

2.

Los acuerdos de cese al fuego bilateral definitivo.

Un tema determinante de la agenda de
negociación de conflictos armados

Óscar Mauricio Castaño Barrera
German Darío Valencia Agudelo

* Proyecto de Investigación realizado entre los Grupos Guerras y Conflictos de la Universidad de Antioquia y el Grupo de Derechos Humanos y Construcción de paz de la Facultad de Derecho de Unisabaneta.

Introducción

Uno de los hechos políticos más importantes de Colombia en el último lustro se relaciona con la posibilidad de que se acuerde la firma de la paz con las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN), luego de pasar por varios procesos de acercamiento con ambos grupos: primera fase de un proceso de paz según Bejarano (1995), Fisas (2004; 2010) y Harto de Vera (2005)¹ y, de lograr pactar agendas de negociación con las que se busca poner fin a un largo conflicto armado de manera definitiva: con las FARC, en agosto de 2012 con el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2012); y con el ELN, en marzo de 2016 con el *Acuerdo de diálogo para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional*.²

1 Los procesos de acercamiento y negociación de la paz han sido diversos desde la década de 1980. Por ejemplo, con las FARC se ha tenido al menos el inicio de cuatro procesos de paz desde 1982 hasta 2016; y con el ELN varias etapas de acercamiento entre 1992 y la actualidad (Valencia & Bedoya, 2014; Castaño, 2012).

2 En lo temporal, los dos procesos señalados han transitado por caminos distintos. Mientras el proceso de acercamiento con las FARC se inició después de agosto de 2010 (Valencia & Bedoya, 2014), con el ELN cuatro años después —desde enero de 2014—. Esta disparidad temporal ha llevado a que la firma de los dos acuerdos iniciales también se haga en momentos distintos.

Ambas agendas de negociación, aunque distintas en su construcción y contenido, tienen una estructura temática muy similar. En las dos se tratan temas sustantivos negociables y delimitados en su alcance, se pactan asuntos procedimentales y metodológicos, se plantean cuestiones de carácter operativo y se deja abierta la puerta para que se toque el trascendental tema de la justicia transicional. Es decir, ambas agendas inician los diálogos de negociación e incorporan en su redacción aquellas demandas de reformas o cambios estructurales que se encuentran instaladas generalmente en el discurso del meta-conflicto o como parte de las causas principales del alzamiento armado —temas sustantivos—. También se consideran otros asuntos como la composición de las delegaciones, la dinámica de las reuniones, el orden de discusión y los países acompañantes, entre otros asuntos operativos y procedimentales.³

El tema del cese al fuego bilateral y definitivo, sobre el cual versa este trabajo investigativo, está incorporado en ambas agendas de manera explícita en dos puntos. Aparece tanto en el punto del *Fin del conflicto* —punto tres en la agenda de la FARC⁴ y cinco del Acuerdo con el ELN— como en el punto de la *Implementación* —en ambas agendas aparece en el sexto y último punto—. Este asunto, a pesar de la importancia que tiene —pues representa para la población el fin de la guerra y con esto la desaparición de la violencia armada— y de la experiencia histórica que se maneja en Colombia en este tipo de asuntos, aún no se ha logrado resolver definitivamente. En la negociación con las FARC, que pasan por su tercer año, las discusiones sobre el cese al fuego bilateral y definitivo han sido críticas; y en el caso del ELN comienza a ser crítico, incluso, aun sin haber empezado las negociaciones.

3 Dado que con las FARC se lleva más tiempo negociando, esto ha producido que se tenga a la hora de escribir este texto avances o acuerdos parciales en varios temas sustantivos: desarrollo agrario integral, participación política y solución al problema de las drogas ilícitas; además de avances significativos en el denominado punto de las víctimas. Se ha informado, igualmente, la creación de una jurisdicción especial de paz que se encargará de juzgar y castigar a los principales responsables de crímenes de guerra. Mientras que la agenda con el ELN solo se implementará en mayo de 2016.

4 El punto de la agenda denominado *Fin del conflicto* contiene los subpuntos: 1) Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo; 2) Dejarón de armas y DDR; 3) Revisión de la situación jurídica de los militantes y colaboradores de las FARC presos; 4) Intensificación del combate de “organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular contra cualquier organización responsable de homicidios y masacre o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos”; 5) Reformas y ajustes institucionales necesarios para la construcción de paz; 6) “Garantías de seguridad”; 7) Esclarecimiento del fenómeno del paramilitarismo —en el marco de lo establecido en el punto 5 sobre “víctimas”— (Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, 2012, p. 3).

De manera unilateral las FARC han decidido en varias ocasiones desde 2012 fijar un cese al fuego como una acción que apunta a posibilitar el cese bilateral; pero, debido a la dinámica propia de la guerra y de la negociación política, dichos pactos han durado poco. En algunas ocasiones, por ejemplo, las acciones militares tanto de la Fuerzas Militares de Colombia como de la guerrilla de las FARC han generado tensiones en la Mesa de Negociación en La Habana, Cuba, aumentando la incertidumbre política sobre el proceso de paz en la población y la opinión pública. De allí que este tema cobre tanta importancia en la actualidad, que incluso se discute con gran rigurosidad la forma como hará veeduría la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas (ONU).⁵

El objetivo de este capítulo es presentar los avances teóricos y prácticos que la literatura especializada ofrece en materia de acuerdos de cese al fuego, en particular, en los bilaterales y definitivos. Esta literatura propone elementos conceptuales y de estructura fundamentales a la hora de comprender las dinámicas de este fenómeno y vislumbrar posibles retos y dificultades. En este sentido, se busca poner la teoría al servicio de la realidad y las necesidades sociales. Ofrecer modelos de cese al fuego que permitan análisis de las fortalezas y debilidades de un futuro escenario de acuerdos de este tipo, teniendo en cuenta, como principal elemento, los distintos aspectos territoriales de las zonas en las que se llevará a cabo la verificación.

El texto está dividido en cuatro apartados, además de la introducción y las conclusiones. En el primer aparte, se hace un rastreo de la literatura especializada para establecer el contenido y alcance que se le ha dado al concepto-noción *cese al fuego*; en el segundo se exploran los diversos argumentos que se presentan para defender la importancia de los ceses al fuego definitivos en los procesos de paz; el tercero identifica varios elementos estructurales de los acuerdos de cese al fuego bilateral y definitivo, pero se ahonda en dos: la separación de fuerza y los procesos de verificación, veeduría, monitoreo y garantías, finalmente, en el cuarto se habla sobre los desafíos de los acuerdos

5 Respecto al proceso con el ELN —que iniciará en mayo de 2016—, desde el momento en que se dio a conocer el Acuerdo el tema del cese al fuego ha estado en las discusiones de ambas partes y de la opinión pública. Han aparecido posturas que presionan para que el cese sea un punto de partida, una decisión de las partes antes de iniciar el diálogo formal; para otros, debe ser uno de los resultados del desarrollo de la agenda. En todo caso, este tema también es y será controversial e importante en el proceso con los “Elenos” —forma “coloquial” para denominar al ELN—.

aprovechando los aprendizajes que deja el actual proceso de paz con las FARC donde se ha discutido el cese al fuego, en este sentido se proyectarán desde la teoría los retos identificados en la actualidad y para los próximos años en la fase del posconflicto.

