

CESES DE FUEGO EN DISTINTOS PUNTOS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN: ANÁLISIS DE CASOS

INTRODUCCIÓN

El 2015 comenzó con un debate sobre un posible cese de fuego bilateral entre el Gobierno de Colombia (GOC) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El 20 de diciembre 2014 las FARC anunciaron un cese unilateral como habían hecho en otras Navidades desde que empezó el proceso. Sin embargo, este cese de fuego es indefinido con la condición de que cualquier ataque militar provocará una respuesta violenta por el grupo, rompiendo así el cese de fuego. Los críticos del proceso han dicho que esta condición impone un cese bilateral, y la cuestión del involucramiento de un tercero que lo verificaría también ha sido un tema en el centro del debate. En enero 2015, el Presidente Santos pidió que el equipo de diálogos del GOC abordara este asunto con la Sub-comisión del Fin del Conflicto, reiterando que un cese bilateral empezaría en el final del proceso, cuando se hayan resuelto la dejación de armas y la desmovilización.

Tomando en cuenta la atención actual del cese de fuego y su relevancia en la agenda de debate pública, este escrito busca contribuir estudiando las lecciones de casos de ceses de hostilidades que se han implementado en distintos momentos de algunas negociaciones de paz.

BOSNIA: UN CESE PARA COMENZAR DIÁLOGOS

Los diálogos de Bosnia, mediados por representantes internacionales, comenzaron el 21 de noviembre 1995, y concluyeron con el Acuerdo de Dayton firmado el 14 de diciembre del mismo año. Unos meses antes, el 5 de octubre, el cese de fuego multilateral entre facciones étnicas ya se había acordado como una condición para el comienzo de los diálogos, como declaró su acuerdoⁱ:

“Para permitir la negociación y el comienzo de la implementación de un Acuerdo de Paz, este cese de fuego durará 60 días o hasta la conclusión de los diálogos de paz y una conferencia de paz.”

La tregua empezó el 12 de octubre, y fue monitoreada por las Fuerzas de Protección de la ONU (UNPROFOR), cuyo mandato se extendió de Croacia a Bosnia en 1992. El cese del fuego y el Acuerdo de Dayton, además de las negociaciones anteriores que llevaron a las partes a sentarse en la mesa, fueron facilitados por la mediación internacional, y estos mismos esfuerzos multinacionales fueron claves para la sostenibilidad de ambos después de la firma del Acuerdo. El cese del fuego se consideró una condición crucial para comenzar y firmar el Acuerdo de Dayton, sirviendo como puente del conflicto a la paz, y formando la base para el proceso de pazⁱⁱ.

Sin embargo, es importante señalar que algunos analistas han sostenido que la excesividad de las responsabilidades

y cargas a la UNPROFOR, las cuales se extendieron desde el monitoreo y desecho de armas hasta acantonamiento y desmovilización de combatientes, conllevaron al uso de la fuerza por de personas en proceso de desmovilización, quienes secuestraron a unos observadores. Esto causó demoras en las operaciones UNPROFOR y en la ejecución del acuerdo, temporalmente amenazando la pazⁱⁱⁱ.

EL SALVADOR: CESE CON ACUERDO PARCIAL

El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y las fuerzas armadas nacionales, las dos partes en el conflicto salvadoreño, anunciaron un cese de fuego bilateral el 31 de diciembre 1991 para comenzar el 1 de febrero del 1992. En la misma declaración, los dos revelaron que habían alcanzado un acuerdo sobre los puntos sustantivos de la agenda anteriormente establecida, y que estaban trabajando en un acuerdo final^{iv}. El cese de fuego y el acuerdo parcial previo fueron cruciales por proporcionar las condiciones necesarias para el Acuerdo de Chapultepec, anunciado 16 días después el 16 de enero del 1992. De hecho, el detallado cronograma de implementación no hizo referencia a fechas sino al “Día-D” (el 1 de febrero cuando empezó el cese de fuego) y el día después de este día en el cual se tenía que desarrollar cada componente de la implementación, por ejemplo^v:

D-Day
al D+6

• Ambos lados se retiran de sus posiciones actuales.

D+6 al
D+30

• Las fuerzas armadas y el FMLN son contenidos en sus respectivas zonas de concentración.

D+90

• El FMLN se transforma en un partido político.

