



## BOLETÍN DE PAZ NO. 32 – NEGOCIACIONES DE PAZ – AGOSTO 2013

# FIN DEL CONFLICTO: CESE AL FUEGO

### INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta el orden de temas definidos en el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, la guerrilla de las FARC y el Gobierno Nacional deberán abordar lo que han denominado el “fin del conflicto”. Este punto incluye el tema del cese al fuego y de hostilidades como asunto procedimental que resulta de vital importancia frente a la posibilidad de darle un cierre efectivo y expedito al proceso de paz.

La suspensión de las acciones armadas dentro de un conflicto es importante y por demás necesaria para avanzar en la construcción de la paz, pero así como puede contribuir en este propósito también puede dificultar su logro si no es clara su intencionalidad ni su alcance. En ese sentido, el impacto que pueda llegar a tener se deriva de la interpretación y la forma como sea diseñado y es allí donde el conocimiento de las partes frente a las diferentes vías de acción resulta determinante.

Con el ánimo de avanzar en la comprensión de dichas alternativas, este documento presenta a continuación: primero, un análisis conceptual general referente a la forma como usualmente se define el cese al fuego y el cese de hostilidades; segundo, un par de experiencias internacionales que permiten ejemplificar algunos de los aspectos conceptuales abordados; tercero, algunos escenarios nacionales de cese al fuego materializados durante diferentes procesos de negociación; cuarto, un breve análisis de la concepción de esta guerrilla frente al tema a lo largo de su historia; y finalmente, la revisión de algunas de las posiciones esgrimidas desde diferentes sectores respecto a cómo debe abordarse este tema de cara al proceso de paz actual.

### I. MARCO CONCEPTUAL

Los procesos de paz comprenden al menos dos grandes fases o etapas que deben surtir para alcanzar acuerdos que puedan poner fin a un conflicto armado: una de pre-negociación y otra de negociación<sup>1</sup>. En la pre-negociación una de las cuestiones clave consiste en definir una hoja de ruta o agenda de temas que se discute a profundidad en la segunda fase de negociación. El contenido de dicha agenda generalmente incorpora aspectos o temas de forma y fondo que teóricamente pueden subdividirse en tres categorías; una de temas sustantivos (demandas estructurales de las

---

<sup>1</sup> Fisas, Vicenç, “Alto al fuego. Manual de proceso de paz”, Escola de Cultura de Pau (ecp), pp. 21-26.

partes), otra de temas operativos (DDR) y otra de temas de procedimiento (reglas del juego: tiempos, espacios, etc.)<sup>2</sup>.

Si bien la atención de las discusiones se centra en los temas sustantivos, en el fondo el ritmo de avance de las negociaciones muchas veces depende de consideraciones operativas o de forma. Una de esas cuestiones tiene que ver con el *cuándo*, el *cómo* y *con qué alcance* debe producirse la interrupción y/o suspensión de las acciones violentas de las partes, que así como puede facilitar el desarrollo de la discusión, también puede convertirse en un obstáculo cuando las partes no le dan la misma interpretación.

De hecho, este proceso suele describirse bajo diferentes rótulos tales como *“tregua”*, *“cese de hostilidades”*, *“cese al fuego”*, *“armisticio”*, *“alto al fuego”* etc., que son utilizados en ocasiones indistintamente y generan confusiones que incluso pueden derivar en el rompimiento de los diálogos si no abarcan los intereses y necesidades de todas las partes<sup>3</sup>.

Para la Organización de Naciones Unidas (ONU), por ejemplo, la suspensión del accionar bélico recibe distintos nombres de acuerdo al momento en el que se declare. Así entonces, la *tregua* se daría durante la confrontación y aludiría a un cese de hostilidades informal para una situación puntual. Para la Escuela de Cultura de Paz de Cataluña (EPC), la *tregua* se entiende como el alto al fuego y denota la suspensión del accionar bélico entre las partes, es decir, tiene una connotación estrictamente militar, versión que coincide con la del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el sentido de que la *tregua* se reduce a la simple suspensión del uso de las armas<sup>4</sup>.

En cuanto al *cese de hostilidades* la EPC lo define como la suma entre el alto al fuego, es decir una tregua más al cese de actividades contra la población civil (hostigamientos, amenazas, destrucción de infraestructura, secuestros, etc.)<sup>5</sup>. Para la ONU en cambio *el cese de hostilidades* sería una suspensión temporal de la violencia que se declararía al inicio de un proceso de paz como un gesto de generación de confianza para facilitar los diálogos, mientras el *cese al fuego* o *armisticio* se consideraría un cese de hostilidades formal que se declara como parte de los acuerdos a los que se llegue luego de un proceso de negociación. Este tendría como efecto inmediato la finalización formal y definitiva de las acciones armadas<sup>6</sup>.

A la luz del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA), estos términos se interpretan teniendo en cuenta el desarrollo del acontecer bélico. En principio se definió el *armisticio*, en virtud de la Convención de La Haya de 1907, como la suspensión de las operaciones de guerra u hostilidades de mutuo acuerdo de las partes beligerantes<sup>7</sup>, pero luego esta visión fue ampliada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para aludir a un convenio militar con objetivos político-militares que contiene cláusulas

---

<sup>2</sup> Cherninck, Marck, “The FARC and the negotiation table”. En: Bouvier, Virginia M (Ed), “Colombia: building in a time of war”. United States Institute of Peace, Washington, (2009); pp. 65-94, citado en: Arias, Gerson et al, *¿Qué Quieren las FARC? Agendas de negociación en los procesos de paz*, Serie Informes FIP N° 11, Fundación Ideas para la Paz, octubre 2010; p. 8-11.

<sup>3</sup> Herlbolzheimer, Kristian, “Análisis sobre declaraciones de Alto al fuego y Cese de Hostilidades en procesos de paz”, Escola de Cultura de Pau (ecp) y Agencia Catalana de Cooperación y Desarrollo, abril 2007; pp.4-5.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p.109

<sup>5</sup> Fisas, Vicenç, “Anuarios de procesos de paz 2013”, Escola de Cultura de Pau, p. 13.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>7</sup> Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, tomado de:

<http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1907-regulations-laws-customs-war-on-land-5tdm39.htm>. consultado el 22 de mayo de 2013.

militares, políticas y económicas. Estas permiten la suspensión de las *hostilidades* activas por un tiempo determinado en todo el teatro de guerra.

Cabe señalar que aunque en el derecho internacional positivo (es decir en las normas que han sido codificadas en Tratados y Convenciones) no hay una definición general de hostilidades, el término es empleado sistemáticamente 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<sup>8</sup>. La declaración del armisticio es exclusiva del gobierno y puede ser general o local en cuyo caso se buscaría facilitar el retiro, canje o traslado de heridos, es decir la tregua<sup>9</sup>. Por *alto al fuego* el CICR entiende un término alternativo utilizado por la prensa y los políticos para designar la suspensión de las hostilidades en tanto es más elocuente al contraponerse a la terminología militar de abrir fuego<sup>10</sup>. Para la EPC el *alto al fuego* sería un componente dentro del cese de hostilidades referido a la suspensión de las acciones bélicas entre grupos armados regulares o irregulares.

Esta multiplicidad de nociones y conceptos que se asocian a este componente dentro de los procesos de paz, impide que teóricamente haya una única definición general que aluda a la suspensión de las acciones violentas en un conflicto armado ya sea entre Estados o al interior de un Estado. Sin embargo, de acuerdo con la EPC, en la práctica lo cierto es que, sin importar la existencia de un concepto estandarizado, son las partes las que en últimas dan su propia interpretación y su propia etiqueta de acuerdo con las características de la confrontación<sup>11</sup>.

Cuando la decisión de suspender las acciones armadas se desprende de un acuerdo entre las partes suelen establecerse las condiciones y efectos que tiene dicha suspensión, ya sea si es un alto o cese al fuego, un cese de hostilidades, un armisticio o una tregua. Pero cuando responde a una declaración de intención de una sola de las partes, con su propia visión e intereses, se generan problemas de interpretación que pueden devenir en la interrupción del proceso. Con todo y eso, las declaraciones pueden adoptar diferentes variaciones según la EPC.

	Variación	Características
<b>Temporalidad</b>	Temporales	Tienen fecha de inicio y de finalización, casi siempre unilaterales para facilitar acciones humanitarias, festividades o para facilitar el diálogo
	Indefinidos	Sin fecha de finalización y casi siempre unilateral
	Preliminares	Denota intencionalidad hacia una fase de mayor concreción
	Permanentes	Se desarrolla en el marco de un acuerdo final de paz
<b>Iniciativa de las partes</b>	Unilaterales	Declarada por una sola de las partes dentro del conflicto como medida de fomento de la confianza
	Bilaterales	Manifestación de voluntad y consentimiento mutuo de obligarse a cumplir las condiciones pactadas

<sup>8</sup> Verri, Pietro, “Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados”, CICR, Buenos Aires, Argentina, 2008, p. 50.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, P. 4.

<sup>11</sup> Herbolzheimer, Kristian, *Op Cit.*, p. 3.

	Multilaterales	Involucra a todas las partes dentro del conflicto
	Entre grupos rebeldes	En conflictos donde hay mas de un grupo rebelde y no incluye a las fuerzas militares oficiales
<b>Otros</b>	Impuestos	Por mandato mediante resolución de algún organismo internacional, ejemplo: Consejo de Seguridad ONU
	Informales	Sin que medien acuerdos o declaraciones formales. Se basan en la buena fe de las partes para cumplir los compromisos pactados
	De facto	Como resultado de un mandato emitido por un organismo internacional
	Geográficos	Focalizados sobre determinados lugares para permitir acciones humanitarias, mejorar la imagen de una comunidad y/o facilitar los diálogos en una zona específica
	Sectoriales	Dirigidos a un grupo en particular
	Tregua trampa	Utilizados por los rebeldes para reorganizarse o fortalecerse militarmente

Fuente: *Escola de Cultura de Pau*

Para efectos prácticos de esta revisión se aludirá de manera genérica al cese del fuego y cese de hostilidades en los términos arriba señalados.

Con relación al momento en que puede hacerse una declaratoria de “cese al fuego o cese de hostilidades”, se distinguen al menos tres opciones: antes, durante o después del proceso de negociación. En un conflicto irregular las declaratorias iniciales se caracterizan porque suelen ser unilaterales y tienen como propósito facilitar los diálogos directos o conversaciones exploratorias. En estos casos, con frecuencia es el gobierno el que exige de parte de los rebeldes una declaración de alto al fuego como condición necesaria para iniciar un proceso de paz aunque puede ocurrir también que el requerimiento provenga de los grupos alzados en armas.

Los acuerdos que tienen lugar durante la negociación son casi siempre bilaterales y buscan generar confianza y crear un ambiente propicio para el avance de las conversaciones. Sin embargo, el escenario más común es aquel donde el cese al fuego o de hostilidades resulta de los acuerdos finales de paz y en consecuencia tiene un carácter permanente. En este caso, las conversaciones avanzan en medio del fuego y es solo hasta el fin de los diálogos que se concreta el fin definitivo de las acciones armadas como parte de un acuerdo más general<sup>12</sup>.