Hay que advertir que en el trabajo, a pesar de ser una investigación que recurre a la literatura internacional, no se presentará como un estado del arte que dé cuenta de las múltiples miradas, solo se toman algunas visiones que son fundamentales para entender el desarrollo de los cuatro temas discutidos en el texto; además, es común encontrar en la literatura internacional alusión directa a diversos casos —procesos de paz en el mundo— que ilustran lo discutido. En este trabajo se opta por no hacer alusión a la gran variedad de casos internacionales, solo se abordarán los asuntos teóricos que en los textos revisados se presentan y se ilustra al final con el caso colombiano. Finalmente, también se excluye el tema del desescalamiento del conflicto y otros temas conexos al cese al fuego y el fin del conflicto, ya que estos, aunque guardan una fuerte relación, son objeto de otro estudio. En ese caso se estaría hablando de otro tipo de tema de la agenda de negociación como son los temas procedimentales o metodológicos.⁶

Finalmente, este capítulo resulta de un proceso de investigación que se realiza en la Corporación Universitaria de Sabaneta, en asocio con la Universidad de Antioquia. El tema del cese al fuego, el desescalamiento del conflicto armado y las reformas del sector seguridad en clave de posconflicto, son temas centrales que desde el Observatorio de Conflictos Sociales y Construcción de Paz OCPAZ perteneciente al Instituto de Estudios de Paz - INEPAZ de Unisabaneta se han venido desarrollando, también a partir de la participación de dicha dependencia junto a la REDIPAZ (nodo Antioquia y Chocó) en la veeduría social del cese al fuego unilateral de las FARC decretado desde julio del 2015.

Los acuerdos de cese al fuego: una discusión conceptual

Tal vez el primer problema al que se enfrenta la persona que quiere trabajar el concepto de cese al fuego es la forma de nombrar a

6 En el proceso de paz con las FARC, las partes establecieron en la agenda de temas procedimentales y metodológicos negociar en medio de la guerra, es decir, negociar sin cese al fuego, lo cual fue evolucionando hacia la actual posición de consolidar medidas de desescalamiento del conflicto que permita a las partes prepararse para un cese al fuego bilateral definitivo, con plenas garantías, tema que ya no sería metodológico sino operativo, porque no es condición para negociar sino producto de la negociación.

este fenómeno. La revisión de la literatura evidencia una discrepancia y multiplicidad de categorías que se usan para tratarlo. En este primer apartado se quiere mostrar, precisamente, la proliferación terminológica y la falta de consenso entre organismos internacionales y academia sobre el nombre y significado de lo que llamamos aquí cese al fuego. Es común, por ejemplo, que organismos internacionales de derechos humanos, analistas políticos y estudiosos de los procesos de paz en general usen indistintamente los términos de alto al fuego, cese al fuego, cese de hostilidades, tregua y armisticio.

Por ejemplo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), tal vez el organismo mundial más interesado en definir el cese al fuego, pues su trabajo se asocia a la protección del derecho internacional en contextos de guerra, usa de manera indistinta las categorías de *suspensión de armas* y *tregua*, al igual que *capitulación*⁷ y *armisticio* (Verri, 2008). Al observar la definición que propone de armisticio, por ejemplo, la asocia a un convenio militar o acuerdo concertado entre las partes, de iniciativa gubernamental, que no pone término al estado de guerra sino que se hace con el fin de suspender las hostilidades activas en todo el teatro bélico, generalmente por tiempo indefinido (2008).

Estos armisticios, que pueden ser de tipo local, son definidos temporalmente y son sinónimo de *tregua* o *suspensión de armas*, que tienen como fin facilitar el “retiro, canje y traslado de heridos” (Verri, 2008, pág. 9). Ninguno de estos conceptos supone la terminación del estado de guerra. Armisticio es definido como un “acuerdo concertado entre beligerantes con el objetivo de interrumpir durante un tiempo determinado el empleo de los medios de combate en una localidad o sector definido”, con los mismos fines humanitarios ya mencionados o para preparar negociaciones (pág. 104). Definición que plantea que, salvo que se haya acordado, mientras hay una tregua las partes no deben mover sus fuerzas de sus territorios tradicionales o copados antes de comenzar la tregua.

Frente al concepto de hostilidades, que hace parte también del concepto más general de cese de hostilidades, la ONG colombiana Fundación Ideas Para la Paz (2013) advierte también la ausencia de una definición general para este término en el derecho internacional

7 La capitulación, por su parte, es el acto que conlleva el cese de las hostilidades activas y cuyo objeto es la rendición negociada de las fuerzas de una de las partes en un conflicto armado internacional (Verri, 2008, p. 21).

positivo. Estas normas, que son las reglas establecidas en tratados y convenciones, usa el término de hostilidades de manera sistemática para “referirse a actos de violencia ejercidos por un beligerante contra un adversario a efectos de aniquilar su resistencia y obligarlo a seguir su voluntad” (pág. 2).

Esta dificultad terminológica ha llevado, entonces, a que instituciones que estudian los ceses al fuego y hacen seguimiento a los procesos de paz, como la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, usen el concepto de cese de hostilidades como el más abarcante. Para la Escuela, el cese al fuego contiene las treguas, altos al fuego o un cese al fuego. Estos dos últimos son para ellos conceptos sinonímicos y los definen como suspensión del accionar bélico entre las partes, pero sumado a ello una suspensión de “actividades contra la población civil”, como serían los hostigamientos, amenazas, destrucción de infraestructura, secuestros, entre otros (Fundación Ideas para la Paz, 2013, pág. 2).

La ONU, que constituye el organismo más interesado en trabajar de manera práctica el cese al fuego y de hostilidades, junto el CICR, utiliza tres denominaciones para diferenciar los tipos de cese de hostilidades: cese de hostilidades informal, cese de hostilidades formal y cese de hostilidades —simple—. El uso de cada uno de ellos lo hace dependiendo del momento o situación en la cual se esté realizando la suspensión de las acciones bélicas (Fisas V. , 2013, pág. 13). Por ejemplo, cuando la suspensión se da en medio del desarrollo de una guerra, para efectos de fechas especiales o de acciones humanitarias o simplemente por voluntad, el término usado es “tregua” o “cese de hostilidades informal”; pero si la suspensión se presenta como gesto de buena voluntad para generar confianza al inicio de un proceso de paz, el término que usado es el de simple cese de hostilidades; finalmente, si la suspensión de las acciones bélicas se da como resultado de unos acuerdos finales de paz firmados —fin de la guerra—, entonces el término usado es cese de hostilidades formal —también incluye en esta denominación el uso de los términos cese al fuego y armisticio—. ⁸

8 Quizá el problema de estas categorías es que no incluye aquellos que se dan en clave de desescalamiento en medio del desarrollo de un proceso de paz y que no son, por tanto, cese al fuego precondicionado por la contraparte para aceptar una negociación de la paz. Este tipo de observaciones permite señalar que el cese al fuego del desescalamiento hace parte una agenda distinta: la agenda procedimental o metodológica del cese al fuego en el punto tres de la agenda actual con las FARC de La Habana, que hace parte de los temas operativos.

Toda esta rica producción de visiones sobre el tema del cese al fuego ha llevado a que hoy se presenten muchas miradas y clasificaciones sobre el mismo, que no se tenga unicidad conceptual y que cada institución, organismo o académico mire el fenómeno desde ángulos distintos.

La Fundación Ideas para la Paz (2013) hizo hace poco un esfuerzo por agrupar en un cuadro las diversas aproximaciones al concepto y propone una taxonomía de catorce tipos de cese al fuego, lo que da cuenta de la complejidad y múltiples sutilezas que diferencian el concepto y exponen la problemática para definir un tema tan crucial (Cuadro 1). Advirtiéndolo que, además de la dificultad política para llegar a una situación real, hay dificultades teóricas y conceptuales para pactar un asunto tan vital en la consecución de la paz.

Dejando atrás la discusión conceptual —que es muy importante pero a la vez casi imposible de finalizar—, es necesario pasar a la pregunta por la relación entre el cese al fuego y los procesos de paz en conflictos armados irregulares. Algunos autores sugieren que en muchos casos —como pasó en varios periodos en Colombia— los gobiernos exigen a las guerrillas un cese al fuego como precondition para comenzar negociaciones de paz; en otros, son las guerrillas las que exigen garantías de negociación política de los temas sustantivos antes de cesar la violencia (Chounet-Cambas, 2011). Pero el escenario más común para el cese al fuego y de hostilidades es en la parte de los resultados o del acuerdo final de paz, el cual configura un cese definitivo de la violencia (Fundación Ideas para la Paz, 2013; Herlbozheimer, 2007).

