

3. Negociaciones de paz en América

- En América hubo cuatro negociaciones durante 2022, el 10% del total mundial.
- En Haití, el Gobierno y parte de la oposición iniciaron un diálogo acerca de la profunda crisis económica, humanitaria, política e institucional que atraviesa el país, pero sin lograr ningún acuerdo significativo.
- El Gobierno de Colombia y el ELN iniciaron un proceso de diálogo formal con una primera ronda de conversaciones en Venezuela.
- La Comisión de la Verdad de Colombia presentó su informe en el que señaló que la mayoría de las víctimas del conflicto armado fueron población civil y no combatiente.
- El Gobierno venezolano reanudó el diálogo y alcanzó un acuerdo con la alianza opositora Plataforma Unitaria en México, inició conversaciones con otras facciones de la oposición y acercó posiciones con el Gobierno de EEUU.

En este capítulo se analizan los principales procesos y negociaciones de paz en América durante 2022, 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 2022.

Tabla 3.1. Resumen de los procesos y las negociaciones de paz en América en 2022

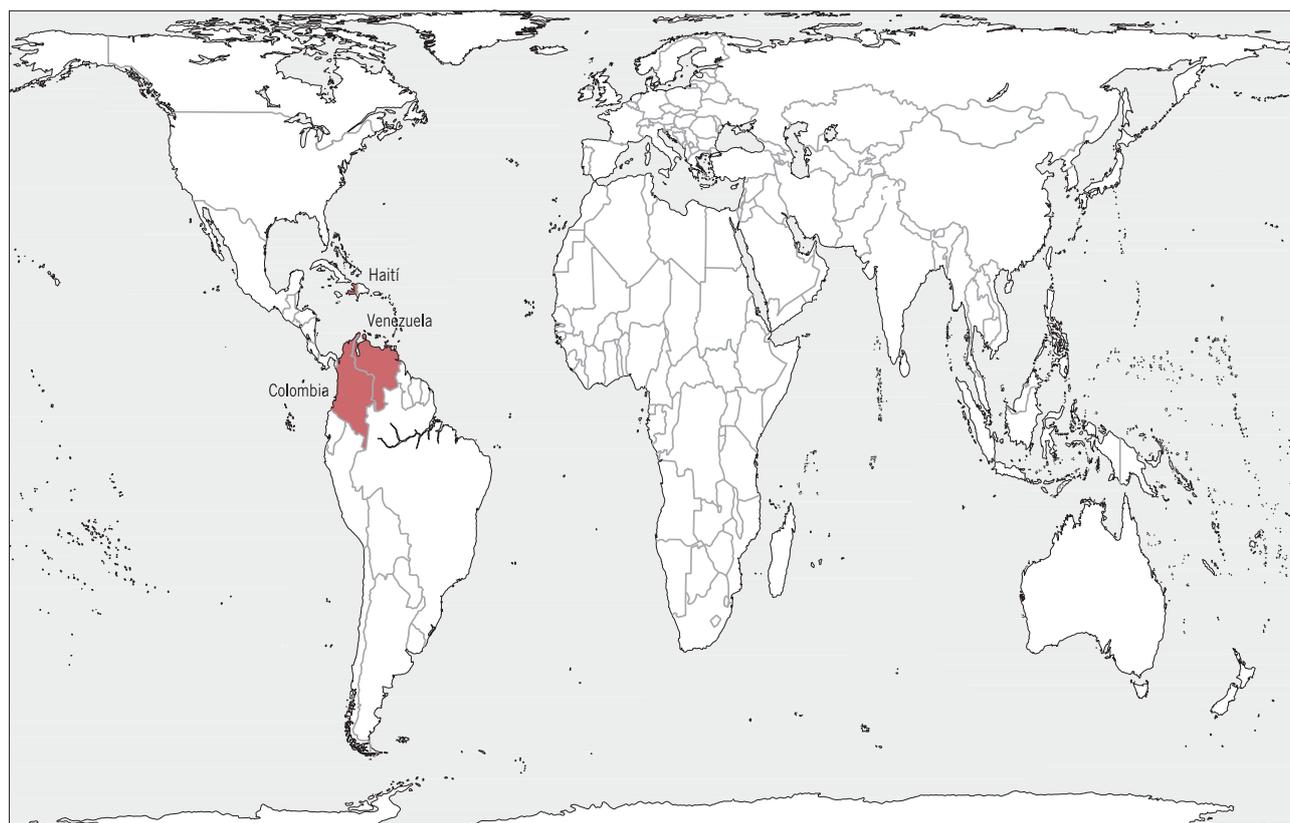
Procesos y negociaciones de paz	Actores negociadores	Terceras partes
Colombia (ELN)	Gobierno, ELN	Países garantes (Cuba, Venezuela, Noruega México y Chile) Misión de Verificación de Naciones Unidas, Iglesia Católica, países acompañantes (Alemania, Suecia, Suiza y España)
Colombia (FARC)	Gobierno, Comunes	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)
Haití	Gobierno, oposición política y social	Core Group (ONU, OEA, UE y Gobiernos de Alemania, Francia, Brasil, Canadá, España y EEUU), “Comité de Mediación” (conformado por tres representantes de organizaciones religiosas, académicas y empresariales)
Venezuela	Gobierno, oposición política y social	Noruega, Rusia, Países Bajos, Grupo Internacional de Contacto

