

3. Negociaciones de paz en América

- En América tuvieron lugar tres procesos de diálogo, dos en Colombia y uno en Venezuela, que representan el 8% de las negociaciones que se desarrollaron durante 2021.
- Todos los procesos de negociación en el continente americano contaron con apoyo de terceras partes.
- En Venezuela, el Gobierno y la oposición reanudaron las negociaciones en México bajo la facilitación del diálogo por parte de Noruega.
- El Gobierno colombiano anunció que había llevado a cabo contactos indirectos con el ELN a través de la iglesia católica y Naciones Unidas, pero descartó la reanudación del diálogo directo con la guerrilla.
- Se cumplieron cinco años de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC con un balance desigual de su implementación.
- A pesar de las dificultades y retrasos, continuó la implementación del enfoque de género incluido en el acuerdo de paz en Colombia, si bien a un ritmo mucho menor que la aplicación del conjunto del acuerdo.

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en América durante 2021, 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 2021.

Tabla 3.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2021

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	Iglesia Católica, Naciones Unidas, OEA
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Noruega, Rusia, Países Bajos, Grupo Internacional de Contacto

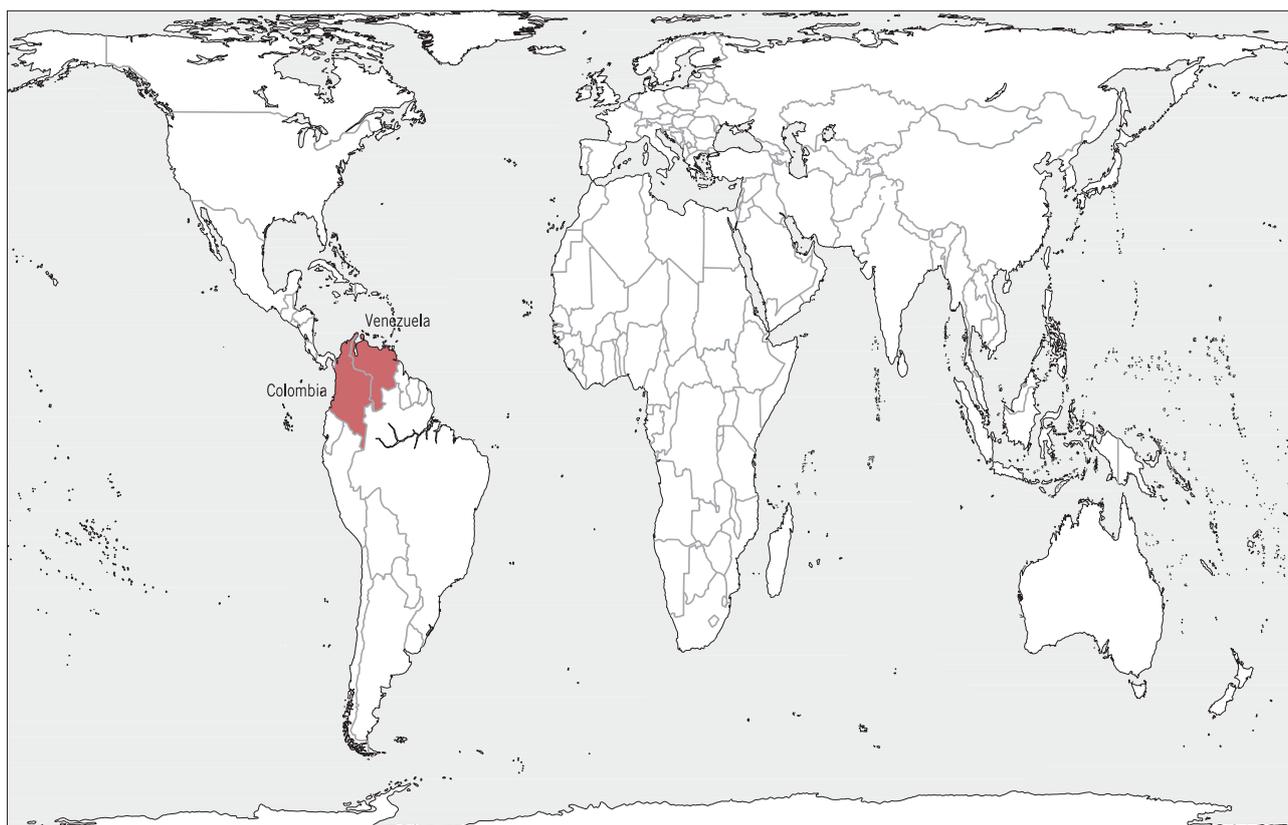
3.1 Negociaciones en 2021: tendencias regionales

