



Consejo de Seguridad

Distr. general
14 de junio de 2023
Español
Original: inglés

Carta de fecha 13 de junio de 2023 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Remito esta carta en respuesta a la solicitud que recibí del Consejo de Seguridad, en una carta de fecha 12 de abril de 2023 ([S/2023/270](#)), en el sentido de que, en el plazo de 60 días, le presentara mis recomendaciones sobre la solicitud del Gobierno de Colombia de que se ampliara el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia para apoyar los esfuerzos de diálogo que viene realizando con los grupos armados en el marco de su política de paz total, y en particular la verificación de los ceses al fuego.

El Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia trasladó al Consejo de Seguridad la solicitud del Gobierno en su carta de 14 de febrero de 2023 ([S/2023/112](#)). En dicha carta, el Ministro señaló que el Gobierno está convencido de que el apoyo de la Misión contribuiría al cumplimiento efectivo de acuerdos que reportarían un gran beneficio a las comunidades y las poblaciones vulnerables.

De acuerdo con la solicitud del Consejo de Seguridad, las recomendaciones y opciones que aquí presento se formularon teniendo en cuenta las opiniones de los miembros del Consejo y las partes interesadas colombianas pertinentes (especialmente el Gobierno, las partes en los ceses al fuego e instancias que podrían participar en los mecanismos de monitoreo y verificación).

Antecedentes sobre la política de paz total y el estado de los procesos de diálogo y los acuerdos de cese al fuego

La política de paz total de la Administración del Presidente Gustavo Petro tiene como finalidad consolidar la paz mediante la implementación integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito en 2016 entre el Gobierno y las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), y mediante iniciativas para ampliar el alcance de la paz en el campo a través de diálogos diferenciados con otros grupos armados.

Como ha explicado el Gobierno, esta política pretende responder a la violencia que tiene lugar en algunas partes de Colombia, que he descrito al Consejo de Seguridad como la mayor amenaza a la implementación del Acuerdo Final. Tras la dejación de las armas por parte de las FARC-EP, otros grupos armados se han expandido a zonas en las que el Estado no había colmado el vacío resultante y donde su presencia sigue siendo limitada en la actualidad. El resurgimiento de la violencia a medida que los grupos armados compiten por el control social y territorial y el control de las economías ilícitas ha socavado procesos clave en el marco del Acuerdo



Final, como la reincorporación socioeconómica y política de los excombatientes, la sustitución de los cultivos ilícitos y las reformas rurales.

La violencia entre grupos armados ilegales y entre ellos y la Fuerza Pública afecta gravemente a la población civil, y sobre todo a las comunidades indígenas y afrocolombianas. A los grupos con los que está dialogando el Gobierno en el contexto de su política de paz total se les ha acusado, en diferente grado, de matar a excombatientes de las FARC-EP y líderes sociales, cometer masacres, causar el aumento del desplazamiento interno, el confinamiento, el reclutamiento y la utilización de niños, imponer restricciones al acceso humanitario, ocasionar víctimas de las minas y perpetrar actos de violencia sexual y de género en zonas priorizadas para la implementación del Acuerdo Final. Como señalé en el último informe trimestral que presenté al Consejo de Seguridad ([S/2023/222](#)), encomio las iniciativas de diálogo del Gobierno y acojo con beneplácito que esté tratando de alcanzar ceses al fuego, ya que la realidad ineludible sobre el terreno en estos momentos es que la consolidación de la paz exige tanto la implementación integral del Acuerdo Final como esfuerzos eficaces para frenar otras expresiones de violencia.

En los nueve meses transcurridos desde la toma de posesión de la actual Administración, la política de paz total ha avanzado en diferentes frentes.

El marco jurídico para la política de paz total se estableció en la Ley 2272, de 2022, que fue aprobada por el Congreso y firmada por el Presidente Petro el 4 de noviembre de 2022. Esta Ley dispone que el Gobierno puede llevar a cabo dos tipos de procesos de diálogo, a saber: 1) diálogos de carácter político con grupos armados ilegales para pactar acuerdos de paz, y 2) acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y su desmantelamiento. La Ley autoriza a realizar todos los acercamientos necesarios para tal fin con dichos grupos y estructuras, así como a negociar con sus voceros. También establece que, en el marco de tales procesos de diálogo, se garantizarán la participación efectiva de la sociedad civil (incluyendo a las mujeres y los pueblos étnicos) y el principio de centralidad de las víctimas. La finalidad prevalente de la política se define como el logro de la paz estable y duradera con estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

El Gobierno también ha presentado un proyecto de ley al Congreso para definir el marco de las negociaciones sobre el sometimiento a la justicia. Este proyecto sigue discutiéndose en el Congreso y ya ha sido objeto de modificaciones sustanciales dimanantes de los intercambios mantenidos entre el Gobierno, los partidos políticos y las entidades estatales, incluida la Fiscalía General. La decisión de qué grupos se considerarán organizaciones criminales, de manera que se someterían a la justicia en lugar de suscribir con ellos acuerdos de paz de carácter político negociados, corresponderá a un órgano ejecutivo que estará integrado por el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y el Alto Comisionado para la Paz y reportará sus recomendaciones al Presidente.

El Plan Nacional de Desarrollo, aprobado por el Congreso en mayo de 2023, consagró ulteriormente en la política nacional el enfoque de paz total del Gobierno. De igual modo, la nueva política de seguridad y defensa de Colombia, que fue presentada por el Ministro de Defensa en abril de 2023, hace hincapié en la seguridad humana y la protección de los civiles, alineando así la política nacional de seguridad y defensa con la estrategia de paz del Gobierno.