3.1 Negociaciones en 2022: tendencias regionales

En 2022 América fue escenario de cuatro procesos de paz, uno más que en 2021, al activarse un proceso de diálogo entre el Gobierno de Haití y la oposición política, con la facilitación de varios actores internacionales. Continuaron los procesos de diálogo en Colombia, con el inicio de un proceso formal de negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y el grupo armado ELN y con el proceso de implementación del acuerdo de paz alcanzado entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno de Colombia en 2016. En Venezuela se logró reactivar el diálogo entre Gobierno y oposición, tras más de un año de interrupción, con el acompañamiento de diferentes Gobiernos y actores internacionales. **Con respecto a los actores que protagonizaron las**

diferentes negociaciones, cabe destacar la participación en todas ellas de los Gobiernos de los respectivos países, como una de las partes negociadoras. El ELN fue el único grupo armado de oposición que participó como interlocutor en un proceso de diálogo, tras la reactivación de las conversaciones con el Gobierno colombiano. A tal efecto, se nombraron dos delegaciones negociadoras para llevar a cabo las negociaciones que se iniciaron formalmente en noviembre, tras encuentros exploratorios previos. La delegación gubernamental estaba encabezada por Otty Patiño e Iván Cepeda como jefes negociadores y la delegación del ELN estaba dirigida por Pablo Beltrán como jefe negociador. En lo que respecta a las negociaciones en el marco del proceso

Mapa 3.1. Negociaciones de paz en 2022 en América



■ Países con procesos y negociaciones de paz en América en el año 2022

de implementación del acuerdo de paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, el diálogo tuvo lugar entre el Gobierno y el partido político Comunes, surgido del proceso de desmovilización de la guerrilla FARC-EP fruto del acuerdo de paz. Cabe destacar que durante el año se produjo la reactivación de dos importantes espacios de interlocución entre las partes, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). Ambas instancias son resultado del acuerdo de paz pero su funcionamiento había quedado paralizado durante la administración del presidente Iván Duque, que finalizó su mandato en 2022 dando paso al presidente Gustavo Petro, vencedor de las últimas elecciones presidenciales. En el caso de Venezuela y de Haití, los diálogos tuvieron como principales interlocutores del Gobierno a la oposición política y social de ambos países, articulada en diferentes plataformas. En el caso de Haití, el diálogo tuvo lugar con plataforma denominada “Acuerdo de Montana”, conformada por cerca de un millar de organizaciones políticas y sociales con una hoja de ruta para la transición política, aunque también tuvieron relevancia otras agrupaciones de la oposición como el Protocolo de Entendimiento Nacional (PEN) o el Consejo Nacional de la Transición, resultante del acuerdo entre las dos anteriores. En Venezuela, el diálogo se mantuvo fundamentalmente con la alianza opositora denominada Plataforma Unitaria, aunque el Gobierno también se reunió con otros actores relevantes

Se inició un proceso de diálogo entre el Gobierno de Haití y la oposición

de la oposición, como la Alianza Democrática, la formación Alianza del Lápiz y el Foro Cívico.

En todas las negociaciones que tuvieron lugar en el continente americano hubo una participación destacada de terceras partes, desempeñando diferentes roles de acompañamiento, mediación o facilitación, con el objetivo de acercar a las partes en disputa y favorecer

los intentos de diálogo para transformar los conflictos o disputas. Gran parte de los actores facilitadores fueron de carácter internacional, externos a los países escenarios de los diferentes conflictos. Algunos de los actores facilitadores fueron Gobiernos, pero también tuvieron un papel destacado organizaciones internacionales o regionales como la ONU o la OEA y la UE. Cabe destacar que también las terceras partes actuaron con mucha frecuencia de forma agrupada y coordinada, bajo diferentes paraguas y formatos, como el de países garantes o acompañantes, grupo internacional de contacto o Core Group. Esta coordinación fue necesaria dada la participación en todas las negociaciones de una amplia variedad de terceras partes. En el caso de la reanudación de las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN, cabe destacar la presencia de actores que ya han jugado un papel fundamental en la facilitación de anteriores procesos de paz en el país, como Noruega, Cuba y Venezuela, con el apoyo también de otros países de la región como México y Chile, y el acompañamiento de países europeos: Alemania, Suecia, Suiza y España.

Además, las partes solicitaron al Gobierno de EEUU que también desempeñara un papel como acompañante del proceso, sin que haya dado una respuesta definitiva al papel que jugará en estas negociaciones. Además de Gobiernos también se contó con el apoyo de Naciones Unidas, específicamente de la Misión de Verificación en el país y de la Iglesia Católica, quien también tuvo un papel relevante en el anterior intento de diálogo con el ELN. En el caso del proceso de implementación del acuerdo de paz de 2016, continuó el acompañamiento previsto en el texto del acuerdo por parte de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y del Componente Internacional de Verificación (integrado por la Secretaría Técnica de los Notables y del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame), con el mandato de verificar la correcta implementación de lo pactado. En el caso de Haití, cabe destacar una dimensión internacional y otra interna en el acompañamiento externo al proceso, la primera llevado a cabo por el Core Group, integrado por la ONU, la OEA, la UE y los Gobiernos de Alemania, Francia, Brasil, Canadá, España y EEUU, y la segunda por el conocido como “Comité de Mediación” (conformado por tres representantes de organizaciones religiosas, académicas y empresariales). Finalmente en Venezuela, se siguió contando con el acompañamiento de tres países, Noruega, Rusia, Países Bajos, así como del Grupo Internacional de Contacto, conformado por países europeos y latinoamericanos.