En 2021 América fue escenario de tres procesos de diálogo, uno menos que en 2020 y dos menos que en 2019. De los tres procesos analizados, dos transcurrieron en Colombia y uno en Venezuela, mientras que el proceso en Haití se dio por roto. Se cumplió el quinto aniversario de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC y el balance de cinco años de implementación incluyó la constatación de avances, así como la continuidad de varias de las instituciones establecidas por el acuerdo de paz, como la Comisión de la Verdad o la Jurisdicción Especial para la Paz, aunque persistieron numerosos obstáculos en un año marcado en el país por las protestas sociales. En el caso del proceso entre el Gobierno colombiano y la guerrilla del ELN, aunque no se reanudó de forma oficial, el Gobierno desveló que se habían llevado a cabo contactos en Cuba con el grupo armado a través de Naciones Unidas, la Iglesia Católica y la OEA. En

el caso de Venezuela se reanudó el diálogo entre el Gobierno y la oposición, con el objetivo de solucionar la crisis socio-política.

En cuanto a los actores protagonistas de los diferentes procesos de diálogo, en todos ellos cabe destacar la participación de los respectivos gobiernos, si bien en el caso de Colombia, el Gobierno no negoció directamente con el ELN, ya que mantuvo su postura de rechazo a un proceso formal de negociaciones mientras la guerrilla no aceptase las condiciones planteadas por el Ejecutivo colombiano. La guerrilla del ELN fue el único grupo armado en activo del continente en demandar un proceso de diálogo para la resolución del conflicto. En el caso del proceso de implementación del acuerdo con las FARC, además del Gobierno, el principal actor fue el partido político surgido del proceso de desmovilización de la guerrilla FARC-EP fruto del acuerdo de paz. En

Mapa 3.1. Negociaciones de paz en 2021 en América



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

Venezuela lo más destacable fue la reanudación de las conversaciones entre el Gobierno y gran parte de la oposición en México, en un proceso que contó con la mediación de Noruega y el acompañamiento de Rusia y Países Bajos.

Los tres procesos de diálogo activos en el continente americano contaron con la mediación o facilitación de **terceras partes**, que acompañaron con diferentes formatos las conversaciones entre las partes. En el caso del proceso de implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC, se mantuvo el formato de acompañamiento establecido en el acuerdo. Así, los actores internacionales involucrados en el proceso de verificación de la implementación del acuerdo fueron por un lado la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, encabezada por Carlos Ruiz Massieu como Representante Especial del secretario general y jefe de la Misión, y por otro, 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 el caso de la misión, de acuerdo con su mandato, se encargó de la verificación de los puntos del acuerdo relativos a la reincorporación económica, social y política de las FARC a la vida civil y a las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales. Por su parte, el

Los tres procesos de diálogo en América contaron con la mediación o facilitación de terceras partes, que acompañaron las conversaciones con diferentes formatos

Instituto Kroc y los Notables presentaron sus informes de seguimiento a la implementación del acuerdo.

En el proceso entre el Gobierno de Colombia y el ELN, tras la ruptura del esquema de facilitación anterior en el que habían jugado diferentes papeles de facilitación como garantes Brasil, Noruega, Cuba y Chile y como acompañantes Alemania, Suiza, Suecia, Países Bajos e Italia, se reveló durante el año que el Gobierno había demandado apoyo para retomar el diálogo al Nuncio Apostólico, Monseñor Montemayor, al representante especial del secretario general de la ONU en el país, Carlos Ruiz Massieu, y al jefe de la misión de verificación de la OEA, Roberto Menéndez. Así, se habrían llevado a cabo varias reuniones en la sede de la nunciatura apostólica, y además, varios viajes y reuniones en La Habana por parte del padre Darío Echeverri, como representante del Vaticano, el abogado

