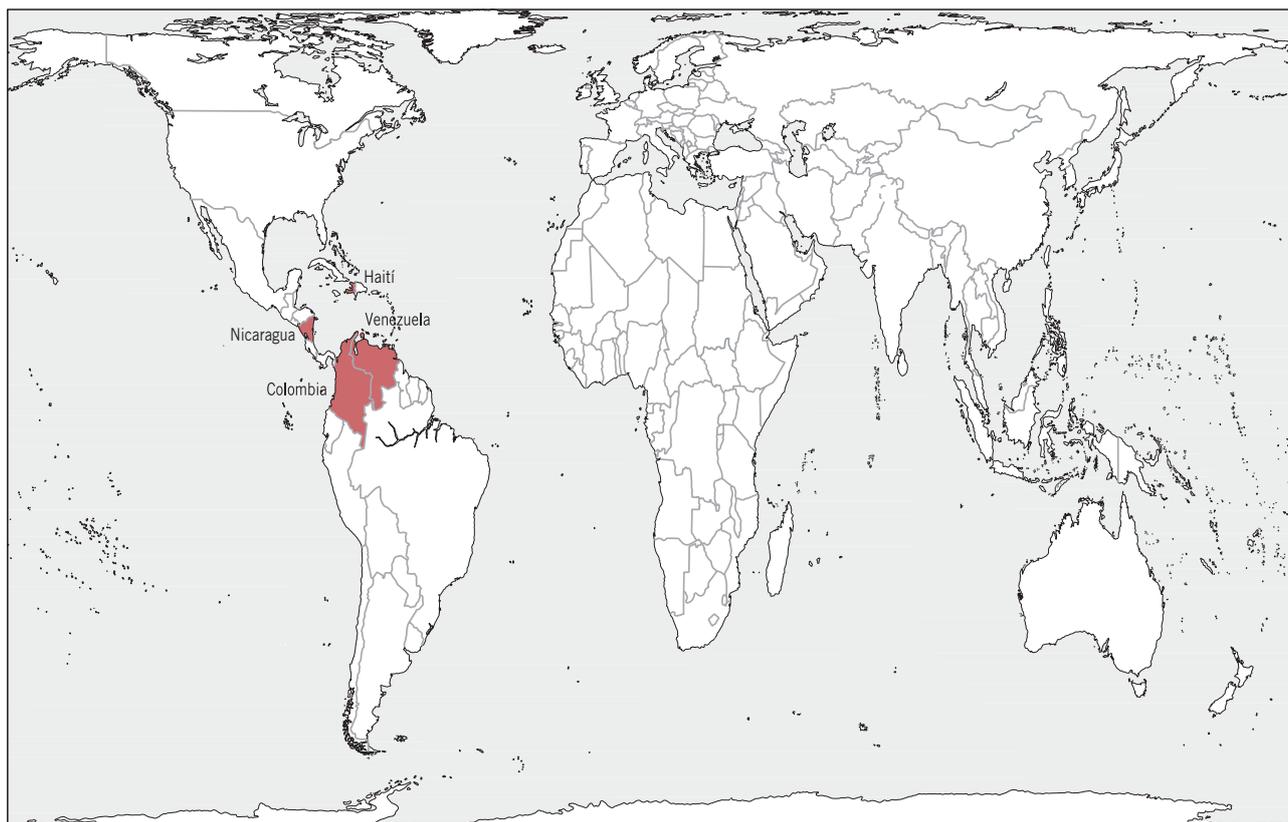
3.1 Negociaciones en 2019: tendencias regionales

Durante 2019 tuvieron lugar cinco procesos de diálogo en América, uno más que el año anterior. Dos de los procesos transcurrieron en Colombia, uno en Venezuela, uno en Nicaragua y otro en Haití, que se inició durante el año. En Colombia prosiguió, aunque no sin dificultades, el proceso de implementación del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y las FARC en 2016 que puso fin al conflicto armado que enfrentaba a la antigua insurgencia con las fuerzas de seguridad. Sin embargo, las negociaciones con el ELN fueron suspendidas y no se logró que se reactivaran de manera formal durante todo el año. En Venezuela, Nicaragua y Haití los procesos de diálogo tenían como objetivo transformar las graves crisis políticas que atraviesan los tres países, convocando a los Gobiernos y movimientos opositores políticos y sociales en diferentes formatos negociadores, sin que ninguno lograra resultados que permitieran desbloquear las tensiones políticas respectivas.

En lo que respecta a los **actores** que participaron en los procesos de diálogo, cabe diferenciar los casos colombianos del resto de procesos del continente. En Colombia, el Gobierno tuvo como interlocutores por una parte al partido político FARC, conformado tras la desmovilización de la guerrilla FARC-EP después de la firma del acuerdo de 2016 y por otra a la guerrilla del ELN, con quien protagonizaron un infructuoso proceso de paz. En los casos de Venezuela, Nicaragua y Haití, los actores más relevantes fueron los Gobiernos y las diferentes organizaciones opositoras, agrupadas en diferentes plataformas que reunían tanto a partidos políticos como a organizaciones sociales de diferente tipo, como por ejemplo la Plataforma Religiones por la Paz en Haití o el movimiento feminista en Nicaragua.