En lo que respecta a las agendas de negociación, estas respondieron a las circunstancias y características de cada proceso, así como a las demandas específicas de los actores que protagonizaron los diferentes diálogos. En el caso de Colombia y el proceso con las antiguas FARC, la agenda está marcada por los compromisos señalados en el acuerdo de paz de 2016 y su cumplimiento. En las negociaciones con el ELN, las partes acordaron retomar la agenda ya pactada en el anterior proceso, con algunas actualizaciones y ajustes, pero partiendo de una base previamente establecida. De hecho el acuerdo relativo a la agenda fue uno de los primeros consensos construidos al inicio de las negociaciones. En los casos de Haití y Venezuela, las negociaciones giraron en torno a cuestiones relativas a la gobernanza de ambos países y las transformaciones políticas exigidas por las respectivas oposiciones, incluyendo de forma importante la celebración de elecciones. En el caso de Haití, la oposición presentó una hoja de ruta para una transición política en el país, pero hubo desacuerdo con el Gobierno respecto a qué aspectos debían formar parte de la agenda negociadora.

La evolución de los procesos fue positiva en términos generales, especialmente en los casos de Colombia, donde se constataron avances importantes. En los casos de Venezuela y Haití, cabe destacar en clave positiva la reactivación de los contactos entre los Gobiernos y la oposición, aunque se debió hacer frente a desencuentros y obstáculos. Las negociaciones con el ELN se

reactivaron formalmente y el clima general del diálogo fue de acercamiento y actitud constructiva por parte de los actores negociadores y facilitadores, alcanzándose acuerdos en aspectos sumamente relevantes como la agenda, el formato o el emplazamiento de las conversaciones, facilitando la continuidad de estas. Cabe señalar que la reactivación del diálogo se enmarca dentro de una política del nuevo Gobierno denominada “Paz Total”, mediante la que se pretende impulsar el acercamiento al conjunto de actores armados del país. En el caso del diálogo con el partido Comunes para la implementación del acuerdo de paz, cabe destacar la reactivación de instancias cruciales para ello. En Venezuela lo más positivo fue la reactivación del diálogo directo entre Gobierno y oposición y el acercamiento entre los Gobiernos de Venezuela y EEUU. En Haití se hizo patente la enorme distancia entre las posiciones del Gobierno, considerado ilegítimo por la oposición, y las diferentes plataformas opositoras, aunque se lograron algunos avances importantes, incluyendo un acuerdo para la transición, que no fue refrendado por toda la oposición, poniendo en entredicho la capacidad de dicho acuerdo para servir de base para lograr una solución a la grave crisis social y política que atraviesa el país.

En lo que respecta a la implementación de la agenda género, paz y seguridad, **cabe destacar que persistieron importantes retos en términos de participación significativa de las mujeres en los diferentes procesos de negociación**, aunque también se pudo constatar de nuevo como la participación de las mujeres fue destacada en procesos como los que tuvieron lugar en Colombia. Los procesos de Haití y Venezuela se caracterizaron por su carácter excluyente, sin que la presencia de mujeres fuera significativa y tampoco se constató la inclusión de cuestiones de género entre los temas de discusión de las agendas de diálogo. Sin embargo, en Colombia, hubo una participación relevante de mujeres y también un desarrollo significativo de agendas de género. Así, cabe destacar que en el caso de la implementación del acuerdo de paz alcanzado entre el Gobierno de Colombia y las FARC, continuaron activas instancias diseñadas por el acuerdo para supervisar la implementación del enfoque de género, como la Instancia de Mujeres para el Enfoque de Género y Paz. Además, el enfoque de género tuvo una importante presencia en el trabajo de organismos como la Comisión de la Verdad, que incluyó extensamente en su informe esta perspectiva, recogiendo las experiencias del conflicto para las mujeres colombianas y con recomendaciones de cara al futuro. En el caso de las negociaciones de paz con el ELN, si bien los primeros contactos exploratorios se produjeron sin participación de mujeres, una vez iniciado el diálogo formal, ambas delegaciones incluyeron una representación significativa de mujeres como negociadoras, que se fue incrementando conforme avanzó el diálogo. En paralelo, la sociedad civil continuó activa impulsando la elaboración de un Plan de Acción Nacional sobre la resolución 1325.

Todas las negociaciones de paz en América contaron con participación destacada de actores facilitadores del diálogo

3.2 Análisis de casos

América del Norte, Centroamérica y Caribe

Haití	
Actores negociadores	Gobierno, oposición política y social
Terceras partes	Core Group (ONU, OEA, UE y Gobiernos de Alemania, Francia, Brasil, Canadá, España y EEUU), “Comité de Mediación” (conformado por tres representantes de organizaciones religiosas, académicas y empresariales)
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. En 2021, el asesinato del presidente Moïse derivó en una nueva agudización de la crisis en el país.

En el marco de una profunda crisis económica, humanitaria, política e institucional, **durante el año se produjeron negociaciones entre el Gobierno en funciones y varias plataformas de organizaciones sociales y formaciones políticas opositoras** que no reconocen la legitimidad ni la legalidad del Ejecutivo de Ariel Henry, en un diálogo multinivel y multisectorial auspiciado por el Gobierno de EEUU, el Core Group (que incluye a representantes de la OEA, la ONU, la UE y EEUU, Francia, Alemania, Canadá, Brasil y España) y determinados sectores de la sociedad civil. Los dos actores principales de las negociaciones fueron el Gobierno de Ariel Henry —que ejerce en funciones como presidente y primer ministro del país desde el asesinato del anterior presidente, Jovenel Moïse, en julio de 2021— y la plataforma denominada “Acuerdo de Montana”, un pacto firmado el 30 de agosto de 2021 por cerca de un millar de organizaciones políticas y sociales que proponía una hoja de ruta para la transición política y para hacer frente a la creciente situación de inseguridad y crisis humanitaria en el país. Dicho Acuerdo, promovido por la plataforma cívica Comisión de Búsqueda de una Solución Haitiana a la Crisis, contemplaba, entre otras cuestiones, un plan de transición de dos años hasta la celebración de las siguientes elecciones presidenciales en febrero de 2024, la conformación de un Consejo Nacional de

Transición de 52 miembros —designados por partidos, grupos políticos y organizaciones de la sociedad civil— y de un colegio presidencial de cinco miembros, así como el nombramiento de un primer ministro y un gabinete ministerial.