Carlos Ruiz, que había sido anteriormente asesor jurídico en las negociaciones de paz que tuvieron lugar entre el ELN y el Gobierno de Juan Manuel Santos iniciadas oficialmente en 2017, y el representante del secretario general de la ONU. Aunque posteriormente se anunció que el proceso había fracasado nuevamente, el ELN reconoció que se mantenían contactos indirectos a través del Vaticano y Naciones Unidas. En el caso de Venezuela, cabe destacar que también que se inició un nuevo proceso de diálogo con un nuevo formato de

acompañamiento por terceras partes. El proceso de negociaciones tuvo lugar en México como país anfitrión, donde se celebraron varias rondas, y contó con la facilitación de Noruega y el acompañamiento de Rusia y Países Bajos. Así pues, todos los procesos activos contaron con apoyo externo de carácter internacional, tanto por parte de organizaciones intergubernamentales como la ONU y la OEA y de Gobiernos, como Noruega, Rusia y Países Bajos, y otros actores como la Iglesia Católica. Cabe destacar también la diversidad de tareas y roles desempeñados, que incluyeron la facilitación de contactos de carácter indirecto y exploratorio –como en el caso del Gobierno de Colombia y el ELN–, la facilitación del diálogo directo entre las partes –en Venezuela–, y la verificación de acuerdos ya firmados –Gobierno de Colombia y FARC–.

Respecto a las **agendas de negociación**, estas reflejaron las particularidades de cada contexto y proceso, aunque como sucediera en años anteriores, todas estaban vinculadas de una y otra forma a la gobernabilidad de los respectivos países y las transformaciones políticas, económicas y sociales subyacentes a los diferentes conflictos. En el caso de Colombia las discusiones se centraron en aspectos relativos a la implementación de los diferentes puntos del acuerdo de paz y al funcionamiento de las instituciones establecidas en el acuerdo, nuevamente en un contexto de gran inseguridad y amenazas para antiguos combatientes de las FARC, así como para líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos. En el caso de los contactos exploratorios con el ELN, si bien no trascendió el contenido concreto de las conversaciones, el Gobierno manifestó una vez más que se mantenía en sus exigencias como condición para el inicio del diálogo de forma oficial: cese del secuestro y entrega de las personas secuestradas; y cese de otros actos criminales como reclutamiento de menores, instalación de minas antipersona, secuestro y atentados contra infraestructuras energéticas. Otro de los temas que trascendió fue la construcción de una arquitectura para un eventual diálogo. El ELN se mantuvo en su postura de que las conversaciones debían iniciarse sin precondiciones. Respecto a los contactos entre el Gobierno de Venezuela y la oposición, en el memorando de entendimiento que dio paso al inicio del diálogo formal se estableció una agenda con los siguientes puntos: a) Derechos políticos para todos; b) Garantías electorales para todos. Cronograma electoral para elecciones observables; c) Levantamiento de las sanciones. Restauración de derecho a activos; d) Respeto al Estado Constitucional de Derecho; Convivencia política y social. Renuncia a la violencia. Reparación de las víctimas de la violencia; e) Protección de la economía nacional y medidas de protección social al pueblo venezolano; y f) Garantías de implementación, seguimiento y verificación de lo acordado.

La **evolución** de los procesos de diálogo en el continente americano fue más positiva que en años anteriores, ya que se exploraron nuevas vías de diálogo en algunos de los contextos en los que las conversaciones se habían estancado en etapas anteriores. No obstante, todos los procesos atravesaron múltiples obstáculos, incluyendo la desconfianza entre las partes y la falta de acuerdo en aspectos centrales de la agenda. En el caso del ELN, el anuncio de contactos exploratorios indirectos rompió el bloqueo en el que se había instalado el proceso desde su suspensión en 2019. No obstante, al finalizar el año los actores protagonistas se pronunciaron públicamente en sentidos opuestos con respecto a la continuidad del diálogo y el Gobierno desmentía que los contactos siguieran activos. En Venezuela, el diálogo se reanudó con un nuevo formato y escenario, pero también se interrumpió en octubre y no quedaba clara su continuidad de cara a 2022.