Además de sentar las bases jurídica y normativa, la actual Administración anunció, poco después de su toma de posesión, que bajo el liderazgo del Alto Comisionado para la Paz había iniciado acercamientos exploratorios con varios grupos armados para determinar su interés en la paz.

El 31 de diciembre de 2022 el Presidente Petro anunció que, sobre la base de los resultados de estos acercamientos, el 1 de enero de 2023 darían comienzo ceses al fuego bilaterales de seis meses de duración con cinco grupos armados: el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (que aclaró que el cese al fuego estaba sujeto aún a llegar a un acuerdo en la mesa de diálogos), dos grupos derivados de las antiguas FARC-EP, a saber, el Estado Mayor Central Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo (EMC FARC-EP) y Segunda Marquetalia, y dos grupos considerados derivados de antiguos grupos paramilitares, a saber, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (conocidas también como Clan del Golfo) y las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada.

Los decretos gubernamentales de fecha 31 de diciembre de 2022 relativos a estos compromisos de cese al fuego (con la excepción del ELN) se adjuntaron como anexos a la carta remitida por el Ministro de Relaciones Exteriores al Consejo de Seguridad el 14 de febrero de 2023. En ellos se explican los objetivos y la base jurídica de los ceses al fuego (tanto la Constitución como diversas leyes, entre ellas la Ley 2272, de 2022), y se indica que estos suponen suspender acciones ofensivas y evitar incidentes armados entre la Fuerza Pública y el correspondiente grupo armado ilegal y que tienen también como objetivo reducir los efectos humanitarios del conflicto en la población en general y en los pueblos étnicos y las comunidades campesinas en particular. Cada uno de los decretos indica además que se establecerá un mecanismo de monitoreo y verificación del cese al fuego sobre la base de los protocolos que negocian las partes. Estos mecanismos estarán integrados por las dos partes, otras entidades nacionales, como la Iglesia católica, y un componente internacional conformado por, entre otras instancias, la Misión de Verificación, si el Consejo de Seguridad aprueba que participe.

Estado de los diálogos y los ceses al fuego con grupos armados

Los diversos diálogos y las iniciativas de cese al fuego conexas han avanzado a diferente ritmo.

Ejército de Liberación Nacional

El Ejército de Liberación Nacional (ELN), fundado en 1964, es la insurgencia más antigua de todas las que siguen en activo en Colombia —el Ejército calcula que tiene en torno a 2.900 combatientes armados (5.800 miembros)— y opera en numerosos departamentos, incluidas zonas de influencia tradicional en Arauca, Bolívar, Chocó y Norte de Santander y otras a las que se ha expandido en los últimos años. En octubre de 2022 el Gobierno y el ELN anunciaron la reanudación de las conversaciones de paz para poner fin al conflicto tras un paréntesis de cuatro años. El Gobierno ha subrayado el carácter político del ELN en el contexto de sus diálogos encaminados a pactar un acuerdo de paz con el grupo.

Como indiqué al Consejo de Seguridad, durante el primer ciclo de conversaciones, que se celebró en Caracas en noviembre y diciembre de 2022, las partes alcanzaron un acuerdo para establecer la arquitectura de las conversaciones, incluido el apoyo internacional que recibirían por conducto de los países garantes (Brasil, Chile, Cuba, México, Noruega y Venezuela (República Bolivariana de)), los países acompañantes (Alemania, España, Suecia y Suiza) y las partes de acompañamiento permanente (el Secretario General, por el intermedio de mi Representante Especial en Colombia, y la Iglesia católica). De conformidad con el acuerdo suscrito entre las partes, que transmití al Consejo el 25 de enero de 2023 ([S/2023/60](#)), en el marco de dicha función mi Representante Especial ha de prestar a los diálogos apoyo político, en forma de buenos oficios, diplomático, logístico y operacional.

Entre los principales resultados del segundo ciclo de conversaciones, que concluyó en la Ciudad de México en marzo de 2023, se cuentan un acuerdo sobre una agenda sustantiva de negociaciones revisada (S/2023/299) y acuerdos sobre los parámetros para un cese al fuego y la participación de la sociedad civil en el proceso. En cuanto al cese al fuego, las partes acordaron buscar un cese al fuego bilateral, nacional y temporal que podría renovarse de mutuo acuerdo. Acordaron también que el cese al fuego temporal que el Gobierno y el ELN llevaron a cabo durante 101 días en 2017 y 2018 sería el punto de partida para construir el nuevo cese al fuego. La Misión de Verificación formó parte del mecanismo de monitoreo y verificación del anterior cese al fuego, con arreglo a la autorización dada por el Consejo de Seguridad en su resolución 2381 (2017). El tercer ciclo de conversaciones entre las partes dio comienzo el 2 de mayo de 2023 en Cuba, y en ese contexto distintas voces de la sociedad civil colombiana y de la comunidad internacional destacaron la importancia de que se acordara un cese al fuego, entre ellas el Consejo de Seguridad, que lo hizo en un comunicado de prensa el 17 de abril de 2023. El 26 de mayo de 2023 los jefes de las delegaciones de paz del Gobierno y el ELN escribieron conjuntamente a la Presidencia del Consejo de Seguridad y a mí para reafirmar su intención de alcanzar un acuerdo de cese al fuego durante ese ciclo de conversaciones y para expresar su esperanza de que el Consejo considerara favorablemente ampliar el mandato de la Misión de Verificación para que participara en el mecanismo de monitoreo y verificación.

