



秘书长关于联合国哥伦比亚特派团的报告

一. 引言

1. 本报告是关于联合国哥伦比亚特派团授权任务执行情况的第一次 90 天报告。2016 年 9 月 26 日在哥伦比亚卡塔赫纳签署《终止冲突与建设稳定持久和平最后协定》后依照安全理事会第 2261(2016)号决议启动了特派团的停火监测与核查责任。在这一短暂时期发生了很多事情，既给和平进程构成了挑战，又最终巩固了和平进程。本报告特别侧重我 2016 年 10 月 26 日给安理会主席的信(S/2016/902)以来的事态发展。我在那封信中请安理会授权特派团核查 2016 年 10 月 13 日签署的停火议定书执行情况，直至哥伦比亚政府和哥伦比亚革命武装力量-人民军(哥人民军)达成新的最后协定为止。正如我 2016 年 12 月 14 日给安理会主席的信(S/2016/1063)中所指出的，随着该期间结束，新和平协定的签署、批准和生效标志着哥伦比亚开始执行和平，为特派团全面执行授权任务铺平了道路。

二. 和平进程中的主要事态发展

2. 2016 年 10 月 2 日全民投票“反对票”险胜，使得胡安·曼努埃尔·桑托斯·卡尔德隆总统政府在法律上已经无法执行在卡塔赫纳签署的协定。虽然投票结果使和平进程进入了不确定时期，但哥伦比亚的所有政治行为体，包括反对该协定的行为体，都重申承诺通过对话和维持停火实现和平，承诺支持特派团的核查职责。全民投票之后几周内哥伦比亚各地举行了大规模动员民众支持和平活动。

A. 10 月 13 日议定书

3. 全民投票结果一经公布，总统和哥人民军领导人蒂莫莱翁·希门尼斯都重申致力于双方于 2016 年 8 月 29 日宣布的双边最后停火和停止敌对行动。

4. 2016 年 10 月 3 日，政府首席谈判代表 Humberto de la Calle 和哥伦比亚和平事务高级专员 Sergio Jaramillo 前往哈瓦那与哥人民军领导人进行商讨。我的哥



比亚问题特别代表与各方一同进行了磋商。双方讨论后于 2016 年 10 月 7 日发表了一份联合公报，公报中商定对协定做出调整，而在此前，政府牵头与哥伦比亚各方面，包括倡导在 10 月 2 日全民投票中投“反对票”方面举行政治对话。双方还同意制订一项临时议定书巩固停火，明确规定部队隔离并制订有待双方遵守的规则。双方在公报中请安全理事会作为三方监测和核查机制的国际方面和协调机构授权特派团依照第 2261(2016)号决议规定该特派团的授权任务核查停火议定书，但核查哥人民军放下武器情况除外，这方面情况将在新协定通过后核查。

5. 2016 年 10 月 13 日，双方经过讨论签署了停火议定书，我的特别代表和特派团首席观察员参加了讨论。议定书概述了新协定达成前的部队隔离过渡安排。双方在议定书中呼吁哥人民军将其部队安置在临时预先分组点，哥伦比亚武装部队重新部署其部队，确保他们与哥人民军在各点的营地之间至少保持 3 公里的距离。政府同意承担起议定书签署后 30 天内向各地点提供后勤支助的责任。议定书还规定了各方行为规则，目的是避免武装对抗和暴力威胁或对平民构成风险。

6. 特派团在核查议定书方面的任务是组织安排机制的业务活动，同时顾及任务协调、威胁分析和后勤需求；监测和访问哥人民军营地；监测安全区并访问重新部署后的军事单位；访问周边居民区，与地方民众和当局进行互动。

B. 全国对话

7. 与此同时，寻求达成新的和平协定涉及政府和哥人民军在哈瓦那举行会谈、由总统牵头在波哥大举行“联盟与和解全国对话”以及涉及与各方面进行商讨，包括与“反对协定”方面领导人进行商讨。

8. 在整个 2016 年 10 月，各方就调整在卡塔赫纳签署的协定向全国对话提出了多项建议。对话包括接触反对和支持协定各方、教会、受害者协会和民间社会组织。11 月 5 日，总统表示，政府已收到超过 500 份拟议修正案。最高法院也建议修改有关过渡时期司法框架的条款。

9. 10 月 7 日，总统因决心努力结束长期存在的武装冲突而获得诺贝尔和平奖。这一决定进一步推动了为达成新和平协定所做的种种努力。

10. 经过在波哥大和哈瓦那进行了几周的讨论，政府代表团和哥人民军代表团于 11 月 12 日在哈瓦那达成新的和平协定，之后于 11 月 24 日在波哥大签署了该协定。他们强调，新协定采纳了参与全国对话的各团体提出的改动和意见。各方请所有哥伦比亚人和国际社会配合和支持新的和平协定，并迅速执行该协定。