En la mayoría de diálogos las **terceras partes** jugaron un papel destacado, desempeñando diferentes roles

Mapa 3.1. Negociaciones de paz en 2019 en América



■ Países con procesos y negociaciones de paz en América en el año 2019

y tareas. Las terceras partes fueron tanto de carácter nacional como internacional, y buscaron acercar a los actores protagonistas de las crisis y conflictos. En el caso de Colombia, se trató en su mayoría de actores internacionales, tanto en el conflicto armado con el ELN como en el diálogo de implementación con FARC. El formato de acompañamiento en el fallido proceso con el ELN fue el de un grupo de países garantes con Brasil, Noruega, Cuba y Chile – después de que Ecuador se retirara por diferencias diplomáticas con Colombia y de que Venezuela fuera vetada por el Ejecutivo colombiano– y un grupo de países acompañantes –Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia–. En el caso de la implementación del acuerdo con las FARC, las terceras partes encargadas de la verificación de dicha implementación fueron la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y el Componente Internacional de Verificación formado por el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame y los Notables, cuya secretaría técnica desempeñaron las organizaciones colombianas CINEP y CERAC. En Nicaragua, destacó el rol jugado por el Vaticano y la OEA, que asumieron el papel de garantes, observadores y acompañantes. En el caso de Venezuela, Noruega trató de impulsar activamente el diálogo, incluso con encuentros en Oslo, y sobre todo negociaciones en Barbados, que no lograron encauzar

Por tercer año consecutivo, los procesos de diálogo y negociación en América estuvieron caracterizados por crisis constantes y graves obstáculos que ponían en peligro su continuidad

el proceso. En paralelo, estuvo muy activo también el Grupo Internacional de Contacto, encabezado por la UE y Uruguay y conformado por España, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia, el Reino Unido, Costa Rica, Ecuador y Bolivia.

Con respecto a las **agendas de negociación**, estas respondieron a las características particulares de cada contexto, si bien cabe señalar que tanto en Haití, como en Venezuela y Nicaragua, la oposición se mostraba contraria a la continuidad de los actuales Gobiernos y pretendía iniciar procesos de transición política. En el caso de Haití, la oposición exigía la renuncia del actual presidente Jovenel Moïse y el Gobierno por su parte planteó varias propuestas para encauzar una transición, incluyendo el establecimiento de una asamblea constituyente. En Venezuela, Gobierno y oposición negociaron una agenda de seis puntos cuyo contenido no trascendió, pero en público el líder de la oposición y autoproclamado “presidente encargado”, exigía la renuncia del actual Gobierno, la formación de un Gobierno de transición y la convocatoria de elecciones. Tras el fracaso de estas negociaciones, el Ejecutivo acordó con otros sectores de la oposición aspectos como la puesta en libertad de presos políticos y reformas electorales, entre otras cuestiones. En Nicaragua, la agenda de las negociaciones

estuvo centrada también en cuestiones electorales y la situación de derechos humanos, en especial de los presos políticos y la reparación a las víctimas, así como reformas constitucionales. En Colombia, el proceso con las FARC estuvo centrado en la implementación de los diferentes puntos del acuerdo de paz alcanzado en 2016 y se constataron notables diferencias entre las partes, que no pudieron ser solventadas a través de los mecanismos establecidos para ello en el acuerdo, como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI). En cuanto al proceso con el ELN, el Gobierno continuó insistiendo en sus exigencias de finalización de secuestros y cese unilateral de la violencia, mientras el ELN se reafirmaba en la agenda pactada durante el proceso.

Por tercer año consecutivo, todos los procesos de diálogo que tuvieron lugar en América tuvieron una evolución marcada por la fragilidad que generaron las crisis. Todas las negociaciones debieron hacer frente a graves obstáculos y atravesaron momentos de suspensión, sin que los intentos de reactivación lograran un cambio de rumbo positivo en los procesos. Los diálogos continuaron afectados por la grave desconfianza entre las partes y hacia los actores facilitadores, condicionando una vez más los intentos de superación de las diferentes crisis y transcurrieron en contextos de violencia e incluso represión contra la oposición, como sucedió en Nicaragua.

En lo que respecta a la **agenda sobre género, paz y seguridad**, cabe destacar las enormes dificultades que tuvieron las organizaciones de mujeres para ser consideradas interlocutoras y protagonistas de los procesos de diálogo, a pesar del liderazgo social de estas organizaciones. En Colombia las organizaciones de mujeres siguieron desempeñando un papel muy relevante en la implementación del acuerdo de paz de 2016. La Instancia Especial de Género de asesoramiento a la CSIVI estuvo activa y presentó su informe de evaluación de dicha implementación –en el que criticaron que se haya desdibujado el género como eje central de implementación– contando además con aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil. En Nicaragua, las organizaciones de mujeres y feministas siguieron desempeñando un papel destacado en el movimiento opositor y también mostraron su apoyo a diferentes iniciativas de diálogo como inicialmente el Diálogo Nacional. Sin embargo, no se logró que las cuestiones de género formaran parte de las agendas de diálogo y el movimiento feminista denunció la constante violencia contra las mujeres en el país. En Venezuela, se anunció que una de las mesas complementarias a la conocida como Mesa de Diálogo Nacional estaría conformada por organizaciones de mujeres entre otros actores.

El presidente haitiano convocó en dos ocasiones un Diálogo Nacional para abordar la agudización de la crisis, pero la mayor parte de la oposición rechazó tal ofrecimiento y centró sus esfuerzos en lograr la renuncia del presidente

3.2 Análisis de casos

América del Norte, Centroamérica y Caribe

Haití	
Actores negociadores	Gobierno, oposición política y social
Terceras partes	--
Acuerdos relevantes	--

Síntesis:

En los últimos años, especialmente tras la salida del país del ex presidente Jean Bertrand Aristide en febrero de 2004 y el posterior despliegue de la misión de mantenimiento de la paz de la ONU (MINUSTAH), ha habido varios intentos de concertación y diálogo entre varios sectores políticos y sociales para hacer frente a la situación de fragilidad institucional, polarización políticosocial y crisis económica y de seguridad que enfrenta el país. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas, la mayor parte de las cuales han contado con apoyo internacional, han cristalizado en acuerdos significativos ni han propiciado espacios o mecanismos permanentes o estables de negociación. Aunque el mandato del presidente Jovenel Moïse ya fue controvertido desde su inicio tras haber sido acusado de protagonizar fraude electoral en las elecciones de 2015, los intentos del presidente Moïse de crear un diálogo nacional en 2019 respondieron a la agudización de la crisis a mediados de 2018 y al estallido de protestas y episodios de violencia en 2019.

