



Conseil de sécurité

Distr. générale
14 juin 2023
Français
Original : anglais

Lettre datée du 13 juin 2023, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

La présente lettre fait suite à la demande que le Conseil de sécurité m'a adressée le 12 avril 2023 (S/2023/270), m'invitant à soumettre des recommandations, dans un délai de 60 jours, concernant la demande du Gouvernement colombien d'élargir le mandat de la Mission de vérification des Nations Unies en Colombie afin de faciliter le dialogue avec les groupes armés dans le cadre de sa politique de paix totale, en particulier en ce qui concerne la vérification des cessez-le-feu.

La demande du Gouvernement a été transmise au Conseil de sécurité par le Ministre colombien des affaires étrangères dans une lettre datée du 14 février 2023 (S/2023/112). Dans cette lettre, le Ministre a indiqué que le Gouvernement était convaincu que le soutien de la Mission contribuerait à garantir l'application effective d'accords qui seraient très bénéfiques aux communautés et aux populations vulnérables.

Comme l'a demandé le Conseil de sécurité, les recommandations et les propositions présentées ici ont été élaborées compte tenu des avis des membres du Conseil et des parties prenantes colombiennes concernées (en particulier le Gouvernement, les parties au cessez-le-feu et les interlocuteurs potentiels des mécanismes de surveillance et de vérification).

Informations générales concernant la politique de paix totale et l'état d'avancement des processus de dialogue et des accords de cessez-le-feu

Dans le cadre de sa politique de paix totale, l'administration du Président Gustavo Petro s'efforce de consolider la paix en appliquant intégralement l'Accord de paix final passé en 2016 entre le Gouvernement et les anciennes Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée populaire (FARC-EP), et en menant des initiatives visant à élargir la portée de la paix dans les campagnes grâce à des dialogues différenciés avec d'autres groupes armés.

Comme l'a expliqué le Gouvernement, cette politique vise à combattre la violence qui continue de sévir dans certaines parties de la Colombie, que j'ai également décrite au Conseil de sécurité comme étant la principale menace pour l'application de l'Accord final. Après que les FARC-EP ont déposé les armes, d'autres groupes armés ont étendu leurs activités dans des zones où l'État n'avait pas comblé le vide laissé et où sa présence reste limitée aujourd'hui. Alors que ces groupes se disputent le contrôle territorial et social et la mainmise sur les économies illicites, la résurgence de la violence a porté atteinte à des processus clés de l'Accord final, tels



que la réintégration socioéconomique et politique des ex-combattants, la substitution des cultures illicites et les réformes rurales.

La violence entre les groupes armés illégaux et entre ceux-ci et les forces de sécurité publique a de graves conséquences pour la population civile, en particulier les communautés autochtones et afro-colombiennes. À des degrés divers, les groupes avec lesquels le Gouvernement dialogue dans le cadre de sa politique de paix totale ont été accusés d'avoir tué des ex-combattants des FARC-EP et des figures de la société civile, d'avoir perpétré des massacres, d'avoir causé une augmentation des déplacements internes, des confinements, du recrutement et de l'utilisation d'enfants, d'imposer des restrictions à l'accès humanitaire, d'être responsables de pertes humaines causées par des mines et d'avoir commis des violences sexuelles et fondées sur le genre dans des zones où l'Accord final doit être mis en œuvre à titre prioritaire. Comme indiqué dans le dernier rapport trimestriel que j'ai présenté au Conseil de sécurité (S/2023/222), je salue les initiatives de dialogue du Gouvernement et je me félicite qu'il cherche à conclure des cessez-le-feu, sachant qu'aujourd'hui, la réalité inexorable du terrain est que la consolidation de la paix dépend à la fois de l'application intégrale de l'Accord final et de l'efficacité de l'action menée pour endiguer les autres formes de violence.

Au cours des neuf mois qui ont suivi l'entrée en fonction de l'Administration, la politique de paix totale a progressé sur plusieurs fronts.

Le cadre juridique de la politique a été établi par la loi n° 2272 de 2022, approuvée par le Congrès et signée par le Président Petro le 4 novembre 2022. Cette dernière prévoit que le Gouvernement peut mener deux types de processus de dialogue : 1) dialogues politiques avec des groupes armés illégaux aux fins de la conclusion d'accords de paix ; 2) contacts et conversations avec des « structures criminelles armées et organisées à fort impact », le but étant de les soumettre à la justice et de les démanteler. La loi autorise l'établissement de tous les contacts nécessaires avec ces groupes et structures, ainsi que les négociations avec leurs porte-parole. La loi stipule également que, dans le cadre de ces processus de dialogue, la participation effective de la société civile (notamment des femmes et des communautés ethniques) sera garantie, de même que la place centrale des victimes. L'objectif final de la politique est l'instauration d'une paix stable et durable et la mise en place de normes permettant d'éviter l'impunité et garantissant dans toute la mesure possible le droit des victimes à la vérité, à la justice et aux réparations.

Le Gouvernement a également présenté au Congrès un projet de loi définissant le cadre des négociations relatives aux accords de soumission à la justice. Le projet est actuellement examiné par le Congrès et a déjà subi d'importantes modifications à la suite d'échanges entre le Gouvernement, les partis politiques et les entités de l'État, notamment le Bureau du Procureur général. Un organe exécutif comprenant le Ministère de la défense, le Ministère de l'intérieur et le Haut-Commissaire pour la paix sera chargé de déterminer les groupes armés qui seront qualifiés d'organisations criminelles, auxquels il sera proposé de conclure des accords visant à les amener à se soumettre à la justice plutôt que des accords de paix résultant de négociations politiques, et il fera part de ses recommandations au Président.

Le plan national de développement, adopté par le Congrès en mai 2023, a permis d'inscrire davantage la démarche de paix totale du Gouvernement dans la politique nationale. De même, la nouvelle politique nationale de défense et de sécurité de la Colombie, présentée en avril 2023 par le Ministre de la défense, met l'accent sur la sécurité humaine et la protection des civils, conformément à la stratégie de paix du Gouvernement.