Al margen de las variaciones que pueda adoptar y del momento en el que se produzca, la evidencia empírica recogida por la EPC ha podido establecer que estos acuerdos contienen en la mayoría de los casos cuatro elementos estructurales fundamentales, a saber:

**1) Identificación y definición de actos prohibidos**, que van desde aspectos militares como el movimiento de tropas, armas y municiones, el uso de determinadas armas, los entrenamientos, restricciones del espacio aéreo y la violencia contra la población civil, hasta aspectos no militares

<sup>12</sup> Herbolzheimer, Kristian, Op Cit., p. 4

como detenciones políticas, propaganda, declaraciones difamatorias, violación de las libertades políticas, etc.

**2) Separación física de fuerzas**, que se puede reglamentar a través de zonas de seguridad en el caso de que haya terceras fuerzas mediadoras; zonas de coordinación que supone definir uso del territorio para el movimiento de tropas, la concreción de la información en relación a la cantidad y ubicación de armas y tropas, por medio del control de armamento especificando fecha y tipo de armas que se entregan, así como el mapeo de las zonas minadas y el retiro de tropas extranjeras cuando aplique.

**3) Verificación, supervisión y control** que alude al conjunto de procedimientos aceptados por las partes para confrontar los hechos examinados con los compromisos pactados y constatar su cumplimiento o incumplimiento<sup>13</sup>. 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 Commission) 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.

**4) Repliegue y acuartelamiento** que tiene lugar después de la separación de fuerzas y precede el proceso de desmovilización. Puede ir acompañado de medidas de normalización referentes a la reapertura de vías, libre circulación de bienes y personas, devolución de edificaciones públicas, etc.

Debido a los intereses políticos y militares subyacentes a este tipo de acuerdos, es común que se presenten inconvenientes relacionados con la división de opiniones al interior de las partes en el momento de decidir la suspensión de acciones armadas. Esto puede derivar en el surgimiento de grupos disidentes (*'splinters'*), que terminan convirtiéndose en objetores o sabotadores (*'spoilers'*). Bajo esta categoría también se incluye a quienes puedan estar siendo beneficiados política o económicamente por el conflicto y para quienes no pueda convenir la interrupción del accionar bélico (traficantes de armas, drogas, comerciantes, líderes políticos, etc.)<sup>14</sup>.

Para ilustrar las variaciones que pueden llegar a surgir de este proceso, se presenta a continuación la descripción del caso de Angola y del caso de Nepal. Mientras el primero se ajusta al esquema tradicional de declaratorias bilaterales de suspensión de acciones armadas post-acuerdos con carácter definitivo y con delimitación de actos prohibidos, cronogramas, tiempos y mecanismos de verificación internacional claramente definidos, el segundo presenta un modelo de un acuerdo unilateral de cese al fuego antes de las negociaciones y otro justo después de la firma de los acuerdos de paz que terminó siendo interpretado por las partes como una 'tregua trampa', propiciando el recrudecimiento de la violencia.

---

<sup>13</sup> Franco, Carlos, "La verificación en un eventual proceso de paz", Working papers 10, Fundación Ideas para la Paz (FIP), febrero 2012

<sup>14</sup> Herbolzheimer, Kristian, Op Cit., pp. 8-11.

## II. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

- **Angola**

Luego de su independencia de Portugal en 1975 se inició el conflicto armado que se dividió en tres grandes momentos (las llamadas tres guerras de Angola): uno que va desde 1975 a 1991 (primera guerra), otro de 1991 a 1994 (segunda guerra) y finalmente uno de 1994 a 2002 (tercera guerra) para un total de 27 años de confrontación<sup>15</sup>. Esta guerra tuvo como protagonistas al Movimiento para la Liberación de Angola (MLA) que después de la transición llegó al poder en 1979 y a la Unión Nacional para la Liberación Total de Angola (UNITA). Ambas fuerzas se enfrentaron inicialmente en un contexto de Guerra Fría con el auspicio de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Cuba y Congo, entre otros, de lado del MPLA, y de Estados Unidos, Sudáfrica y Zaire del lado de la UNITA.

La primera fase (1975-1991), sustentada en gran medida en los intereses geopolíticos de los dos grandes bloques de poder hegemónico, terminaría con una negociación de cuatro años y la firma de los Acuerdos de Bicesse en 1991. Sin que las partes hubiesen renunciado a una victoria militar, propiciaron la celebración de unas elecciones auspiciadas por la ONU, organismo encargado de desplegar, por petición del gobierno, una segunda Misión de Verificación en Angola (UNAVEM II) (la primera se llevó a cabo en 1978 y tuvo como propósito verificar el retiro de las tropas cubanas), orientada a verificar el cumplimiento de dichos acuerdos dentro de los que se incluía la cesación del fuego que sería total y definitivo en todo el territorio<sup>16</sup>.

Dicho acuerdo de cese al fuego contemplaba la suspensión de toda acción militar por aire, tierra y mar o acciones de sabotaje, la libre circulación de personas y bienes bajo la supervisión de una comisión político-militar conjunta (Joint Commission) y de una comisión mixta de verificación (Monitoring Mission); extendía la invitación a Naciones Unidas para el envío de una misión de observación/verificación para el apoyo y asesoramiento a las partes y que se encargara de fiscalizar el cumplimiento del mandato de las comisiones.

También incluía la cesación de todo tipo de propaganda hostil entre las partes y a nivel internacional, la liberación de todos los prisioneros civiles y militares retenidos durante el conflicto cuya verificación estuvo a cargo del CICR y obligaba a los interesados a abstenerse de adquirir material de guerra, así como la petición a URSS, Estados Unidos y cualquier otro país, de interrumpir la entrega de todo tipo de material bélico a los involucrados. El documento de cese al fuego contenía dos anexos, uno relativo a la verificación y monitoreo del cese al fuego, las zonas de concentración, los suministros, puestos fronterizos, y otro sobre el calendario y las fases del proceso de cese al fuego<sup>17</sup>.

Tan solo un año después de la firma de los acuerdos se celebraron elecciones dando como ganador al MLA con lo cual UNITA no estuvo de acuerdo, por lo que decidió romper el cese al fuego y reiniciar hostilidades en lo que se conoció como la segunda guerra. Debido a que Estados

---

<sup>15</sup> Meijer, Guus, "From military peace to social justice? The Angolan peace process", Conciliation Resources Accord, issue 15, 2004; 14-16.

<sup>16</sup> Mandato UNAVEM II, en: <http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/Unavem2/UnavemIIB.htm>

<sup>17</sup> Acuerdos de Bicesse de 1991, en: [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AO\\_910521\\_PeaceAccordsforAngola%28esp%29.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AO_910521_PeaceAccordsforAngola%28esp%29.pdf)

Unidos decidió retirar el apoyo a UNITA, la ONU le impuso un estricto régimen de sanciones y los combates fueron debilitando el movimiento, la UNITA decidió acogerse finalmente a los Acuerdos de Bicesse e iniciar nuevamente diálogos que terminaron con la firma del protocolo de Lusaka, en 1994. Este nuevo acuerdo, que tenía como propósito inducir el desarme de la UNITA a cambio de participar en un gobierno de unidad nacional, incluía entre otros, algunos aspectos militares dentro de los que sobresalía el restablecimiento del cese al fuego en los términos de los acuerdos de Bicesse, referidos a la suspensión bilateral, definitiva y total en todo el territorio de las hostilidades; el acuartelamiento de los grupos armados y fuerzas militares y el desarme de civiles todo bajo la supervisión de la ONU, en el marco de un nuevo mandato que resulto en la creación de la UNAVEM III<sup>18</sup>.

A pesar de estos esfuerzos, la UNITA no se desarmó y continuó con la explotación de diamantes como medio para prolongar el conflicto en lo que se conoció como la tercera guerra de Angola, que finalizó con la muerte del máximo líder de UNITA, Jonas Savimbi, en 2002. El grupo guerrillero finalmente firmó un acuerdo de paz definitivo conocido como Memorando de Entendimiento de Luena el 26 de abril de ese año<sup>19</sup>, que en esencia fue una extensión de lo establecido en los acuerdos anteriores en lo que se refiere a la suspensión de las acciones armadas.

El Memorando además establecía los lineamientos para dar inicio, en el marco del Programa de Desmovilización y Reinserción para África Central (MDRP por sus siglas en inglés) liderado por el Banco Mundial<sup>20</sup>, a un proceso de *desmovilización y reintegración* que se inició inmediatamente después de la firma del acuerdo y que solo de manera implícita incluyó un componente de *desarme* que se tradujo en la entrega, entre abril y junio, de cerca de 33.000 armas ligeras (en promedio 0,38 armas por combatiente y se desmovilizaron aproximadamente 85.000) y 300.000 cartuchos de munición, muy por debajo de la media internacional y de lo esperado teniendo en cuenta los elevados cálculos estimados<sup>21</sup>. Estas armas finalmente fueron destruidas y en 2008 se inició un proceso de desarme de la población civil dividido en cuatro fases: sensibilización (marzo-junio), entrega voluntaria (abril-julio), recogida forzosa (julio) y evaluación del programa (agosto)<sup>22</sup>.

Otro aspecto importante relacionado específicamente con el desarme y con el cese al fuego en general, tiene que ver con las labores de remoción de minas antipersonal (MAP). Este tipo de artefactos explosivos fue utilizado de manera sistemática tanto por las fuerzas del Estado como por los grupos rebeldes durante las diferentes etapas del conflicto como parte de las estrategias empleadas para contener el avance operacional de sus respectivos adversarios dejando como resultado la mayor parte del territorio del país “contaminado” (las 18 provincias han sido afectadas en diferentes niveles).

---

<sup>18</sup> Protocolo de Lusaka de 1994, en:

[http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace\\_agreements/lusaka\\_11151994.pdf](http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/lusaka_11151994.pdf)

<sup>19</sup> Para una lectura más detallada véase, Meijer, Guus, “From military peace to social justice? The Angolan peace process”, Conciliation Resources Accord, Issue 15, 2004; 75-77.

<sup>20</sup> El MDRP fue una iniciativa de DDR enfocada inicialmente a los nueve países que conforman la región de los grandes lagos en África central dentro de los que se encuentra Angola. Aunque el programa incluye mecanismos y desarme, su eje temático y procedimental se centró en las fases de desmovilización y reintegración.

<sup>21</sup> Caramés, Albert (et al), “DDR 2009. Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración existentes en el mundo durante 2008”, Escola de Cultura de Pau (ecp), 2009; p. 22-26.

<sup>22</sup> Ibid., p. 23.