Ante la agudización de las crisis política, económica y social que se inició a finales de 2018, el presidente, Jovenel Moïse, intentó en varias ocasiones establecer un diálogo nacional con la oposición, pero a finales de año estos intentos no habrían fructificado, principalmente por la insistencia de la mayoría de la oposición en forzar la renuncia de Moïse. Ya a finales de febrero, **Moïse aprobó un decreto presidencial que establecía el denominado**

Comité para Facilitar el Diálogo Nacional Interhaitiano, que tenía un mandato hasta el 31 de mayo y cuyo principal objetivo era establecer el marco para las negociaciones, hacer recomendaciones sobre medidas que fomentaran el diálogo e incentivaran la participación en el mismo del mayor número de actores posible y sintetizar las distintas propuestas que se hicieran en el proceso negociador para su posterior implementación. Sin embargo, dicho intento no llegó a concretarse tal y como lo planteaba el mencionado decreto por distintos motivos. En primer lugar, porque la Plataforma Religiones por la Paz –plataforma que agrupa a sectores católicos, episcopales, protestantes y de la comunidad vudú– rechazó la facilitación del diálogo que le había planteado el Gobierno, alegando que no se daban las condiciones políticas y sociales adecuadas para tal objetivo. En segundo lugar, porque alguno de los integrantes del comité presentó su renuncia por

considerar que algunos de los objetivos del comité hechos públicos no se habían discutido previamente y que su resolución correspondía al Gobierno y no al Diálogo Nacional. En tercer lugar, y más importante, porque la mayor parte de la oposición rechazó la negociación ofrecida por el Gobierno, proponiendo en cambio el inicio de un periodo de transición de 36 meses en el que se crearía una asamblea constituyente, que debería elaborar un borrador de Constitución, y se establecería un nuevo consejo electoral encargado de garantizar elecciones libres. Otra plataforma opositora (Fuerzas de Oposición Progresistas) propuso en el mes de abril la conformación de un gobierno interino que liderara un diálogo nacional y que nombrara a un nuevo jefe de Estado.

A principios de octubre, ante el agravamiento de la crisis institucional –el país no tenía Gobierno ni primer ministro por la negativa de la oposición a ratificar en el cargo a los dos primeros ministros propuestos por el presidente– y ante el incremento de las protestas ciudadanas –se estima que entre el 15 de septiembre y finales de octubre 42 personas murieron y más de 80 resultaron heridas–, Moïse volvió a proponer otro comité para impulsar un diálogo nacional. En esta ocasión, **el llamado Core Group se involucró activamente en tal intento de negociación**, visitando el país e instando a distintos sectores de la sociedad haitiana a entablar conversaciones con el Gobierno para hallar una salida a la parálisis institucional. Cabe recordar que en octubre no se pudieron llevar a cabo las elecciones parlamentarias correspondientes, de modo que para el mes de enero de 2020 el mandato de buena parte de diputados y congresistas habrá caducado. El Core Group –**integrado por Naciones Unidas, la OEA y representantes de Francia, España, Canadá, EEUU y Brasil**– también instó a tratar de superar la crisis humanitaria. En este sentido, después de que Naciones Unidas alertara de que 3,7 millones de personas necesitaban ayuda alimentaria urgente, Moïse hizo un llamamiento a la comunidad internacional. Entre los esfuerzos de la comunidad internacional para asistir el diálogo en Haití cabe destacar el rol del Gobierno de EEUU, considerado por algunos analistas como el principal apoyo de Moïse para seguir en el cargo. En marzo, la Administración Trump nombró al vicesecretario de Estado para asuntos políticos, David Hale, para intentar encauzar las negociaciones políticas en Haití, de modo que en varios momentos del año se reunió con Moïse y también con sectores de la oposición. Sin embargo, en esta ocasión el llamamiento de Moïse al diálogo tampoco prosperó, puesto que la oposición en su conjunto consideraba que la única solución posible a la actual crisis era la salida del poder de Moïse. De hecho, cuatro de los siete comisionados nombrados en octubre dimitieron al poco de ser nombrados para el cargo por considerar que Moïse no estaba dispuesto a poner su eventual renuncia en la mesa de negociación. Ante tal escenario, **en el mes de noviembre el presidente declaró públicamente haber iniciado una serie de conversaciones a puerta cerrada con varios grupos de la sociedad civil y el sector privado, así**

como con facciones moderadas de la oposición. A pesar de que a mediados de diciembre el Gobierno declaró que dichas conversaciones estaban surtiendo efecto, los principales líderes de la oposición y el representante de la Conferencia Episcopal declararon no tener conocimiento de dicha iniciativa. Hasta finales de año la comunidad internacional siguió apoyando la reanudación sin condiciones de las negociaciones, pero las principales plataformas opositoras (como la Alternativa Consensual para la Refundación de Haití) rechazaron tal opción. A finales de año, Moïse se mostró partidario de reformar la Constitución por considerar que la actual Carta Magna limita los poderes ejecutivos de la presidencia y obstaculiza de este modo la gobernabilidad del país.

Finalmente, cabe destacar que en octubre comenzó el mandato de la BINUH (Oficina Integrada de Naciones Unidas en Haití), que dará apoyo al Gobierno en cuestiones de gobernabilidad política, y que toma el relevo de la MINUJUSTH (Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití), que a su vez sustituyó en 2017 a la MINUSTAH, establecida en 2004. Coincidiendo con el final de dicha misión, la Comisión Chilena de Derechos Humanos y más de una decena de organizaciones haitianas de derechos humanos anunciaron su intención de tomar medidas legales contra los soldados chilenos desplegados en la MINUSTAH que abusaron sexualmente de niñas y mujeres entre 2014 y 2017. Según un informe hecho público a finales de año tras haber entrevistado a 2.500 personas residentes en comunidades en las que la MINUSTAH estaba desplegada, 265 niños y niñas engendradas por efectivos de la MINUSTAH fueron abandonadas. Muchos de estos embarazos fueron fruto de violaciones. Alrededor del 20% de los casos documentados fueron cometidos por soldados chilenos. La MINUSTAH era una de las cuatro misiones de mantenimiento de la paz con mayor número de denuncias por abusos sexuales.