En plus d'établir ces bases juridiques et politiques, l'Administration actuelle a annoncé peu après son entrée en fonctions qu'elle avait initié, sous la direction du Haut-Commissaire pour la paix, des contacts préliminaires avec plusieurs groupes armés afin d'évaluer leur intérêt pour la paix.

Le 31 décembre 2022, le Président Petro a annoncé qu'à la suite de ces contacts, des cessez-le-feu bilatéraux de six mois entreraient en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023 avec cinq groupes armés : l'Armée de libération nationale (ELN) (qui a précisé que le cessez-le-feu devait encore faire l'objet d'un accord à la table des négociations) ; deux groupes issus des anciennes FARC-EP (État-major central des FARC-EP (EMC FARC-EP) et Segunda Marquetalia), ainsi que deux groupes considérés comme des dissidences d'anciens groupes paramilitaires, les Autodefensas Gaitanistas de Colombia (également connues sous le nom de Clan del Golfo) et les Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada.

Les décrets gouvernementaux du 31 décembre 2022 portant sur ces accords de cessez-le-feu (à l'exception de l'ELN) ont été joints en annexe à la lettre que le Ministre des affaires étrangères a adressée au Conseil de sécurité le 14 février 2023. Ces décrets établissent les objectifs des cessez-le-feu et la base juridique sur laquelle ils se fondent (dans la Constitution et les lois, notamment la loi n° 2272 de 2022). Il y est indiqué que les cessez-le-feu visent à mettre fin aux hostilités et à éviter les affrontements armés entre la force publique et les différents groupes armés illégaux, et qu'ils ont également pour objectif de soulager la population, en particulier les communautés autochtones et rurales, des effets du conflit sur le plan humanitaire. Chaque décret précise en outre que des mécanismes de surveillance et de vérification du cessez-le-feu seront créés sur la base de protocoles à négocier entre les parties. Les mécanismes de surveillance et de vérification seront constitués des deux parties, d'autres entités nationales, telles que l'Église catholique, et d'une composante internationale comprenant la Mission de vérification, à condition que le Conseil de sécurité autorise sa participation.

État d'avancement des processus de dialogue et de cessez-le-feu menés avec les groupes armés

Les différents dialogues et les cessez-le-feu correspondants ont progressé à des rythmes différents.

Armée de libération nationale

Fondée en 1964, l'Armée de libération nationale (ELN) est la plus ancienne guérilla encore active en Colombie. Selon les estimations de l'armée colombienne, elle compte environ 2 900 combattants armés (5 800 membres). Elle opère dans de nombreux départements, notamment dans ses zones d'influence traditionnelle, à savoir Arauca, Bolivar, Chocó, Norte de Santander, ainsi que dans d'autres zones où elle a étendu sa présence ces dernières années. En octobre 2022, le Gouvernement et l'ELN ont annoncé qu'ils relançaient les pourparlers de paix en vue de mettre fin au conflit, après une interruption de quatre ans. Le Gouvernement a souligné le statut politique de l'ELN dans le cadre des dialogues visant à conclure un accord de paix avec le groupe.

Comme je l'ai indiqué au Conseil de sécurité, les parties sont parvenues à un accord lors du premier cycle des pourparlers qui s'est tenu à Caracas en novembre et décembre 2022, au cours duquel l'architecture des négociations a été établie, notamment le dispositif de soutien international comprenant les pays garants [Brésil, Chili, Cuba, Mexique, Norvège et Venezuela (République bolivarienne du)], les pays accompagnateurs (Allemagne, Espagne, Suède et Suisse) et les partenaires accompagnateurs permanents (le Secrétaire général, par l'intermédiaire de mon

Représentant spécial pour la Colombie, et l'Église catholique). Conformément au texte de l'accord conclu entre les parties que j'ai transmis au Conseil le 25 janvier 2023 (S/2023/60), le rôle de mon Représentant spécial à cet égard est d'offrir ses bons offices et de fournir le soutien diplomatique, logistique et opérationnel nécessaire aux dialogues.

Parmi les principaux résultats du deuxième cycle de pourparlers qui s'est achevé à Mexico en mars 2023, on peut citer l'accord concernant le nouveau programme relatif aux négociations (S/2023/299) et les accords sur les modalités d'un cessez-le-feu et la participation de la société civile au processus. Les parties ont décidé de s'employer à parvenir à un cessez-le-feu national bilatéral temporaire qui pourrait être renouvelé d'un commun accord. Elles ont en outre convenu que le cessez-le-feu temporaire conclu entre le Gouvernement et l'ELN pendant 101 jours en 2017 et 2018 servirait de point de référence pour la mise en place d'un nouveau cessez-le-feu. La Mission de vérification faisait partie du mécanisme de surveillance et de vérification établi lors du précédent cessez-le-feu, comme l'avait autorisé le Conseil de sécurité dans sa résolution 2381 (2017). Alors que les parties ont débuté le troisième cycle de négociations à Cuba le 2 mai 2023, des voix se sont élevées dans la société civile colombienne et la communauté internationale pour souligner l'importance de parvenir à un cessez-le-feu, notamment le Conseil de sécurité qui a fait une déclaration à la presse le 17 avril 2023. Le 26 mai 2023, les chefs des délégations du Gouvernement et de l'ELN ont écrit conjointement une lettre adressée à la présidence du Conseil de sécurité et à moi-même, dans laquelle ils ont réaffirmé qu'ils avaient l'intention de parvenir à un accord de cessez-le-feu au cours du présent cycle de pourparlers et indiqué qu'ils espéraient que le Conseil approuve l'élargissement du mandat de la Mission de vérification pour lui permettre de participer au mécanisme de surveillance et de vérification.