El 9 de junio de 2023, al concluir las conversaciones en Cuba, el Gobierno y el ELN anunciaron que habían acordado un cese al fuego bilateral, nacional y temporal (con la participación de la Misión en el mecanismo de monitoreo y verificación) y el establecimiento de un comité nacional para diseñar la participación general de la sociedad colombiana en el proceso de paz. Emití una declaración encomiando a las partes por estos importantes pasos adelante e instándolas a trabajar juntas de buena fe para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del cese al fuego (los detalles al respecto se presentan más abajo).

Otros grupos armados

Estado Mayor Central Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo

El grupo armado que se denomina Estado Mayor Central Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (EMC FARC-EP) fue constituido por varias unidades de las antiguas FARC-EP que se negaron a firmar el Acuerdo Final, se escindieron y siguieron combatiendo. El Ejército de Colombia calcula que cuenta con unos 2.200 combatientes armados (3.500 miembros) agrupados en varias estructuras; opera en varias regiones, incluidos los departamentos de Arauca, el Caquetá, el Cauca, Guaviare, el Meta y el Putumayo. En los primeros meses de 2023 las dos partes negociaron un protocolo para el cese al fuego que se centra en la suspensión de las acciones ofensivas entre el EMC FARC-EP y la Fuerza Pública. En abril de 2023 nombraron a las personas que las representarían en los diálogos de paz y en el mecanismo de monitoreo y verificación. El 24 de abril de 2023 anunciaron que este mecanismo había sido establecido oficialmente, integrado por el Gobierno, el EMC FARC-EP, representantes de la Iglesia y un componente internacional compuesto por la Misión de Verificación (a falta de la autorización del Consejo de Seguridad) y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos. Esa misma semana el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad anunció que la Unión Europea prestaría apoyo a los diálogos con el EMC FARC-EP, lo cual se plasmaría, entre otras cosas, en acompañamiento por parte de su Enviado Especial para el Proceso de Paz en Colombia.

No obstante, en las últimas semanas el proceso ha sufrido reveses. El 22 de mayo de 2023, tras el asesinato de varios jóvenes indígenas en el departamento del Putumayo a manos del EMC FARC-EP, el Gobierno anunció que suspendía el cese al fuego en cuatro departamentos, en los que reanudaría las operaciones ofensivas contra el grupo. Al mismo tiempo, el Gobierno reiteró su compromiso de respetar el cese al fuego con el EMC FARC-EP en el resto del país y de establecer la mesa de negociación. El 27 de mayo de 2023 el EMC FARC-EP cuestionó la validez del protocolo de cese al fuego a raíz de la suspensión parcial por parte del Gobierno. Actores internacionales, incluidas la Misión de Verificación, la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos, han alentado a las partes a que sigan dialogando y a trabajar para fortalecer sus arreglos de cese al fuego. Organizaciones de base de zonas que se verán afectadas probablemente por la decisión más reciente han instado también al Gobierno y al EMC FARC-EP a que prosigan los diálogos de paz. Pese a la suspensión parcial del cese al fuego, hasta la fecha el Gobierno y el EMC FARC-EP han mantenido la comunicación y los enfrentamientos no han repuntado. El 29 de mayo de 2023 el Gobierno expidió decretos en los que designó a los delegados del EMC FARC-EP que actuarían como representantes del grupo en los mecanismos locales de monitoreo y verificación del cese al fuego y como gestores de paz (facilitadores de los diálogos de paz).

Segunda Marquetalia

Segunda Marquetalia fue creada por varios comandantes de las antiguas FARC-EP que firmaron el Acuerdo Final pero en 2019 retomaron las armas, entre acusaciones por parte de las autoridades de que participaban en actividades ilícitas y alegaciones por su parte de que carecían de las garantías jurídicas y de seguridad previstas en el Acuerdo Final. Este grupo está presente en departamentos del este y el sur de Colombia, y el Ejército calcula que tiene unos 1.100 combatientes armados (1.600 miembros). El Gobierno ha indicado que considera que Segunda Marquetalia, al igual que el EMC FARC-EP, tiene carácter político y ha hecho acercamientos encaminados a entablar conversaciones de paz. No obstante, en el momento de redactar la presente carta las partes no habían establecido todavía el protocolo de cese al fuego, el mecanismo de monitoreo y verificación o la mesa de negociación. Entre los obstáculos que dificultan que se avance en lo que respecta a este grupo figuran problemas legales que quizás requieran nuevas sentencias judiciales.

Autodefensas Gaitanistas de Colombia

Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, también conocidas como Clan del Golfo, se crearon a raíz de la desmovilización del antiguo grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia a mediados de la década de 2000, de lo cual surgieron varias bandas criminales. El Ejército de Colombia calcula que este grupo tiene 1.500 combatientes armados (4.000 miembros) (según varias evaluaciones independientes, la cifra podría ser bastante más alta). Opera sobre todo en el noreste de Colombia, en particular en los departamentos de Antioquia, el Chocó y Córdoba, donde ejerce una gran influencia sobre un extenso territorio y una gran cantidad de población, aunque también está presente en otras regiones. Si bien el grupo afirma tener carácter político, el Gobierno ha indicado que lo considerará una organización armada organizada de crimen de alto impacto, y ha iniciado acercamientos exploratorios con él para determinar su voluntad de poner fin a sus actividades sometiéndose a la justicia. El 19 de marzo de 2023 el Presidente Petro anunció la suspensión del cese al fuego con las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y ordenó a las Fuerzas Militares reactivar las operaciones ofensivas contra este grupo en respuesta al ataque armado cometido contra la Fuerza Pública en el marco de una huelga minera en el departamento de Antioquia en la que hubo actos de violencia que

se atribuyen al grupo. Si bien la suspensión sigue en vigor, el Alto Comisionado para la Paz ha confirmado que prosiguen los acercamientos exploratorios con el grupo.

Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada

En cuanto al grupo Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada, que es mucho más pequeño pero también sucesor de la desmovilización de paramilitares y se calcula que tiene aproximadamente 250 combatientes armados (menos de 1.000 miembros), el decreto oficial de cese al fuego sigue en vigor. Sin embargo, hay poca información sobre el estado de los acercamientos para su posible sometimiento a la justicia. El grupo opera sobre todo en varios municipios de los departamentos del Cesar, La Guajira y Magdalena en torno a la Sierra Nevada de Santa Marta.

Dinámica del conflicto en el contexto de los ceses al fuego temporales

Los ceses al fuego bilaterales que entraron en vigor el 1 de enero de 2023 se pactaron en su mayoría sin protocolos y mecanismos de verificación definidos, lo cual hace que sean inherentemente más frágiles y dificulta que se evalúe su cumplimiento inicial por las partes y sus efectos en la dinámica del conflicto.

No obstante, fuentes tanto oficiales como no oficiales indican que se puede observar una cierta reducción de la violencia en el contexto de las iniciativas de diálogo y cese al fuego del Gobierno. Se han reducido los enfrentamientos entre grupos armados ilegales y entre ellos y la Fuerza Pública, aunque no hay confirmación de que se hayan reducido los ataques contra defensores de los derechos humanos y líderes sociales.

En su labor en curso de monitoreo de las disposiciones del Acuerdo Final relativas a las garantías de seguridad, entre enero y abril de 2023 la Misión de Verificación observó en varios departamentos (como Arauca y Guaviare) una reducción preliminar de los actos de violencia cometidos por los grupos armados ilegales que están dialogando con el Gobierno, pero en otros (como el Cauca y Nariño) el grado de violencia ha seguido siendo gravemente elevado. Hasta abril de 2023 la Misión registró una reducción del 53 % del número de asesinatos de excombatientes de las FARC-EP en comparación con el mismo período de 2022. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios reportó que entre enero y abril de 2023 los desplazamientos y confinamientos masivos disminuyeron con respecto al mismo período de 2022, posiblemente a raíz de la reducción de los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los grupos armados ilegales. La Oficina continuó registrando preocupación por los efectos humanitarios de los enfrentamientos entre los grupos armados y por el fortalecimiento del control que estos ejercen sobre las comunidades.

El 27 de abril de 2023 el Ministro de Defensa reportó al Congreso que en el primer trimestre de 2023 el número de miembros de la Fuerza Pública asesinados se había reducido un 21 % y el de heridos lo había hecho un 59 % en comparación con el año anterior. Además, según cifras oficiales, entre enero y abril de 2023 la tasa de homicidios en todo el país fue un 7,5 % menor que en el mismo período de 2022. El Ministerio de Defensa destacó la reducción, especialmente notable, del número de homicidios en departamentos con una gran presencia de actores armados ilegales: Arauca: 37,8 %; Caquetá: 33,8 %; Chocó: 28,2 %; Norte de Santander: 17,8 %; y Antioquia: 15,1 %.

El Ejército también ha reportado que durante el período de cese al fuego ha llevado a cabo con éxito actividades de lucha contra el narcotráfico y otras economías ilícitas vinculadas a los grupos armados. El Ministro de Defensa ha destacado que los ceses al fuego bilaterales solamente limitan las acciones militares ofensivas planificadas contra los grupos armados y que no conllevan la retirada de las fuerzas

de las zonas afectadas por el conflicto ni la atenuación de la responsabilidad constitucional de proteger y defender el territorio y la ciudadanía.

A pesar de que la violencia entre la Fuerza Pública y los actores armados se ha reducido, en el período inicial de los ceses al fuego las plataformas humanitarias y las comunidades de las zonas afectadas por el conflicto siguieron manifestando su preocupación por los enfrentamientos entre grupos armados y por los actos que seguían cometiendo contra la población civil, como amenazas, el reclutamiento forzado, el uso de minas antipersonal y el desplazamiento y el confinamiento forzados. Han destacado la importancia de que se garantice la protección de la población civil de conformidad con las obligaciones que incumben a las partes en conflicto armado en virtud del derecho internacional humanitario.

Papel que se propone para la Misión de Verificación en la verificación de los ceses al fuego

La solicitud que el Gobierno ha transmitido al Consejo de Seguridad se refiere a la participación de la Misión de Verificación en todos los mecanismos de monitoreo de cese al fuego que tiene la intención de establecer con los diversos grupos armados. La posible participación de la Misión en el componente internacional de los mecanismos se menciona en los cuatro decretos adjuntos a la carta del Ministro de Relaciones Exteriores de 14 de febrero de 2023, cada uno de ellos referido a un proceso de diálogo distinto.

La participación de la Misión en el monitoreo y la verificación del cese al fuego entre el Gobierno y el ELN se solicita en la carta que las partes dirigieron al Consejo de Seguridad el 26 de mayo de 2023 y se prevé en el acuerdo anunciado el 9 de junio en Cuba. Señalo también que las conversaciones con el ELN son el único proceso en el que a las Naciones Unidas les corresponde también un papel específico de buenos oficios en apoyo de las negociaciones.

La solicitud general de que la Misión participe en la verificación de los ceses al fuego refleja confianza en su capacidad de ayudar a solidificar ceses al fuego que, como ya he reportado al Consejo, si se llevan a cabo adecuadamente tienen el potencial de reducir la violencia y generar confianza en los incipientes procesos de diálogo, al tiempo que alivian los obstáculos para la implementación del Acuerdo Final.