En este sentido, para Chounet-Cambas (2011) este tema, aunque bien puede haber facilitado el inicio de los procesos de paz, no es necesario y fundamental para garantizar el éxito en la parte final del proceso. El cese al fuego es esencial en la firma de acuerdos finales de paz y el fin de la guerra. Casos como los de Burundi, Guatemala, Irlanda del Norte y El Salvador evidencian esta situación. En todos estos casos, guardando las diferencias entre los niveles de éxito de cada caso, fue posible negociar en medio de la guerra y fue posible llegar a firmar acuerdos de paz, incluso con amplias agendas de reformas políticas.

En síntesis, a la hora de diseñar marcos teóricos y matrices para el análisis y seguimiento de cese al fuego, es necesario tener claridad sobre dos aspectos: el primero es la dificultad que provoca no tener un lenguaje común para definir el objeto de estudios y seguimiento;

Tabla 1. Taxonomía por tipos de cese al fuego

| Tipología clasificatoria de cese al fuego | División por tipos |
|---|---|
| Temporalidad | <i>Temporales</i> : que se señalan con un tiempo preciso de duración, generalmente son unilaterales y se hacen para facilitar acciones humanitarias, para facilitar un diálogo o por fechas especiales. |
| | <i>Indefinidos</i> : por lo general, son también unilaterales y no especifican el tiempo de duración. |
| | <i>Preliminares</i> : denotan intencionalidad hacia una fase de mayor concreción. |
| | <i>Permanentes</i> : que significa el fin del accionar bélico de una organización, ya sea al final de una negociación o por voluntad propia de abandonar la guerra. |
| Por tipo de protagonistas | <i>Unilaterales</i> : que son los declarados por una de las partes, generalmente como medida para fomentar la confianza. |
| | <i>Bilaterales</i> : son pactos de común acuerdo con los cuales buscan obligarse a cumplir con las condiciones pactadas. |
| | <i>Multilaterales</i> : los que involucran a todas las partes que actúan en la guerra. |
| | <i>Entre grupos rebeldes</i> : que incluye a los actores mencionados y excluyen a las fuerzas militares oficiales. |
| Impuestos | Los cuales se dan por mandato mediante resolución de un organismo internacional, por ejemplo, del Consejo de Seguridad de la ONU. |
| Informales | Se basan en la confianza en la contraparte para cumplir con el cese sin necesidad de un documento formal. |
| De facto | Se dan por orden de un organismo internacional o —se puede agregar— de una potencia. |
| Geográficos | Son focalizados en determinados lugares, ya sea para facilitar los diálogos allí o permitir acciones humanitarias. Pueden conllevar un despeje. |
| Sectoriales | Son dirigidos solo hacia un actor entre varios existentes en una guerra. |
| Treguas trampa | Son aquellas que tienen como fin soterrado el fortalecimiento militar y la reorganización. |

Fuente: Construcción propia a partir de Escola de Cultura de Pau y Fundación Ideas para la Paz (2013).

y segundo, las presencia de los cese al fuego en los procesos de paz, que pueden ir en cualquier momento, incluso luego de la firma de los acuerdos de paz. Estas dos situaciones, una técnica y conceptual y otra real, pueden dificultar la labor de construir metodologías para hacer seguimiento a ceses del fuego, sean bilaterales y definitivos o parciales —unilaterales y momentáneos—. De ahí que en este trabajo se haya optado por trabajar solo un tipo de cese al fuego, el bilateral y definitivo.

Para qué sirven y que buscan los acuerdos de cese al fuego definitivo

Un acuerdo de cese al fuego bilateral y definitivo puede tener objetivos diversos. Entre los más destacados están la implementación de la “agenda sustantiva” y el inicio de la paz definitiva; comprometer a las partes a hacer mejor uso de la comunicación pública; argumentar económicamente las ventajas en costos que tiene el cese al fuego; y mostrar poder de mando sobre las tropas. Sin embargo, como pasa en muchos asuntos, el cese al fuego también puede tener usos para la guerra, en especial como estrategia de fortalecimiento militar de parte y parte.

En primer lugar, el uso más expedito y fundamental que se le da a los ceses al fuego es el inicio de la construcción del posconflicto. Es necesario que, una vez se firme la paz, se comience con la implementación de lo acordado. Los cese al fuego son el campanazo inicial que se le da a la sociedad para indicar que ha terminado la guerra, se han silenciado las armas y desaparecido de la política. Es momento entonces de implementar lo acordado en el plano político y tiempo para desarrollar la agenda sustantiva. Estas decisiones bilaterales pueden ser una muestra inequívoca y real de voluntad de paz, de renunciar a la violencia en la política.

La segunda utilidad tiene que ver con generar un compromiso entre las partes para hacer mejor uso de la comunicación pública en los procesos de paz. En situación de un cese bilateral y definitivo del fuego pueden desarrollarse estrategias de información dirigidas hacia amplios grupos de la población, sobre todo en los territorios de guerra, para explicar el espíritu del acuerdo por medio de programas de televisión, radio, prensa, folletos, teatro, entre otros. Esta decisión, además de trabajar en la cultura de la paz, puede reducir el uso de

propaganda hostil, pero también el triunfalismo y las declaraciones provocadoras (Lynch & McGoldrick, 2005). Se trata de fomentar el liderazgo de los actores del acuerdo para comunicarse públicamente con claridad y regularidad sobre los logros del proceso (Chounet-Cambas, 2011, págs. 32-34). Esto quiere decir, según la experiencia reciente, que cada vez más se incluyen en los actos prohibitivos de los acuerdos de cese al fuego el tipo de propaganda y, por tanto, el tipo de discurso que no solo las partes firmantes sino otros sectores de la sociedad —por ejemplo, los partidos políticos— deberán comenzar a evitar. De esto se hablara más adelante (Morales, 2007).

Un tercer beneficio de los cese al fuego es el papel de incentivo que tiene para mantener la paz. Tal vez el más claro se relaciona con el aumento de los costos políticos de volver a la guerra, sobre todo cuando hay verificadores internacionales que pueden señalar los errores y posibles violaciones. Virginia Fortna (2003) señala que un acuerdo de cese al fuego se hace creíble y más efectivo cuando es capaz de generar altos costos a su violación o cumplimiento. Estos ayudan a reducir las incertidumbres que plantean por excelencia los escenarios de guerra, al especificar las acciones que serían prohibidas, al establecer zonas de concentración o de inmovilización de fuerzas. Incluyen una serie de mecanismos para evitar accidentes, por ejemplo, mediante la separación de fuerzas, las zonas de amortiguamiento y de retirada de tropas, y mediante mecanismos de vigilancia y verificación (Chounet-Cambas, 2011; Fortna, 2003).

Finalmente, los acuerdos de cese al fuego definitivo también suelen darse cuando las partes han demostrado tener control sobre sus respectivas tropas en los diversos territorios. El uso de ceses temporales unilaterales o acciones de desescalamiento son —por decirlo así— un reconocimiento mutuo de esta capacidad y el acuerdo definitivo ratifica dicha capacidad militar (Chounet-Cambas, 2011). En este sentido, las discusiones sobre este punto, al centrarse en aspecto de alto contenido técnico en lo militar, favorecen que las alas militares de cada actor se sienten a trabajar juntos, pues son ellos los principales conocedores de las dificultades y retos de cesar el fuego en los teatros de guerra. Esto contribuye a generar confianza entre las partes.

Pero —como ya se dijo— los acuerdos de cese al fuego también pueden ser utilizados estratégicamente por los actores de guerra para avanzar en su objetivo militar. Por ejemplo, es cierto que en varias ocasiones las negociaciones de este tipo se hacen con la intensión

de ganar tiempo para llevar a cabo un “reabastecimiento de armas y municiones, conseguir personal militar de nuevo, contratar y entrenar a nuevos reclutas o reunir información de inteligencia sobre las fuerzas enemigas, por ejemplo” (Chounet-Cambas, 2011, pág. 6); a esto es lo que Chounet-Cambas, Virginia Fortna (2004) y Ingrid Samset (2004), entre otros, denominan “tregua trampa”.