Consciente de esta problemática y aun sin que se concretara una salida negociada al conflicto, en 1995 el gobierno con el apoyo de la ONU decidió, en el marco de la UNAVEM III, el establecimiento de la Oficina Central de Acción contra las Minas (CMAO, por sus siglas en inglés) y del Centro de Entrenamiento para Desminado (ETAM, por sus siglas en inglés) cuya labor sería complementada con la creación del Instituto Nacional para la Remoción de Minas Antipersonal y de Munición sin Explotar (INAROOE, por sus siglas en inglés)<sup>23</sup>. Este último poco pudo hacer para enfrentar el fenómeno, entre otras cosas, por falta de organización y planeación, y por la persistencia de la violencia, lo cual terminó generando desconfianza en las organizaciones y países donantes que en el año 2000 decidieron retirar el apoyo técnico y financiero<sup>24</sup>.

Para tratar de llenar este vacío institucional y aprovechando el buen ritmo de las negociaciones, el gobierno creó en 2001 la Comisión Inter-Sectorial de Desminado Humanitario y Atención a las Víctimas de Minas Antipersonal (CNIDAH por sus siglas en inglés) que inicialmente enfocó su accionar en tres áreas de trabajo: la prevención de accidentes, el desminado en zonas de reasentamiento de desplazados (75% de los accidentes involucran población desplazada que retorna a su lugar de origen) y desminado del ferrocarril de Benguela<sup>25</sup>. A nivel operativo las funciones quedaron a cargo del Instituto Nacional de Desminado (INAD).

Ahora bien, pese a que la firma de los Acuerdos de paz hizo que la violencia cesara y con esto la utilización de minas, los peligros y el impacto humanitario derivado de los remanentes sembrados han prevalecido en el tiempo por la cantidad de minas y lo difícil de su ubicación y destrucción, y es ahí cuando la acción coordinada de la CNIDAH y las organizaciones internacionales de desminado (reiniciaron operaciones una vez finalizó el conflicto) cobra una importancia especial sobre todo si se considera que las minas obstaculizan las labores humanitarias de emergencia, las actividades productivas, especialmente en las áreas rurales, y en consecuencia el desarrollo social y económico del país, y en últimas la sostenibilidad de la paz.

En principio se hablaba de la presencia de entre 9 y 15 millones de minas sembradas a lo largo de las 18 provincias del país pero hay quienes creen que pueden llegar a ser más y aun cuando la primera cifra fuera correcta<sup>26</sup>, de entrada eso ya convierte a Angola en uno de los países con mayor número de minas sembradas en el mundo junto a Afganistán, Colombia y Camboya, entre otros.

A pesar de esto, la acción coordinada del gobierno y varias ONG's tanto locales como internacionales ha permitido reducir de manera significativa el número de áreas afectadas en la última década. De acuerdo con la última actualización del *Landmine Impact Survey*, las áreas afectadas que para 2007 se calculaban eran cerca de 3.300 equivalentes a 1.025 kilómetros cuadrados, afectando al 17% de la población (2,4 millones de personas), se redujeron para 2011 a 2.017 áreas equivalentes a 793 kilómetros cuadrados<sup>27</sup>, es decir una variación del -39% en cuatro años. Esta reducción se debe en gran parte a la labor que desempeñan organizaciones como HALO

---

<sup>23</sup> Tomado de la Comisión Intersectorial de Desminado y Asistencia Humanitaria de Víctimas de Minas de Angola. "Mine Action Strategic Plan 2006-2011", p. 10.

<sup>24</sup> Tomado del International Crisis Group, "Dealing with Savimbi's ghost: The security and Humanitarian challenges in Angola". Africa Report N° 58. 26 de febrero de 2003; pp. 10-11.

<sup>25</sup> Tomado de la Escuela de Cultura de Paz y Oxfam, "Angola: Construyendo la Paz. Retos y Perspectivas tras un año de la forma de los Acuerdos. Mayo 2003; p. 4.

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> Ver, Landmine & Cluster Munition Monitor, Country Profiles: Angola, en: [http://www.the-monitor.org/custom/index.php/region\\_profiles/print\\_profile/417](http://www.the-monitor.org/custom/index.php/region_profiles/print_profile/417)



TRUST, Norwegian People's Aid (NPA) o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Tan solo en 2011, en los dos primeros casos se logró la descontaminación de 43 áreas para un total aproximado de 2.600 metros cuadrados<sup>28</sup>.

En las provincias donde han concentrado su operación estas organizaciones, a través de programas de desminado manual y mecánico, han logrado con éxito remover un gran número de minas descontaminando zonas que antes eran de difícil acceso pero que ahora pueden ser aprovechadas eficientemente para el cultivo de alimentos que garantizan la subsistencia de miles de familias en las áreas rurales.

- **Nepal**

Este conflicto inició en 1996 luego de que el Partido Comunista de Nepal (CPN) decidió alzarse en armas y crear el Ejército de Liberación de Nepal (People's Liberation Army-PLA) para derrocar el régimen monárquico presidido por el Rey Gyanendra y así instaurar un gobierno maoísta. Los primeros esfuerzos que se hicieron para tratar de poner fin a la confrontación tuvieron lugar en 2003, luego de que las partes anunciaran un cese bilateral y temporal del fuego que permitió avanzar en las conversaciones cuyo resultado inmediato fue la firma de un código de conducta por el que ambas partes se comprometían a cesar las actividades armadas<sup>29</sup> y se mantuvo solo por ocho meses debido a la falta de confianza entre las partes y a las acusaciones mutuas de que el cese al fuego estaba siendo utilizado como una cortina de humo para reorganizarse y rearmarse<sup>30</sup>.

Dos años más tarde, el Rey Gyanendra decidió cerrar el parlamento en lo que se consideró un autogolpe de Estado para asumir el control de todas las instituciones. Esto generó malestar entre la población que se movilizó, liderada por los siete principales partidos democráticos de oposición y el CPN, que iniciaron un nuevo proceso de diálogo ese mismo año con el apoyo de la India y que terminó materializándose con la firma de un acuerdo de 12 puntos para hacer frente a la monarquía. La alianza entre las dos grandes fuerzas de la oposición y la presión social finalmente permitieron poner fin al régimen autocrático.

Cabe señalar que este acuerdo, que fue favorecido por la declaración unilateral de un cese al fuego por parte del CPN, constituiría la base para la firma en 2006 de un acuerdo de paz formal entre el gobierno de transición y la guerrilla maoísta, conocido como "Acuerdo de Paz Comprensivo" con el que se ponía fin definitivo a diez años de confrontación. Dentro de este Acuerdo se incluyeron entre otras cosas, los 12 puntos ya definidos por las partes para iniciar la transición democrática y un código de conducta sobre cese al fuego bilateral, cuya verificación fue encargada a la Misión de Naciones Unidas en Nepal, (UNMIN).

Con respecto al cese al fuego, el acuerdo lo definió como la prohibición de todas las formas de agresión incluyendo secuestros, desapariciones forzadas, retenciones ilegales y emboscadas, así como la movilización y fortalecimiento de las fuerzas armadas y la difusión de cualquier forma de inestabilidad social<sup>31</sup>. Dentro de los compromisos específicos asumidos por las partes vale la pena

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> Tomado del Instituto de Derechos Humanos de Cataluña. Serie Conflictos olvidados: NEPAL, p. 25.

<sup>30</sup> Vilellas Ariño, María, "Una oportunidad histórica para el proceso de paz en Nepal", Escola de Cultura de Pau, 2005, en: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/articulos/06articulo035.pdf>, consultado el 4 de junio de 2013.

<sup>31</sup> Comprehensive Peace Agreement 2006, en: [http://un.org.np/sites/default/files/report/tid\\_188/2006-11-29-peace\\_agreement-MOFA.pdf](http://un.org.np/sites/default/files/report/tid_188/2006-11-29-peace_agreement-MOFA.pdf), consultado el 4 de junio de 2013.

destacar la suspensión definitiva del uso directo e indirecto de cualquier tipo de arma, la confiscación de arsenal de cada una de las partes, cualquier acto orientado a infligir daños físicos o mentales, labores de espionaje, minado, bombardeos, reclutamiento de personal, transporte de armamento, además del compromiso a proveer toda la información que poseían en relación a la ubicación y almacenamiento de armas para proceder a su respectiva destrucción.

Asimismo, se acordó que las partes debían ordenar a sus tropas abstenerse de seguir llamando al otro como enemigo y la devolución de bienes públicos que hubieran sido usurpados para obtener ventajas militares durante el conflicto<sup>32</sup>. Lo anterior sería supervisado y verificado por la UNMIN que tendría como objetivos concretos monitorear el desarme en los términos establecidos por el acuerdo general y asistir a las partes a través de un Comité de Coordinación y Monitoreo Conjunto (Joint Commission) para la aplicación de las disposiciones contenidas en el acuerdo<sup>33</sup>.

Aunque dicho acuerdo representaba en sí mismo la declaratoria de alto al fuego a partir del mes de junio de 2006 y de que incorporaba todas las disposiciones bajo las cuales debía llevarse a cabo el proceso de DDR (que internamente se conoció como de Campamento, Supervisión y Reintegración-CSR), fue solo hasta marzo de 2007 que se inició este proceso con la etapa del desarme<sup>34</sup>. Se estima que en este lapso se entregaron cerca de 3.475 armas de todo tipo para un promedio de 0,11 por cada combatiente (31.152 desmovilizados). Algunas de las armas fueron almacenadas en contenedores custodiados por Naciones Unidas<sup>35</sup>.

Como parte del acuerdo general de paz se estableció que una vez se surtiera el proceso de desarme y desmovilización, los cerca de 19.600 miembros de la guerrilla maoísta pasarían a reintegrar las Fuerzas Armadas, proceso que se llevó a cabo de manera improvisada sin ninguna directriz clara generando polémicas y amplias diferencias por los efectos que podía producir<sup>36</sup>. Se ha argumentado, por ejemplo, que al estar políticamente adoctrinados los guerrilleros podrían socavar la neutralidad de las fuerzas militares, que su formación castrense es reducida, que sus estructuras de mando no son equivalentes y que sería muy costoso sostener un ejército de gran envergadura. Todo esto, sumando a varios problemas en la implementación de las zonas de acantonamiento, en la adopción de los mecanismos de verificación y en la falta de consenso para el diseño del programa de reintegración, llevó a que el ejército y la guerrilla maoísta decidieran a partir de 2010 iniciar un proceso de reclutamiento y de rearme que ha sido ampliamente denunciado por la UNMIN y el tribunal supremo de Nepal, por considerar que atenta contra el espíritu del proceso de paz, especialmente del código de conducta para el alto al fuego<sup>37</sup>.

### III. EXPERIENCIAS NACIONALES

- **Procesos anteriores**

En todos los esfuerzos de paz impulsados en Colombia desde los ochenta la suspensión de las acciones armadas ha formado parte integral como condición o término dentro de los procesos de

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*

<sup>33</sup> United Nations Mission in Nepal (UNMIN), en: <http://un.org.np/unmin-archive/?d=about&p=mandate>, consultado el 4 de junio de 2013.