Tal confianza en el valor añadido de la Misión se basa en varios factores. Ante todo está su singular experiencia en el monitoreo de ceses al fuego en Colombia, con la autorización del Consejo de Seguridad, en las primeras etapas del proceso de paz. En 2016 y 2017 la Misión lideró el mecanismo tripartito de monitoreo del cese al fuego (integrado por las Naciones Unidas, el Gobierno y las FARC-EP), que verificó y reportó sobre el cumplimiento del cese al fuego previsto en el Acuerdo Final para poner fin al conflicto. En 2017 y 2018 la Misión coordinó el mecanismo de monitoreo y verificación del cese al fuego que mantuvieron el Gobierno y el ELN durante 101 días, mecanismo que estuvo integrado también por las dos partes y la Iglesia católica. Si bien este cese al fuego no se renovó, reporté al Consejo que había tenido efectos positivos en la reducción del número de muertos y heridos y en la seguridad de las comunidades en las zonas afectadas por el conflicto ([S/2018/279](#)).

Además de la experiencia acumulada con los ceses al fuego, el despliegue de la Misión sobre el terreno en Colombia la ubica ya en la mayoría de las zonas clave en que están presentes los principales grupos armados en cuestión, con amplios conocimientos del terreno y la dinámica del conflicto acumulados a lo largo de casi siete años y con la confianza de las autoridades locales, las comunidades y las poblaciones vulnerables, incluidos líderes sociales, excombatientes, poblaciones

afrocolombianas e indígenas y organizaciones de mujeres. Al igual que al desempeñar las tareas de verificación que le corresponden de acuerdo con su actual mandato, al verificar los ceses al fuego la Misión tendría en cuenta consideraciones de género y los diferentes efectos de la dinámica del conflicto y los ceses al fuego en las mujeres, los niños y niñas y las comunidades étnicas. La colaboración con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas contribuiría a que la Misión estuviera al tanto de las repercusiones de los ceses al fuego en la situación humanitaria.

En sus actuales equipos mixtos, integrados por personal propio, civiles y observadores internacionales no armados, la Misión dispone de capacidad, tanto logística como de personal, para poner en marcha actividades tempranas de verificación si así lo autoriza el Consejo de Seguridad, a la espera de recibir los refuerzos necesarios. También tiene arreglos de seguridad y de evacuación médica con el país anfitrión, unas relaciones de trabajo fluidas con la Fuerza Pública y un cierto grado de contacto previo con los grupos armados en el contexto de su mandato actual. La Misión tiene un historial de cooperación con posibles socios en nuevas actividades de verificación, como la Iglesia católica, organizaciones y plataformas de la sociedad civil, grupos de mujeres y la Misión de la Organización de los Estados Americanos.

Dado el actual estado de los procesos de diálogo, que se ha descrito más arriba, son dos las oportunidades más inmediatas de que la Misión añada valor mediante su participación en los mecanismos de monitoreo y verificación de los ceses al fuego. En primer lugar está el mecanismo para el cese al fuego entre el Gobierno y el ELN que las partes anunciaron el 9 de junio, y en segundo lugar el mecanismo de monitoreo y verificación del cese al fuego con el EMC FARC-EP.

Cese al fuego con el Ejército de Liberación Nacional

En cuanto al cese al fuego con el ELN, el Gobierno y el ELN anunciaron el 9 de junio de 2023 detalles sobre su alcance, su duración y sus objetivos y sobre la composición y las funciones del mecanismo de monitoreo y verificación. Las partes acordaron un cese al fuego bilateral, nacional y temporal, de seis meses de duración, que se implementará en fases y podrá ser renovado sobre la base de la evaluación conjunta de las partes. Durante la fase preparatoria, que se está desarrollando del 9 de junio al 5 de julio, las partes finalizarán los protocolos pendientes, llevarán a cabo actividades de sensibilización entre sus filas y comenzarán a preparar el mecanismo de monitoreo y verificación. Las partes acordaron también establecer un canal de comunicación a través de mi Representante Especial durante esta fase. En la siguiente fase, que comenzará el 6 de julio, las partes cesarán las operaciones ofensivas entre sí. Por último, el pleno cese al fuego, con todos los protocolos ya establecidos y con un mecanismo plenamente operativo, entrará en vigor el 3 de agosto, por un período inicial de 180 días. Las partes indican que su intención es renovar seguidamente el cese al fuego, sobre la base de una evaluación conjunta.

El objetivo declarado del cese al fuego es bajar la intensidad del conflicto, facilitar las actividades humanitarias y fomentar la participación de la sociedad colombiana en el proceso de paz. También tiene como finalidad generar unas mejores condiciones para que los grupos vulnerables ejerzan sus derechos, incluidos los líderes sociales y ambientales, los pueblos étnicos, las mujeres, los niños y niñas y los defensores de los derechos humanos. En un protocolo de acciones específicas para el cese al fuego, acciones que por tanto serán monitoreadas por el mecanismo, las partes se comprometen a, entre otras cosas, actuar de conformidad con el derecho internacional humanitario, no realizar operaciones ofensivas entre sí y no obstaculizar ni la labor del mecanismo ni la implementación de los acuerdos humanitarios.

alcanzados en la mesa de negociación. También se comprometen a seguir analizando la inclusión de otras acciones en el cese al fuego y su monitoreo y verificación.