Asimismo, los acuerdos de cese al fuego pueden servir a los gobiernos como estrategia de “divide y vencerás” en casos en los que se lucha contra varias organizaciones armadas irregulares, pues pactar con un grupo permite recolocar tropas y concentrar fuerza contra el otro enemigo (Chounet-Cambas, 2011, pág. 6). Es por estas razones que los acuerdos de cese al fuego deben conllevar a las partes a una exhaustiva discusión y análisis de todos los aspectos necesarios, con el fin de poder tener control sobre él, evitar o controlar sabotajes internos y externos, para que este sea creíble y conduzca efectivamente al final de la guerra, por lo menos entre las partes que lo firman.

Elementos estructurales en los acuerdos de cese al fuego bilateral y definitivo

La literatura revisada hasta el momento señala una serie de asuntos que, según estudios comparados, debe llevar un óptimo acuerdo de cese al fuego bilateral definitivo. Estos aspectos se pueden resumir en: identificación y definición de actos prohibidos; separación física de fuerzas y cobertura geográfica y territorial; verificación, supervisión y control; repliegue y acuartelamiento; conexión con el resto del proceso de paz; cláusulas adicionales en materia humanitaria; duración y caducidad; comunicación del acuerdo de cese; aspectos sobre desarme, desmovilización y reinserción (DDR), reforma del sector seguridad (RSS), entre otros temas.

Por lo general, un acuerdo de cese al fuego debe comenzar con un preámbulo en el cual se señale el espíritu y los objetivos del acuerdo. Estos no son operativos sino textos normativos. Deben poner en contexto el acuerdo con relación a los esfuerzos más amplios de paz y debe reconocer el respeto al derecho internacional humanitario (DIH), entre otras cosas. Este texto promueve la aceptación de unos principios y unos valores políticos (PILPG, 2013). Luego se sigue con los temas de duración y caducidad. Los acuerdos de cese normalmente pueden incluir un periodo de preparación y establecer una fecha y

hora, a partir de la cual adquiere carácter vinculante, con el fin de que las partes tengan tiempo de comunicar el acuerdo a sus tropas y hacer “pedagogía sobre el mismo”, y también para que los verificadores o la misión de paz que desarrolle esta labor tome posición (PILPG, 2013).

La caducidad del acuerdo de cese, por ejemplo, está siempre sujeta a las condiciones que pacten las partes en el caso determinado, si se está pensando en un acuerdo de cese bilateral definitivo en el que no habría, por lo menos inicialmente, una entrega de armas sino una dejación, y donde dicha entrega definitiva es la que estaría sujeta al cumplimiento de condiciones que deben ser especificadas, por ejemplo, el comienzo o la aprobación en el legislativo de leyes que viabilizarían la aplicación de determinados acuerdos en otras áreas de la negociación.⁹

Otro asunto es la identificación de actos prohibidos. Estos tienen que ver, por un lado, con la prohibición de acciones militares como el movimiento, reagrupamiento o reforzamiento de tropas, de armas y municiones, el uso o porte de determinadas armas, “entrenamientos, restricciones al espacio aéreo, violencia contra la población civil” (PILPG, 2013, págs. 4-5), colocación de minas; y por el otro, con la prohibición de acciones no militares como las detenciones por delitos políticos, “propaganda y declaraciones difamatorias, violación de las libertades políticas, etc.” (Fundación Ideas para la Paz, 2013, págs. 4-5). En este último aspecto llama la atención Chounet-Cambas (2011, pág. 12) al señalar que cada vez más los acuerdos de cese prohíben ataques verbales, algunos contienen códigos de conducta con afirmaciones como “utilizar lenguaje civilizado y digno” —acuerdo de cese al fuego de Nepal en 2013— o “evitar la propaganda hostil y la incitación a la acción militar” —como se menciona en el acuerdo de alto al fuego de Darfur en 2006—. ¹⁰

9 Aquí unas preguntas clave son: ¿bajo qué condiciones de cumplimiento de acuerdos se llegaría a la fase de DDR que incluye la entrega de armas?, ¿bajo qué condiciones el actor irregular retomaría las armas? ¿Bajo qué circunstancias la parte gubernamental rompería el acuerdo de cese y retomaría las hostilidades?, ¿puede conllevar medidas de renovación acorde con el modelo de caducidad?

10 El PILPG (2013) expone la siguiente enumeración a modo de ejemplo: 1) los ataques militares u hostiles contra las fuerzas, las posiciones, o la propiedad de la otra parte; 2) la adquisición, fortificación o distribución de armas, municiones u otro equipo de guerra; 3) los intentos de ocupar nuevas ubicaciones terrestres y posiciones ofensivas; 4) el movimiento no autorizado o redespliegue de las fuerzas o recursos; 5) la contratación, reclutamiento o la movilización de soldados —incluyendo niños y niñas menores de 18 años—; 6) el acoso, ataques, toma de rehenes o detención ilegal de civiles —y personal de asistencia humanitaria— o la confiscación de propiedades privadas; 7) la restricción u obstrucción de la circulación de todas las personas y bienes —especifican grupos o bienes—; 8) el tendido de las minas o artefactos incendiarios; 9) el uso de la propaganda —hostil, incluyendo difamatoria, falsa o con declaraciones despectivas, tanto dentro como fuera del país—; 10) el establecimiento de sanciones, bloqueos o los puestos de control; 11) el espionaje, sabotaje; 12) la violencia sexual; 13) la tortura; 14) el terrorismo; entre otros.

En síntesis, son muchos los elementos estructurales que deben tenerse en cuenta en los acuerdos de cese al fuego bilateral y definitivo, de allí que se elaboren manuales que consideren todos estos aspectos y la forma de abordarlos, como el trabajo de *Public International Law and Policy Group* (PILPG, 2013). Sin embargo, en este tercer apartado, dada la importancia que tiene para el momento actual de discusión en el país al acercarse un acuerdo de este tipo, la exposición se centrará en dos asuntos: identificar y caracterizar los métodos de separación de fuerzas, y la verificación, veeduría, monitoreo y garantes del cese al fuego. Allí —considera este trabajo— están los dos temas prioritarios.

Los métodos de separación de fuerzas

El aspecto de la separación física de fuerzas, así como la cobertura geográfica y territorial, depende de la naturaleza y dinámica de la confrontación bélica incluyendo los rasgos físicos y geográficos, los tipos de amenazas y los saboteadores que amenacen el proceso, y los modelos de verificación que las partes decidan (PILPG, 2013). Existen distintos métodos de separación de fuerzas que pueden ser combinados: *in situ*, retirada total, línea de alto al fuego, zonas de concentración, zonas de separación, zonas de amortiguación, zonas restringidas y zonas de coordinación.

Todos los métodos tienen el objetivo de evitar que las tropas enemigas se encuentren o tengan contactos que puedan llevar a accidentes o a la reanudación de la violencia. Veamos algunos de ellos:

- a. *El modelo in situ y de retirada total.* El primero supone que los combatientes, una vez entre en vigor el acuerdo de cese, se queden en el mismo lugar en el cual se encuentran, ya sea en sus campamentos o bases militares. El método de retirada total consiste en que una o las distintas partes enfrentadas abandonen un territorio en específico, lo cual supone que la confrontación se da en un lugar particular y que basta con retirar las fuerzas. Este último tiene la dificultad de no plantear una estrategia segura para evitar contacto con los adversarios en el caso de grupos de guerrilla, también supone dificultades para las misiones de verificación del cese, por lo que requeriría ser combinado con otros métodos de separación.
- b. *El método de línea de alto al fuego,* también conocido como línea de separación, línea de demarcación, línea de control o línea de

contacto. Este método supone un corredor que a la vez de separar a las partes en lugares opuestos plantea, en muchos casos, una zona de amortiguamiento —desmilitarizado— a su alrededor con el fin de ser un corredor para la comunicación bajo reglas específicas de común acuerdo. Es un modelo predominantemente para cese al fuego en guerras entre Estados vecinos, como se sugiere en el gráfico 1.