En cuanto a la **agenda sobre género, paz y seguridad**, con excepción del proceso de implementación del acuerdo de paz entre las FARC y el Gobierno de Colombia, no estuvo presente en los diferentes diálogos. Cabe destacar que, a pesar de las dificultades y retrasos, continuó la implementación del enfoque de género incluido en el acuerdo de paz en Colombia, si bien a un ritmo mucho menor que la aplicación del conjunto del acuerdo. Las organizaciones de mujeres de la sociedad civil colombiana prosiguieron en su labor de supervisión de la implementación del enfoque de género. En el caso del diálogo en Venezuela, si bien la agenda sobre género, paz y seguridad no impregnó el contenido del diálogo, si se constató la participación de varias mujeres en las delegaciones negociadoras, tanto del Gobierno como de la oposición venezolana.¹

3.2 Análisis de casos

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

1. Véase el listado de personas firmantes del *Acuerdo para la ratificación y defensa de la soberanía de Venezuela sobre la Guayana Esequiba*. 6 de septiembre de 2021.

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.

Continuó la implementación del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC en el año 2016, aunque persistieron las dificultades para lograr el pleno cumplimiento de lo acordado. En el quinto aniversario de los acuerdos de paz, se hicieron múltiples balances de los avances en la aplicación del acuerdo y de los retos pendientes. El instituto Kroc, que cuenta con el mandato de verificar el estado de implementación del acuerdo de paz, señaló que cinco años después de la firma, se había implementado completamente el 30% de las 578 disposiciones contenidas en el acuerdo y se había logrado un nivel intermedio de implementación para el 18% de estas disposiciones. Además, el 37% habían sido implementadas en un nivel mínimo y no se había iniciado la aplicación del 15% de disposiciones del acuerdo. El instituto Kroc también analizó la situación de los enfoques étnico y de género, constatando que respecto al enfoque étnico se había implementado de forma completa el 13% de las disposiciones e igual número de forma intermedia, mientras que respecto a las disposiciones con enfoque de género, la implementación era completa en el 12% de las disposiciones e intermedia en el 15%. En lo que respecta a los puntos del acuerdo, los que habían logrado un mayor grado de implementación eran los relativos al fin del conflicto y a los mecanismos de implementación, verificación y refrendación, mientras que los puntos relativos a la solución al problema de las drogas ilícitas y a las víctimas del conflicto se hallaban en un estadio intermedio de implementación. Kroc destacó que la implementación de los puntos sobre la reforma rural integral y participación política apenas habían sido implementados ya que la aplicación de la mayoría de las disposiciones no se había iniciado o se hallaba en un estado mínimo de implementación. Entre los avances específicos del año 2021, cabe destacar especialmente la aprobación final de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, creadas por el acuerdo de paz con el objetivo de que las zonas más afectadas por el conflicto armado pudieran tener una mayor representación política. Estas circunscripciones permitirán la elección como representantes en la Cámara durante dos periodos electorales de personas reconocidas por el Registro Único de Víctimas de 170 municipios en candidaturas que solo podrán ser registradas por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas y organizaciones sociales. **Prosiguió también el trabajo de las diferentes**

En el marco del trabajo de la Jurisdicción Especial para la Paz, 21 militares colombianos reconocieron sus responsabilidades en el asesinato de civiles en los casos conocidos como falsos positivos

instituciones de justicia transicional. Cabe destacar que se prorrogó el mandato de la Comisión de la Verdad por nueve meses ya que aunque estaba previsto que su mandato concluyera en noviembre, no se había terminado el informe final. La Jurisdicción Especial para la Paz continuó su trabajo, especialmente centrado en siete macrocasos: Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad cometidas por las FARC-EP; Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbaçoas (Nariño); Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado; Situación territorial de la región de Urabá; Situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca; Victimización de miembros de la Unión Patriótica; y Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado. Se registraron avances importantes en el macrocaso relativo a los falsos positivos, ya que 21 militares admitieron sus responsabilidades en los asesinatos de civiles, muertos a manos de las fuerzas de seguridad y acusados de formar parte de las guerrillas.