Le 9 juin 2023, à l'issue des pourparlers de Cuba, le Gouvernement et l'ELN ont annoncé qu'ils avaient décidé de mettre en place un cessez-le-feu national bilatéral temporaire (avec la participation de la Mission au mécanisme de surveillance et de vérification) et de créer une commission nationale chargée de favoriser une large participation de la société colombienne au processus de paix. J'ai publié une déclaration dans laquelle j'ai félicité les parties pour ces avancées importantes et je les ai invitées à travailler ensemble de bonne foi afin de respecter leurs obligations au titre du cessez-le-feu (dont les détails sont présentés ci-après).

Autres groupes armés

État-major central des Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée populaire

Le groupe armé qui se fait appeler État-major central des Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée populaire (EMC-FARC-EP) est constitué de plusieurs unités des anciennes FARC-EP qui ont refusé de signer l'Accord final, sont entrées en dissidence et ont conservé leurs armes. L'armée colombienne estime qu'il compte environ 2 200 combattants armés (3 500 membres) qui se répartissent en plusieurs groupes ; il est présent dans plusieurs régions, notamment dans les départements d'Arauca, de Caquetá, de Cauca, de Guaviare, de Meta et de Putumayo. Au cours des premiers mois de 2023, les deux parties ont négocié un protocole de cessez-le-feu qui met l'accent sur la fin des hostilités entre l'EMC-FARC-EP et les forces de sécurité publique. En avril 2023, elles ont nommé leurs représentants aux pourparlers de paix et au sein du mécanisme de surveillance et de vérification du cessez-le-feu. Le 24 avril 2023, elles ont annoncé la création officielle du mécanisme, composé du Gouvernement, de l'EMC-FARC-EP, de représentants de l'Église et d'une composante internationale devant inclure la Mission de vérification (sous

réserve de l'autorisation du Conseil de sécurité) et la Mission d'accompagnement du processus de paix de l'Organisation des États américains. Le Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a annoncé la même semaine que l'Union européenne soutenait les dialogues avec l'EMC-FARC-EP, notamment le rôle d'accompagnement de son envoyé spécial pour le processus de paix en Colombie.

Cependant, le processus a subi des revers ces dernières semaines. Le 22 mai 2023, après les meurtres de plusieurs jeunes autochtones dans le département de Putumayo, qui ont été imputés à l'EMC-FARC-EP, le Gouvernement a annoncé une suspension du cessez-le-feu dans quatre départements où il reprendrait les opérations offensives contre le groupe. En parallèle, le Gouvernement a réaffirmé sa volonté de respecter le cessez-le-feu avec l'EMC-FARC-EP dans le reste du pays et de mettre en place la table des négociations. Le 27 mai 2023, l'EMC-FARC-EP a remis en question la validité du protocole de cessez-le-feu en raison de la suspension partielle décidée par le Gouvernement. Les acteurs internationaux, notamment la Mission de vérification, l'Union européenne et l'Organisation des États américains ont encouragé les parties à maintenir le dialogue et à collaborer pour consolider leurs accords de cessez-le-feu. Les organisations locales présentes dans les zones susceptibles d'être concernées par la récente décision ont également exhorté le Gouvernement et l'EMC-FARC-EP à poursuivre les pourparlers de paix. Malgré la suspension partielle du cessez-le-feu, les échanges entre le Gouvernement et l'EMC-FARC-EP se sont poursuivis et aucune recrudescence des combats n'a été constatée à ce jour. Le 29 mai 2023, le Gouvernement a publié des décrets désignant les délégués de l'EMC-FARC-EP qui représenteraient le groupe dans les mécanismes locaux de surveillance et de vérification du cessez-le-feu et joueraient le rôle de défenseurs de la paix (facilitateurs des pourparlers de paix).

Segunda Marquetalia

Segunda Marquetalia a été créée par plusieurs anciens commandants des FARC-EP qui avaient signé l'Accord final avant de reprendre les armes en 2019, alors qu'ils étaient accusés par les autorités de se livrer à des activités illicites et qu'ils affirmaient de leur côté que les garanties juridiques et de sécurité prévues dans le cadre de l'Accord final n'étaient pas respectées. Ce groupe est présent dans les départements de l'est et du sud de la Colombie, et l'armée colombienne estime qu'il compte environ 1 100 combattants armés (1 600 membres). Considérant que le groupe Segunda Marquetalia a un statut politique, comme l'EMC-FARC-EP, le Gouvernement a maintenu le contact en vue d'engager des pourparlers de paix. Au moment de la rédaction du présent document, les deux parties n'avaient cependant pas établi de protocole de cessez-le-feu et de mécanisme de surveillance et de vérification, et n'avaient pas défini de modalités de négociation. Des problèmes juridiques qui pourraient nécessiter de nouvelles décisions judiciaires figurent parmi les obstacles qui entravent les progrès faits avec ce groupe.

Autodefensas Gaitanistas de Colombia

L'organisation Autodefensas Gaitanistas de Colombia, également connue sous le nom de Clan del Golfo, a été créée au milieu des années 2000, après la démobilisation de l'ancien groupe paramilitaire des Milices d'autodéfense unies de Colombie, donnant naissance à des groupes criminels qui lui ont succédé. L'armée colombienne estime que le groupe est constitué de 1 500 combattants armés (4 000 membres) (d'après plusieurs évaluations indépendantes, ce chiffre serait bien plus élevé). Il opère principalement dans le nord-est de la Colombie, en particulier dans les départements d'Antioquia, de Chocó et de Córdoba, où il exerce une forte influence sur un vaste territoire et une population importante, bien qu'il soit

également présent dans plusieurs autres régions. Bien qu'il revendique également un statut politique, le Gouvernement a indiqué qu'il qualifierait le groupe Autodefensas Gaitanistas de Colombia de structure criminelle armée et organisée à fort impact. Il a noué des contacts préliminaires avec le groupe afin de déterminer s'il était disposé à mettre fin à ses activités dans le cadre d'un accord en vertu duquel il accepterait de se soumettre à la justice. Le 19 mars 2023, le Président Petro a annoncé la suspension du cessez-le-feu avec les Autodefensas Gaitanistas de Colombia et a demandé aux forces armées de reprendre leurs opérations offensives contre le groupe, à la suite d'une attaque armée menée contre des membres des forces de sécurité publique lors d'une grève des mineurs dans le département d'Antioquia, au cours de laquelle des violences auraient été perpétrées par le groupe. Cette suspension est toujours en vigueur, mais le Haut-Commissaire pour la paix a confirmé que les contacts se poursuivaient avec le groupe.

Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada

En ce qui concerne le groupe Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada, beaucoup plus restreint – également formé après la démobilisation de forces paramilitaires, il serait composé d'environ 250 combattants armés (moins de 1 000 membres) –, le décret officiel de cessez-le-feu reste en vigueur. Cependant, on dispose de peu d'informations sur l'état d'avancement des discussions visant à amener le groupe à se soumettre à la justice. Le groupe est principalement présent dans plusieurs communes des départements de Cesar, La Guajira et Magdalena, autour de la chaîne de montagnes de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Dynamique du conflit dans le contexte des cessez-le-feu temporaires

La plupart du temps, les cessez-le-feu bilatéraux qui ont pris effet le 1^{er} janvier 2023 ont été mis en place en l'absence de protocoles définis et de mécanismes de vérification ; en conséquence, ils sont fragilisés et il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les parties les respectent et de déterminer leur impact sur la dynamique du conflit.

Cependant, des sources officielles et non officielles font état d'une réduction de la violence dans le contexte des processus de dialogue et de cessez-le-feu menés par le Gouvernement. Les affrontements entre les groupes armés illégaux, et entre ceux-ci et les forces de sécurité publique ont diminué, bien que la baisse des attaques contre les défenseurs des droits humains et les figures de la société civile n'ait pas été confirmée.

Dans le cadre du suivi continu des dispositions de l'Accord final relatives aux garanties de sécurité, entre janvier et avril 2023, la Mission de vérification a observé une baisse timide des violences commises par les groupes armés illégaux en contact avec le Gouvernement dans plusieurs départements (Arauca et Guaviare, par exemple), bien que dans d'autres (Cauca et Nariño, par exemple), les niveaux de violence soient toujours extrêmement élevés. La Mission a enregistré une baisse de 53 % du nombre d'assassinats d'ex-combattants des FARC-EP jusqu'en avril 2023, par rapport à la même période en 2022. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a indiqué que les déplacements massifs et les confinements avaient diminué de janvier à avril 2023 par rapport à la même période en 2022, ce qui s'expliquait probablement par la réduction des affrontements entre les forces de sécurité et les groupes armés illégaux. Il a déclaré qu'il demeurait préoccupé par les conséquences humanitaires des affrontements entre les groupes armés et par le resserrement du contrôle que ces groupes exerçaient sur la population.

Le 27 avril 2023, le Ministre de la défense a indiqué au Congrès que le nombre de morts et de blessés parmi les forces de sécurité publique avait diminué

respectivement de 21 % et de 59 % au premier trimestre de 2023 par rapport à l'année précédente. En outre, selon les chiffres officiels, le nombre total d'homicides dans le pays a diminué de 7,5 % entre janvier et avril 2023, par rapport à la même période en 2022. Le Ministère de la défense a mis l'accent en particulier sur la réduction des homicides dans certains départements à forte présence d'acteurs armés illégaux : Arauca : 37,8 % ; Caquetá : 33,8 % ; Chocó : 28,2 % ; Norte de Santander : 17,8 % et Antioquia : 15,1 %.

L'armée a également obtenu des victoires pendant la période de cessez-le-feu dans le cadre de l'action menée pour lutter contre le trafic de drogue et d'autres activités économiques illicites liées aux groupes armés. Le Ministre de la défense a souligné que les cessez-le-feu bilatéraux limitaient uniquement les offensives militaires planifiées contre les groupes armés et qu'ils ne signifiaient pas que les forces devaient se retirer des zones de conflit ou que la responsabilité constitutionnelle de protéger et de défendre le territoire et les citoyens était moindre.

Malgré une réduction de la violence entre les forces de sécurité et les acteurs armés, les plateformes humanitaires et les populations présentes dans les zones touchées par le conflit n'ont cessé d'exprimer leurs préoccupations, tout au long de la période initiale d'application des cessez-le-feu, à propos des affrontements entre les groupes armés et de la poursuite de leurs agissements contre la population civile (menaces, recrutement forcé, utilisation de mines antipersonnel, déplacements forcés et confinements). Elles ont souligné qu'il importait d'assurer la protection de la population civile conformément aux obligations que le droit international humanitaire impose aux parties à un conflit armé.

Rôle potentiel de la Mission dans le cadre de la vérification des cessez-le-feu

Le Gouvernement a demandé au Conseil de sécurité que la Mission de vérification participe à tous les mécanismes de surveillance des cessez-le-feu qu'il s'efforce de mettre en place avec les différents groupes armés. Le rôle potentiel de la Mission au sein de la composante internationale des mécanismes est évoqué dans les quatre décrets annexés à la lettre du Ministre des affaires étrangères en date du 14 février 2023, chacun d'entre eux faisant référence à un processus de dialogue différent.

La participation de la Mission à la surveillance et à la vérification du cessez-le-feu conclu entre le Gouvernement et l'ELN est demandée dans la lettre que les parties ont adressée au Conseil de sécurité le 26 mai 2023 et prévue par l'accord annoncé le 9 juin à Cuba. Je note également que les pourparlers avec l'ELN sont le seul processus dans le cadre duquel l'ONU a aussi été chargée d'exercer ses bons offices afin de faciliter les négociations.

Le souhait de voir la Mission jouer un rôle de vérification démontre une confiance dans sa capacité de consolider les cessez-le-feu, lesquels, s'ils sont correctement appliqués, pourraient contribuer à réduire la violence et à inspirer davantage de confiance dans les processus de dialogue naissants, tout en réduisant les obstacles à l'application de l'Accord final, comme je l'ai indiqué au Conseil.