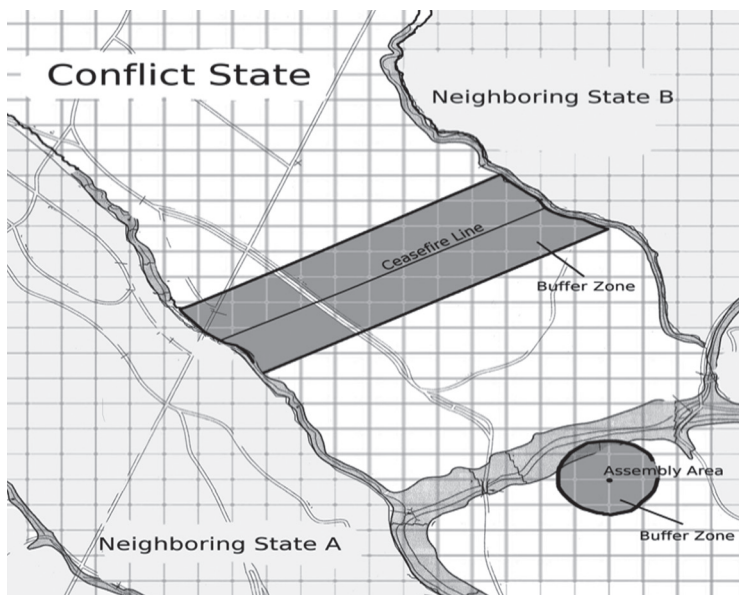


Ilustración 1. Modelo predominantemente para cese al fuego en guerras entre estados vecinos

Fuente: Tomado de PILPG (2013, pág. 53).

- c. *El método de zona de concentración.* Consiste en que las partes acuerdan lugares en los que se reunirán los combatientes de una fuerza para que allí se preparen para iniciar otros procesos como, por ejemplo, el de DDR (Gleichmann, 2004).¹¹ Pero en especial,

¹¹ Reconocemos que para el caso del proceso de paz con la guerrilla de las FARC, este método será el indicado, también es conocido como Acantonamiento.

también es un método que facilita el trabajo de los verificadores del cese al fuego. Este método supone diversas tensiones, una de ellas es la asimetría en términos militares, pues la fuerza que se acantona debe estar mucho más cerca de iniciar el desarme que de levantarse de la mesa y romper el proceso de paz; es decir, puede ser una medida sin retorno para una fuerza guerrillera ya que rompería el principio de combate guerrillero relativo a la “niebla de combate”. Otra tensión es la discusión sobre si en las zonas de concentración en las que un grupo insurgente acatará el cese al fuego habría presencia de las fuerzas gubernamentales, pues al ser un método de separación de fuerzas supone que no pero a la vez se presenta el imaginario de que serían territorios escindidos de la autoridad constitucional. Lo que niega tal creencia es que todos estos métodos, con las figuras de territorialidad que implican, son temporales.

- d. *El método de zona de amortiguamiento.* Entre los métodos de separación de fuerzas, este es, según el PILPG (2013), el más común. También se le conoce como zonas desmilitarizadas, zonas de seguridad o zonas de paz. Consiste en la creación de un área totalmente desmilitarizada —sin presencia de ningún actor— que separa la ubicación de las partes, en algunas ocasiones estas zonas de amortiguamiento también son despejadas de población civil. La anterior sería la definición utilizada por Page (2003, pág. 366), sin embargo, el Departamento de Defensa de Estados Unidos (United States Marine Corps, 1997) presenta una definición algo diferente: consiste en un área definida y controlada por una fuerza de operaciones de paz de la que se han excluido los contendores o fuerzas beligerantes. La ONU (2006b), por su parte, las define como un área entre la ubicación de las partes, en la que ellas han pactado no desplegar ningún tipo de fuerza u operación, poniéndola bajo control de una fuerza neutral.
- e. *El método de zona restringida.* Este podría definirse a partir de la existencia de una zona de concentración, que estaría rodeada —en vez de por un anillo de zona de amortiguamiento— por un anillo que limita la zona restringida en la cual no se excluyen las fuerzas por completo pero se restringe el porte de armas o el tránsito bajo ciertas condiciones —horas, grupos humanos, vehículos, entre otros—. Buscan ofrecer más herramientas para el control y

la seguridad en la zona donde se ubican los actores que acatan el acuerdo de cese (PILPG, 2013).

- f. Por último, existe el método de separación de fuerzas denominado *zonas de coordinación*, dentro de la cual el movimiento de las fuerzas de las partes debe ser coordinado con la fuerza de paz —civil o militar— o por la comisión de alto al fuego. Estas disposiciones proporcionan otro nivel de control y seguridad dentro de la zona de alto al fuego (PILPG, 2013).

En conclusión, son muchos los métodos de separación de fuerzas que pueden ser utilizados en la parte de cese al fuego en procesos de paz. Saber distinguir cada uno permite elegir con más conocimiento —a los que negocian la paz o la administran— entre uno de ellos, de acuerdo a su conveniencia. Esto puede evitar contactos violentos y afectar seriamente el trabajo que durante tanto tiempo y con gran esfuerzo se realiza para alcanzar la paz negociada. Y como indicamos, para el caso del proceso de paz con la guerrilla de las FARC, este método será el indicado es el de Zona de Concentración o de Acantonamiento.

Verificación, veeduría, monitoreo y garantes del cese al fuego

Para la Fundación Ideas para la Paz (2013, pág. 5) es claro señalar que con verificación, supervisión y control se alude al:

(...) conjunto de procedimientos aceptados por las partes para confrontar los hechos examinados con los compromisos pactados y constatar su cumplimiento o incumplimiento. Estas funciones son encargadas generalmente a fuerzas o comisiones extranjeras que se encargan de analizar las circunstancias, causas y el contexto que haya rodeado, en este caso, el cese de las hostilidades, para proferir recomendaciones y comunicaciones, es decir, observar y controlar el cese de hostilidades, investigar violaciones del mismo y la verificación de la separación de las fuerzas. Estos mecanismos pueden estar representados por Comisiones Conjuntas (*Joint Comission*) conformadas por representantes de las partes y presididas por un tercero neutral, que sirve de puente entre las partes. La otra opción es una Misión/Comisión de Control (*Monitoring*

Mission) integrada por agentes desarmados o cuerpos armados regionales (ONU), que se encarga de verificar sobre el terreno cualquier violación del alto al fuego.¹²

Según Franco (2012), existe una serie de condiciones que favorece una labor satisfactoria de los verificadores:

- a. *La claridad y calidad de los acuerdos a verificar.* Es mucho más factible tener éxito verificando el cumplimiento de acuerdos claros que haciéndolo con acuerdos con alta dosis de ambigüedad. Lo mismo puede decirse de acuerdos que impliquen cese de hostilidades con localización, claridad en las reformas a adelantar o de desmovilización y desarme; lo mismo se puede predicar frente a acuerdos que son susceptibles de interpretación o que involucren la permanencia de armas en poder de las partes durante periodos largos.
- b. *El contexto en el cual se desarrolla la negociación.* Las posibilidades de obtener logros en la verificación, en un contexto en el cual el apoyo nacional e internacional al proceso de negociación es alto, son mayores que en la situación contraria, donde los opositores al proceso buscan argumentos para legitimar sus posiciones y ampliar su base de apoyo. La decisión de las partes, las condiciones propicias para avanzar y la persistencia o no de otros factores de violencia son elementos del contexto que favorecen la tarea de los responsables de la verificación.
- c. *El avance de la negociación en los asuntos sustanciales.* Estos asuntos constituyen el objetivo central de la negociación y el avance en acuerdos sobre estos temas disminuye los incentivos para incumplir los acuerdos en otros asuntos; por el contrario, el