<sup>34</sup> Caramés, Albert (et al), (2009), *Op Cit.*, 84

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 86

<sup>37</sup> *Ibíd.*

paz para poner fin al conflicto armado. Durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), por ejemplo se lograron acuerdos de cese al fuego con todas las agrupaciones guerrilleras con las que se hicieron acercamientos. Con las FARC estos compromisos emanaron directamente de los *Acuerdos de la Uribe de 1984*<sup>38</sup> en los siguientes términos:

*Art. 1: “Las FARC-EP ordenarían el cese al fuego y demás operativos militares a todos sus frentes en el país a partir del 28 de mayo de 1984, fecha que podría posponerse máximo por dos meses mas o se mantendría definitiva su el presidente ordenaba lo propio con las autoridades civiles y militares”.*

*Art. 2: “Las FARC-EP condenarán y desautorizarán nuevamente el secuestro, la extorsión y el terrorismo en todas sus formas y contribuirán a que termine su práctica, como atentados que son contra la libertad y la dignidad humana.*

Dicho así y en cumplimiento de estas disposiciones, el Estado Mayor Central de las FARC-EP emitió un comunicado a todos sus frentes el 14 de mayo de 1984 en el que informaban la refrendación por parte de los comandantes de los 27 frentes (existentes para esa época) de lo que denominaron política de **Cese al Fuego, Tregua y Paz**. Allí ordenaban el cese del fuego contra el adversario el 28 de mayo a la media noche, para dar inicio a una tregua o prueba de un año. El presidente Betancur honraría igualmente este compromiso por medio de una alocución televisada el 27 de mayo de ese año en la que confirmaba que *“cuando sean las cero horas del 28 de mayo se dará inicio a la tregua de una lucha absurda”*<sup>39</sup>.

Vale la pena señalar que los Acuerdos Marco también contemplaban en su numeral 4 la conformación de una Comisión Nacional amplia y representativa de las fuerzas implicadas en los enfrentamientos designada por el presidente y que se encargaría de verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos, incluyendo el cese al fuego. En ese sentido, se determinó que la Comisión –vinculada al Ministerio de Gobierno (hoy Ministerio del Interior) – tendría entre otras funciones la de integrar subcomisiones en Florencia (Caquetá), Vistahermosa (Meta), Barrancabermeja (Santander), Saravena (Arauca), Santa Marta (Magdalena), Medellín (Antioquía), Neiva (Huila), Orito (Putumayo) y Cali (Valle), para vigilar sobre el terreno el cumplimiento del cese al fuego; y la de comprobar el fin de los enfrentamientos armados y el comienzo del periodo de prueba para que las FARC se organizarán social, económica y políticamente, y de esa manera integrarse a la vida democrática<sup>40</sup>. Tan solo dos semanas después del inicio de cese al fuego, las FARC-EP emitirían un comunicado para denunciar la violación sistemática del mismo por parte de los altos mandos militares que, según el grupo guerrillero, desarrollaban operativos en contra de frentes subversivos haciéndolos parecer como violaciones de esas unidades<sup>41</sup>.

De manera casi simultánea y ante la insistente petición de otras agrupaciones de entablar canales de comunicación para superar el conflicto, la administración Betancur decidió crear una Comisión Nacional de Negociación y Diálogo para avanzar en las conversaciones con el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento de Autodefensa Obrera

<sup>38</sup> Villarraga Sarmiento, Álvaro, “Tregua y cese al fuego bilateral FARC, EPL, M-19 Y ADO”, en: *Biblioteca de Paz, Serie El Proceso de Paz en Colombia 1982-2002, gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986)*, Tomo I, Fundación Cultura Democrática-FUCUDE, Bogotá D.C., 2008, p. 185.

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> Franco Echavarría, Carlos, 2012, *Op cit*, pp. 8-10.

<sup>41</sup> Villarraga Sarmiento, Álvaro, *gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986)*, *Op Cit.*, pp. 268-269.

(ADO). Cabe resaltar que antes de esto, el M-19 ya había propuesto iniciar conversaciones siempre que las fuerzas militares hicieran un alto al fuego bajo condiciones muy específicas de suspensión, por seis meses, de actividades tales como el racionamiento de alimentos, los salvoconductos de tránsito a los civiles en zonas de guerra, el “patrullaje ofensivo” en las zonas rurales, hostigamientos, torturas, propaganda negra y desapariciones forzadas<sup>42</sup>.

Sin embargo, el gobierno no accedió y fue solo a través de la gestión de la Comisión de Negociación que finalmente se logró un acuerdo de cese al fuego que involucraba no solo al M-19 sino también al EPL. En el documento las partes se comprometían a iniciar un cese del fuego para que una vez se cumpliera, se diera inicio a un gran diálogo nacional que abarcara a todos los sectores de la sociedad, y se ordenaba la suspensión de todos los operativos militares desde el 30 de agosto a la media noche<sup>43</sup>.

A este arreglo se sumó el acuerdo alcanzado entre la Comisión de Negociación y la ADO que también contempló un cese al fuego en los mismos términos del acuerdo con el M-19 y el EPL. En ambos casos se dispuso extender el mandato de la Comisión de Verificación para que se hiciera cargo de vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, tarea que enfrentó varias vicisitudes desde su misma creación por el asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara, que obligó a la declaración del Estado de Sitio, y por las denuncias hechas por las FARC-EP de violación de la orden presidencial de cese al fuego por parte de los mandos militares.

A pesar de estos imprevistos y de un replanteamiento de sus funciones, la comisión de verificación finalmente presentaría el 28 de noviembre de 1984 un primer informe en el que confirmaba el cumplimiento del cese al fuego en todo el territorio nacional, constataría el periodo de prueba y daría inicio formal a la tregua tal y como se estableció inicialmente<sup>44</sup>. De los dos grandes acuerdos solo se mantendría el alcanzado con las FARC; el otro terminaría rompiéndose por los atentados perpetrados en contra de algunos miembros de las guerrillas (Oscar William Calvo- EPL y Carlos Pizarro- M-19) y por otros eventos como la toma del Palacio de Justicia.

Antes de que finalizara el gobierno (1986) se decidió fusionar las comisiones de paz y de verificación para crear un solo organismo bajo el cual se logró llegar a un acuerdo con los destacamentos Simón Bolívar y Antonio Nariño del ELN (que en realidad terminó siendo una extensión de los Acuerdos de La Uribe), en el que se incluyó el cese bilateral del fuego y todos los operativos militares, así como de acciones relacionadas con secuestros, extorsiones, chantajes y terrorismo por parte de la guerrilla<sup>45</sup>, y se firma una prolongación del cese al fuego con las FARC-EP<sup>46</sup>.

Empezaría el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) y con este una nueva etapa en el camino hacia la paz que planteaba, por un lado, la necesidad de mantener la tregua con las FARC y por otro, retomar los diálogos con los demás grupos guerrilleros. En lo primero se avanzaría rápidamente luego de que el gobierno, a través del Consejero presidencial, se reuniera con varios

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, pp. 210-211

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 216

<sup>44</sup> Franco Echavarría, Carlos, 2012, *Op Cit.*, pp. 10-11.

<sup>45</sup> Villarraga Sarmiento, Álvaro, *gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986)*, *Op Cit.*, p. 367.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 408.

miembros del Secretariado de las FARC en noviembre de 1986 y acordaran continuar con el diálogo en el marco de lo dispuesto por los Acuerdos de La Uribe<sup>47</sup>.

Sin embargo, una emboscada de la guerrilla lanzada en contra de una unidad militar en Puerto Rico, Caquetá, en junio de 1987, pondría fin al cese al fuego. A esto le seguiría el asesinato del candidato presidencial de la UP, Jaime Pardo Leal y de varios congresistas de esa colectividad, y el secuestro por parte del M-19 del jefe del partido Conservador Álvaro Gómez Hurtado, hechos que propiciarían el recrudecimiento de la violencia<sup>48</sup>.

En respuesta a estos reveses y guiado por su interés de conseguir la paz, el presidente Barco impulsaría una nueva *“iniciativa para la paz”* que tendría como pilar fundamental la exigencia del cese al fuego unilateral para las guerrillas interesadas en el proceso.

Solo después de que se propusiera el acompañamiento de una comisión de notables, acudirían inicialmente a este llamado las FARC y el M-19 (bajo el Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar-CNGSB), aceptando mediante comunicado conjunto del 10 de diciembre de 1988, declarar unilateralmente un cese del fuego<sup>49</sup>. Al final, basándose en el firme cumplimiento de la tregua, el gobierno y el M-19 manifestarían lo siguiente:

*“El Comandante General del M-19 ratifica ante el país su voluntad de diálogo y reconciliación y se compromete a mantener la tregua unilateral en toda la nación para facilitar la creación del ambiente de distensión necesario para la realización de los diálogos”<sup>50</sup>.*

De esta forma, el gobierno decidiría avanzar en un proceso individual con el M-19 que culminaría con la desmovilización, desarme y reintegración total y definitiva de todos sus miembros, la firma de un acuerdo de paz, cuya verificación estaría a cargo de una comisión especial integrada por miembros de las dos partes, y la realización de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC).

Movidos por el exitoso proceso con el M-19 y ante la falta de posiciones comunes frente a la salida política del conflicto en el marco de la CNGSB y ante la posibilidad de tener un espacio de participación política formal en la ANC, otras agrupaciones subversivas como el EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y el Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT) decidirían iniciar diálogos con el gobierno de César Gaviria (1990-1994). Aunque los acercamientos se llevaron a cabo de manera separada, en relación con el cese del fuego llama la atención que en los tres casos este se concibió como una condición previa o *“fase de distensión”* para avanzar en las conversaciones, aunque particularmente en el caso del MAQL quedó establecido de manera explícita mediante un comunicado conjunto en los siguientes términos:

*“(…) en desarrollo de este proceso se avanzó en la fase de distensión; el Quintín Lame hizo expresa su decisión de no adelantar acciones ofensivas contra las fuerzas armadas y la*

---

<sup>47</sup> Villarraga Sarmiento, Álvaro, “Se inician acuerdos parciales. Pacto político con el M-19”, en: *Biblioteca de Paz, Serie El Proceso de Paz en Colombia 1982-2002, gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990)*, Tomo II, Fundación Cultura Democrática-FUCUDE, Bogotá D.C., 2008, p. 151

<sup>48</sup> Franco Echavarría, Carlos, 2012, Op Cit., p. 14

<sup>49</sup> Villarraga Sarmiento, Álvaro, *gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986)*, Op Cit., pp. 222-223

<sup>50</sup> Villarraga Sarmiento, Álvaro, *gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990)*, Op Cit., p. 231.

*población civil mientras el gobierno se compromete a promover iniciativas tendientes a contrarrestar los factores de violencia (...)*<sup>51</sup>.

En el caso del EPL, los encuentros iniciales con el gobierno se tradujeron en consensos que incluían consideraciones relativas a la creación de las condiciones para la distensión regional y de manera tácita se acordaron procedimientos concretos para la concentración de frentes guerrilleros en el departamento de Córdoba, que sería verificada por una comisión conjunta de trabajo<sup>52</sup>. El PRT, por su parte, manifestaría la necesidad de que *“el gobierno se comprometiera a desactivar la violencia paramilitar, frenar los operativos militares en los departamentos de Sucre, Córdoba, Meta y Cauca”*, como condición *sine qua non* para avanzar en los diálogos<sup>53</sup>.