La confiance dans la valeur ajoutée de la Mission repose sur plusieurs facteurs. Tout d'abord, elle dispose d'une expérience unique en matière de surveillance du cessez-le-feu en Colombie, fonction dont elle s'est acquittée dans les premières phases du processus de paix avec l'autorisation du Conseil de sécurité. En 2016 et 2017, la Mission a dirigé le mécanisme tripartite de surveillance du cessez-le-feu (ONU, Gouvernement et FARC-EP), qui était chargé de vérifier l'application du cessez-le-feu mis en place pour mettre fin au conflit dans le cadre de l'Accord final, et d'en rendre compte. En 2017 et 2018, la Mission a coordonné le mécanisme de

surveillance et de vérification établi dans le cadre d'un cessez-le-feu de 101 jours conclu entre le Gouvernement et l'ELN, auquel participaient également les deux parties et l'Église catholique. Bien que ce cessez-le-feu n'ait pas été renouvelé, j'ai indiqué au Conseil qu'il avait permis de réduire le nombre de morts et de blessés et d'améliorer la sécurité des populations vivant dans les zones touchées par le conflit (S/2018/279).

En plus de son expérience des cessez-le-feu, la Mission est présente sur le terrain en Colombie, ce qui la place déjà dans la plupart des zones clés où se trouvent les principaux groupes armés. Elle dispose d'une connaissance approfondie du terrain et de la dynamique du conflit, qu'elle a accumulée pendant près de sept ans, et de la confiance des autorités locales, des communautés et des populations vulnérables, notamment des figures de la société civile, des ex-combattants, des populations afro-colombiennes et autochtones, et des organisations de femmes. Comme pour les activités de vérification qu'elle mène dans le cadre du mandat actuel, la Mission tiendrait compte, aux fins de la surveillance des cessez-le-feu, des questions de genre et des effets différenciés du conflit et des cessez-le-feu sur les femmes, les enfants et les communautés ethniques. La collaboration avec les organismes des Nations Unies concernés permettrait à la Mission de mieux comprendre les effets des cessez-le-feu sur l'action humanitaire.

Grâce à ses capacités existantes, qu'il s'agisse de ses moyens logistiques ou de son personnel, composé à l'heure actuelle d'équipes travaillant avec des civils et d'observateurs internationaux non armés, la Mission pourrait rapidement débiter des activités de vérification si le Conseil de sécurité l'y autorisait, en attendant l'arrivée des renforts nécessaires. La Mission, qui a également mis en place des dispositifs de sécurité et d'évacuation sanitaire avec le pays hôte, possède des relations de travail fluides avec les forces de sécurité colombiennes et a déjà eu l'occasion de collaborer avec les groupes armés dans le cadre de son mandat actuel. Elle a été amenée à coopérer avec des partenaires potentiels de futures activités de vérification, notamment l'Église catholique, les organisations et plateformes de la société civile, les groupes de femmes et la Mission de l'Organisation des États américains.

Compte tenu des informations ci-dessus concernant l'état d'avancement des processus de dialogue, la Mission a deux possibilités immédiates d'apporter, par sa participation, une valeur ajoutée à des mécanismes de surveillance et de vérification. Premièrement, le mécanisme relatif au cessez-le-feu entre le Gouvernement et l'ELN, qui a été annoncé par les parties le 9 juin. Deuxièmement, le mécanisme de surveillance et de vérification relatif au cessez-le-feu avec l'EMC-FARC-EP.

Cessez-le-feu avec l'Armée de libération nationale

En ce qui concerne le cessez-le-feu avec l'ELN, le Gouvernement et l'ELN ont annoncé le 9 juin 2023 des détails sur sa zone d'application, sa durée et ses objectifs, ainsi que sur le rôle et les modalités de fonctionnement du mécanisme de surveillance et de vérification. Les parties ont décidé de mettre en place un cessez-le-feu national bilatéral temporaire de six mois, qui sera appliqué par étapes et qui pourra être renouvelé après évaluation conjointe des parties. Pendant une phase préparatoire allant du 9 juin au 5 juillet, les parties établiront les protocoles sous leur forme définitive, mèneront des actions de sensibilisation dans leurs rangs et commenceront à mettre en place le mécanisme. Les parties ont également convenu d'établir un canal de communication par l'intermédiaire de mon Représentant spécial au cours de cette phase. Au cours de la prochaine phase, qui débutera le 6 juillet, les parties mettront fin aux offensives qu'elles mènent l'une contre l'autre. Enfin, une fois tous les protocoles en place et le mécanisme pleinement opérationnel, le cessez-le-feu complet prendra effet le 3 août pour une période initiale de 180 jours. Les parties ont

indiqué qu'elles souhaitaient renouveler le cessez-le-feu par la suite, sur la base d'une évaluation conjointe.

L'objectif affiché du cessez-le-feu est d'atténuer l'intensité du conflit, de faciliter l'action humanitaire et de promouvoir la participation de la société colombienne au processus de paix. Les autres objectifs sont de créer des conditions plus favorables pour permettre aux groupes vulnérables, notamment aux figures de la société civile, aux militants environnementaux, aux communautés ethniques, aux femmes, aux enfants et aux défenseurs des droits humains, d'exercer leurs droits. Dans un protocole sur les mesures particulières prévues par le cessez-le-feu, dont l'application sera surveillée par le mécanisme, les parties s'engagent notamment à agir conformément au droit humanitaire international, à cesser de mener des offensives militaires l'une contre l'autre, à ne pas entraver les travaux du mécanisme et à ne pas compromettre la mise en œuvre des accords humanitaires conclus à la table des négociations. Les parties s'engagent également à continuer d'étudier d'autres mesures qui pourraient être prises dans le cadre du cessez-le-feu et des activités de surveillance et de vérification.