El mecanismo de monitoreo y verificación, según el correspondiente protocolo, estaría integrado por delegados del Gobierno, el ELN, la Misión de Verificación y la Iglesia católica. Se constituiría a nivel nacional, regional y local. Entre sus funciones se cuentan fomentar la comunicación, promover el cumplimiento del cese al fuego y sus protocolos, realizar actividades de monitoreo y verificación en respuesta a posibles violaciones, emitir conclusiones técnicas sobre tales incidentes y recomendaciones para las partes e informar periódicamente al público. La Misión estaría presente en todos los niveles del mecanismo. Las partes prevén que el mecanismo también se coordinará con redes de organizaciones sociales que puedan ayudar a reforzar el monitoreo y la prevención alertando sobre posibles enfrentamientos entre las partes y sobre riesgos para la seguridad de las comunidades.

Ceses al fuego con otros grupos armados

Estado Mayor Central Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo

Con respecto al EMC FARC-EP, el Mecanismo de Verificación, Monitoreo y Verificación, establecido el 24 de abril de 2023, había entrado en funcionamiento a nivel nacional antes de que el Gobierno procediera a la suspensión parcial del cese al fuego en cuatro departamentos. Todavía no ha reanudado sus sesiones, pero el Gobierno está tratando de reactivarlo al tiempo que mantiene contactos para establecer la mesa de diálogo. Las funciones del mecanismo y el foco del monitoreo fueron establecidos en un protocolo que sigue siendo confidencial, pero los principales compromisos conjuntos de la Fuerza Pública y el EMC FARC-EP plasmados en él son poner fin a las operaciones ofensivas entre sí, evitar el contacto, no obstaculizar las misiones médicas o humanitarias ni la labor de las autoridades civiles y no afectar a la población civil durante las operaciones militares. Al mecanismo le corresponde analizar los acontecimientos con imparcialidad, emitir conclusiones técnicas sobre incidentes y formular recomendaciones a las dos partes para prevenir y abordar posibles violaciones. Habiendo brindado buenos oficios para facilitar acercamientos iniciales entre el Gobierno y el EMC FARC-EP, y habiendo participado en calidad de observadora en las actividades iniciales del mecanismo, la Misión de Verificación está lista, si el Consejo así lo autoriza, para contribuir al mecanismo.

Otros grupos armados

En lo concerniente a los restantes grupos armados, si bien el Gobierno ha solicitado que el papel de la Misión en el monitoreo de los ceses al fuego sea similar al que le corresponde en los ceses al fuego con el ELN y el EMC FARC-EP (como parte del componente internacional de un mecanismo de monitoreo y verificación), los respectivos ceses al fuego o están en fase embrionaria o todavía no son efectivos. En el caso de Segunda Marquetalia y las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada, los decretos de cese al fuego siguen en vigor, pero no existen protocolos acordados ni mecanismos de monitoreo y verificación. En el caso de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, el cese al fuego sigue suspendido por decisión del Gobierno. Por tanto, en estos momentos no cabe papel para la Misión en esos ceses al fuego, si bien las circunstancias podrían cambiar a medida que evoluciona la situación.

Si el Consejo encargara a la Misión que participase en los mecanismos una vez establecidos, serían de aplicación las mismas consideraciones mencionadas más arriba en relación con su valor añadido (experiencia en ceses al fuego, capacidad permanente y despliegue pertinente sobre el terreno, conocimiento del terreno y

confianza de las instancias competentes). Dado que hasta la fecha se viene centrando en verificar el Acuerdo Final suscrito con las antiguas FARC-EP y en apoyar el diálogo y los ceses al fuego con el ELN, la Misión está más familiarizada con el ELN y con grupos derivados de las antiguas FARC-EP que con los demás. Su despliegue sobre el terreno se concentra más también en las regiones pertinentes para estos ceses al fuego y en menor grado en las zonas del norte de Colombia y la costa del Caribe, que serían importantes para la verificación de los ceses al fuego con las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada.

Soy consciente de que, durante las consultas, algunos Estados Miembros expresaron reservas o pidieron aclaraciones sobre las implicaciones de los diálogos y los ceses al fuego con los grupos que, en el marco de la política de paz total, se consideraría que tienen carácter criminal, y no político.

Al respecto, recordaría que el Gobierno ha aclarado que tiene la intención de suscribir diferentes tipos de acuerdos con los distintos grupos armados, pero que el propósito de los arreglos de cese al fuego es el mismo, independientemente del carácter que se pueda atribuir al grupo. El objetivo expresado es reducir la violencia y el sufrimiento de la población y al mismo tiempo ayudar a generar confianza para mejorar las perspectivas de que el diálogo tenga éxito.

El Comité Internacional de la Cruz Roja considera que los grupos principales, independientemente de que se les atribuya carácter político o criminal en el marco de la política del Gobierno, son partes en el conflicto armado interno y están sujetos al derecho internacional humanitario. En los casos en que sus acciones supongan una amenaza para la Fuerza Pública, los excombatientes, los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales, la seguridad de las comunidades y la implementación del Acuerdo Final, se espera que los ceses al fuego contribuyan concretamente a reducir estas amenazas. Los ceses al fuego podrían ser valiosos también para establecer un entorno más pacífico en el que llevar a cabo las campañas electorales y las elecciones regionales y locales que tendrán lugar en octubre de 2023.

Además, en el complejo terreno que existe en ciertas regiones de Colombia, el éxito de cualquiera de los ceses al fuego y el proceso de diálogo conexo puede verse afectado por grupos armados ajenos al proceso, cuyas acciones podrían convertirlos en elementos perturbadores. En el Cauca y Nariño, por ejemplo, están en conflicto el EMC FARC-EP y Segunda Marquetalia. En Antioquia y el Chocó hay enfrentamientos entre las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y el ELN. En Arauca, el Cauca y Valle del Cauca están en conflicto el EMC FARC-EP y el ELN.