Luego de los infructuosos intentos de alcanzar acuerdos con el ELN y las FARC durante los gobiernos de César Gaviria y Ernesto Samper, debido entre otras cosas, a la decisión de avanzar en los diálogos en medio de la confrontación, inició la administración de Andrés Pastrana (1998-2000) con el firme propósito de retomar las conversaciones con las FARC. Para cumplir con este cometido una de las primeras decisiones que tomó Pastrana fue declarar una zona de despeje militar o de distensión, con la que se pretendía facilitar las conversaciones con la guerrilla. Así lo confirmaría el propio presidente Pastrana en una alocución al señalar:

*“He tomado la decisión de ordenar el despeje por parte de la fuerza pública en los municipios de Uribe, Mesetas, Macarena y Vista Hermosa en el departamento del Meta, y de San Vicente del Cagúan en el departamento del Caquetá (...) por 90 días, con la finalidad de facilitar los diálogos (...) que conduzcan a un proceso de paz consolidado y firme”*<sup>54</sup>.

El Alto Comisionado para la Paz de ese momento, Víctor G. Ricardo, durante el discurso de creación de la zona explicaría sus alcances así:

*“Hoy se inicia la creación de una zona de distensión, es decir, de un área territorial en la cual no debe haber confrontación armada para que, una vez verificada esa situación, gobierno e insurgencia, vayamos a dialogar... se desplaza la fuerza pero queda la autoridad del Estado de Derecho con el que se seguirá gobernando todo el territorio nacional incluidos los cinco municipios despejados (...) los alcaldes municipales serán la autoridad que haga cumplir la Constitución y las leyes”*<sup>55</sup>.

Si bien la creación de esta zona desmilitarizada suponía implícitamente una declaratoria bilateral de cese al fuego, lo cierto es que dicha suspensión de las acciones armadas solo operaba en esa área y no en el resto del territorio nacional, de manera que las conversaciones se desarrollarían en medio de la guerra tal y como ocurrió en los gobiernos anteriores. Esto hacía inevitable la persistencia de combates y otros eventos como secuestros, presiones a las autoridades civiles, masacres, retenes ilegales, cierres de vías, homicidios fuera de combate, algunos de los cuales tenían lugar incluso dentro del área desmilitarizada por debilidades en los mecanismos de

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, pp.384-385

<sup>52</sup> *Ibíd.*, pp. 380-381

<sup>53</sup> *Ibíd.*, pp. 374

<sup>54</sup> Villarraga Sarmiento, “Diálogos, negociación y ruptura con las FARC-EP y con el ELN”, en: *Biblioteca de Paz, Serie El Proceso de Paz en Colombia 1982-2002, gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2000)*, Tomo IV, Fundación Cultura Democrática-FUCUDE, Bogotá D.C.,2008, p. 158.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, P. 81.

verificación que intentaron ser definidos a partir del Acuerdo de Caquetania, pero que nunca se materializaron<sup>56</sup>.

A pesar de que los llamados a nivel nacional e internacional para que las partes acordaran un cese general del fuego en todo el territorio hicieron que se pensara en la posibilidad de abordar este aspecto a través de comisiones especiales en una mesa paralela, los acercamientos del gobierno con las AUC para gestionar la liberación de varios congresistas retenidos por esa agrupación, sumado a la cadena de eventos que trasgredían las reglas pactadas en el marco de la zona de despeje y la intención de la guerrilla de utilizar la zona de manera táctica para reorganizarse y fortalecerse militarmente, terminaron acrecentando la desconfianza y de paso expirando la zona de distensión y con esto el proceso de paz<sup>57</sup>.

Ante el fracaso del escenario de paz negociada de Pastrana, el gobierno de Álvaro Uribe decidió impulsar una política de mano firme en contra de las FARC, pero dejando abierta la posibilidad de dar una salida política al conflicto con otras agrupaciones siempre que declararan unilateralmente un cese de hostilidades. Tal fue el caso de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, con las que se concretó un acuerdo que devino en su desmovilización parcial. Este proceso, que inicialmente se desarrolló de manera confidencial desde 2002, se estructuró en tres etapas siendo la primera y una de las más importantes, la declaración del cese unilateral de hostilidades por parte de las AUC, seguido de la ocupación por parte de la fuerza pública de las zonas controladas por los paramilitares y del desarme y desmovilización de sus estructuras<sup>58</sup>. En relación al cese de hostilidades, las condiciones quedarían claramente establecidas en un comunicado emitido por las AUC en el que manifiestan su decisión de suspender su accionar armado con alcance nacional. En el documento además se lee lo siguiente:

*“Si durante el cese de hostilidades, en algún momento la guerrilla vulnera alguno de los territorios en los que hasta la fecha hemos mantenido el control, haremos uso del derecho de legítima defensa”... “la viabilidad en el tiempo de este cese de hostilidades hace necesario que el gobierno disponga de los recursos financieros para el sostenimiento económico de nuestras tropas en todo el territorio nacional (...) y de los mecanismos necesarios para la excarcelación de todos los paramilitares”... “en este cese de hostilidades queremos contribuir al retorno de todas las poblaciones que decidieron desplazarse a raíz del conflicto armado”... “asimismo resulta de sumo interés invocar la participación de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de Naciones Unidas entre otros para que muestren el cumplimiento de nuestros compromisos”<sup>59</sup>.*

Tan solo algunos días después de esta declaración, el Bloque Central Bolívar y Vencedores de Arauca, que agrupaban los frentes ubicados en la zona sur de Bolívar, zona de Antioquia, Santanderes y Boyacá, zona de eje cafetero, zona Caquetá, zona Putumayo, zona Nariño y zona Arauca, y que se habían mantenido al margen de las negociaciones, harían público su anuncio de iniciar acercamientos con el gobierno y *“de cesar unilateralmente de manera incondicional e indefinida toda clase de operaciones y actividades enmarcadas dentro del concepto de hostilidad*

<sup>56</sup> Franco Echavarría, Carlos, 2012, Op Cit., pp. 24-26.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, P. 87

<sup>58</sup> Ver artículo, “Documentos exclusivos: Así se fraguó el acuerdo de paz con los ‘paras’”, en:

[http://www.verdadabierta.com/index.php?id=2388&option=com\\_content](http://www.verdadabierta.com/index.php?id=2388&option=com_content), consultado el 11 de junio de 2013

<sup>59</sup> Declaración por la paz de Colombia 29 de noviembre de 2002, Auto Defensas Unidas de Colombia (AUC), en: [http://www.verdadabierta.com/index.php?id=2388&option=com\\_content](http://www.verdadabierta.com/index.php?id=2388&option=com_content), consultado el 11 de junio de 2013.

*propio de las modalidades del actual conflicto armado*<sup>60</sup>. En esta declaración se reafirman las consideraciones pactadas en el acuerdo anterior frente a la verificación por parte de un organismo internacional de todas las etapas del proceso, en especial del cese al fuego.

Cabe señalar que estos compromisos se mantendrían parcialmente (ante los hechos de violencia y ajustes de cuentas internos realizados durante el periodo de desmovilización) y serían fortalecidos a la luz de los acuerdos de Santa Fe de Ralito el 15 de julio de 2003, en el sentido de cumplir con el cese de hostilidades como expresión de buena voluntad, y en los Acuerdos de Fátima del 13 de mayo de 2004, en el sentido de contribuir al perfeccionamiento de la verificación del cese de hostilidades por primera vez a través de la intervención de un organismo internacional, en este caso, de la Misión de Apoyo de la OEA (MAPP/OEA)<sup>61</sup>, cuyo mandato incorporó funciones de verificación del cese del fuego desde 2004 hasta 2010.

Según lo plantea el politólogo Carlos Franco una de las mayores dificultades en la definición de estos acuerdos, según lo demuestra la experiencia colombiana (en el caso del Caguán por ejemplo), es que temas que por definición son procedimentales (forma) dentro de los procesos de paz como el cese al fuego y de hostilidades, terminan convirtiéndose en el núcleo duro o parte sustancial de la agenda (fondo) con el consecuente riesgo de que ante la falta de consensos frente a la suspensión de accionar armado, se dé al traste con las negociaciones<sup>62</sup>. Para evitarlo es fundamental que las condiciones sean claras, que se analicen bien las percepciones e intereses de las partes para impedir la proliferación de interpretaciones subjetivas.

- **El cese al fuego en las agendas de paz de las FARC**

Aunque desde sus orígenes las FARC trataron de buscar espacios para lograr una salida negociada al conflicto exigiendo, entre otros, la suspensión de las hostilidades, fue solo hasta la celebración del primer Pleno Ampliado del Estado Mayor Central, el 20 de octubre de 1983, que se empezó a considerar formalmente el tema del cese al fuego como parte de su agenda política y militar<sup>63</sup>. De hecho, de esta histórica reunión, que agolpó a todos sus frentes, jefes y dirigentes, resultaron varias conclusiones, algunas de las cuales se referían concretamente al tema del cese al fuego, lo que sirvió de insumo para la elaboración de la propuesta presentada al gobierno de Belisario Betancur. Dicha propuesta, denominada de “Cese al fuego, tregua y paz”, se dividía en tres grandes fases<sup>64</sup>:

*1) De cese bilateral y/o multilateral (incluyendo al M-19, el EPL y el ELN) de hostilidades con verificación por parte de una comisión nacional y varias subcomisiones regionales integradas por miembros del gobierno y de la(s) guerrilla(s), en los departamentos del Caquetá, Meta, en el Magdalena Medio, Arauca, Costa Atlántica, Antioquia, Chocó, Huila, Tolima y Putumayo. Dichas comisiones tendrían un plazo de tres meses para su instalación y otros tres para verificar el cese de hostilidades una vez iniciado; 2) De ser cumplido el compromiso de daría inicio a una tregua de un año entendida esta como el retorno de*

---

<sup>60</sup> Por la paz de Colombia 3 de diciembre de 2002, en:

[http://www.verdadabierta.com/index.php?id=2388&option=com\\_content](http://www.verdadabierta.com/index.php?id=2388&option=com_content), consultado el 11 de junio de 2013

<sup>61</sup> Franco Echavarría, Carlos, 2012, Op Cit., pp. 30-31

<sup>62</sup> *Ibíd.*, pp. 39-40.

<sup>63</sup> Para una lectura más amplia, véase: “Esbozo histórico de las FARC-EP”, en:

[http://www.cedema.org/uploads/esbozo\\_historico.pdf](http://www.cedema.org/uploads/esbozo_historico.pdf), consultado el 12 de junio de 2013

<sup>64</sup> Villarraga Sarmiento, Alvaro, *gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986)*, Op Cit., p.174-177



*tropas a los cuarteles y la conversión de las guerrillas en movimientos agrarios y de autodefensa, para finalmente 3) Transitar a una fase de restablecimiento de la paz y de apertura democrática por medio del diálogo.*

Llama la atención que para iniciar las conversaciones la propuesta contemplaba el despeje o desmilitarización de la región de La Uribe. En este último punto las FARC venían insistiendo desde que el presidente Betancur presentó su plan de paz.