Se trató de un reconocimiento en el marco del macrocaso que investiga estos asesinatos, específicamente el asesinato y desaparición forzada de 120 personas en El Catatumbo y 127 en la Costa Caribe. El militar de mayor rango que reconoció su participación en el caso de los falsos positivos fue el general Paulino Coronado. La JEP había señalado previamente que en el marco del conflicto al menos 6.400 civiles presentados como “bajas en combate” murieron entre 2002 y 2008, durante el mandato del presidente Álvaro Uribe, como consecuencia de la acción de

las fuerzas militares. Otros militares de alto rango como los coroneles Publio Hernán Mejía y Juan Carlos Figueroa negaron sus responsabilidades en lo sucedido, por lo que podrían enfrentar penas de cárcel de hasta 20 años en el caso de ser condenados y fueron remitidos a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP. Quienes sí reconocieron sus responsabilidades participarán en un proceso restaurativo que incluirá una audiencia de reconocimiento de verdad y de responsabilidad. También cabe destacar que la JEP ordenó al Gobierno la adopción de medidas cautelares para proteger a los excombatientes y sus familias frente a la violencia, fruto de los homicidios, amenazas y desplazamientos sufridos desde la firma del acuerdo de paz. Además, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional anunció el cierre de la investigación sobre los crímenes cometidos en el marco del conflicto armado en el país, delegando esta tarea en los tribunales nacionales, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz. No obstante, las autoridades judiciales colombianas deberán informar a la CPI sobre los avances en materia de justicia transicional en el país.

Género, paz y seguridad

Continuó la implementación de las medidas específicas de género contenidas en el acuerdo, así como el trabajo

de los mecanismos establecidos para dar seguimiento al enfoque de género, como el de Instancia Especial de Mujeres para Contribuir a garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final de Paz, que presentó su informe de seguimiento de los cuatro primeros años de implementación. Además, varias organizaciones de mujeres de la sociedad civil analizaron el estado de implementación de las medidas específicas con enfoque de género en el acuerdo. Las organizaciones de mujeres destacaron que, manteniendo la tendencia desde la firma del acuerdo de paz, la implementación del enfoque de género se estaba llevando a cabo a un ritmo menor que el conjunto del acuerdo, dada la falta de compromiso del Gobierno colombiano no solo con el acuerdo en general, sino de forma específica con este enfoque. El grupo de trabajo GPAZ, que aglutinaba a varias organizaciones de mujeres presentó su informe de seguimiento a la implementación en el que destacó que de 109 medidas analizadas, el 26% no habían avanzado o lo habían hecho mínimamente, especialmente las relativas a la reforma rural integral y la participación política, consolidándose la tendencia de desaceleración en la implementación que se constata desde el año 2018. El 54% de las medidas analizadas habían experimentado avances parciales y el 20% habían avanzado adecuadamente en su implementación. Así, por ejemplo, GPAZ destacó que en lo relativo a la reforma rural integral, no se estaban produciendo cambios encaminados a reducir la desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la propiedad de la tierra, como establece el acuerdo de paz. Por otra parte, organizaciones de víctimas continuaron exigiendo a la JEP la apertura de un macrocaso específico sobre la violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado.

Colombia (ELN)	
Actores negociadores	Gobierno, ELN
Terceras partes	Iglesia Católica, Naciones Unidas, OEA
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, que se rompieron en 2019 tras un grave atentado perpetrado en Bogotá por el ELN.

Con respecto al diálogo entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla del ELN, suspendido desde el año 2019, cabe señalar el anuncio efectuado por el Gobierno en mayo, reconociendo contactos indirectos con la guerrilla.

El Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos, señaló en un comunicado el 9 de mayo que se había establecido un espacio “indirecto de aproximación y exploración con el ELN”. Ceballos señaló que se contaba con el apoyo tanto de la Santa Sede como de Naciones Unidas, aunque afirmó que los encuentros indirectos no conllevaban que se hubiera iniciado un diálogo directo entre la guerrilla y el Gobierno. Ceballos reconoció que en los últimos 17 meses se habían llevado a cabo 28 reuniones y 4 desplazamientos a Cuba. 22 de las reuniones habían tenido lugar en la Nunciatura Apostólica en Bogotá, y seis en el Palacio de Nariño, sede de la presidencia del Gobierno colombiano, y a ellas había asistido el presidente. Ceballos señaló que el Gobierno había solicitado el apoyo al Nuncio Apostólico, Monseñor Montemayor, al representante especial del secretario general de la ONU en el país, Carlos Ruiz Massieu y al jefe de la misión de verificación de la OEA, Roberto Menéndez. Los viajes y reuniones en La Habana fueron llevados a cabo por el padre Darío Echeverri, en representación del Vaticano, el abogado Carlos Ruiz, asesor jurídico en las negociaciones de paz que tuvieron lugar entre el ELN y el Gobierno de Juan Manuel Santos, y el representante del secretario general de la ONU. El Gobierno mantenía sus condiciones para el inicio del diálogo directo: cese del secuestro y entrega de las personas secuestradas; y cese de actos criminales como reclutamiento de menores, instalación de minas antipersona, secuestro y atentados contra infraestructuras energéticas. Además, señaló que se había explorado la construcción de una arquitectura para un eventual diálogo en el caso de que se aceptaran las condiciones. No obstante, en el comunicado señalaba que hasta esa fecha el ELN no había dado respuesta. Posteriormente, el Gobierno designó a Tulio Gilberto Astudillo Victoria, alias “Cuéllar” como gestor de paz para facilitar el diálogo con el ELN. Cuéllar, integrante de la dirección nacional del ELN, ya había desempeñado la tarea de gestor de paz en varias ocasiones anteriores. En respuesta al comunicado del Alto Comisionado, el ELN señaló que el grupo está dispuesto al diálogo, pero que no aceptaba ni condiciones ni imposiciones. No obstante, a finales de mayo Miguel Ceballos presentó su dimisión como Alto Comisionado para la Paz y señaló que entre los motivos para su renuncia estaba el hecho de que el expresidente Álvaro Uribe hubiera llevado a cabo contactos con el ELN en La Habana sin haberle informado ni consultado. En junio tomó posesión el nuevo Alto Comisionado, Juan Camilo Restrepo Gómez. Pablo Beltrán, integrante de la dirección nacional del ELN y portavoz del grupo armado, señaló en noviembre que los contactos indirectos con el Gobierno a través de la Iglesia Católica y la ONU persistían. Coincidiendo con el aniversario de la firma de los acuerdos de paz con las FARC, el expresidente Juan Manuel Santos señaló que tenía entendido que el Gobierno de Iván Duque estaba explorando caminos para reanudar el diálogo con el ELN.

y mostró su apoyo a unas eventuales conversaciones. Sin embargo, el presidente del Gobierno colombiano desmintió estas informaciones. En diciembre Restrepo señaló que constataban que el ELN no tenía intención de dialogar y que el Gobierno no daría su brazo a torcer.

Venezuela	
Actores negociadores	Gobierno, oposición política y social
Terceras partes	Noruega, Rusia, Países Bajos, 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.

El Gobierno y buena parte de la oposición iniciaron en el mes de agosto un nuevo proceso de negociación en México, con la mediación de Noruega y el acompañamiento de Rusia y Países Bajos. A pesar de la finalización de las negociaciones que tuvieron lugar en Barbados y Oslo en 2019, desde principios de año el Gobierno de Nicolás Maduro declaró en varias ocasiones su disposición a reanudar el diálogo, mientras que en los

meses de febrero y marzo, una delegación del Gobierno noruego viajó a Venezuela para explorar la disposición de ambas partes a entablar una negociación. Finalmente, las negociaciones se establecieron formalmente el 13 de agosto en el Museo Nacional de Antropología de Ciudad de México, poco después de que ambas partes firmaran ante la presencia del ministro de Exteriores de México un acuerdo sobre los principios rectores y la agenda sustantiva de la negociación, de siete puntos: derechos políticos, cronograma electoral con garantías, respeto al Estado de derecho, levantamiento de sanciones, renuncia a la violencia, medidas de protección social y garantías de implementación de lo acordado. El jefe del equipo de facilitación del diálogo de Noruega, Dag Nylander, también señaló que los resultados de la negociación serían irreversibles, mientras que el Gobierno señaló que el diálogo en México sería soberano, con apoyo internacional, pero sin presiones ni extorsiones de ningún tipo. La delegación gubernamental estaba encabezada por el presidente de la Asamblea Nacional, Jorge Rodríguez, e integrada entre otras personas por el hijo del presidente Maduro, mientras que Gerardo Blyde lideraba la de la Plataforma Unitaria de Venezuela, entidad que representa a los distintos sectores de la oposición y que incluye a personas cercanas a Juan Guaidó (reconocido como presidente encargado de Venezuela por decenas de países) y a Henrique Capriles, candidato presidencial en varias ocasiones. A principios de septiembre, el Grupo Internacional de Contacto, compuesto por Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Francia, Italia, Alemania, Países Bajos, Panamá, Portugal, España, Suecia, Uruguay y la UE, celebraron y apoyaron la reanudación del diálogo y agradecieron a Noruega su rol de facilitación en las negociaciones.