A mediados de enero, se celebró en Luisiana (EEUU) la llamada Cumbre de Unidad entre representantes del Acuerdo de Montana y el llamado Protocolo de Entendimiento Nacional (PEN), la otra gran plataforma opositora compuesta por centenares de organizaciones sociales y políticas, para armonizar sus respectivas propuestas de transición política. Como consecuencia de este consenso entre ambas plataformas, el 30 de enero el Consejo Nacional de la Transición eligió a Fritz Jean, ex primer ministro y exgobernador del banco central, como presidente interino y al exsenador Steven Benoit como primer ministro interino. El presidente y primer ministro en funciones, Ariel Henry, arrojado a su vez por el llamado Acuerdo de Musseau (firmado el 11 de septiembre de 2021 por unas 600 organizaciones políticas y sociales), no reconoció la votación del Consejo Nacional de la Transición, rechazó la hoja de ruta propuesta por el Acuerdo de Montana y el PEN y señaló que la única solución al *impasse* político e institucional del país era la celebración de elecciones generales y de un referéndum constitucional. Cabe señalar que dichas elecciones legislativas deberían haberse celebrado originalmente en octubre de 2019, pero se pospusieron en primera instancia hasta noviembre de 2021 y posteriormente de manera indefinida. De igual modo, el referéndum sobre la reforma de la Constitución de 1987, propuesto por el expresidente Jovenel Moïse, debía haberse celebrado en junio de 2021, pero también se pospuso y no tiene una fecha de celebración prevista. En este sentido, una parte significativa de la clase política haitiana consideraba ilegal que Ariel Henry siguiera detentando los cargos de presidente y primer ministro del país más allá del 7 de febrero del 2022, pues esta era la fecha en la que finalizaba el mandato del expresidente Jovenel Moïse.

Aunque el 11 de febrero Ariel Henry se reunió a puerta cerrada con representantes de la Oficina de Supervisión del Acuerdo de Montana, esta organización señaló que el diálogo no continuaría hasta que se dieran determinadas condiciones, como la suspensión del nuevo Consejo Electoral Provisional y la colaboración en la investigación del asesinato del expresidente Moïse por parte de Henry, sobre quien hay sospechas de colaboración en el mismo. Ante esta situación de *impasse*, hubo varias iniciativas por parte de EEUU y del presidente del Senado de Haití para aproximar posiciones entre las partes, pero estas no fructificaron. En esta misma línea, a finales de marzo, se creó un “Comité de Mediación” conformado por representantes de la Conferencia de Rectores y Presidentes de Universidades Haitianas (CORPUHA), la Cámara de Comercio e Industria de Haití (CCIH) y la organización local Religiones por la Paz. Dicho Comité, que fue auspiciado por el Gobierno y cuenta con el apoyo del llamado Core Group, declaró públicamente

a mediados de año haber mantenido conversaciones con unos 40 partidos políticos de diversas tendencias, cinco agrupaciones políticas, varios signatarios de cuatro Acuerdos Políticos, el presidente del país y los miembros del Senado. Sin embargo, las principales coaliciones opositoras, como el Acuerdo de Montana o el PEN, no reconocieron la legitimidad de dicho comité por considerarlo una iniciativa unilateral del Gobierno de facto.

En el mes de mayo, Ariel Henry se reunió en dos ocasiones con uno de los representantes del Acuerdo de Montana, el exministro Magali Comeau-Denis, en los que este hizo una propuesta sobre los objetivos del diálogo político; el lugar y duración de las discusiones; la agenda negociadora o la composición de las delegaciones, entre otras cuestiones. Sin embargo, a finales de mayo el Gobierno de facto hizo una contrapropuesta que no consideraba los términos planteados por el Acuerdo de Montana y que centraba el diálogo en torno a la inseguridad y la corrupción; el cambio de la Constitución; la conformación del Consejo Electoral Provisional para la organización de elecciones y programas de protección social. A principios de junio, el Acuerdo de Montana hizo pública su delegación negociadora (conformada por siete personas), mientras que el Gobierno provisional comunicó por carta a finales de junio la conformación de una delegación de seis personas que representaban al Gobierno y a las formaciones políticas que le dan apoyo (también conocidas como Acuerdo de Musseau o del 11 de septiembre). Sin embargo, y después de que en el mes de julio no se registraran avances en asuntos sustantivos o procedimentales de la negociación, a principios de agosto la Oficina de Supervisión del Acuerdo de Montana interrumpió el diálogo, acusando a Henry y sus formaciones políticas aliadas de no tener voluntad política para avanzar en la negociación ni para discutir alternativas de gobernanza institucional ni tampoco para consensuar las condiciones y fechas de las elecciones. A pesar de que en septiembre la secretaria de Estado de EEUU viajó a Haití para auspiciar la reanudación del diálogo y de que el Comité de Mediación siguió llevando a cabo numerosos encuentros, durante el resto del año no solamente no se produjeron nuevas reuniones entre el Gobierno provisional y las principales plataformas opositoras del país, sino que buena parte de los partidos opositores incentivaron las protestas antigubernamentales masivas que se produjeron en los últimos meses del año. En un contexto de incremento sustancial de la violencia en el país (que incluso llevó a Naciones Unidas y a varios países a considerar el despliegue de una fuerza militar para hacer frente a la situación de inestabilidad), el Gobierno declaró que a finales de año iniciaría la organización de los comicios pospuestos, aunque sin concretar una fecha. En un contexto de incremento sustancial de la violencia en el país (que incluso llevó a Naciones Unidas y a varios países a considerar el despliegue de una fuerza militar para hacer frente a la situación de inestabilidad), el Gobierno declaró que a finales de año iniciaría la organización de los comicios pospuestos, aunque sin