Luego de la firma de los Acuerdos de La Uribe, cuyo eje central fue el cese al fuego definido en algunos de los términos propuestos por las FARC, el compromiso se extendería durante los primeros meses del gobierno de Virgilio Barco bajo los mismos lineamientos establecidos en los referidos acuerdos. Sin embargo, una emboscada lanzada por el grupo subversivo al municipio de Puerto Rico en Caquetá, obligó a la finalización de la tregua. Para retomar el camino del diálogo, Barco impulsó una nueva estrategia que propiciaría, en el marco de la CNGSB, la declaración unilateral por parte del M-19, y también de las FARC de una tregua navideña sin mayores condiciones que la de exigir reciprocidad por parte del gobierno<sup>65</sup>.

Faltando solo algunos meses para que finalizara el gobierno Barco y luego de que un grupo de ex presidentes y reconocidas personalidades accediera a servir de mediadores para el inicio de un nuevo proceso de paz formal, las FARC declararon un nuevo cese unilateral en el que incluían el componente del derecho a la legítima defensa en caso de ser objeto de ataques<sup>66</sup>.

Solo meses después de iniciado el mandato de César Gaviria se daría inicio a un nuevo acercamiento de paz con las FARC a través de las CNGSB, que plantearía de parte del gobierno el requisito de que los grupos guerrilleros cesaran todos los actos de violencia y terrorismo, y de parte de las FARC el *despeje* (aunque fuera temporal) de la cabecera municipal de La Uribe, como condición para dar inicio a los diálogos, algo que de inmediato fue rechazado por el gobierno<sup>67</sup>.

Luego de que las partes lo convinieran (resultado del Acuerdo de Cravo Norte, Arauca), las conversaciones avanzaron en Caracas, Venezuela, sin que se pactara el cese de hostilidades, que empezó a ser abordado en las dos primeras rondas de conversaciones en el vecino país. Ante las dificultades para conectar la suspensión del fuego, la Coordinadora volvió a hacer una propuesta sustentada en los lineamientos de la anterior pero agregando otros elementos relacionados con *la identificación de zonas de distensión para facilitar la localización de la guerrilla, la categorizaciones de esas áreas como zonas neutrales donde no hubiera presencia militar, que los frentes a cargo del Secretariado Mayor de las FARC tuvieran sus propias zonas y que hubiera diferenciación de áreas*<sup>68</sup>.

Hasta la tercera ronda, la CNGSB presentaría una nueva propuesta de cese al fuego en respuesta a otra expuesta por el gobierno, en el sentido de que fuera *bilateral, por tiempo definido y prorrogable, que implicara la suspensión de todo tipo de acciones que afectarían a la población civil como los ataques a las infraestructura económica, retenciones, extorsiones, bombardeos, ametrallamientos, retenes militares, etc.; la creación de un tribunal de alto nivel que se encargara*

---

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p. 223.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, p. 343.

<sup>67</sup> Villarraga Sarmiento, Álvaro, "Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS", en: *Biblioteca de Paz, Serie El Proceso de Paz en Colombia 1982-2002, gobierno del presidente Cesar Gaviria (1990-1994)*, Tomo III, Fundación Cultura Democrática-FUCUDE, Bogotá D.C., 2008, p. 239

<sup>68</sup> *Ibíd.*, p. 272

*de iniciar investigaciones sobre secuestros y ejecuciones extrajudiciales con un plazo definido para presentar conclusiones; y la conformación de veedurías regionales, nacionales e internacionales con miembros ajenos a las partes negociantes que verificaran el cumplimiento de los compromisos adquiridos*<sup>69</sup>.

Al final, en la cuarta ronda, las partes harían un balance del debate resaltando por un lado la convergencia de ideas frente a la concepción del “cese al fuego”, que fue definido como una suspensión de la confrontación militar entre la guerrilla y la fuerza pública con objeto de crear un clima de confianza que posibilitara la continuidad del diálogo y la obtención de la paz, y las divergencias en relación al “cese de hostilidades”, que para el gobierno significaba el cese de todas las acciones derivadas del quehacer de la guerrilla: terrorismo, secuestro, boleteo, proselitismo armado y amedrentamiento y las derivadas de la confrontación militar: requisas, retenes y control de suministros; mientras que para la Coordinadora suponía la cesación de las repercusiones de la confrontación en la población civil: terrorismo de Estado, bombardeos, ametrallamientos, retenes y salvoconductos, desalojos, saqueos, torturas, desapariciones forzadas, secuestros etc.”<sup>70</sup>. Estas convergencias y divergencias fueron agrupadas en un documento provisional de 16 puntos o elementos constitutivos de un posible acuerdo de cese al fuego<sup>71</sup>:

1. Bilateralidad: Situación que no implique ventajas militares ni estratégicas para ninguna de las partes (Acuerdo).
2. Verificación: El gobierno está de acuerdo con que la localización permita la verificación mientras, que la CNGSM esta de acuerdo con la verificación enfatizando en los mecanismos y no en la localización.
3. Transitoriedad: con carácter temporal y secuencial (Acuerdo).
4. Evaluación: mecanismos de seguimiento y calificación. (Divergencia en relación a la conformación de la comisión: El gobierno opinaba que los negociadores no podían conformarla, mientras que la CNGSM opinaba que sí).
5. Veeduría Internacional: hubo acuerdo entre las partes.
6. Normas de comportamiento: Reglas del juego para manejo del cese al fuego y las hostilidades (Acuerdo).
7. Paramilitarismo: Mientras la CNGSM exigía el desmonte de las estructuras paramilitares, el gobierno ratificaba las políticas adoptadas en ese sentido.
8. Secuestros: Liberación de personas secuestradas por la guerrilla (Acuerdo).
9. Desaparición forzada de personas: Las partes convienen designar una comisión que se encargue de esclarecer los casos.
10. Garantías a la población civil: Mientras el gobierno se refiere a garantías para la población que habite zonas despejadas por la guerrilla para evitar retaliaciones, la CNGSM se refería a la cesación de efectos de la confrontación sobre la población.
11. Militares retenidos por la guerrilla: El gobierno no acepta la calificación de prisioneros de guerra y exige liberación de militares secuestrados y la guerrilla propone discutir el tratamiento que la fuerza pública da a los guerrilleros capturados.
12. Localización: Ubicación transitoria de la guerrilla dentro de áreas razonables de extensión. Divergencia en relación al tamaño, número y oportunidad de localización. El gobierno aceptaba un plazo breve para el tránsito, mientras la Coordinadora consideraba que se trataba de una fase dentro del proceso y no una condición preliminar.
13. Fuerza pública: Presencia para mantener el orden público. Divergencia en caso de cese al fuego localizado ya que debía discutirse condiciones de permanencia y no de retiro. Para la Coordinadora significaba el retiro y levantamiento de todos los dispositivos militares ofensivos.
14. Franja neutral: Espacio que sirviera como colchón para evitar roces entre las partes confrontadas.
15. Garantías jurídicas y de integridad personal para los voceros de la guerrilla.
16. Realización de tres encuentros nacionales sobre desarrollo económico y bienestar social, violencia política y Derechos Humanos, y administración de los recursos naturales.

---

<sup>69</sup> *Ibíd.*, p. 257

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p. 278

<sup>71</sup> Arias Gerson, *et al.*, “¿Qué quieren las FARC? Agendas de negociación en los procesos de paz”, Informes FIP, núm. 11, Octubre 2010, pp. 18-20

Por problemas internos en Venezuela, la sede de los diálogos se trasladaría a Tlaxcala, México, donde se continuó avanzando en la discusión del tema de cese al fuego pero ya no como un tema prioritario dentro de la agenda. Luego de varios meses de discusión no se alcanzó ningún acuerdo definitivo.

Con la llegada al poder de Andrés Pastrana y la declaración de la zona de despeje se dio inicio a un nuevo esfuerzo de paz en el que el cese de hostilidades volvió a cobrar protagonismo. Ahora bien, pese a que dicha zona significaba de facto la aceptación de un cese al fuego bilateral para posibilitar los diálogos (pero solo en esa área), lo cierto es que fue durante el transcurso de las discusiones sobre los temas sustantivos de la agenda común y luego de varias interrupciones y sobresaltos, que el tema se abordó formalmente. En este caso la propuesta de las FARC se caracterizó por ser amplia y ambiciosa en cuanto a la concepción de las “hostilidades”.

En la propuesta las FARC planteaban el cese de hostilidades referido a 1) *el desmonte del paramilitarismo*, 2) *el respeto por los derechos civiles u político, la suspensión del modelo económico neoliberal*, 3) *la desprivatización del sector de comunicaciones, transporte, puertos, viñas, infraestructura energética etc.*, 4) *la suspensión de la ley de extradición*, 5) *lucha frontal en contra del fenómeno de la corrupción*, 6) *erradicación de cultivos ilícitos*, 7) *suspensión de las hostilidades mediáticas*, y 8) *la creación de una comisión de verificación con participación de las partes y de la sociedad colombiana encargados de supervisar el cumplimiento de los acuerdos sobre estos temas*<sup>72</sup>. Las propuestas de cada parte se discutirían pero nunca se llegaría a un acuerdo frente al particular.

#### IV. DEBATE ACTUAL

La discusión en torno al tema del cese al fuego o cese de hostilidades se ha enfocado en la viabilidad y pertinencia de su ejecución, específicamente en lo que respecta al momento en el que debe hacerse, la intención de las partes y su alcance.

- **El momento: ¿antes, durante o después?**

Desde la instalación de la mesa de diálogos con las FARC, el presidente Juan Manuel Santos, su Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, y el jefe de la delegación de paz del gobierno, Humberto de La Calle, han sido enfáticos en afirmar que mientras avancen las conversaciones no habrá ningún tipo de tregua, que seguirá el combate militar y que no se renunciará al legítimo derecho que tiene la Fuerza Pública de usar las armas para defender el territorio nacional y la población. Así lo ha manifestado Santos al reiterar que *“solo habrá un cese al fuego cuando se produzcan acuerdos en los diálogos de paz que se desarrollan en La Habana (...) seguiremos combatiendo a la ofensiva, en medio de las conversaciones (...) cuando lleguemos a los acuerdos habrá un cese al fuego definitivo”*<sup>73</sup>.