Nicaragua	
Actores negociadores	Gobierno, oposición política y social
Terceras partes	Vaticano, OEA
Acuerdos relevantes	--

Síntesis:

En abril de 2018, a raíz del intento por parte del Gobierno de reformar el sistema de la seguridad social, se iniciaron una serie de protestas en todo el país que provocaron la muerte o desaparición de cientos de personas y que sumieron al país en la peor crisis socio-política de las últimas décadas. Ante la preocupación nacional e internacional que generaron las protestas, la represión de las fuerzas de seguridad del Estado y los enfrentamientos entre partidarios y opositores del Gobierno, en mayo se inició el llamado Diálogo Nacional, con la participación del Gobierno y varios sectores de la oposición y con la facilitación de la Iglesia Católica. Ante la falta de progresos del diálogo y la creciente oposición del Gobierno a las tareas de mediación de la Conferencia Episcopal, varios actores internacionales –como Naciones

Unidas o el Sistema Centroamericano de Integración–mostraron su disposición a facilitar el diálogo, mientras que otros, como la OEA o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ejercieron presión sobre el Gobierno para poner fin a la crisis y a las numerosas violaciones de derechos humanos que ésta estaba provocando.

En paralelo a la crisis política y social que sufre el país desde abril de 2018 y a la creciente presión internacional al Gobierno por la situación de los derechos humanos, **a principios de año se reanudó el llamado Diálogo Nacional entre el Ejecutivo de Daniel Ortega y la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, pero las conversaciones se interrumpieron en el mes de mayo y el Gobierno las dio por finalizadas formalmente a finales de julio.** En consonancia con lo que ya había ocurrido a lo largo de 2018, a principios de año prosiguió la presión internacional al Gobierno para que reanudara el diálogo con la oposición y para que permitiera la supervisión internacional de la situación de derechos humanos. El Consejo permanente de la OEA, por ejemplo, se reunió en enero para estudiar la posible aplicación de la Carta Democrática de la OEA, que podría entrañar la expulsión de Nicaragua del organismo internacional. A finales de mes, el Parlamento aprobó la Ley de Diálogo, Reconciliación y Paz, pero la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que esta no cumplía con los estándares internacionales de justicia, verdad y reparación. En el mes de febrero, después de la visita de varias delegaciones de la OEA, la UE y EEUU y de un encuentro entre el Ejecutivo y representantes del sector privado al que también asistieron el arzobispo de Managua y el nuncio del Vaticano en Nicaragua, el Gobierno anunció la reanudación del Diálogo Nacional para el 27 de febrero. A principios de marzo ambas partes acordaron una agenda sustantiva tentativa y varias cuestiones procedimentales y metodológicas sobre la negociación, como reunirse diariamente, tomar las decisiones por consenso, no hacer públicos los temas en los que no haya acuerdo, finalizar las negociaciones para el 28 de marzo o bien proponer la facilitación del diálogo a la Conferencia Episcopal Nicaragüense, como ya hiciera en 2018, pero esta rechazó el ofrecimiento. Previamente, la oposición había sugerido que fuera el Parlamento Europeo quien mediara en la crisis, mientras que el Gobierno de México también se había ofrecido para tales funciones. Finalmente, los roles de garantes, observadores y acompañantes del proceso de diálogo fueron asumidos por el Nuncio del Vaticano en Nicaragua, Waldemar Stanislaw Sommertag, y Luis Ángel Rosadilla, ex ministro de Defensa de Uruguay y representante especial del secretario general de la OEA, Luis Almagro, que condicionó la aceptación del ofrecimiento al compromiso del Gobierno de liberar a los cientos de personas detenidas desde abril del 2018, y que la oposición considera presos políticos o de conciencia.

En Nicaragua se reanudó el llamado Diálogo Nacional entre el Ejecutivo de Daniel Ortega y la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia a principios de año, pero las conversaciones se interrumpieron en mayo y el Gobierno las dio por finalizadas formalmente a finales de julio