12 Como se ha dado a conocer desde febrero de 2016 en Colombia, el Sistema de Verificación del Cese al Fuego que tendrá lugar entre el Gobierno colombiano y las FARC, de momento, estará constituido por tres partes: una será la Comisión Técnica Militar del gobierno, otra comisión de la misma naturaleza de parte de las FARC y una Comisión Civil de *peacemaking* de la ONU, que presidirá el Sistema y recibirá apoyo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En tal sentido, se estaría hablando de una comisión conjunta tripartita que deberá planificar de manera conjunta cada aspecto y a la vez deberá ser capaz internamente de solucionar o corregir cualquier inconveniente. En este sentido, el “ente neutral” —que sería la comunidad internacional representada en la ONU y la CELAC— será un actor cercano y que de hecho trabajará de la mano con las partes; por lo tanto, se erige como un órgano mediador que antes que hacer juicios sobre cada suceso los analizara conjuntamente, lo cual podría evitarle declaraciones prematuras sobre eventuales crisis del proceso de cese.

empantanamiento en la discusión de los asuntos sustanciales solo incita a bajar el interés en cumplir otros acuerdos y a intensificar las hostilidades con el propósito de posicionarse de mejor manera en la mesa de negociaciones.

- d. *Claridad del mandato y capacidad de los verificadores.* Además de monitorear y verificar, algunos acuerdos de cese al fuego incluyen la misión de promover la aplicación del acuerdo. Monitoreo se refiere a la recopilación y documentación de la información sobre las actividades relacionadas con la aplicación de alto al fuego; la verificación es el uso de la información obtenida a través de la vigilancia para determinar si las partes están actuando en cumplimiento del acuerdo (Boulden, 2000); promoción de aplicación se refiere a la prestación de asistencia, apoyo logístico y experiencia para ayudar a las partes en el cumplimiento de sus obligaciones bajo el alto al fuego (Potter, 2004).

Para Virginia Fortna (2003) la presencia de un tercero internacional que sirva de garante ayuda a aumentar los costos del incumplimiento del cese al fuego. Pero para que este influya en tal sentido debe ser un actor internacional que aporte recursos de algún tipo —pueden ser económicos, asistencia o apoyo militar, seguridad, entre otros—, de tal manera que su apartamiento por rompimiento del acuerdo signifique una pérdida de apoyo real para las partes. Otro tipo de apoyo de terceras partes es el conocido como fuerzas de paz, también llamados misiones de mantenimiento de la paz —*peacekeeping*—. Estas misiones de paz no necesariamente son de carácter militar —como fuerza internacional neutral de “cascos azules” de la ONU— sino que también pueden ser misiones civiles.

También es posible que las partes decidan convocar un equipo asesor experto en temas de seguridad que contribuya a la comprensión de los aspectos específicos del entorno de conflicto y sus necesidades, y que aporten en la articulación de los mecanismos de cese al fuego con los elementos de seguridad más amplios del proceso de paz y del posconflicto (Chounet-Cambas, 2011). En esta vía, los acuerdos de cese al fuego definitivo bilateral entre un Estado y un grupo insurgente, suelen contener algunos elementos de compromiso de RSS, las cuales están relacionadas con los compromisos que también las partes incluyen sobre desarme, desmovilización, reinserción y reintegración política, económica y social (DDRR) de los irregulares

(Gleichmann, 2004). La RSS es el proceso mediante el cual el Estado reforma su institucionalidad, encargada de proporcionar seguridad y justicia a sus ciudadanos (PILPG, 2013).

Tanto la RSS como el DDRR tienen como objetivo devolver o construir el monopolio de las armas del Estado. Lo cual, por un lado, supone que la parte insurgente entrega su medio de poder —las armas—, ya sea a un tercero o al mismo Estado; y por otro, en casos como el colombiano —donde existen otros actores armados organizados y con capacidad de ejercer autoridad en amplios sectores del país— supone un reto de gran calado, pues en este sentido el posconflicto de antemano no significará el fin del estado de inseguridad y quizá tampoco el fin del estado de guerra.¹³

En diversos casos la RSS ha incluido la vinculación de exguerrilleros en las fuerzas de seguridad, pero esto es todo un debate que no desarrollaremos aquí. Y sobre DDR se genera un subacuerdo que contiene suficientes temas, compromisos y dimensiones, que podría considerarse como un acuerdo aparte o diferente del de cese al fuego, sin que esto haga desaparecer la relación de interdependencia que guardan ambos temas. Solo mencionaremos aquí que el tema del desarme, bajo el concepto de “dejación de armas”, guarda algunos rasgos particulares que se deben tener en cuenta. Según la ONU (2006a) se entiende por desarme:

La recolección, documentación, control y eliminación de armas pequeñas y ligeras, municiones y explosivos de combatientes y, a veces, de la sociedad civil (...). Su objetivo es controlar o disminuir el número de armas en manos de combatientes, proceso que, de forma ideal, debe darse antes de la desmovilización para generar confianza en el proceso de paz, aumentar la seguridad y prevenir el reinicio del conflicto (Joya, 2015, pág. 9).

13 Esta discusión es compleja y necesaria, si el Estado llegara a negociar exitosamente también con el ELN, quedaría vigente el fenómeno de las denominadas Bacrim o bandas criminales, neoparamilitares o grupos posdesmovilización de las AUC, como lo llaman distintos sectores. El tratamiento a estos grupos actualmente es un tratamiento criminal y policial mas no militar ni político, como si se ha reconocido a las guerrillas de las FARC y el ELN. El desarrollo de los acontecimientos y del debate nos dirá si el Estado colombiano es capaz de someter a las Bacrim o si tendrá que reformar la manera de tratarlos e intentar salidas negociadas, para evitar que se conviertan eventualmente en saboteadores agresivos del proceso de desmovilización de las guerrillas y, por ende, enemigos de la salida política del conflicto.

Se suele entender que la entrega de armas, explosivos y municiones la hace un actor a su contraparte para que este las destruya o las reutilice en asuntos de seguridad (Gleichmann, 2004); mientras que la dejación de armas se entiende más como un compromiso de los actores a no volver a usarlas sin que esto conlleve su entrega a la contraparte, pues se trata de evitar caer bajo la simbología de la derrota o de la humillación. Lo que se debe especificar entonces en los acuerdos de cese al fuego o de DDRR es qué se hará con las armas, en qué plazos y bajo qué condiciones.

Por otra parte, el concepto de dejación de armas precisa de un asunto más político que técnico, desde la perspectiva del actor no estatal. Por ejemplo, Joya (2015, págs. 9-10) señala que hay tres modelos comunes de dejación de armas, en el caso de las FARC este asunto estaría en proceso de definición:

Primero, está la figura en la que el grupo hace entrega de sus armas a un tercero (internacional o no), el cual se encarga de destruirlas. Segundo, está la figura de entregar las armas en custodia a un tercero (internacional o no), quien las resguarda, pero no las desactiva. Su destrucción está sujeta al cumplimiento de los acuerdos de negociación, por ejemplo. Por último, puede suceder que el mismo grupo deje sus armas y se encargue de destruirlas con un tercero como veedor y testigo, o existe la posibilidad de que desista de usarlas sin destruirlas y, simplemente, las esconda o guarde.

Desafíos de los acuerdo de cese al fuego

Para dar por concluido este informe de investigación, se quiere plantear en esta última parte tres desafíos que la literatura enfatiza en torno a los acuerdos de cese al fuego; además, aprovechando la coyuntura actual que vive Colombia con las guerrillas de las FARC y el ELN, para resaltar algunas dificultades o retos concretos que se tienen y tendrán en el caso específico. Con esto se pretende dejar claro que el cese al fuego bilateral y definitivo es sin duda uno de los temas determinantes en la finalización exitosa de un proceso de paz, y que lejos de ser un asunto fácil de negociar y de tratar en la práctica se puede convertir, sino se le da un tratamiento adecuado, en un factor crítico de los procesos actuales de paz. De allí la necesidad de asumir con rigor el asunto del cese al fuego bilateral y definitivo.