Durante las tres rondas de negociación que se llevaron a cabo durante el año (13-15 de agosto; 3-6 de septiembre y 25-27 de septiembre) se lograron varios acuerdos, como la reivindicación y defensa de la soberanía venezolana sobre la región de Esequiba – un territorio en disputa con Guyana desde hace 180 años–; o la necesidad de rescatar y recuperar los activos bloqueados en el exterior, ajenos al control del Gobierno desde 2019, con el objetivo de dedicarlos a la recuperación económica del país y a la lucha contra la pandemia (dotación y rehabilitación de hospitales, compra de vacunas contra la COVID-19, etc.). Respecto de este último punto, se acordó la creación de una Mesa de Atención Social conformada paritariamente por Gobierno y oposición para, entre otras cuestiones, poner en marcha programas de nutrición infantil, trasplantes o vacunación. El inicio de la tercera ronda de negociación se pospuso durante un día tras las críticas a la situación de los derechos humanos en Venezuela por parte de la ministra de Exteriores de Noruega en la Asamblea General de la ONU, aunque finalmente el Gobierno decidió retomar las negociaciones tras aceptar las explicaciones públicas al respecto del Gobierno noruego, así como su compromiso con la neutralidad en la facilitación del diálogo.

Sin embargo, **el día antes del inicio de la cuarta ronda de negociación, prevista para mediados de octubre, el Gobierno de Venezuela se retiró de las negociaciones tras la extradición a EEUU de Alex Saab, un empresario colombiano cercano colaborador del Gobierno, al que algunas voces señalan como figura clave para eludir las sanciones económicas de EEUU y para abastecer a Venezuela con productos de primera necesidad** en periodos de escasez, y al que algunos medios acusan de ser un testaferro del presidente Maduro. Saab fue detenido en junio de 2020 en Cabo Verde y a mediados de octubre de 2021 fue extraditado a EEUU para ser juzgado por blanqueo de capitales. Dos días antes de su extradición, el Gobierno venezolano propuso que Saab se integrara a la delegación del Gobierno en México, pero la oposición se opuso a ello de forma tajante. A pesar de ello, a principios de noviembre el ministro de Exteriores de Venezuela, Félix Plasencia, declaró que las negociaciones no estaban rotas y que en algún momento se reanudarían, pero al cabo de pocas semanas, el propio presidente Maduro señaló que no se daban las condiciones para la reanudación del diálogo y volvió a criticar la extradición de Saab y a defender su derecho a que formara parte de las

negociaciones en México. Por su parte, a finales de noviembre el líder opositor Juan Guaidó mostró la disposición de la Plataforma Unitaria a reanudar las conversaciones e instó a incluir en la agenda de negociación la nulidad del triunfo del candidato opositor en el estado de Barinas por parte del Tribunal Supremo de Justicia en las elecciones regionales y locales celebradas el 21 de noviembre. Por otra parte, cabe destacar que durante la primera mitad del año se produjeron negociaciones entre el Gobierno y parte de la oposición liderada por Henrique Capriles para conformar un Consejo Electoral Nacional más inclusivo. Finalmente, la Asamblea Nacional nombró a un nuevo consejo de cinco miembros (cuatro hombres y una mujer), de los cuales dos eran cercanos a la oposición. Aunque tal nombramiento fue descalificado por los sectores de la oposición vinculados a Juan Guaidó, fue un paso decisivo para que buena parte de la oposición decidiera participar en un proceso electoral por primera vez desde 2017. Las elecciones regionales y locales, en las que oficialismo obtuvo una abultada mayoría, tuvieron una baja participación (41,8%) y algunas irregularidades, según la jefa de la misión electoral de la UE y el Gobierno de EEUU.