Conformément au protocole, le mécanisme serait composé de représentants du Gouvernement, de l'ELN, de la Mission de vérification et de l'Église catholique. Il opérerait aux niveaux national, régional et local et aurait notamment les fonctions suivantes : favoriser la communication ; promouvoir le respect du cessez-le-feu et de ses protocoles ; mener des activités de surveillance et de vérification en cas d'éventuelles violations ; formuler des avis techniques sur les incidents survenus et adresser des recommandations aux parties ; informer périodiquement le public. La Mission serait présente à tous les niveaux du mécanisme. Les parties ont prévu que le mécanisme se coordonnerait également avec des réseaux d'organisations sociales qui pourraient l'aider à renforcer ses activités de contrôle et de prévention en l'avertissant d'éventuels affrontements entre les parties et de risques pour la sécurité des populations.

Cessez-le-feu avec d'autres groupes

État-major central des Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée populaire

En ce qui concerne l'EMC-FARC-EP, le mécanisme de surveillance et de vérification mis en place le 24 avril 2023 (Mécanisme d'observation, de surveillance et de vérification) avait commencé à être appliqué au niveau national avant la décision récente du Gouvernement de suspendre partiellement le cessez-le-feu dans quatre départements. Bien que les travaux n'aient pas repris, le Gouvernement s'efforce de relancer le mécanisme tout en maintenant des contacts afin de mettre en place la table de dialogue. Les fonctions du mécanisme et l'objectif des activités de surveillance sont définis dans un protocole qui reste confidentiel, mais au titre duquel les forces du Gouvernement et de l'EMC-FARC-EP ont pris conjointement les engagements prioritaires suivants : mettre fin aux offensives qu'elles mènent l'une contre l'autre, éviter tout contact, ne pas entraver les missions médicales ou humanitaires et le travail des autorités civiles, et ne pas nuire à la population civile dans le cadre de leurs opérations militaires. Le mécanisme est chargé d'analyser les faits de manière impartiale, de formuler des avis techniques sur les incidents et d'adresser des recommandations aux deux parties afin de prévenir les éventuelles violations et d'y remédier. Sachant que la Mission a exercé ses bons offices pour faciliter les premiers contacts entre le Gouvernement et l'EMC-FARC-EP et qu'elle a participé en tant qu'observatrice aux premières activités du mécanisme, elle est prête, sous réserve de l'autorisation du Conseil, à apporter son concours aux travaux du mécanisme.

Autres groupes armés

S'agissant des autres groupes armés, le Gouvernement souhaiterait que la Mission assure les mêmes fonctions de surveillance du cessez-le-feu que celles prévues dans les accords conclus avec l'ELN et l'EMC-FARC-EP (en tant que membre de la composante internationale du mécanisme de surveillance et de vérification), mais les cessez-le-feu en question en sont encore à un stade embryonnaire ou ne sont pas encore entrés en vigueur. En ce qui concerne les groupes Segunda Marquetalia et Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada, les décrets de cessez-le-feu restent en vigueur, sans que des protocoles ou des mécanismes de surveillance et de vérification aient été mis en place. Dans le cas des Autodefensas Gaitanistas de Colombia, le cessez-le-feu est toujours suspendu suite à la décision du Gouvernement. À l'heure actuelle, la Mission n'a donc aucun rôle à jouer dans ces cessez-le-feu, bien que la situation puisse évoluer.

Si le Conseil demandait à la Mission de participer aux mécanismes, une fois qu'ils auront été mis en place, les considérations évoquées plus haut concernant sa valeur ajoutée s'appliqueraient également (expérience en matière de cessez-le-feu, capacités permanentes, présence sur le terrain, connaissance du terrain et relations de confiance avec les interlocuteurs). Jusqu'à présent, la Mission s'est avant tout attachée à contrôler l'application de l'Accord final conclu avec les anciennes FARC-EP et à faciliter le dialogue et la mise en place de cessez-le-feu avec l'ELN ; en conséquence, elle connaît mieux l'ELN et les groupes issus des anciennes FARC-EP que les autres groupes armés. Elle est également davantage présente dans les zones d'application de ces cessez-le-feu que dans les régions du nord de la Colombie et de la côte caribéenne qui sont stratégiques pour la vérification des cessez-le-feu avec les Autodefensas Gaitanistas de Colombia et les Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada.

Je sais qu'au cours des consultations, certains États Membres ont exprimé des réserves ou demandé des précisions sur les implications des dialogues et des cessez-le-feu avec des groupes qui pourraient être qualifiés, dans le cadre de la politique de paix totale, de criminels plutôt que de politiques.

À cet égard, je rappelle que le Gouvernement a clairement indiqué qu'il avait l'intention de conclure différents types d'accords avec les diverses catégories de groupes armés, mais que les accords de cessez-le-feu avaient le même objectif, quel que soit le statut du groupe. L'objectif affiché est de réduire la violence et d'atténuer les souffrances de la population tout en favorisant l'instauration de la confiance, afin d'améliorer les chances de faire aboutir le dialogue.

Les principaux groupes, qu'ils aient le statut de groupe politique ou de structure criminelle au titre du dispositif de paix du Gouvernement, sont considérés par le Comité international de la Croix-Rouge comme des parties à des conflits armés internes soumises aux règles du droit international humanitaire. Dans les zones où leurs activités constituent une menace pour les forces de sécurité, les ex-combattants, les défenseurs des droits humains, les figures de la société civile, la sécurité des populations et l'application de l'Accord final, les cessez-le-feu devraient permettre de contribuer concrètement à réduire cette menace. Les cessez-le-feu pourraient également contribuer à créer un environnement plus pacifique pour l'organisation de campagnes électorales et des élections régionales et locales prévues en octobre 2023.

En outre, compte tenu de la complexité de la situation sur le terrain dans certaines régions de Colombie, un cessez-le-feu et le processus de dialogue correspondant peuvent être sabotés par des groupes armés extérieurs ne relevant pas de son champ d'application. Dans les départements du Cauca et de Nariño, par exemple, les groupes EMC-FARC-EP et Segunda Marquetalia sont en conflit. Dans

les départements d'Antioquia et de Chocó, des combats opposent le Clan del Golfo à l'ELN. Dans les départements d'Arauca, du Cauca et du Valle del Cauca, l'EMC-FARC-EP et l'ELN s'affrontent.