La posición del mandatario se justifica en los procesos anteriores que terminaban otorgándole una ventaja a la guerrilla para fortalecerse, tomar oxígeno y seguir su estrategia de llegar al poder por la vía de las armas. Para Santos la razón por la que la guerrilla accedió al diálogo es la presión

---

<sup>72</sup> Arias Gerson, *et al.*, 2010, Op Cit., pp. 28-29

<sup>73</sup> Ver artículo “No habrá cese al fuego hasta que lleguemos a acuerdos, afirma el presidente Santos”, en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Abril/Paginas/20130404\\_02.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Abril/Paginas/20130404_02.aspx), consultado el 21 de junio de 2013

ininterrumpida que sobre esta han ejercido las fuerzas militares como parte de los planes de guerra de los últimos años y es por eso que la ofensiva se mantiene y de ser posible se incrementará para despejar el camino hacia la paz<sup>74</sup>. Estos argumentos han sido expuestos varias veces por el presidente ante las incesantes peticiones por parte de la delegación de paz de las FARC de declarar un cese bilateral del fuego antes o durante las conversaciones, con el compromiso de cesar sus acciones bélicas a cambio de que los militares paren los bombardeos y acciones ofensivas las cuales, según la guerrilla, podrían generar trastornos para el proceso<sup>75</sup>. Las FARC incluso han manifestado estar dispuestos a buscar un cese al fuego definitivo y bilateral siempre y cuando logren garantías para participar en política<sup>76</sup>.

El ex presidente Ernesto Samper, el ex Alto Comisionado para la Paz, Camilo González Posso y el ex procurador Jaime Bernal Cuellar, han coincidido con la posición del gobierno al considerar que negociar en medio de la confrontación acelera el paso para llegar a un acuerdo, aunque advierten que en ese caso sería necesario que se pacten acuerdos mínimos de humanización y regularización del conflicto en el marco del DIH para minimizar los efectos sobre la población civil<sup>77</sup>.

De otro lado, se identifica la posición del ex ministro y ex negociador de paz, Fabio Valencia Cossio, para quien es muy difícil negociar en medio del conflicto. Según Cossio, la experiencia del Cagúan deja entrever que a pesar de la declaración de cese al fuego en la Zona de Distensión, en el resto del país continuaban los secuestros, extorsiones y ataques por parte de las FARC y esto llevó a una pérdida de confianza y de credibilidad que se tradujo con el fracaso de los diálogos<sup>78</sup>.

El precandidato presidencial, José Félix Lafourie, agrega que un cese al fuego implicaría que la Fuerza Pública deje de cumplir su función constitucional de velar por la seguridad del territorio y de la sociedad, por lo que es inviable antes o durante el proceso; en cambio, según Lafourie, la declaración de suspensión de hostilidades por parte de la guerrilla sería la mejor garantía para evitar que se vuelvan a “burlar” de la población como lo han hecho antes<sup>79</sup>.

Siguiendo esta línea, el Coronel (r) Carlos Alfonso Velásquez, plantea que aunque una declaración inicial del cese al fuego puede tener efectos adversos en la medida en que su incumplimiento podría generar rupturas y podría implicar la reorganización y rearme de la guerrilla, lo cierto es que hacerlo frenaría el juego de las FARC de hacer ver al gobierno como el que no quiere terminar el conflicto, brindando credibilidad y legitimidad a la negociación. Ahora bien, para tratar de equilibrar estas tensiones, Velásquez ha propuesto que deberían firmarse acuerdos para “desescalar” paulatinamente la intensidad del conflicto por medio de la suspensión, por parte del

---

<sup>74</sup> Ver artículo, “no habrá borrón y cuenta nueva para las FARC: Santos”, en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/no-habra-borrón-y-cuenta-nueva-farc-santos-artículo-441738>, consultado el 22 de agosto de 2013.

<sup>75</sup> Ver artículo, “Cese al fuego y de hostilidades, un tema complejo de la agenda”, en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/10/cese-al-fuego-y-de-hostilidades-un-tema-complejo-de-la-agenda/>, consultado el 21 de junio de 2013

<sup>76</sup> Ver artículo, “FARC plantea cese al fuego definitivo a cambio de participación política con garantías”, en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/farc-plantean-cese-al-fuego-definitivo-a-cambio-de-participacion-politica-con-garantias/20130326/nota/1865837.aspx>, consultado el 21 de junio de 2013.

<sup>77</sup> Ver artículo, “Gobierno afirma que mantendrá la ofensiva militar”, en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/artículo-397933-encrucijada-del-cese-de-hostilidades>, consultado el 21 de junio de 2013

<sup>78</sup> Ver artículo, “Cese al fuego: por qué sí y por qué no”, en: <http://www.semana.com/nacion/artículo/cese-fuego-que-si-que-no/265742-3>, consultado el 21 de junio de 2013

<sup>79</sup> Ver artículo, “Cese al fuego más allá del silencio de los fusiles”, en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/9-2012-cese-el-fuego-m%C3%A1s-all%C3%A1-del-silencio-de-los-fusiles.html>, consultado el 21 de junio de 2013

gobierno, de los bombardeos con metralla y armamento pesado tipo “Beta” (código de lenguaje castrense), mientras los guerrilleros se comprometan a suspender los asaltos a las estaciones de policía y militares que estén ubicadas no más lejos de un kilómetro de áreas pobladas, esto por un periodo específico de tres meses. Luego, sugiere Velásquez, podrían suspenderse los bombardeos tipo “Alfa” (solo metralla) en cualquier situación y la guerrilla tendría que suspender los sabotajes a la infraestructura vial y energética<sup>80</sup>.

Dentro del círculo académico las opiniones están igualmente divididas. El investigador de la Universidad Externado, Frederic Massé, plantea que el cese al fuego tiene que ver con la correlación de fuerzas de los actores armados y en ese sentido debe ser lo más neutral posible. Así entonces, resultaría inviable proponer un cese al fuego al inicio de las negociaciones pues reduciría el margen de maniobra del más débil<sup>81</sup>. No obstante, advierte Massé que la elección del momento en el que debe declararse un cese al fuego depende muchas veces de las características propias de la confrontación. Así, por ejemplo, hay casos como el de Irlanda del Norte en los que el cese al fuego previo ayudó a generar confianza creando un ambiente favorable de discusión, mientras hay otros como el de Vietnam o El Salvador, donde la negociación se desarrolló exitosamente en medio del fuego, o como el caso de Nepal o Sri Lanka en los que a pesar de que hubo un cese al fuego previo no se avanzó en los diálogos<sup>82</sup>.

Por otro lado, Ariel Ávila de la Corporación Nuevo Arco Iris, plantea que esta condición en una etapa temprana implicaría la concentración de los guerrilleros en zonas específicas lo que es improbable, en tanto esto los obligaría a entregarse<sup>83</sup>. El politólogo Carlos Franco, por su parte, plantea que aunque el cese al fuego y de hostilidades es deseable no es una condición para el inicio del proceso aunque sí crea grandes retos como lo demuestra la experiencia en Colombia, donde la ruptura de varios procesos de negociación se debió a la persistencia de la violencia. Sin embargo, algunas experiencias como las centroamericanas demuestran que es posible adelantar las conversaciones en medio de la guerra, señala Franco<sup>84</sup>.

Para el investigador Carlo Nasi entretanto, pensar en una tregua prematura o durante las negociaciones es a todas luces un despropósito si se considera que se mantendrían todos los incentivos para que ambas partes hagan uso de la violencia y así ante cualquier inconveniente en la mesa, particularmente la guerrilla estaría tentada a usar la fuerza para obtener concesiones pues la experiencia demuestra que las FARC operan bajo la lógica de que existe una correlación entre su capacidad de infligir daño y la extracción de beneficios. Agrega Nasi que una declaratoria prematura de alto al fuego supondría un desgaste incluso mayor que la misma violencia pues permitiría no solo dar un respiro a la guerrilla para que inicie una nueva ofensiva si fracasan los diálogos, sino porque ante cualquier incumplimiento, los partidarios de la salida militar, tendrían argumentos para justificar su posición y de esa forma desvirtuarían el proceso. Solo sí se logran conclusiones claras con respecto a los primeros temas sustantivos y la guerrilla acepta dejar

---

<sup>80</sup> *Ibíd.*

<sup>81</sup> Ver artículo, “Los pros y los contras del cese al fuego”, en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-328599-los-pros-y-los-contras-del-cese-al-fuego>, consultado el 21 de junio de 2013

<sup>82</sup> Ver artículo, “El desafío del cese al fuego”, en: <http://www.elespectador.com/impreso/paz/articulo-327727-el-desafio-del-cese-al-fuego>, consultado el 21 de junio de 2013

<sup>83</sup> Ver artículo, “El cese al fuego, ¿un as que debe esperar?”, en: <http://m.semana.com/politica/articulo/el-cese-fuego-un-as-debe-esperar/263892-3>, consultado el 21 de junio de 2013

<sup>84</sup> Franco Echavarría, Carlos, “La verificación en un eventual proceso de paz”, en: *Lecciones y retos para eventuales diálogos de paz con las FARC*, Cuadernos el conflicto, Marzo 2012, Fundación Ideas para la Paz, pp. 116-117.

definitivamente las armas, entonces será posible iniciar un proceso de desescalamiento, ante no, sentencia Nasi<sup>85</sup>.

- **Alcance e intencionalidad**

Otro de los aspectos que se han venido discutiendo frente al tema del alto al fuego tiene que ver con su significado y el alcance que puede tener. Al respecto el investigador del Instituto de Ciencia Política, Germán Darío Valencia, opina que una de las dificultades al momento de analizar este tema se deriva de la falta de claridad frente al significado del cese al fuego y de hostilidades. Pese a que, según Valencia, muchos analistas coinciden en que el primero tiene una connotación militar y el segundo una orientación hacia lo civil, no siempre se sabe qué tipo de acciones abarca cada uno y en consecuencia se hace más difícil hacerlo cumplir. Para evitar esto, Valencia sugiere que es crucial que se trace un cese al fuego y de hostilidades ordenado, programado, planificado y con cronogramas que se respeten<sup>86</sup>. Frederic Massé comparte esta posición y por eso plantea la necesidad de que los acuerdos precisen el tipo de acciones que se prohíben, que sean ordenados y planificados aunque no cree que deba ceñirse a un cronograma porque en realidad estos procesos no implican una reorganización ni desmovilización de fuerzas, solo separación física de tropas y mecanismos de verificación y control<sup>87</sup>.

Llaman la atención algunas propuestas hechas en este sentido por organizaciones y colectivos como “Colombianos y Colombianas por la Paz”, que mediante una misiva pública enviada a las FARC, el ELN y el gobierno, solicitaron expresamente la declaración bilateral de un cese al fuego y de hostilidades bajo requerimientos específicos que incluyen la suspensión del uso de minas, sabotajes, emboscadas y secuestros por parte de la guerrilla y de bombardeos, ametrallamiento y operaciones ofensivas por parte de la fuerza pública<sup>88</sup>. Sin embargo, para algunos esto simplemente transgrede la Constitución. Así lo creen el General (r) Harold Bedoya y el ex procurador Jaime Bernal Cuellar, al aseverar que cuando un Ejército deja de combatir pierde la guerra y solo le queda claudicar porque socava la moral de la tropa y se dejan de cumplir las funciones constitucionales consagradas en virtud del artículo 217 de la Carta Política.