concretar una fecha. El 21 de diciembre, el Gobierno anunció la firma de un acuerdo –denominado Consenso de Haití para una transición inclusiva y unas elecciones transparentes– con varias formaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. El acuerdo prevé una transición de 14 meses que incluye la celebración de elecciones antes del fin del 2023, la toma de posesión del nuevo Gobierno el 7 de febrero de 2024 –fecha hasta la que Ariel Henry permanecerá en el cargo de primer ministro– y la conformación de un Consejo Superior para la Transición– integrado por un representante de la sociedad civil, otro de los partidos políticos y otro del sector privado –y de un Órgano de Control de la Acción Gubernamental. Aunque Henry calificó el acuerdo de histórico y a finales de año más de 600 organizaciones le habían mostrado su apoyo, tanto el Acuerdo de Montana como algunos de los principales partidos opositores del país rechazaron el pacto por considerar que había sido suscrito por las mismas organizaciones que habían mostrado su apoyo al Gobierno hasta el momento y por entender que solamente buscaba la perpetuación en el cargo de Ariel Henry y no daba solución a los problemas estructurales del país.

América del Sur

Colombia (ELN)	
Actores negociadores	Gobierno, ELN
Terceras partes	Países garantes (Cuba, Venezuela, Noruega México y Chile) Misión de Verificación de Naciones Unidas, Iglesia Católica, países acompañantes (Alemania, Suecia, Suiza y España)
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.

2022 fue un año en el que **se dieron importantes avances en las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN**. Tras la toma de posesión del presidente Gustavo Petro, vencedor en las elecciones presidenciales de junio, tuvo lugar un primer encuentro

entre una delegación del Gobierno de Colombia y representantes del ELN en La Habana, después de años en los que el proceso de paz había permanecido inactivo. La delegación gubernamental la encabezó el ministro de Exteriores, Álvaro Leyva, acompañado por el Alto Comisionado para la Paz, Danilo Rueda, y el senador del Pacto Histórico y muy cercano a Gustavo Petro, Iván Cepeda. Además, la delegación también estuvo acompañada por Carlos Ruiz Massieu, representante especial del secretario general y jefe de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, John Otto, enviado noruego especial para la paz, y Javier Caamaño, embajador de Cuba en Colombia. Tras este primer encuentro, el Gobierno anunció que se adoptarían las medidas jurídicas necesarias para facilitar el diálogo, en referencia a la reactivación de los protocolos que ya se acordaron con el ELN durante las pasadas negociaciones y que quedaron desactivados por el Gobierno de Iván Duque. Poco después, el ELN señaló que se esperaba que pudieran iniciarse en breve negociaciones de paz y el Gobierno venezolano confirmó su disposición a actuar como país garante, tras la petición efectuada por el presidente colombiano Gustavo Petro y la reanudación de las relaciones diplomáticas entre ambos países. En octubre se produjo la confirmación oficial de que las negociaciones se iniciarían en noviembre en un anuncio efectuado en Venezuela por Danilo Rueda, Alto Comisionado para la Paz, el senador Iván Cepeda, monseñor Héctor Fabio Henao y los comandantes del ELN Pablo Beltrán y Antonio García.

Se reanudaron las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN

Asimismo se señaló que el proceso sería acompañado por países garantes (Cuba, Venezuela y Noruega inicialmente, y posteriormente se unieron México y Chile, a la espera de que Brasil responda también a la invitación) y por los invitados especiales, la Misión de Verificación de Naciones Unidas (con Carlos Ruiz Massieu, jefe de la Misión como representante en la negociación) y la Iglesia Católica (con Monseñor Héctor Fabio Henao como representante). Además, se invitó también a EEUU, Alemania, Suecia, Suiza y España a ser países acompañantes. El diálogo con el ELN se enmarca dentro de la propuesta del nuevo Ejecutivo colombiano denominada “Paz Total”, mediante la que se buscarían diálogos de forma simultánea con todos los actores armados del país, incluyendo el ELN y las disidencias de las FARC, así como poner fin a la actividad de los actores armados criminales vinculados al narcoparamilitarismo. Para ello, la Cámara de Representantes aprobó un proyecto de ley a finales de octubre, para dar cobertura legal a la propuesta política de paz total. Con estos últimos actores armados se contemplarían fórmulas de acceso a la justicia. También incluye la posibilidad de negociación con actores disidentes de las FARC que abandonaron el proceso de reincorporación tras la firma del acuerdo de 2016. El proyecto establece que la paz debe ser una política de Estado e involucrar a todos los departamentos del Gobierno.