En la segunda quincena de marzo es cuando se registraron los mayores avances en la negociación en todo el año, puesto que el día 20 el Gobierno accedió a liberar a las personas arrestadas desde abril de 2018 bajo la supervisión del Comité Internacional de la Cruz Roja, así como a establecer una mesa de trabajo sobre reformas electorales. En la misma línea, el día 29 ambas partes firmaron el llamado “Acuerdo para fortalecer los derechos y garantías ciudadanas”, por el que en un plazo máximo de 90 días se debían cumplir compromisos en materia de derecho de protesta, libertad de prensa, garantías procesales (fin de las detenciones ilegales, debido proceso, tutela judicial efectiva, entre otros), autonomía universitaria o desarme de cuerpos paramilitares. Sin embargo, a principios de abril las negociaciones se bloquearon por varios motivos, entre los que cabe destacar detenciones masivas (unas 160 personas entre el 14 y el 21 de abril, según la oposición), la negativa del Gobierno a que organismos internacionales de derechos humanos supervisaran la implementación de los acuerdos alcanzados, el desacuerdo sobre el calendario electoral o los mecanismos de reparación a las víctimas y, especialmente, la distinta interpretación entre las partes sobre el número de personas presas que debían ser liberadas –el Gobierno reconocía a unas 240 personas de la lista de aproximadamente 700 personas presentada por la oposición. La Alianza Cívica denunció que el Gobierno no estaba cumpliendo con los compromisos adquiridos en marzo y a finales de mayo abandonó las negociaciones en protesta por la muerte de un líder opositor en prisión, por la continuación de lo que consideraba detenciones ilegales y medidas represivas y por la aprobación de una ley de amnistía para los crímenes vinculados a la crisis desde abril del 2018 (y que la oposición consideraba que alentaba la impunidad de fuerzas de seguridad del Estado y cuerpos paramilitares). Por su parte, el Gobierno dio por cumplido su compromiso de liberar a las personas arrestadas desde abril de 2018 tras haber liberado a unas 100 personas a finales de mayo y a otras 106 a principios de junio. A pesar de que la Alianza Cívica hizo reiterados llamamientos para reanudar una tercera ronda de negociaciones y de que varios Gobiernos y organismos internacionales ejercieran una creciente presión sobre Managua, el Gobierno desoyó tales llamamientos, hizo pública su negativa a adelantar las elecciones (previstas para 2021) y, a finales de julio, envió una carta al Vaticano y a la OEA dando por finalizadas las negociaciones. Algunos analistas señalaron que el hecho de que tal carta fuera firmada por el ministro de Exteriores y no por Daniel Ortega sugería la posibilidad de que las conversaciones pudieran reanudarse más adelante, pero estas ya no volvieron a reanudarse en 2019. Sin embargo, tras las gestiones de Sommertag y la presión de Humberto Ortega (hermano del presidente y uno de los principales

líderes de la Revolución Sandinista), el 30 de diciembre el Gobierno concedió el arresto domiciliario a 90 personas presas, declarando la oposición que todavía permanecían encarcelados 65 presos considerados políticos.

Finalmente, cabe destacar que desde el último trimestre del año, ante la parálisis de las negociaciones y las críticas acerca de la falta de visión unitaria de la oposición, las grandes plataformas opositoras al Gobierno, la Alianza Cívica –actor principal en el llamado diálogo nacional– y la Unidad Azul y Blanco –conformada por 94 organizaciones de la sociedad civil– iniciaron contactos para conformar la denominada Gran Coalición Opositora. En este sentido, a mediados de diciembre, la Alianza Cívica, la Unidad Azul y Blanco y el Grupo Pro Reformas Electorales presentaron una propuesta unitaria sobre reformas constitucionales y electorales, uno de los temas principales de las negociaciones desde mediados de 2018.

Género, paz y seguridad

Poco después del inicio del diálogo nacional a finales de febrero, el Movimiento Amplio de Mujeres, una plataforma de varias organizaciones feministas, hizo público su apoyo a dicha iniciativa. A pesar de que no existe constancia de que el llamado diálogo nacional abordara de manera específica cuestiones de equidad de género y de que no había ninguna mujer en la delegación negociadora de seis personas que la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia designó para participar en el diálogo nacional –sí hubo mujeres suplentes de dichos representantes, así como asesoras de la delegación–, el Movimiento Amplio de Mujeres declaró que la agenda que la Alianza Cívica llevó a la mesa de negociación había sido previamente consensuada con organizaciones de mujeres y que estas retroalimentaban de manera continua los contenidos de la negociación. Sin embargo, en marzo trascendió que ocho manifestantes presas en la cárcel La Esperanza iniciaron una huelga de hambre desde finales de febrero por no sentirse representadas en la mesa de diálogo entre el Gobierno y la mencionada Alianza Cívica.

América del Sur

Colombia (FARC)	
Actores negociadores	Gobierno, FARC
Terceras partes	Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Componente Internacional de Verificación (Secretaría Técnica de los Notables, Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame)
Acuerdos relevantes	Acuerdo de paz de La Habana (2016)

Síntesis:

Desde que surgieron las primeras guerrillas en Colombia en 1964 se han producido varios intentos de negociación. A principios de los noventa se logró la desmovilización de varios grupos pequeños, pero no de las principales guerrillas de las FARC-EP y del ELN. En 1998, el presidente Andrés Pastrana autorizó la desmilitarización de una amplia región de Colombia, con centro en San Vicente del Caguán, para llevar a cabo unas negociaciones con las FARC-EP, que duraron hasta 2002 y no dieron resultado. En 2012, y después de varios meses de negociaciones secretas en Cuba, se iniciaron unos nuevos diálogos con las FARC-EP en la isla, con una agenda delimitada y con mecanismos de participación civil. Tras cuatro años de negociaciones, a finales de 2016 se logró la firma de un acuerdo de paz histórico para el pueblo colombiano.

El proceso de implementación del acuerdo de paz con las FARC atravesó un año lleno de dificultades, tanto por las objeciones al proceso por parte del Gobierno encabezado por el presidente Iván Duque, como por el serio revés que representó el abandono del acuerdo y el reinicio de la lucha armada por parte de importantes dirigentes de las FARC. Entre ellos estaba quien fuera el jefe negociador en La Habana, Iván Márquez, que en agosto junto con antiguos comandantes como Jesús Santrich, “El Paisa” o Romaña, entre otros, anunciaron que retomaban las armas, tras haberse negado a comparecer ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), mecanismo de justicia transicional establecido por el acuerdo de paz. Por otra parte, las diferentes instituciones establecidas por el acuerdo de paz avanzaron en sus cometidos. La Comisión de la Verdad siguió con su proceso de toma de testimonios y de promoción de actividades de reconciliación y convivencia. La JEP llevó a cabo más de 80 audiencias y más de 12.000 personas se habían sometido a esta forma de justicia transicional. Los organismos encargados de la verificación de la implementación del acuerdo de paz constataron ciertos avances, pero también señalaron las limitaciones y dificultades. De acuerdo con el informe presentado por el Instituto Kroc,¹ hasta abril de 2019 se había constatado que más de dos tercios de los compromisos incluidos en el acuerdo de paz se hallaban en fase de implementación y un tercio se había completado o su implementación había avanzado sustancialmente. Además, Kroc constató que tras la formación del nuevo Gobierno encabezado por Iván Duque la implementación había enfrentado nuevos obstáculos, ralentizándose. Por otra parte, el proceso de reincorporación de los antiguos combatientes del grupo armado FARC sufrió retrasos, lo que generó un clima de insatisfacción y desconfianza, como demostró el retorno a las armas de algunos de sus dirigentes. Kroc identifica como uno de los retos de mayor importancia la protección y consecución de avances en los mecanismos de justicia transicional, particularmente, la JEP y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. La situación de seguridad de líderes sociales, defensores de derechos y antiguos miembros de las FARC también fueron señalados como