La fecha del cese bilateral fue un referente importante para la implementación del acuerdo de paz, y formó la base para la terminación del conflicto y la iniciación de la paz. Además, el acuerdo estableció que el FMLN dejaría las armas, se desmovilizaría y empezaría su reintegración antes del 31 de octubre de 1992^{vi}.

La misión de la ONU en El Salvador, ONUSAL, tuvo un rol central en la mediación de discusiones que llevaron al cese de fuego y los acuerdos, y sugirió soluciones a puntos en los que parecía que había impases en las negociaciones. Sin embargo, la expansión del mandato inicial de ONUSAL para incluir el monitoreo de una variedad de actividades incluyendo el DDR y la recolección de armas causó demoras en la implementación, y frustración por ambos lados, lo cual resultó en amenazas a la continuidad del cese^{vii}. Sin embargo, el rol de la mediación de ONUSAL y el cumplimiento gradual de sus responsabilidades finalmente contribuyeron a la sostenibilidad de la paz^{viii}.

IRLANDA: UN FINAL ESCALONADO A LA VIOLENCIA

El Acuerdo de Viernes Santo se firmó en el 1998, después de varios años de diálogos tentativos y cinco años de conversaciones más sustanciales que incluyeron a Sinn Fein, la rama política del Ejército Republicano de Irlanda (IRA). El Acuerdo estableció instituciones y leyes para definir la relación entre Bretaña, Irlanda e Irlanda del Norte, y cómo este último iba a ser gobernado por un gobierno unionista que compartiera el poder. El Acuerdo no incluyó un cese de fuego. El grupo había declarado un cese unilateral anteriormente, en 1994, el cual rompió en 1996 por la insatisfacción causada por el lento progreso de las negociaciones. El cese se reinstaló en julio de 1997, y muchos analistas consideran que esta declaración dio el ímpetu para el Acuerdo de Viernes Santo^{ix}.

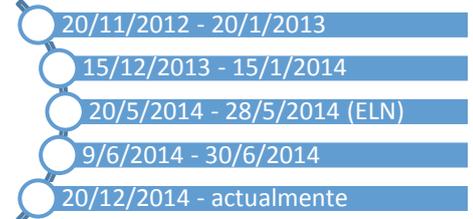
Sin embargo, el IRA no dejó las armas en ese momento. Quiso mantener control sobre las mismas para motivar la implementación del Acuerdo de Viernes Santo. Las almacenaron en un depósito, y pidieron que el presidente finlandés Martti Ahtisaari y el líder sudafricano Cyril Ramaphosa visitaran el lugar para confirmar que estaban seguras y no en uso. Una Comisión Independiente de Entrega de Armas se estableció para supervisar el desarme gradual de los grupos armados ilegales, pero el IRA no participó en el proceso de entrega. Unos miembros de la nueva Asamblea de Irlanda del Norte se rehusaron a comenzar las operaciones gubernamentales antes de que Sinn Fein y el IRA se pusieran de acuerdo con la entrega, lo cual causó más tensiones entre los dos lados^x. Esto conllevó a más demoras en el proceso de entrega de armas del IRA, y a pesar de los infructuosos esfuerzos para resolver este tema, en 2005 la cúpula de la insurgencia ordenó que sus miembros entregaran armas y terminaran la “campaña armada”^{xi}. Este significativo avance buscaba mostrar el compromiso del IRA, e impulsar la ejecución proactiva del Acuerdo de Viernes Santo. También fue el resultado de cambios en la base de apoyo del IRA en Irlanda y en el extranjero, por las críticas hacia este por su conexión con el crimen organizado, y el contexto post-9/11 de crítica generalizada a los ataques terroristas^{xii}.

COLOMBIA

La historia reciente de Colombia está llena de ejemplos de ceses de fuego e intentos de firmar acuerdos con grupos armados ilegales. Un caso fue la insurgencia del M-19, que firmó un cese unilateral, el 10 de diciembre del 1988, el cual le dio al GOC las condiciones necesarias para comenzar los diálogos. Lo anterior resultó en la firma de un acuerdo entre el M-19 y el GOC, y el desarme y la desmovilización del grupo el 8 de marzo del 1990. El acuerdo con el M-19 incluía la creación de la Asamblea Constituyente para escribir una nueva Constitución. Esto motivó a otros grupos guerrilleros a participar en la Asamblea. Se firmaron acuerdos con grupos incluyendo el EPL, el MAQL, y el PRT, todos con ceses bilaterales – en

algunos casos con zonas de concentración para el desarme y la desmovilización – para proceder con los diálogos^{xiii}.