En noviembre se reiniciaron formalmente las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia

y el grupo armado ELN y se produjo la primera ronda de conversaciones. Las negociaciones habían quedado suspendidas en 2019 tras un atentado por parte del ELN y será la séptima vez que el Gobierno y el ELN emprendan un diálogo de paz. El inicio del nuevo proceso de diálogo tuvo lugar en Caracas, Venezuela. La delegación negociadora gubernamental estuvo inicialmente integrada por Otty Patiño –quien como miembro del M-19 fue negociador con el Gobierno en 1990– e Iván Cepeda como jefes negociadores, María José Pizarro, Horacio Guerrero, Olga Lilia Silva, Danilo Rueda, José Félix Lafaurie –presidente ejecutivo de la Federación de Ganaderos y próximo al uribismo–, Carlos Rosero, Orlando Romero, Alvaro Matallana, Rosmery Quintero y Dayana Paola Urzola, y posteriormente se amplió. Por parte del ELN, Pablo Beltrán, como jefe negociador, Aureliano Carbonell, Bernardo Téllez, Gustavo Martínez, Silvana Guerrero, María Consuelo Tapias, Nicolás Rodríguez “Gabino”, Isabel Torres, Viviana Henao y Óscar Serrano.

Al finalizar la ronda de negociaciones, las partes anunciaron haber alcanzado cuatro acuerdos: 1) Acuerdo sobre la Agenda de Diálogos –las negociaciones retomaron la agenda que pactaron el Gobierno de Santos y el ELN en 2016, aunque se prevé que se realizarán algunos ajustes. Esta agenda estaba conformada por seis puntos: participación de la sociedad en la construcción de la paz; democracia para la paz; transformaciones para la paz; víctimas; fin del conflicto armado; e implementación. 2) Acuerdo sobre la institucionalización de la Mesa de Diálogos de Paz relativo a los principios y procedimientos básicos para su funcionamiento. 3) Acuerdo sobre Acciones y Dinámicas Humanitarias, con un acuerdo parcial relativo en las regiones de Bajo Calima en el departamento del Valle del Cauca y de Medio San Juan en el Departamento de Chocó. Las partes también acordaron proporcionar atención de emergencia humanitaria a presos del ELN y el grupo armado afirmó haber puesto en libertad a 20 personas (civiles y miembros de la fuerza pública) como muestra del compromiso con la paz. No obstante, poco después del anuncio del acuerdo humanitario, el Frente de Guerra Occidental del ELN, con presencia en la zona incluida en el acuerdo, anunció un paro armado indefinido aludiendo a la presencia del Clan del Golfo. 4) Pedagogía y Comunicaciones para facilitar la participación de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional en los diálogos. El 19 de diciembre, el ELN anunció un alto el fuego entre el 24 de diciembre y el 2 de enero, aunque señaló que se reservaba el derecho a defenderse. Además, hizo un llamamiento a que el Estado disuelva los grupos paramilitares. Al finalizar la primera ronda, se anunció también que las negociaciones se retomarían en enero de 2023 en México. El 31 de diciembre el presidente Gustavo Petro anunció un acuerdo bilateral de cese al fuego con el ELN, la Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central, las AGC y las Autodefensas de la Sierra Nevada desde el 1 de enero hasta el 30 de junio de

2023, que podría prorrogarse en función de los avances en las negociaciones. Sin embargo, dos días después el ELN negó que se hubiera alcanzado un acuerdo de forma bilateral.

Género, paz y seguridad

El Gobierno incluyó ocho mujeres en su delegación negociadora con el ELN, sumando cuatro mujeres más a las designadas inicialmente, después de haber recibido varias críticas por haber conformado una delegación con poca presencia femenina, incluyendo por parte de la Ministra de Cultura, Patricia Ariza, que demandó la paridad en la delegación negociadora gubernamental. Las designaciones se produjeron coincidiendo con el Día Internacional contra la Violencia de Género. Así, a las cuatro iniciales, la senadora María José Pizarro, la defensora de derechos humanos Olga Lilia Silva, la directora de la organización de pequeñas y medianas empresas Rosmery Quintero y la activista por los derechos indígenas Dayana Paola Urzola, se sumaron las periodistas Mabel Lara y María Jimena Duzán, la abogada Nigeria Rentería y la teóloga Adelaida Jiménez. Por su parte, el ELN incluyó a seis mujeres en su delegación: Consuelo Tapias, Silvana Guerrero, Isabel Torres, Vivian Henao, Cataleya Jiménez y Manuela Márquez. En paralelo a las negociaciones, organizaciones de la sociedad civil impulsaron el proceso de discusión e incidencia para la elaboración de un Plan de Acción Nacional para la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad.

Colombia (FARC)	
Actores negociadores	Gobierno, Comunes
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.

Continuó la implementación del acuerdo de paz alcanzado en 2016 entre el Gobierno de Colombia y la antigua guerrilla de las FARC. **El nuevo Gobierno encabezado por el presidente Gustavo Petro, que tomó posesión de su cargo en agosto, reafirmó su compromiso con la implementación completa del acuerdo de paz, en el marco de su denominada política de paz total.** Uno de los acontecimientos más destacados del año fue la presentación por parte de la Comisión de la Verdad de su informe final. La presentación del informe se produjo tras cuatro años de trabajo, con un mandato establecido por el acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC en 2016. El informe, titulado “Hay futuro si hay verdad”,¹ recogió que 456.666 personas murieron como consecuencia de la violencia entre 1986 y 2016, que 50.770 personas fueron secuestradas y que más de 8 millones de personas sufrieron desplazamiento forzado. La Comisión de la Verdad concluyó que la mayoría de las víctimas del conflicto fueron población civil y no combatiente. El 45% de las víctimas se produjeron en el periodo entre 1995 y 2004. El 45% de los homicidios en el conflicto entre 1985 y 2018 fueron cometidos por fuerzas paramilitares, el 21% por las FARC y el 12% por agentes del Estado. El informe también recoge otros impactos del conflicto como la tortura, la desaparición forzada, violencias sexuales, violaciones del derecho a la libertad, reclutamiento de niños y niñas o trabajo forzado entre otras. En lo que respecta a las recomendaciones, la Comisión enfatizó la importancia de implementar de forma integral el acuerdo de paz y reiniciar el diálogo con el ELN y propuso el establecimiento de un Ministerio para la Paz y la Reconciliación. Además, en el informe se incluyeron otras recomendaciones como la consolidación de una cultura de paz en el país; reformas en el sector de la seguridad, fundamentalmente en la policía y las fuerzas armadas; el compromiso de establecer una política de memoria; medidas para poner fin a la impunidad; y la voluntad de promover un debate internacional sobre la prohibición de las drogas, entre otros aspectos. El presidente Petro afirmó públicamente su compromiso con el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