1. Kroc Institute for International Peace Studies. *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia Diciembre de 2016 –Abril de 2019*. Kroc Institute for International Peace Studies.

retos primordiales, dados los numerosos asesinatos y la situación de hostigamiento en la que se hallan muchas personas integrantes de estos colectivos. Por su parte, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional también presentó sus informes de seguimiento,² en los que expresó su preocupación por la falta de aprobación de leyes necesarias para dar cumplimiento a muchos de los aspectos contemplados por el acuerdo. El informe señala que se produjeron algunos avances, pero que persistieron enormes retos en la aplicación de puntos de enorme relevancia como la reforma rural integral o las garantías de seguridad para el ejercicio de la política o para la movilización y la protesta pacífica, entre otros aspectos del acuerdo.

Género, paz y seguridad

En lo que respecta a la implementación del enfoque de género incluido en el acuerdo de paz entre las FARC y el Gobierno colombiano, cabe señalar que persistieron también retos importantes. La Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz presentó su informe de evaluación de tres años de implementación.³ En este balance, las mujeres representantes de la sociedad civil señalaron que siguen sin abordarse algunas de las causas estructurales de desigualdad y violencia que tienen especial impacto en las mujeres y las comunidades rurales, indígenas, afrocolombianas, palenqueras y raizales del país, así como en la población LGTBI. Además, criticaron que se haya desdibujado el género como eje central de implementación, puesto que el Plan Marco de Implementación limita su carácter transversal. No obstante, el informe destacó la decisión del Gobierno de crear la Alta Instancia de Género de carácter gubernamental. Por otra parte, señalaron el elevado desconocimiento que existe en las instituciones en los diferentes territorios del país tanto del propio acuerdo de paz, como del enfoque de género y otros enfoques diferenciados. El Instituto Kroc también presentó su informe de seguimiento del enfoque de género, en el que se constataban las dificultades y el retraso en la implementación de este enfoque.⁴ Frente al 27% de compromisos generales del acuerdo cuya implementación no se había iniciado en agosto de 2019, en lo que respecta al enfoque de género no se había iniciado el 42% de los compromisos. Además, sólo se había completado el 8% de los compromisos relativos al enfoque de género, frente al 25% del conjunto del

La implementación del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC siguió avanzando aunque con importantes dificultades y numerosos retos pendientes

acuerdo. Kroc señaló que los mayores avances se lograron en el punto relativo a los derechos de las víctimas.

Colombia (ELN)	
Actores negociadores	Gobierno, ELN
Terceras partes	Países garantes (Brasil, Noruega, Cuba, y Chile), países acompañantes (Alemania, Suiza, Suecia, Holanda e Italia)
Acuerdos relevantes	Acuerdo "Puerta del Cielo" (1988)
Síntesis:	Desde el surgimiento del grupo armado ELN con aspiraciones de un cambio de sistema político y económico en Colombia en 1964, diversos han sido los procesos negociadores que han tratado de buscar la paz en Colombia. Las primeras negociaciones entre el Gobierno y el ELN datan de 1991 (Caracas y Tlaxcala). En 1998, ambas partes firmaron en Madrid un acuerdo de paz que preveía la celebración de una convención nacional. Ese mismo año se firmó en Maguncia (Alemania) el acuerdo "Puerta del Cielo", entre el ELN y miembros de la sociedad civil, centrado en aspectos humanitarios. En 1999, el Gobierno y el ELN retomaron los contactos en Cuba, que finalizaron en junio de 2000. El Gobierno de Álvaro Uribe retomó las negociaciones de paz con esta guerrilla en Cuba, de 2005 al 2007, sin lograr resultados. A finales de 2012, el ELN mostró su disposición a abrir nuevas negociaciones con el presidente Juan Manuel Santos, nombrando una comisión negociadora, y se mantuvieron contactos exploratorios. En 2017 se iniciaron las negociaciones de paz formales.

El proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN quedó totalmente interrumpido como consecuencia del grave atentado que tuvo lugar en Bogotá en enero, en el que murieron 21 policías tras el estallido de una bomba en una academia de policía de la capital. Tras el atentado, el Gobierno de Iván Duque decidió retirar la suspensión de las órdenes de captura que pesaban contra los miembros del ELN que se hallaban en La Habana conformando la delegación negociadora del grupo armado y solicitar a Cuba su extradición inmediata. Las negociaciones de paz estaban congeladas desde agosto de 2018, tras la toma de posesión del Gobierno encabezado por Duque. Los representantes del ELN en Cuba se desmarcaron completamente del atentado en Bogotá, señalando que ellos no tenían ninguna responsabilidad ni control sobre lo sucedido y que habían cumplido en todo momento con los protocolos de la negociación. Asimismo, exigieron a Duque que respetara el acuerdo que establecía seguridad para su regreso a Colombia. Tanto Cuba como Noruega se negaron a

2. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC.
3. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, *Enfoque de género y paz territorial: Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz*, noviembre 2019.
4. Instituto Kroc, ONU Mujeres, FDI y Suecia, *Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, diciembre de 2019.

facilitar la extradición de los negociadores, aduciendo el acuerdo alcanzado entre las partes sobre cómo proceder en caso de ruptura.