El primer desafío que tiene todo acuerdo de cese al fuego es que no puede configurarse, si no es el caso, como un acuerdo de

capitulación, rendición, entrega, sometimiento o derrota de una de las partes. En tal dirección el acuerdo no debe establecer ventajas políticas ni militares de una parte sobre otra. Los acuerdos de cese al fuego tienen el reto de ser consensuados y fundamentalmente claros, explícitos y detallados. Hay que recordar que un acuerdo detallado es mucho mejor para los verificadores, sin embargo, este no reemplaza la voluntad de cumplirlo que deben cultivar y sostener las partes.

El segundo reto, también de gran importancia, tiene que ver con prever dificultades provenientes de actores interesados en el fracaso del cese al fuego y del proceso de paz en general, los llamados *saboteadores* o *spoilers*, pero también los *splinters*, que son saboteadores que provienen del interior de las partes. Finalmente, el otro asunto relevante es que los acuerdos de cese al fuego deben contar con la posibilidad de tener algún control sobre la compra de armamento, pues esto puede brindar señales de ruptura o de crisis (PILPG, 2013). Esto se conecta con otro desafío que se ha mencionado parcialmente y es el del control sobre las fuerzas cuando estas son guerrillas que operan bajo lógicas de federación de frentes. El caso del ELN en Colombia sirve de ejemplo.

Precisamente, en el caso colombiano actual hay varias tensiones que son importantes y que se asocian de una u otra manera con el cese al fuego. Algunos de los elementos que plantean tensiones que se observan en declaraciones de la Mesa de Conversaciones instalada en La Habana alrededor del tema del cese al fuego bilateral y definitivo son:

- a. La existencia de dos discursos que, aunque se dirigen hacia el mismo puerto —la firma de un acuerdo de cese al fuego bilateral verificable—, señalan rasgos particulares de lo que sería la dimensión territorial del cese al fuego: las FARC hablan de “territorios especiales de paz”, mientras el Gobierno nacional, en la recién reformada Ley de orden público, habla de “creación de zonas de concentración”.
- b. La preferencia de las FARC por el concepto y procedimiento de “dejación de armas” en vez de “entrega de armas” con veeduría internacional, lo cual agrega nuevas tensiones sobre —por ejemplo— bajo qué condiciones las FARC las retomaría.
- c. La verificación del cese al fuego será llevada a cabo por una comisión tripartita compuesta por el Gobierno, las FARC y la

comunidad internacional en cabeza de la ONU y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La ONU enviará para esta tarea a una comisión de mantenimiento de la paz de carácter civil, es decir, no se enviarán “cascos azules” ni ningún cuerpo militar internacional con la misión de hacer cumplir el cese y defender a la población, mientras el Estado puede hacerse cargo de dicha tarea.

Además de estas tres posturas que generan sin duda tensiones, se pueden observar otras que se mantienen desde procesos de paz anteriores, en los que ha habido acuerdos bilaterales y declaraciones unilaterales de cese al fuego. Desde el reciente y actual proceso de desescalamiento que han emprendido tanto Gobierno como FARC desde 2014, con interrupciones e incidentes que se han traducido en avances y retrocesos, existe un asunto determinante: si bien se puede hallar en la visión de las FARC actual un discurso cercano a la transformación de ejército a organización política legal, es decir, voluntad de abandonar la lucha armada siempre y cuando se den las garantías políticas y de seguridad necesarias.

Por el lado de la contrainsurgencia, sigue vigente la doctrina de seguridad nacional y todos los dispositivos que continúan reproduciendo la violación sistemática del DIH y de los derechos humanos en general, presentándose actos de guerra sucia como amenazas y asesinatos de líderes de izquierda y defensores de derechos humanos, amenazas y ataques a desmovilizados de las FARC, sabotajes al proceso de paz por parte de miembros de los organismos de seguridad del Estado, además de la presencia de un sector opositor que permanentemente utiliza un lenguaje agresivo y contrario a los esfuerzos de paz. Todo esto sumado a factores de criminalidad complejos como la presencia notable de las denominadas “bandas criminales” o “bandas neoparamilitares”, y la vigencia armada de la guerrilla del ELN y de reductos del Ejército Popular de Liberación (EPL), hace que el análisis del punto del cese al fuego integre elementos que por asuntos de extensión no será posible incluir en este trabajo.

Por ejemplo, es evidente que un análisis sobre los factores estructurales de un cese al fuego con las FARC, por la historia de los procesos de paz desde la década del ochenta en Colombia, debe incluir y distinguir, por un lado, los actos de guerra que busca enmarcar todo acuerdo de cese al fuego —combates, enfrentamientos, entre otros—

como la parte visible del *iceberg* del cese al fuego; y por otro, se debe distinguir la cantidad de hechos violatorios del DIH como la guerra sucia, la violencia de actores de difícil identificación contra activistas políticos y de derechos humanos, todos estos actos que serían la parte “invisible” del cese al fuego ya que obedecen a lógicas de poder local, de actores que tal vez no se encuentran representados en la negociación y de la paraestatalidad que pudiera no estar en manos directas, por lo menos en términos de discrecionalidad de quienes negocian los puntos de un acuerdo de cese al fuego.

Conclusiones

Como se ha mencionado, por razones de extensión, este informe se ha detenido en analizar solo un tipo de cese al fuego: el bilateral y definitivo. Desde la década de 1980, cuando se comenzó acercamientos y negociaciones con las FARC, en el país no se ha hablado de este tipo de acuerdos con esta guerrilla, debido a que no se había logrado avanzar, como se ha hecho en el gobierno actual de Juan Manuel Santos, hasta la firma de un Acuerdo que le ponga fin al conflicto armado de manera definitiva (Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, 2012). Es por ello, entre otros asuntos, que el tema de cese bilateral y definitivo era poco estudiado por académicos y las agencias del Gobierno. Sin embargo, ahora este tema cobra relevancia, máxime cuando el país está *ad portas* de firmar un acuerdo de este tipo.

El trabajo investigativo mostró, a partir de una revisión de la literatura, algunos avances que se tienen en el estudio del cese al fuego: cómo diversas agencias internacionales han logrado caracterizar el fenómeno y además diferenciarlo de otro tipo de desescalamiento del conflicto y de acuerdos; también expuso los argumentos que se esgrimen para defender este tipo de acciones en los procesos de paz, pues sin un cese al fuego es imposible pensar en el fin de la guerra y la construcción de una paz firme y duradera; sin embargo, en el trabajo también se revelaron las dificultades conceptuales, analíticas y reales a las que se enfrentan los negociadores de la paz, los interesados e implicados en el tema y, por supuesto, los analistas que quieren trabajarlo.

En los ceses al fuego definitivos y bilaterales hay dificultades conceptuales que muestran diversidad de aproximaciones al nombrar y definir este asunto. Dificultades políticas y militares, pues existe

la posibilidad que el Gobierno y la guerrilla, por citar el caso actual colombiano, aprovechen el cese al fuego para fortalecerse militarmente, de una u otra parte, y ganar fuerza para continuar la guerra. Dificultades en la elección de uno u otro tipo de metodología para diseñar e implementar el cese al fuego. Y finalmente, dificultades propias del proceso de paz que se vive en la realidad, por ejemplo, en las concepciones de paz, en la complejidad del conflicto y en otros asuntos no tratados en este informe.