La estrategia del Gobierno, por compleja que sea, está por tanto encaminada a adelantar procesos simultáneos de diálogo y desescalada con los que, en conjunto, se pretende reducir en la mayor medida posible la violencia que causa el sufrimiento de la población civil y obstaculiza la construcción de la paz.

Opciones e implicaciones para la configuración de la Misión de Verificación

Con las mencionadas consideraciones en mente, me gustaría presentar las siguientes dos opciones para que las examine el Consejo de Seguridad:

1. Una ampliación limitada (o gradual) del mandato actual de la Misión, con arreglo a la cual se la autorizaría a participar en el monitoreo y la verificación del cese al fuego previsto con el ELN y, además, del cese al fuego con el EMC FARC-EP. Esta opción dejaría la puerta abierta a considerar la participación de la Misión de Verificación en los otros procesos para los que el Gobierno también ha solicitado apoyo. El Secretario General informaría al Consejo de Seguridad sobre el avance de los ceses al fuego con los restantes grupos (Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada y Segunda Marquetalia) y

formularía recomendaciones sobre la posible participación de la Misión de Verificación en su monitoreo y verificación sobre la base de la evaluación de las implicaciones, las oportunidades y los riesgos. Se trataría de una opción práctica que permitiría que la Misión contribuyera de inmediato centrándose en los procesos disponibles en estos momentos, a los cuales está en unas condiciones particularmente buenas de prestar apoyo, dejando la puerta abierta a que participe en otros procesos sobre los que todavía hay incertidumbre.

2. Una ampliación general única del mandato, con arreglo a la cual se concedería a la Misión de Verificación autorización y la capacidad necesaria para participar en todos los mecanismos de monitoreo y verificación de los ceses al fuego, de conformidad con las solicitudes del Gobierno. En este escenario la Misión de Verificación también comenzaría con los ceses al fuego de aplicación inmediata, es decir, los firmados con el ELN y el EMC FARC-EP, y posteriormente podría incorporarse, sin requerir una nueva autorización, a otros mecanismos de monitoreo y verificación a medida que se vayan estableciendo entre el Gobierno y los restantes grupos armados ilegales. En este enfoque el apoyo se ajustaría más estrechamente a la solicitud del Gobierno de que la Misión de Verificación participe en todos los mecanismos de monitoreo y verificación y no sería necesario que el Consejo de Seguridad conceda nuevas autorizaciones a medida que avanzan otros procesos de diálogo. No obstante, también supondría la asignación de tareas en un contexto de mayor incertidumbre sobre estos procesos y los arreglos de cese al fuego conexos.

Puede preverse que, en ambos escenarios, la Misión desempeñaría de manera similar sus responsabilidades en el seno del componente internacional de los mecanismos de monitoreo y verificación. Equipos dedicados específicamente a las tareas de monitoreo de los ceses al fuego participarían en las actividades de los mecanismos de monitoreo y verificación a nivel nacional y regional o local en los lugares sobre el terreno en los que se establecieran. Dado el carácter incipiente y de fomento de la confianza de los ceses al fuego que se están estableciendo, los mecanismos priorizarían la comunicación y la cooperación entre las partes en los ceses al fuego en aras de prevenir las violaciones y alentar el máximo cumplimiento.

Durante un breve período inicial tras la autorización del Consejo de Seguridad (no más de 45 días), la Misión podría participar recurriendo a su capacidad actual, trabajando desde su sede, en Bogotá, y su red de 11 oficinas regionales y 6 oficinas subregionales. Habría pequeños equipos móviles, integrados también por personal civil y observadores internacionales, radicados en las oficinas sobre el terreno, los cuales participarían en las actividades de los mecanismos y reportarían internamente a las jefaturas de las oficinas regionales.

Tras este período inicial habría que ampliar gradualmente la Misión, lo cual supondría aumentar el personal, incluido el número de equipos móviles asignados a los mecanismos de monitoreo y verificación, que expandirían su huella a las zonas clave para el correspondiente cese al fuego. Los equipos móviles se desplegarían con flexibilidad, según vayan evolucionando las prioridades en materia de verificación.

Señalo que el enfoque por fases adoptado por el Gobierno y el ELN para implementar su acuerdo es prudente para facilitar una transición bien planificada al entorno de cese al fuego. Estas circunstancias brindan a la Misión la oportunidad de prepararse para su posible papel en el monitoreo y la verificación antes de que el cese al fuego entre en vigor el 3 de agosto. A la espera de la decisión del Consejo de Seguridad, mi Representante Especial y su equipo pueden emprender una planificación provisional y contactos con los socios de monitoreo y verificación.

En la sede de la Misión, en Bogotá, se establecería una sección de verificación de los ceses al fuego con capacidad para participar en los mecanismos a nivel nacional

y asesorar y apoyar a los equipos móviles sobre el terreno. La jefatura de esta dependencia contaría con el apoyo de un pequeño equipo de observadores internacionales y personal civil y reportaría a mi Representante Especial por conducto de mi Representante Especial Adjunto, quien supervisaría en el día a día la labor de la Misión de verificación de los ceses al fuego.

Según este enfoque, el mandato relativo a los ceses al fuego se integraría en la estructura actual de la Misión de la misma manera que los aspectos del actual mandato de verificación, mediante una sección específica que colabora con las instancias pertinentes a nivel nacional y guía y coordina la labor de los equipos sobre el terreno radicados en oficinas regionales y locales.

Con arreglo a los decretos remitidos al Consejo de Seguridad por el Ministro de Relaciones Exteriores, la responsabilidad de proteger a los miembros de los mecanismos de monitoreo y verificación corresponde a la Unidad Policial para la Edificación de la Paz, que es una unidad especial de la Policía Nacional de Colombia establecida en virtud del Acuerdo Final.