No se retomaron las negociaciones entre las partes en todo el año, a pesar de los diferentes llamamientos a ello, y el Gobierno se mantuvo firme en sus exigencias al ELN de finalización de secuestros y cese unilateral de los ataques. En abril el ELN anunció una tregua unilateral coincidiendo con la Semana Santa, que se mantuvo en términos generales, aunque el centro CERAC identificó que se había violado al producirse un atentado contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas. Al finalizar el año el grupo armado descartó repetir una tregua por navidades, como ha sucedido en otras ocasiones, pero llevó a cabo la entrega de tres menores que formaban parte de la organización a una comisión formada por la Defensoría del Pueblo, la Iglesia Católica y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Además, liberó a dos personas que llevaban secuestradas desde 2018. No obstante, planteó una tregua bilateral para generar un clima de confianza que permitiera el reinicio de negociaciones. Esta propuesta fue presentada tras la detención de uno de sus dirigentes y antiguo negociador de paz, Juan Carlos Cuéllar, que había ejercido como “gestor de paz” entre 2017 y enero de 2019 y que estaría llevando a cabo contactos con el actual Gobierno. Según el ELN, Cuéllar había recibido garantías por parte del Gobierno de que podía proseguir con sus gestiones de cara a un eventual proceso de paz.

Venezuela	
Actores negociadores	Gobierno, oposición política y social
Terceras partes	Noruega, Grupo Internacional de Contacto
Acuerdos relevantes	--

Síntesis:

Ante la agudización de la crisis política y social que vivió Venezuela tras la muerte en 2013 del presidente Hugo Chávez –líder de la llamada Revolución Bolivariana–, la victoria por estrecho margen de su sucesor, Nicolás Maduro, en las elecciones presidenciales de abril de 2013 o las protestas que se vivieron en los primeros meses de 2014 –que provocaron la muerte de unas 40 personas–, el propio Gobierno expresó en marzo de 2014 su disponibilidad a aceptar una facilitación del diálogo con la oposición por parte de UNASUR o bien del Vaticano, rechazando tajantemente cualquier mediación por parte de la OEA. Poco después de un llamamiento al diálogo que realizó el Papa Francisco y de una visita a Venezuela de cancilleres de UNASUR en la que mantuvieron numerosas reuniones, en abril de 2014 se iniciaron unas conversaciones preliminares entre el Gobierno y la opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) a las que fue invitado como testigo de buena fe el secretario de Estado del Vaticano, antiguo nuncio apostólico en Venezuela, así como los ministros de Exteriores de Brasil, Colombia y Ecuador. A pesar de que las conversaciones se interrumpieron en mayo de 2014 por la evolución de la situación política, tanto UNASUR como el Vaticano, a través

del nuncio apostólico Aldo Giordano, siguieron ejerciendo tareas de facilitación del diálogo. En mayo de 2016, poco después de una visita a Venezuela de los ex presidentes de España (Jose Luis Rodríguez Zapatero), Panamá (Martín Torrijos) y República Dominicana (Leonel Fernández) a instancias de UNASUR, Gobierno y oposición se reunieron en República Dominicana con la presencia de los tres mencionados ex mandatarios y representantes de UNASUR. En octubre, tras una reunión entre Maduro y el Papa Francisco, ambas partes volvieron a reunirse en Venezuela bajo los auspicios del nuevo enviado especial del Papa, Emil Paul Tscherrig. A finales de 2017 ambas partes decidieron retomar el diálogo en República Dominicana a partir del mes de diciembre, con el acompañamiento de varios países elegidos por ambas partes (Chile, México y Paraguay por parte de la oposición y Nicaragua, Bolivia y San Vicente y las Granadinas por parte del Gobierno). Aunque durante las varias rondas de negociación que se llevaron a cabo entre diciembre de 2017 y febrero de 2018 se alcanzaron algunos acuerdos, la convocatoria unilateral de elecciones presidenciales por parte de Maduro para 2018 provocó la interrupción del diálogo y la retirada de la facilitación del diálogo de varios de los países acompañantes designados por la oposición.

Durante el año se registraron varios intentos y formatos de negociación entre el Gobierno y la oposición para tratar de solventar la crisis política e institucional que se agudizó a principios de año con la autoproclamación de Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional, como “presidente encargado” del país y su posterior reconocimiento por parte de varios Estados (56 al finalizar el año). **Las negociaciones que generaron mayor expectativa y atención mediática fueron las que se desarrollaron en Oslo y en Barbados bajo los auspicios del Gobierno noruego, pero también cabe destacar la denominada Mesa de Diálogo Nacional entre el Gobierno y varios partidos de la oposición, el diálogo directo entre el Ejecutivo de Maduro y la Administración estadounidense, o las conversaciones y gestiones diplomáticas en el seno del Grupo Internacional de Contacto liderado por la UE y Uruguay.** A mediados de mayo, delegaciones del Gobierno y de la oposición se reunieron en Oslo para llevar a cabo conversaciones confidenciales facilitadas por el Gobierno noruego para explorar la disposición de ambas partes al diálogo. A pesar de que Guaidó se había negado en varias ocasiones a negociar con el Gobierno, algunos analistas sostienen que su llamamiento relativamente fallido a las Fuerzas Armadas a que se revelaran contra el Gobierno, realizado el 30 de abril, debilitó su posición. Además, poco antes del inicio de las conversaciones exploratorias en Oslo, Guaidó se reunió en Caracas con el Grupo Internacional de Contacto. Al terminar tales conversaciones a finales de marzo en Oslo, Guaidó declaró públicamente que la renuncia de Nicolás Maduro era innegociable y que en cualquier negociación defendería su hoja de ruta, consistente en celebrar elecciones presidenciales –supervisadas por la comunidad internacional –un año después de la dimisión de Maduro, periodo en el que un Gobierno de transición liderado por él mismo llevaría a cabo reformas de calado en el ámbito económico, liberaría a los que la oposición considera presos políticos y reformaría las instituciones