La stratégie du Gouvernement, aussi complexe soit-elle, vise donc à mener simultanément des processus de dialogue et de désescalade, l'objectif d'ensemble étant de réduire dans toute la mesure possible la violence qui entraîne des souffrances pour la population civile et fait obstacle à la consolidation de la paix.

Configuration de la Mission : options et implications

Compte tenu de ce qui précède, je souhaiterais soumettre les deux options ci-après à l'examen du Conseil de sécurité :

1. Un élargissement limité (ou progressif) du mandat actuel, qui permettrait à la Mission de participer au suivi et à la vérification du cessez-le-feu qu'il est prévu de conclure avec l'ELN, ainsi que du cessez-le-feu avec l'EMC-FARC-EP. Cette option laisserait la porte ouverte à une participation future de la Mission de vérification aux autres processus pour lesquels le Gouvernement a également demandé de l'aide. Le Secrétaire général tiendrait le Conseil de sécurité informé de l'évolution des cessez-le-feu concernant les autres groupes (Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada et Segunda Marquetalia) et formulerait des recommandations sur la participation éventuelle de la Mission de vérification aux mécanismes de surveillance et de vérification relatifs aux différents cessez-le-feu, en évaluant les conséquences, les possibilités et les risques. Cette option permettrait à la Mission d'apporter une contribution immédiate en concentrant ses efforts sur les dispositifs opérationnels à l'heure actuelle et pour lesquels sa participation serait particulièrement utile, tout en laissant ouverte la possibilité de participer à d'autres processus dont l'issue est encore incertaine.

2. Un élargissement plus important, en une seule fois, aux termes duquel la Mission de vérification serait autorisée à participer à l'ensemble des mécanismes de surveillance et de vérification du cessez-le-feu et serait dotée des moyens nécessaires à cette fin, conformément aux demandes du Gouvernement. Dans ce scénario, la Mission de vérification apporterait d'abord sa contribution aux cessez-le-feu applicables immédiatement, à savoir ceux qui concernent l'ELN et l'EMC-FARC-EP, et pourrait ensuite intégrer, sans qu'une nouvelle autorisation soit nécessaire, d'autres mécanismes de surveillance et de vérification à mesure qu'ils seront mis en place entre le Gouvernement et les autres groupes armés illégaux. Cette approche serait davantage conforme à la demande du Gouvernement, qui souhaiterait que la Mission de vérification participe à tous les mécanismes de surveillance et de vérification. Il ne serait pas nécessaire de demander des autorisations supplémentaires au Conseil de sécurité au fur et à mesure que les autres processus de dialogue progressent. Cependant, cela signifierait également une plus grande incertitude quant aux activités concernant les autres processus et les accords de cessez-le-feu correspondants.

Dans chacun de ces scénarios, la Mission s'acquitterait des mêmes fonctions dans le cadre de la composante internationale des mécanismes de surveillance et de vérification. Des équipes spéciales chargées de contrôler l'application des cessez-le-feu participeraient aux activités des mécanismes de surveillance et de vérification aux niveaux national et régional ou local dans leur lieu d'affectation sur le terrain. Étant donné que les cessez-le-feu mis en place à l'heure actuelle en sont à leurs débuts et visent à instaurer un climat de confiance, les mécanismes mettraient l'accent sur la communication et la coopération entre les parties au cessez-le-feu, afin de prévenir les violations et d'encourager le plein respect des engagements pris.

Pendant une brève période initiale suivant l'autorisation du Conseil de sécurité (45 jours maximum), la Mission pourrait débiter ses activités en s'appuyant sur les capacités dont elle dispose actuellement au siège de Bogota et dans son réseau de 11 bureaux régionaux et 6 bureaux sous-régionaux. De petites équipes mobiles composées de membres du personnel civil et d'observateurs internationaux opéreraient à partir des bureaux locaux, participeraient aux activités du mécanisme et rendraient compte en interne aux chefs des bureaux régionaux.

Après cette période initiale, la Mission intensifierait progressivement ses activités, grâce à une augmentation des effectifs, des équipes mobiles supplémentaires étant affectées aux mécanismes de surveillance et de vérification dont la présence serait étendue à des zones clés pour les différents cessez-le-feu. Les équipes mobiles seraient déployées de manière flexible afin de s'adapter à l'évolution des priorités en matière de vérification.

Je note que le Gouvernement et l'ELN font preuve de prudence en adoptant une approche progressive pour la mise en œuvre de leur accord, afin de bien planifier le passage au cessez-le-feu. La Mission peut ainsi se préparer à son rôle éventuel de surveillance et de vérification avant la pleine entrée en vigueur du cessez-le-feu, le 3 août. En attendant la décision du Conseil de sécurité, mon Représentant spécial et son équipe peuvent débiter la planification provisoire et établir des contacts avec les partenaires chargés de la surveillance et de la vérification.

Au siège de la Mission à Bogota, une zone de vérification du cessez-le-feu serait mise en place et dotée des capacités nécessaires pour participer aux mécanismes au niveau national et conseiller et soutenir les équipes mobiles sur le terrain. Un(e) responsable chargé(e) d'encadrer une petite équipe composée d'observateurs internationaux et de membres du personnel civil ferait rapport à mon Représentant spécial par l'intermédiaire de l'adjoint de celui-ci, qui assure la supervision quotidienne des activités de vérification du cessez-le-feu de la Mission.

Dans le cadre de cette approche, les activités relatives au cessez-le-feu seraient intégrées dans la structure actuelle de la Mission au même titre que les aspects de son mandat qui concernent la vérification, par l'intermédiaire d'un dispositif visant à collaborer avec les interlocuteurs nationaux et à orienter et coordonner les travaux des équipes basées dans les bureaux régionaux et locaux.

Conformément aux décrets que le Ministre des affaires étrangères a transmis au Conseil de sécurité, la protection des membres de chaque mécanisme de surveillance et de vérification est assurée par une force spéciale de la police nationale colombienne connue sous le nom d'Unité de police chargée de la consolidation de la paix, qui a été créée dans le cadre de l'Accord final.