Precisamente, para finalizar, se quiere hacer alusión a esa segunda dimensión “invisible”, “gris”, que no se tocó en el trabajo y que sin duda es uno de los retos más importantes de los acuerdos de cese al fuego, en particular en el estudio del caso colombiano. Nos referimos al debate de la denominada reforma del sector seguridad (RSS), que es conexo al tema del cese al fuego y que se asocia al tema delicado y sensible de la depuración y reestructuración de la institucionalidad encargada de la seguridad y la justicia en escenarios posbélicos.

Con esta cuestión se quiere recordar que el fin del conflicto — punto que está tanto en la agenda de las FARC como del ELN— es un asunto que no culmina solo con resolver el cese al fuego, también hay otros temas “operativos” fundamentales propios de una agenda de negociación. Otros asuntos conexos como lo es los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y de amnistía de los combatientes “rasos” será necesario también abordarlos y darles importancia similar a los que tienen los cese al fuego (Chernick, 2009; Arias, Prieto, & Peralta, 2010).

En conclusión, el fin del conflicto está muy lejos de pensarse como se había hecho antes en Colombia, cuando se hablaba de un cese unilateral o la implementación de medidas recíprocas de desescalamiento del conflicto. Hay que reconocerlo, aquellas han sido medidas unilaterales de gestión de la violencia para el desarrollo del proceso de paz, propias de un modelo de “negociar en medio de la guerra”.¹⁴ El cese al fuego del que se habla en el punto tercero de la agenda con las FARC y la que se hablará en el quinto con el ELN tiene que ver con la negociación de un acuerdo de cese al fuego que

14 Las medidas de desescalamiento han sido voluntarias, sin una verificación común, pero sí con veedurías independientes. Estas ayudaron a crear un escenario en el que se redujeron los actos de guerra entre las FARC y el Estado colombiano, lo cual generó mayor confianza de la ciudadanía frente al proceso, así como se ha evidenciado un ahorro en cuanto a que se han detenido los ataques a la infraestructura del país y las fuerzas militares han empleado menos recursos para su operatividad.

cuenta con todas las características necesarias para ser estrictamente verificado por organismos internacionales especializados en la materia. Este deberá ir acompañado de un acuerdo de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración social, política y económica de los excombatientes a la vida civil, además de otra serie de medidas descritas en el tercer punto de la agenda –FARC– y que da muestra de que en Colombia estamos hablando de una paz muy distinta a la que hasta el momento se había negociado en el país con otros grupos armados desmovilizados.¹⁵

Referencias bibliográficas

Arias, G., Prieto, C., & Peralta, M. (2010). ¿qué quieren las FARC? Agendas de negociación en los procesos de paz. *Fundación Ideas para la Paz, Serie Informes N°11*.

Bejarano, J. A. (1995). *Una agenda para la paz: Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Boulden, J. (2000). The Verification and Monitoring of Peace Accords. *Disarmament Forum*, 45-52. Fonte: http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNIDIR_pdfart133.pdf

Chernick, M. (2009). The FARC and the negotiation table. Em V. M. Bouvier, *Building peace in a time of war* (pp. 65-94). Washington: United States Institute of Peace.

Chounet-Cambas, L. (2011). *Negotiating ceasefires. Dilemmas & options for mediators*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue. Fonte: http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/36Negotiatingceasefires-MPS.pdf

Fisas, V. (2004). *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Fisas, V. (2010). *¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz*. Barcelona: Icaria editorial / escola de Cultura de Pau, UAB.

Fisas, V. (2013). *Anuarios de procesos de paz 2013*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.

15 Una revisión de la agenda que se negocia en La Habana muestra que se tiene un tipo de negociación de agenda intermedia, en el cual se expresa con moderación las aspiraciones programáticas e ideológicas de las FARC, al igual que expresa la voluntad gubernamental de aceptar la construcción de una serie de políticas y de una nueva institucionalidad sin llegar a ser estructurales. Esta noción de agenda intermedia está a medio camino entre una agenda amplia, la cual sería una agenda “revolucionaria” que expresaría la victoria, o un aventajamiento, militar de las FARC, y una agenda restringida, en la que solo se negociaría el sometimiento de las FARC, el desarme y la reintegración de sus combatientes como expresión de la victoria militar y definitiva del Estado, lo cual sería un acuerdo de capitulación.

Fortna, V. (2003). Scraps of Paper? Agreements and the Durability of Peace. *International Organization*, 57, 337–372.

Fortna, V. (2004). *Peace Time: Ceasefire agreements and the durability of peace*. Princeton: Princeton University Press.

Franco, C. (Febrero de 2012). La verificación en un eventual proceso de paz. *Serie Working papers FIP*(10).

Fundación Ideas para la Paz. (agosto de 2013). *Fin del conflicto: cese al fuego*. Fuente: Boletín de paz No. 32 – negociaciones de paz:<https://otramiradadelconflicto.wikispaces.com/file/view/Documento+de+debate+sobre+-+fin+del+conflicto+-+cese+al+fuego+FIP.pdf>

Gleichmann, C. e. (2004). *Desarme, Desmovilización y Reintegración. Guía teórica y práctica*. Fráncfort: El Colegio Sueco para Defensa Nacional (FHS), el Centro Noruego para Defensa Internacional (FSS), el Centro Canadiense Pearson para el Mantenimiento de la Paz (PPC) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo. (2012). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Fuente: Ideas para la paz: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/09/Acuerdo-general-para-la-terminaci%C3%B3n-del-conflicto-y-la-construcci%C3%B3n-de-una-paz-estable-y-duradera1.pdf>

Harto de Vera, F. (2005). *Investigación para la paz y resolución de conflictos*. Barcelona: Tirant Lo Blanch.

Herlbolzheimer, K. (2007). *Análisis sobre declaraciones de Alto al fuego y Cese de Hostilidades en procesos de paz*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau (ecp) y Agencia Catalana de Cooperación y Desarrollo.

Joya, C. (2015). *Desarme en procesos de paz: análisis preliminar del caso colombiano*. Fuente: Universidad del Rosario, Observatorio de Drogas ilícitas y Armas – ODA. Serie Documentos No 4.: http://www.urosario.edu.co/ODA/Archivos/doc_investigacion/Desarme-en-proceso-de-paz-Catalina-Joya/

Lynch, J., & McGoldrick, A. (2005). *Peace Journalism*. Stroud: Hawthorn Press.

Morales, O. (2007). *Periodismo, ética y paz*. Cal: Universidad del Valle.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2006a). ONU. Fuente: IDDRS – Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración. Level 4 Operations, Programmes and Support Disarmament:

<http://unddr.org/uploads/documents/IDDRS%204.10%20Disarmament.pdf>

ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2006b). *UN Peacemaker: Glossary: Demilitarized Zone*. Fonte: <http://peacemaker.unlb.org/glossary.php?f=D&d=232#d232>.

PILPG, P. I. (2013). *Ceasefire Drafter's Handbook. An introduction and template for negotiators, mediators, and stakeholders*. Washington, DC: Public International Law & Policy Group. Acesso em 1 de abril de 201, disponível em <http://publicinternationallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2013/10/PILPG-Ceasefire-Drafters-Handbook-Including-Template-Ceasefire-Agreement.pdf>

Potter, A. (10 de Junio de 2004). *Ceasefire Monitoring & Verification*. (M. R. Background paper, Ed.) Fonte: <https://www.osloforum.org/sites/default/files/Ceasefire%20monitoring%20and%20verification.pdf>

Samset, I. (2004). Trapped in the peace process: ceasefire monitoring in Sri Lanka. *Working Group on PeaceSupport Operations (AFO), Nordic Research Programme on Security (AFO Paper n° 5)*.

United States Marine Corps. (1997). *Operational Terms and Graphics* (Vols. FM 101-5-1). Fonte: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/101_5_1.pdf.

Valencia, G., & Bedoya, G. (2014). El proceso de paz con las Farc, 2010-2013: descripción y análisis sobre el tema procedimental. *Conflicto & Sociedad*, 2(1), 65-86.

Verri, P. (2008). *Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos armados*. Buenos Aires: Comité Internacional de la Cruz Roja.