Por otra parte, **se relanzaron dos instituciones clave para la implementación del acuerdo: la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo (CSIVI) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS).** En el acto público para señalar el reinicio del trabajo de ambas instituciones participaron la Misión de Verificación de la ONU, la Misión de Apoyo al Proceso de paz de la OEA y representantes de países que apoyan el proceso de paz, además de representantes de las extintas FARC y del Gobierno. El trabajo de la CSIVI y la CNGS se había ralentizado e incluso paralizado durante el mandato del anterior Gobierno, lo que había conllevado importantes obstáculos a la implementación del acuerdo de paz. De hecho, el Instituto Kroc

1. Comisión de la Verdad, *Informe final. Hay futuro si hay verdad*, junio 2022.

señaló en su último informe de verificación sobre la implementación del acuerdo de paz que hasta noviembre de 2021, solamente el 30% de las disposiciones habían sido completamente implementadas, el 19% se encontraba en estado intermedio de implementación, el 37% había registrado un estado mínimo y el 15% no había iniciado su implementación.² Con respecto al trabajo de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), a finales de 2022 se habían sometido a la JEP 13.539 personas de las que 72,7% pertenecían a las FARC y 26% a la fuerza pública.

Género, paz y seguridad

Con respecto a la implementación del enfoque de género del acuerdo de paz, prosiguió el trabajo de la Instancia de Mujeres para Enfoque de Género y Paz. En julio, la JEP anunció que se abriría un macrocaso sobre violencia sexual y otros crímenes motivados por el género, sexo, orientación sexual o identidad de género de las víctimas. Diversas organizaciones de derechos humanos habían presentado informes sobre esta cuestión ante la JEP y también lo había solicitado la Defensoría del Pueblo.

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.

Tras una interrupción de más de un año, el Gobierno reanudó el diálogo y alcanzó un acuerdo con la alianza opositora Plataforma Unitaria en México, y, paralelamente, también inició conversaciones con otras facciones de la oposición y acercó posiciones con el Gobierno de EEUU. Desde principios de año, tanto el Grupo Internacional de Contacto –conformado por varios países de la UE y de América Latina– como el Gobierno de EEUU instaron repetidamente al Gobierno y la Plataforma Unitaria a la reanudación del diálogo, que se había iniciado en agosto de 2021 en México con la facilitación de Noruega, pero que se interrumpió a mediados de octubre del mismo año tras la celebración de tres rondas de negociación. Sin embargo, no fue hasta el mes de mayo que los jefes de ambas delegaciones, Jorge Rodríguez (Gobierno) y Gerardo Blyde (oposición), se reunieron en privado para explorar si existían condiciones para retomar las negociaciones. La oposición señaló la necesidad de lograr un acuerdo que permita la celebración de elecciones presidenciales libres y justas, pero también la reinstitucionalización del país y la restitución de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Por su parte, el Gobierno exigió nuevamente la liberación y participación en las negociaciones de Alex Saab, un empresario colombiano cercano a Caracas cuya extradición a EEUU desde Cabo Verde en octubre de 2021 propició la finalización de las negociaciones. A pesar de esta reunión entre el Gobierno y la oposición, las negociaciones oficiales no se reanudaron hasta finales de noviembre, de nuevo en Ciudad de México y con la facilitación de Noruega y el acompañamiento de Países Bajos y Rusia. El 26 de noviembre ambas delegaciones firmaron el llamado Segundo Acuerdo Parcial para la Protección Social del Pueblo, por el que ambas partes se comprometen a llevar a cabo todas las gestiones en el ámbito nacional e internacional destinadas a la recuperación progresiva de unos 3.000 millones de dólares de activos estatales de Venezuela inmovilizados en el extranjero para financiar programas sociales de salud, educación, alimentación e infraestructura eléctrica. El acuerdo oficializa la

2. Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2022.