El asesor John Marulanda discrepa totalmente, pues la misma Constitución establece que se debe alcanzar la paz y eso puede hacerse a través de un acuerdo de cese al fuego<sup>89</sup>. Según lo señala el ex constitucionalista, Juan Manuel Charry, el presidente en tanto comandante en jefe de las FF.MM. es el que en últimas decide si privilegia la búsqueda de la paz o la defensa de la soberanía<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Ver artículo, “¿cese al fuego con las FARC?”, en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3315-icese-al-fuego-con-las-farc.html>, consultado el 22 de agosto de 2013

<sup>86</sup> Ver artículo, “Cese al fuego y de hostilidades, un tema complejo de la agenda”, en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/10/cese-al-fuego-y-de-hostilidades-un-tema-complejo-de-la-agenda/>, consultado el 21 de junio de 2013.

<sup>87</sup> Ver artículo, “Los pros y los contras del cese al fuego”, Op Cit

<sup>88</sup> Ver artículo “Colombianos por la paz pide cese al fuego en medio de los diálogos”, en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-377327-colombianos-paz-pide-cese-al-fuego-medio-de-dialogos>, consultado el 22 de junio de 2013.

<sup>89</sup> Ver artículo, “Cese al fuego: más allá del silencio de los fusiles”, en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/9-2012-cese-el-fuego-m%C3%A1s-all%C3%A1-del-silencio-de-los-fusiles.html> consultado el 22 de junio de 2013

<sup>90</sup> Ver artículo, “Proceso de paz, ¿por qué insisten tanto las FARC en un cese bilateral al fuego?”, en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/proceso-paz-por-insisten-farc-cese-bilateral-fuego>, consultado el 22 de junio de 2013

Con todo y esto el problema, al final, según lo plantea la periodista de La Silla Vacía, Laura Ardila, es que el gobierno con su actitud reticente frente al alto al fuego y una guerrilla dispuesta a hacerlo, proyecta una actitud “indolente” que en un momento determinado puede tener un alto costo político para el presidente de darse algún evento en el que mueran civiles mientras avanzan los diálogos y es ahí donde entra a jugar el elemento de la intencionalidad.

Este elemento ha cobrado especial importancia a la luz de la tregua temporal (2 meses) declarada por las FARC. El hecho, que tuvo lugar dos meses después de instalada la mesa de conversaciones, decretó unilateralmente el cese de todo tipo de operaciones militares ofensivas en el territorio nacional por dos meses correspondientes a la temporada navideña (entre noviembre de 2012 y enero de 2013)<sup>91</sup>. La acción fue vista por algunos, como el presidente del Congreso, Roy Barreras, la ex senadora, Piedad Córdoba y el Representante a la Cámara, Iván Cepeda, como un gesto de paz que da credibilidad al proceso con resultados concretos reflejados en una disminución de las acciones violentas<sup>92</sup>. Esto fue ratificado por importantes centros de investigación como la Corporación Nuevo Arco Iris, la Fundación ideas para la Paz, CERAC y entidades como la Defensoría del Pueblo, que reconocieron un descenso importante de las acciones guerrilleras aun y cuando aclararon que hubo varios incidentes<sup>93</sup>, lo cual fue aprovechado para que se esbozaran hipótesis acerca de la falta de unidad de mando al interior de la guerrilla, pero sobre todo, para develar las supuestas intenciones de las FARC.

Para el analista Alfredo Rangel, por ejemplo, la persistencia de acciones armadas demostró la “estrategia engañosa” de la guerrilla que solo se ha comprometido a cesar los ataques ofensivos contra la fuerza pública y no los atentados contra la población civil; que se trató de una maniobra política y publicitaria para quedar como pacifistas y hacer ver al gobierno como guerrillero, y que lo que buscaban era desdoblarse sus frentes, expandir sus zonas de influencia y fortalecerse militarmente<sup>94</sup>. De acuerdo con Insight Crime, el hecho de que la declaración se haya producido justo después de que la guerrilla asestara varios golpes en diferentes regiones del país, hace pensar que en efecto se trató de una movida política para hacer ver a los guerrilleros con la capacidad de fijar su agenda, ganar popularidad y mostrarse fuertes en la mesa<sup>95</sup>.

Al respecto, el investigador Carlo Nasi recuerda que en el pasado algunos intentos de suspensión de hostilidades fracasaron por la persistencia de la violencia debido a la falta de mecanismos adecuados de verificación que garantizaran su cumplimiento, algo que en el contexto actual no sería muy diferente pues la guerrilla no ha dado señales de estar dispuesta a aceptarlo, con lo cual se hace improcedente hacer una declaración de ese tipo. Pero también resultar ser inconveniente, según Nasi, por la presencia de incentivos perversos asociados al hecho de que las FARC pueden volver a utilizarlo en forma táctica para fortalecerse y a un posible aumento del apoyo a los sectores que se oponen al proceso y confían en la salida militar, pues al aceptar un cese al fuego,

---

<sup>91</sup> “Abriendo senderos hacia la paz” , comunicado FARC-EP cese de operaciones ofensivas, en: <http://farc-ep.co/?p=1930>, consultado el 22 de junio de 2013

<sup>92</sup> Ver artículo, “El alto al fuego de las FARC: ¿estrategia o intención de paz?”, en: <http://www.elmundo.es/america/2012/11/20/colombia/1353431738.html>, consultado el 22 de junio de 2013

<sup>93</sup> Ver artículo, “Tregua unilateral reveló nuevo mapa de la situación de las FARC”, en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/tregua-unilateral-revelo-nuevo-mapa-situacion-farc> consultado el 22 de junio de 2013

<sup>94</sup> Ver artículo, “Proceso de paz, ¿por qué insisten tanto las FARC en un cese bilateral al fuego?”, Op Cit

<sup>95</sup> Ver artículo, “¿Qué hay detrás del cese al fuego de las FARC?”, en: <http://es.insightcrime.org/analisis/%C2%BFque-hay-detras-del-cese-al-fuego-de-las-farc>, consultado el 22 de junio de 2013

los detractores del proceso, como ya se dijo, podrían culpar al gobierno de descuidar el tema de la seguridad y de esa forma lo deslegitimarían<sup>96</sup>.

## CONCLUSIONES

- No existe un concepto único y generalizado que aluda a la suspensión de las acciones armadas en un conflicto armado. Este proceso suele ser descrito a partir de diferentes etiquetas tales como *tregua*, *cese al fuego*, *cese de hostilidades*, *alto al fuego*, *armisticio*, *etc.*, que son utilizadas regularmente de acuerdo con los intereses de las partes involucradas, las características de la confrontación y los momentos y actores involucrados dentro de un escenario de conflicto o negociación. A pesar de esto, en la práctica los acuerdos de interrupción del acontecer bélico casi en todos los casos tienen en cuenta aspectos relacionados con actos prohibidos, separación, repliegue y/o acuartelamiento de tropas y con la verificación de cumplimiento de los compromisos.
- Experiencias como la de Angola y Nepal demuestran lo diversas que pueden ser las declaraciones de alto al fuego de acuerdo con las particularidades de la confrontación. En el primero, este no solo resultó de los acuerdos de paz que se firmaron al final de la primera negociación (Bicesse, 1991) sino que incluyeron aspectos muy puntuales con cronogramas y calendarios concretos, referidos a los actos prohibidos, los procedimientos de separación de tropas y la verificación. Pese a que este primer acuerdo fue trasgredido en dos oportunidades, al final el acuerdo general de paz contempló las mismas disposiciones con relación a la suspensión de las hostilidades. A diferencia del anterior, en el caso de Nepal no solo hubo una declaración de cese al fuego sino tres y en diferentes momentos. Los dos primeros fueron temporales, uno fue interrumpido por falta de confianza mutua entre las partes, el segundo se tomó como medida para facilitar los diálogos y el tercero fue el definitivo. En este caso también se especificaron actos prohibidos y mecanismos de verificación internacional.
- De los procesos de diálogo que se han llevado a cabo en Colombia desde los ochenta, en casi todos se incluyó el tema de cese al fuego y de hostilidades si bien solo algunos desembocaron en acuerdos de paz. En el proceso Betancur-FARC la declaración fue bilateral y se dio como resultado de los acuerdos de La Uribe; en los procesos Barco-M-19 y Gaviria-(EPL-QL-PRT) la declaración fue bilateral y se dio como condición para iniciar los diálogos; en el proceso Pastrana-FARC hubo un cese del fuego inicial no formal enmarcado en la Zona de Distensión, y en el proceso Uribe-AUC hubo un acuerdo inicial y en apariencia definitivo. Aunque en el proceso Gaviria-CNGSB hubo intercambio de propuestas, estas nunca lograron concretarse. Cabe señalar que de los cinco procesos en los que sí hubo acuerdos de cese del fuego y de hostilidades, en dos la violación de los compromisos, la persistencia de la violencia y la falta de confianza terminaron por interrumpir los diálogos, tal es el caso del proceso Betancur-FARC y Pastrana-FARC. Los otros tres lograron satisfactoriamente su cometido, propiciando el desarme, desmovilización y reinserción de los grupos guerrilleros. En los procesos Betancur-FARC, Barco-M-19 y Gaviria-(EPL-QL-PRT) se contemplaron mecanismos de verificación por

---

<sup>96</sup> Ver artículo, “¿cese al fuego con las FARC?”, en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3315-icese-al-fuego-con-las-farc.html>, consultado el 22 de agosto de 2013.



medio de comisiones conjuntas integradas por las partes mientras en el proceso con las AUC se encomendó formalmente esta tarea a un organismo internacional.

- En los tres procesos de diálogo en los que participó las FARC (Betancur-Gaviria-Pastrana), la agrupación guerrillera incluyó dentro de su agenda el tema del cese al fuego y de hostilidades referido a seis aspectos fundamentales: 1) como condición previa al inicio de las conversaciones, 2) de carácter bilateral, 3) temporal y con posibilidad de prórroga, 4) verificable por medio de comisiones conjuntas de las partes, 5) ofensivo más no defensivo y sustentado en el principio de “legítima defensa”, y 6) con despeje de territorios.
- En el proceso actual, el debate ha abordado aspectos referentes al momento en el que deberían adoptarse medidas de cese al fuego, con posiciones encontradas entre quienes apoyan que se siga negociando en medio de la confrontación para evitar que una suspensión vuelva a ser utilizada tácticamente por la guerrilla para reacomodarse como ocurrió en el pasado, o que la suspensión se convierta en el tema sustantivo de la negociación. Hay quienes consideran que el cese al fuego debe hacerse mientras avanzan las conversaciones para generar confianza entre las partes y quienes sugieren hacerlo de manera paulatina (“desescalar”). Igualmente se ha discutido la importancia de aclarar el significado y alcance de las acciones que deben prohibirse y la intencionalidad de las partes. Frente a este último aspecto se han esgrimido diversas opiniones a propósito de la tregua unilateral decretada por las FARC a finales de 2012, que para algunos fue un acto de voluntad de paz y para otros simplemente una forma de recuperarse militarmente.



© Fundación Ideas para la Paz, 2011  
Tel: (57-1) 644 6572 / Fax (57-1) 218 1353  
Calle 100 No. 8A-37, Torre A, Oficina 305  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)