Necesidades en materia de observadores

A fin de que haya suficiente capacidad para cubrir múltiples ceses al fuego sobre el terreno, será necesario ampliar la plantilla de 120 observadores que trabajan en el marco del mandato actual. De elegir la primera opción, la Misión de Verificación calcula que necesitará 95 observadores internacionales adicionales con experiencia militar y policial, además de algunos miembros más del personal civil internacional y Voluntarios de las Naciones Unidas. Con estos cambios, la dotación autorizada de observadores internacionales para la duración de los ceses al fuego aumentaría del nivel actual a 215. De elegir la segunda opción (general), serían necesarios 130 observadores internacionales adicionales para cubrir todos los ceses al fuego, con lo que la dotación de observadores tendría que ascender hasta 250. La Misión solamente aumentaría hasta tal nivel el número de observadores desplegados en la actualidad si se llegan a establecer todos los mecanismos de monitoreo y verificación previstos. El número real de observadores sobre el terreno, en el marco de la dotación total, puede ajustarse con flexibilidad. Si se suspende alguno de los ceses al fuego temporales, la dotación de observadores puede reducirse en consecuencia. En ambos escenarios, la Misión trataría de mantener la notable representación de las mujeres entre los observadores internacionales (en la actualidad se acerca al 40 %).

Las dos opciones requerirían logística (transporte, principalmente) y comunicaciones adicionales, pero no se prevé que sea necesario abrir nuevas oficinas sobre el terreno. Los componentes de la Misión que desempeñan funciones operacionales, de seguridad y administrativas necesitarían un cierto refuerzo.

Yo informaría al Consejo de Seguridad sobre las actividades de la Misión relativas a la verificación de los ceses al fuego en los informes trimestrales habituales.

Conclusiones

Doy las gracias al Consejo de Seguridad por la oportunidad de presentarle las recomendaciones que figuran más arriba y espero que considere favorablemente ampliar el mandato de la Misión para que participe en el monitoreo y la verificación de los ceses al fuego.

También aplaudiría que el Consejo reconociera en este contexto los buenos oficios que mi Representante Especial viene brindando en las conversaciones entre el Gobierno de Colombia y el ELN.

Los esfuerzos del Gobierno por ampliar el alcance de la paz mediante procesos de diálogo con los grupos armados merecen el apoyo de las Naciones Unidas. Los acuerdos de cese al fuego preliminar son un elemento importante de la estrategia, ya que tienen el potencial de producir una pronta reducción de la violencia y mejorar el marco para las conversaciones. Considero alentador en este sentido el cierto grado de reducción que ya se aprecia en algunos indicadores de la violencia.

Por la experiencia recabada en todo el mundo sabemos que establecer unos protocolos sólidos y unos mecanismos firmes e inclusivos de monitoreo y verificación es fundamental para que los arreglos de cese al fuego tengan éxito. Entre las partes interesadas consultadas al elaborar estas recomendaciones hay un consenso generalizado de que la participación de la Misión fortalecería los mecanismos.

Por supuesto, la voluntad política de las partes es irremplazable, por lo que, al recomendar esta inversión del Consejo en la verificación de los ceses al fuego, el llamado que hago a las partes es a que cumplan de buena fe sus compromisos y obligaciones.

Los ceses al fuego preliminares no deberían ser utilizados por las partes para obtener ventajas militares ni por los grupos armados para reforzar el control social. Es imperioso que den lugar a una mayor protección de los civiles y al alivio tangible del sufrimiento de las comunidades. Ello debería incluir esfuerzos para prohibir explícitamente actos como el reclutamiento y la utilización de niños, la violencia sexual en el conflicto y el uso indiscriminado de minas antipersonal. Las partes en el conflicto armado en Colombia están sujetas al derecho internacional humanitario y deben respetarlo plenamente. La Misión mantendría al Consejo de Seguridad al corriente de la situación sobre el terreno.

Permítame que concluya destacando la complementariedad y las posibles sinergias entre el actual mandato de la Misión, centrado en el Acuerdo Final con las FARC-EP —que seguiría siendo el eje central de su labor—, y el monitoreo de los ceses al fuego con grupos armados.

Los ceses al fuego se implementarán en las mismas regiones de Colombia en las que la Misión verifica en la actualidad la implementación del Acuerdo Final, y en las que los incesantes actos de violencia son la principal amenaza para avanzar. Casi todos los aspectos de la implementación se ven afectados, aunque ninguno tanto como las garantías de seguridad para los excombatientes que dejaron las armas, los líderes sociales y las comunidades afectadas por el conflicto. Los ceses al fuego pueden contribuir notablemente a mejorar las condiciones de seguridad de esos grupos vulnerables, y la participación de la Misión en los mecanismos de monitoreo y verificación brindaría información y oportunidades únicas para reforzar el disfrute de las garantías de dichos grupos, de conformidad con lo prometido en el Acuerdo Final.

El apoyo del Consejo de Seguridad al proceso de paz de Colombia ha sido un factor crítico en los históricos avances logrados hasta el momento. En la actualidad, mediante sus iniciativas de diálogo y cese al fuego, Colombia está adaptando su estrategia a la evolución de las circunstancias. Considero que las Naciones Unidas deberían también estar dispuestas a adaptarse a la realidad sobre el terreno, en la que, para preservar los avances en materia de paz, que tanto esfuerzo supusieron, se requiere una estrategia eficaz para frenar las restantes expresiones de violencia. La participación de la Misión en la verificación de los ceses al fuego sería una oportuna inversión del Consejo para ayudar a preservar esos logros.

(Firmado) António **Guterres**