creación del Fondo para la Atención Social del Pueblo Venezolano – un fondo fiduciario administrado y supervisado por Naciones Unidas que se alimentará de recursos de la República congelados en el sistema financiero internacional– y también la creación de grupos de trabajo –la Mesa Nacional de Atención Social; Grupo de Sobrecumplimiento y Comisión de Seguimiento–, que son complementarios (y no sustitutivos) de la mesa de negociación. El facilitador de las negociaciones, Dag Nylander, informó que ambas partes también se comprometieron a continuar las conversaciones durante el mes de diciembre con el objetivo de abordar los asuntos políticos de la agenda establecida en el Memorando de Entendimiento firmado en agosto de 2021, aunque sin precisar la fecha ni el lugar de las siguientes reuniones. Inmediatamente después de la firma del acuerdo, el Gobierno de EEUU anunció que había autorizado a la petrolera Chevron que retomara sus operaciones de extracción de petróleo en Venezuela para exportarlo a EEUU, y el Gobierno de Venezuela anunció la suscripción de varios acuerdos entre la petrolera nacional PVDSA, y Chevron. El secretario general de la ONU, Guterres, mostró públicamente su satisfacción por el acuerdo e instó a ambas partes a permanecer plenamente comprometidas con las negociaciones, mientras que un comunicado conjunto de la UE y los Gobiernos de EEUU, Canadá y Reino Unido instó a ambas partes a mostrar buena fe y voluntad política para lograr un acuerdo integral que conduzca a elecciones libres y justas en 2024 y a la vez mostró su disposición a revisar las sanciones políticas si se producen avances significativos en las negociaciones.

Aún si ambas partes mostraron su satisfacción por la firma del acuerdo, a principios de diciembre la Plataforma Unitaria exigió al Gobierno que fijara una fecha para la continuación de las negociaciones sobre cuestiones políticas, como las condiciones de las siguientes elecciones, la liberación de personas que la oposición considera presos políticos, o el retorno de personas exiliadas. Además, la oposición acusó a Maduro de mentir acerca de los alcances del acuerdo firmado, de querer imponer nuevas condiciones no previstas en los acuerdos previos para avanzar en la agenda política de la negociación y de impulsar, visibilizar y legitimar a otras facciones opositoras fuera de la Plataforma Unitaria y de simular negociaciones con las mismas para beneficio propio. En este sentido, cabe señalar que a principios de diciembre, pocos días después de la suscripción del acuerdo en México, Maduro recibió en el Palacio Presidencial a representantes de la Alianza Democrática –confirmada por 18 organizaciones políticas– y de la formación Alianza del Lápiz, todas ellas no integradas en la Plataforma Unitaria, y anunció el compromiso de presentar un documento al cabo de 30 días con propuestas y acuerdos en materia económica, social,

política y electoral. Tras dichas reuniones, ambas partes señalaron la importancia de impulsar un diálogo nacional en Venezuela que incorpore a otras voces y sectores a la negociación. En esta misma línea, en el mes de marzo el Gobierno ya había anunciado su intención de impulsar un diálogo nacional inclusivo con sectores políticos, empresariales y sindicales, en sintonía con un apartado del Memorando de Entendimiento que insta a incorporar las aportaciones de otros actores políticos y sociales del país. Previamente, en febrero, el Gobierno inició conversaciones con sectores políticos y sociales de la oposición y aceptó la designación de 10 representantes de la sociedad civil en el comité parlamentario que eligió a los jueces del Tribunal Supremo, aunque finalmente la inmensa mayoría fueron considerados cercanos al Gobierno. Posteriormente, en abril, el Gobierno se reunió con representantes de la Alianza Democrática y del Foro Cívico, que agrupa a unas 690 organizaciones y 194 actores de la sociedad civil. A finales de diciembre, un juez de EEUU denegó la petición de inmunidad parlamentaria para evitar el juicio por blanqueo de capitales por parte de Alex Saab, cuya liberación había sido solicitada en varias ocasiones por Nicolás Maduro.

Finalmente, **cabe destacar la importancia de la aproximación de posiciones entre los Gobiernos de EEUU y Venezuela durante todo el año.** A principios de marzo, altos funcionarios de la Administración estadounidense se reunieron en Caracas con Maduro para abordar la liberación de personas estadounidenses presas en Venezuela, aunque el propio Gobierno estadounidense reconoció que el diálogo también pivotó sobre cuestiones de seguridad energética y sobre la necesidad de Washington de garantizar fuentes alternativas de energía ante la prohibición de importación de hidrocarburos de Rusia tras la invasión de Ucrania. En el mes mayo, el Gobierno estadounidense autorizó a la petrolera estadounidense Chevron negociar una licencia con la petrolera estatal, PDVSA, pero no perforar ni exportar petróleo de origen venezolano y, además, excluyó a Carlos Erik Malpica Flores –un directivo de alto rango de PDVSA y sobrino de la primera dama de Venezuela, Cilia Flores– de la lista de personas sancionadas de la Oficina de Control de Activos en el Extranjero. Washington declaró que ambas decisiones eran solicitudes del Gobierno interino liderado por Juan Guaidó y por la Plataforma Unitaria para facilitar la reanudación del diálogo entre ambas partes, que estaba interrumpido desde octubre de 2021. Posteriormente, a principios de octubre, ambos Gobiernos acordaron un intercambio de prisioneros, considerado por algunos medios como el acuerdo más importante entre los dos países desde la asunción del cargo de Joe Biden. El intercambio, que se llevó a cabo en un tercer país, incluyó a dos sobrinos de la esposa de Maduro que habían sido detenidos por la DEA en Haití en 2015 y que cumplían

una condena de 18 años en EEUU, y a siete ciudadanos estadounidenses presos en Venezuela, incluyendo a cinco ex trabajadores estadounidenses de alto rango de Citgo –filial de PDVSA en EEUU–, que habían sido detenidos por las autoridades venezolanas en 2017. A finales de año, Maduro declaró que su Gobierno estaba totalmente preparado para la normalización de

relaciones diplomáticas con EEUU, pocos días después de que la Asamblea Nacional del 2015 –considerada como único órgano legítimo del país según la oposición, pero ilegalizada por el Gobierno– decretara el fin del Gobierno interino y de la presidencia encargada de Juan Guaidó.