Observateurs

Afin de disposer des moyens nécessaires pour contrôler l'application de plusieurs cessez-le-feu sur le terrain, la Mission a besoin de personnel supplémentaire, le plafond de 120 observateurs fixé pour le mandat actuel étant insuffisant. Si la première option est retenue, la Mission estime qu'elle aura besoin de 95 observateurs internationaux supplémentaires ayant une expérience dans l'armée ou la police, ainsi que de membres du personnel civil recruté sur le plan international et de Volontaires des Nations Unies supplémentaires. Il faudrait augmenter le nombre d'observateurs internationaux pour la durée des cessez-le-feu et porter les effectifs actuels à 215 personnes. Si la deuxième solution (élargissement plus important) est choisie, la Mission aurait besoin de 130 observateurs internationaux supplémentaires pour surveiller l'ensemble des cessez-le-feu, ce qui nécessiterait de porter leur nombre à 250. Ce chiffre ne serait atteint que si tous les mécanismes de surveillance

et de vérification prévus étaient mis en place. Le nombre d'observateurs présents sur le terrain au sein de l'effectif global pourra être adapté de manière flexible. Si l'un des cessez-le-feu temporaires est suspendu, le nombre d'observateurs pourra être réduit en conséquence. Dans un cas comme dans l'autre, la Mission s'efforcera de maintenir une part importante de femmes parmi les observateurs internationaux (près de 40 % à l'heure actuelle).

Des aménagements seraient également nécessaires dans les domaines de la logistique (pour les transports, principalement) et des communications, mais il n'est pas prévu d'ouvrir de nouveaux bureaux locaux. Les composantes de la Mission chargées de l'appui opérationnel, de la sécurité et de l'appui administratif auraient besoin de renforts.

Je tiendrais le Conseil informé des activités de vérification du cessez-le-feu dans le cadre du rapport que je dois soumettre tous les trois mois au sujet des activités de la Mission.

Conclusions

Je remercie le Conseil de sécurité de m'avoir donné la possibilité de présenter les recommandations susmentionnées et j'espère qu'il envisagera favorablement un élargissement du mandat de la Mission afin de lui permettre de participer à la surveillance et à la vérification des cessez-le-feu.

Je souhaiterais également que le Conseil de sécurité reconnaisse à cet égard le rôle de bons offices dont s'est acquitté mon Représentant spécial en facilitant les pourparlers entre le Gouvernement colombien et l'ELN.

L'action que mène le Gouvernement pour élargir la portée de la paix par le dialogue avec les groupes armés mérite d'être appuyée par l'ONU. Les accords préliminaires de cessez-le-feu constituent un élément essentiel de la stratégie, car ils peuvent contribuer à réduire rapidement la violence et à créer un climat propice aux pourparlers. À cet égard, je trouve encourageantes les réductions déjà constatées en ce qui concerne certains indicateurs de la violence.

L'expérience nous a montré qu'il était primordial de mettre en place des protocoles rigoureux et des mécanismes de surveillance et de vérification solides et inclusifs pour assurer la réussite des accords de cessez-le-feu. La plupart des parties prenantes consultées dans le cadre de l'élaboration de ces recommandations ont convenu que la participation de la Mission renforcerait les mécanismes.

Bien évidemment, rien ne peut remplacer la volonté politique des parties ; en recommandant au Conseil de s'investir dans la vérification des cessez-le-feu, je demande aux parties de respecter de bonne foi leurs engagements et obligations.

Les cessez-le-feu préliminaires ne doivent pas être utilisés par les parties pour obtenir un avantage militaire ou par les groupes armés pour resserrer le contrôle social. Il est impératif qu'ils contribuent à renforcer la protection des civils et à atténuer de façon tangible les souffrances de la population. Des mesures doivent être prises pour interdire explicitement des actions telles que le recrutement et l'utilisation d'enfants, les violences sexuelles en période de conflit et l'emploi sans discrimination de mines antipersonnel. Les parties au conflit armé en Colombie sont soumises au droit international humanitaire et doivent le respecter pleinement. La Mission tiendra le Conseil de sécurité étroitement informé de la situation sur le terrain.

Je voudrais conclure en soulignant la complémentarité et les synergies potentielles entre le mandat actuel de la Mission, centré sur l'Accord final avec les FARC-EP – qui restera au cœur de ses travaux – et le suivi des cessez-le-feu avec les groupes armés.

Les cessez-le-feu doivent être mis en œuvre dans les régions de Colombie où la Mission vérifie actuellement l'application de l'Accord final et où la persistance de la violence est devenue le principal obstacle aux progrès. À l'heure actuelle, la violence touche presque tous les aspects de l'application de l'Accord, mais tout particulièrement les garanties de sécurité pour les ex-combattants qui ont déposé les armes, les figures de la société civile et les populations touchées par le conflit. Les cessez-le-feu peuvent jouer un rôle important pour ce qui est d'améliorer les conditions de sécurité de ces groupes vulnérables, et la participation de la Mission aux mécanismes de surveillance et de vérification offrirait une possibilité unique de renforcer l'application des garanties prévues par l'Accord final.

Le soutien du Conseil de sécurité au processus de paix colombien a grandement contribué aux progrès historiques accomplis à ce jour. Aujourd'hui, à la faveur de ses initiatives de dialogue et de cessez-le-feu, la Colombie adapte sa stratégie à l'évolution de la situation. Je suis convaincu que l'ONU devrait aussi être prête à s'adapter à la réalité actuelle sur le terrain, car si l'on veut préserver les acquis de la paix, obtenus au prix d'efforts considérables, il faudra mettre en place une stratégie efficace pour endiguer les formes de violence qui subsistent. L'investissement que représente la participation de la Mission à la vérification du cessez-le-feu permettrait au Conseil de préserver les avancées obtenues.

(Signé) António **Guterres**