del Estado. A pesar de estas declaraciones, la oposición se fragmentó entre aquellos sectores que aceptaban las negociaciones y aquellos que las rechazaban y en cambio apostaban por solicitar una intervención militar a la comunidad internacional. Las negociaciones de paz facilitadas por Noruega se reanudaron el 15 de julio en Barbados. En los días anteriores, ambas delegaciones habían acordado una agenda de seis puntos, que no trascendió, así como la conformación de una mesa de trabajo que trabajaría de manera continua. Poco antes de viajar a Barbados, ambas delegaciones se habían reunido en Venezuela con el representante especial del Grupo Internacional de Contacto, Enrique Iglesias. Según algunas informaciones aparecidas en prensa, el marco de trabajo sobre el que se negociaba entonces era el avance de las elecciones presidenciales a 2020 y la renovación del Consejo Electoral a cambio de que la oposición trabajara para la retirada de sanciones internacionales a Venezuela. Sin embargo, el 7 de agosto, el Gobierno suspendió su participación en las negociaciones, acusando a la oposición de secundar y celebrar las nuevas sanciones impuestas por parte de EEUU, así como de querer entregar el Esequibe, un territorio en disputa con Guyana. Además, el Gobierno había criticado previamente la decisión de la Asamblea Nacional, liderada por la oposición, de solicitar a la OEA su reincorporación al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (conocido como Tratado de Río), que muchos analistas interpretaron como que facilita una intervención militar en Venezuela. A mediados de septiembre, Guaidó también anunció su retirada del proceso de paz y declaró que este formato estaba exhausto. En el momento de hacer pública su decisión, Guaidó declaró que el Gobierno llevaba 40 días sin dar respuesta a su última propuesta en la mesa de negociación: la renuncia de Maduro y Guaidó y conformación de un consejo –integrado por miembros del Gobierno, la oposición y las Fuerzas Armadas – encargado de convocar nuevas elecciones presidenciales. A pesar de que tanto el Gobierno de Noruega como el Grupo Internacional de Contacto siguieron realizando gestiones diplomáticas para reanudar las conversaciones, estas no se reiniciaron durante el resto del año.

El mismo día que la oposición anunció el fin de su participación en las negociaciones en Barbados, el Gobierno hizo público que en las últimas semanas había estado manteniendo conversaciones confidenciales con varios partidos de la oposición y que se había conformado una Mesa de Diálogo Nacional que había alcanzado seis acuerdos preliminares. Entre dichos acuerdos cabe destacar la liberación de algunas personas presas, la reforma de la legislación electoral y la reincorporación de los diputados del oficialista Partido Socialista Unificado de Venezuela y su aliado Gran Polo Patriótico a la Asamblea Nacional, que se habían retirado tras el triunfo de la oposición en las últimas elecciones legislativas,

En Venezuela las negociaciones que generaron mayor atención mediática fueron las que se desarrollaron en Oslo y en Barbados bajo los auspicios del Gobierno noruego, pero también cabe destacar la denominada Mesa de Diálogo Nacional entre el Gobierno y varios partidos de la oposición

lo cual dio lugar al establecimiento de una Asamblea Nacional Constituyente integrada exclusivamente por el oficialismo. A pesar de que las facciones mayoritarias de la oposición quitaron cualquier tipo de relevancia al acuerdo entre el Ejecutivo y partidos como Movimiento Esperanza por el Cambio, Avanzada Progresista (liderada por Henri Falcón, opositor que sí decidió concurrir a las elecciones presidenciales de 2018), Cambiemos o Movimiento al Socialismo, hasta finales de año el Gobierno mantuvo activa la Mesa de Diálogo Nacional y realizó algunos gestos en cumplimiento de los acuerdos de mediados de septiembre.

Además del mencionado Diálogo Nacional y de las conversaciones facilitadas por Noruega, durante el año también hubo otros marcos negociadores activos. En agosto, los Gobiernos de EEUU y Venezuela reconocieron estar llevando a cabo conversaciones bilaterales poco después de que trascendiera a la prensa que Diosdado Cabello, uno de los máximos exponentes del oficialismo, habría mantenido contactos directos con Washington a través de un intermediario. El representante especial de EEUU para Venezuela, Elliot Abrams, también estuvo

muy activo diplomáticamente todo el año, incluso viajando a Moscú para abordar la crisis venezolana. Por otro lado, en el mes de junio representantes de varios actores relevantes en Venezuela, como Cuba, Rusia, el Vaticano o Naciones Unidas, se reunieron en Suecia. Finalmente, cabe destacar el papel del Grupo Internacional de Contacto, liderado por la UE y Uruguay y compuesto por España, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia, el Reino Unido, Costa Rica, Ecuador y Bolivia. Tras su creación en el mes de enero, inicialmente para un periodo de 90 días, el grupo planteó desde el principio que la solución a la crisis pasaba por la convocatoria de unas nuevas elecciones presidenciales con observación internacional.

Género, paz y seguridad

En el mes de septiembre, el Gobierno de Maduro anunció que la llamada Mesa de Diálogo Nacional, que se inició con determinados sectores de la oposición tras la parálisis de las negociaciones facilitadas por Noruega, contaría con ocho mesas complementarias para avanzar en acuerdos. Una de ellas, la octava, estaría conformada por movimientos sociales y organizaciones indígenas, campesinas y de mujeres. Por otra parte, en septiembre tuvo lugar en Caracas el I Congreso Internacional de Mujeres por la Paz y la Solidaridad entre los Pueblos, que contó con la presencia de 70 delegadas de todo el mundo. Dicho congreso, organizado por el oficialismo, transcurrió con seis mesas de trabajo y tenía el objetivo de un plan de trabajo centrado en los derechos y lucha de las mujeres.