Posteriormente, las FARC participaron en diálogos de paz durante la administración de Andrés Pastrana (1999-2002). No se declaró ningún cese de fuego aunque hubo áreas como San Vicente de Caguán que se declararon zonas libres de conflicto para continuar con los diálogos, aunque las hostilidades continuaron fuera de estas áreas^{xiv}. Desde el comienzo de los diálogos actuales en noviembre 2012, se han realizado ceses unilaterales de las FARC, en las fechas mostradas aquí. Sin embargo, el GOC ha dejado claro que un cese bilateral no comenzará hasta el final de los diálogos.



CONCLUSIONES

Los casos examinados aquí proporcionan lecciones para Colombia mientras el GOC y las FARC discuten la posibilidad de un cese de fuego bilateral. En Bosnia, el cese fue necesario para el comienzo de los diálogos, mientras en El Salvador las dos partes habían alcanzado un acuerdo sustantivo cuando se anunció la tregua. En ambos, el cese y el desarme fueron cruciales para el éxito de la paz. Además, ambos muestran la importancia de mecanismos de verificación para apoyar y legitimar el desarme, y revelan los retos implicados por mandatos excesivamente amplios para estas entidades. Irlanda del Norte es única, porque el desarme y el final de la “campaña armada” no ocurrieron hasta 11 años después del cese de fuego, y siete años después del Acuerdo de Viernes Santo. Este modelo escalonado causó una disminución en la violencia pero también un aumento en la crítica pública hacia el proceso de paz. Este ejemplo también destaca la necesidad para la claridad sobre la relación entre el desarme y la participación política antes de que empiece la implementación, para evitar tensiones y asegurar la sostenibilidad de la paz.

ⁱ Acuerdo de Cese de Fuego de Bosnia y Herzegovina, 5 de octubre 1995. <http://bit.ly/1vsK2r>

ⁱⁱ Watson, F. "Not peace, but a big step forward" Research Paper 95/102, House of Commons Library <http://bit.ly/1CPxvJl>

ⁱⁱⁱ Pp. 170- 173. Boulden, J. "Monitoring and verifying military aspects of peace accords" www.vertic.org/media/Archived_Publications/Yearbooks/2000/VY00_Boulden.pdf

^{iv} El Acuerdo de Nueva York, 31 de diciembre 1991. <http://ntrda.me/1wEo8Fg>

^v "Detailed Timeline For Implementation", Acuerdo de Chapultepec. 16 de enero 1992.

https://peaceaccords.nd.edu/matrix/status/4/detailed_timeline_implementation

^{vi} Pg. 552. Stedman, Rothchild, y Cousens, *Ending Civil Wars*, Boulder, CO: Lynne Rienner Press, 2002. www.watsoninstitute.org/pub/CallStedmanChap14.pdf

^{vii} Pp. 6, Holiday, D. y Stanley, W. "Building the peace: Preliminary lessons from El Salvador".

Journal of International Affairs Winter 93, Vol. 46 Issue 2. <http://bit.ly/18NLtG>

^{viii} Stedman, Rothchild y Cousens, *Ending Civil Wars*.

^{ix} Ejército Republicano de Irlanda (IRA) Anuncio del Cese, 19 de julio 1997 <http://bit.ly/18Nlrs6>

^x De Chastelain, J. "The northern Ireland peace process and the impact of decommissioning"

http://www.ucd.ie/ibis/filestore/wp2001/08_chast.pdf

^{xi} Ejército Republicano de Irlanda (IRA) Declaración sobre el final de la campaña armada, 28 de julio 2005. <http://cain.ulst.ac.uk/othelem/organ/ira/ira280705.htm>

^{xii} "I.R.A. Renounces Violence in Potentially Profound Shift". NY Times, 28 de julio 2005.

<http://nyti.ms/1Dcgc2j>

^{xiii} Pp.13-14, Fundación Ideas para la Paz. *Fin Del Conflicto: Cese Al Fuego*. Agosto 2013.

<http://bit.ly/1CCPI1K>

^{xiv} Pp. 14, Ibid.