C. 新的和平协定

11. 新的和平协定包括对先前案文的修改与澄清。虽然达成这一新协定受到了广泛欢迎，但反对者依然坚持对犯下严重罪行的哥人民军领导人进行更严厉惩罚，而且他们在遵守和平特别司法管辖机制实施的制裁前无资格参选政治职务。各方

不认可这些观点，坚持认为期望游击队领导人谈判自身监禁问题是不现实的，重申政治解决的实质是确保该武装团体能够从武装冲突过渡到政治对话。

12. 新的和平协定中不包括对有关停火核查、停止敌对行动和放下武器一节的修改，反对方未对 9 月份签署协定的这部分内容提出意见或批评。特派团的职能保持不变，依然符合第 2261(2016)和第 2307(2016)号决议的规定。新案文与上一份协定案文一样都指出，各方请大会授权派遣一个联合国后续行动政治特派团，核查哥人民军部队是否遵守重新融入平民生活承诺以及个人和集体安全措施执行情况。新的和平协定还规定，该政治特派团还应发挥的一个作用是与联合国人权事务高级专员协作监督和平特别司法管辖机制判决的遵守情况。此外，新的和平协定扩大了联合国各机构、基金和方案在支持协定执行方面的作用。

13. 和平协定双方商定，该协定将由国会批准生效。协定签署后不久，议会两院就以压倒性多数同意批准了该协定。双方商定，将 2016 年 12 月 1 日定为“开始日”，标志着政府和哥人民军开始启动采取行动时间表，将哥人民军战斗人员和民兵分配到各地 27 个过渡区和正常化点并在此放下武器。但当时分组筹备工作及监测和核查机制的核查工作还未完成，使人不禁怀疑接下来的设定时限能否实现。

14. 12 月 2 日，政府和哥人民军成立了一个后续行动、促进和核查委员会，负责审查和核查和平协定的执行情况，解决双方之间可能出现的任何分歧。他们还成立了一个国家委员会，负责制订哥人民军成员重返社会计划。政府后来召集了一个部长级安全保障问题国家委员会，由总统担任主席，目的是摧毁那些威胁杀害和屠杀参与和平协定执行和参与建设和平的犯罪组织。

15. 12 月 14 日为更迅速执行和平协定采取了一项关键步骤，宪法法院核准扩大总统的权力，使其有权颁布与协定执行有关的法令，并通过了审议和批准立法议程的快速国会程序。在此方面，政府提出了一项大赦法草案，期望能在 12 月底之前得到核准。与此相关的事态发展是，哥人民军依照协定指定了 6 名代表出席国会有关和平执行法律草案的辩论会议，但没有表决权。

D. 安全背景

16. 11 月 13 日，两名哥人民军成员在玻利瓦尔省被杀，这是 2015 年以来政府与哥人民军之间冲突中的首次伤亡事件，充分说明了在没有最终和平协定的情况下停火的脆弱性。各方广泛认为，这证明了亟需迅速着手缔结和平协定并全面执行停火规定。如下文第 25 段所述，监测和核查机制调查了这起事件。

17. 11 月和 12 月初，长期受冲突影响的农村地区发生了一系列社区领袖遇害和受到威胁的事件，这些事件引发了广泛关切。许多受害者据称也是左翼运动 *Marcha Patriótica* 的成员，让人不禁猜想这些事件背后可能的政治动机和协调程度。各方没有就这些暴力事件中可能涉及的各种因素，即犯罪、经济和政治因素，

达成共识。不过，这些事件表明，除了和平协定中的其他条款外，设立国家安全保障委员会具有现实意义而且非常及时，司法部长办公室特别调查股的有效运作十分重要。

三. 特派团的任务

A. 有关停火和停止敌对行动以及协调监测和核查机制的活动

部署和监测部队隔离

18. 依照第 2261(2016)号决议，特派团在原协定签署后，于 2016 年 9 月 27 日开始履行监测和核查职能。当时，特派团已向八个商定区域部署了观察员和实务人员，并在其中五个有可用设施的区域设立了办事处：弗洛伦西亚、波帕扬、瓜维亚雷河畔圣何塞、巴耶杜帕尔和比亚维森西奥。特派团当时已部署到另外三个区域(即布卡拉曼加、麦德林和基布多)的临时地点，同时确定了常设办事处的房地。

19. 截至 9 月底，三方监测和核查机制已在波哥大设立，参与该机制的观察员来自政府和哥人民军。此后，特派团逐步将这些观察员部署到各区域，这项工作已接近尾声，但尚未部署哥人民军观察员的基布多区域总部除外。在布卡拉曼加和麦德林，三个部分仍在临时地点工作。

20. 然而，全民投票的结果导致特派团正式的监测和核查活动中止，因为 9 月签署的协定未能生效。安全理事会主席在 2016 年 10 月 31 日的信(S/2016/923)中指出，安理会将授权特派团按照停火议定书中所商定的那样，核查位于临时预先分组点的国家武装部队和哥人民军部队之间部队隔离的情况。随后，特派团于 11 月 7 日重新启动了监测和核查活动。

21. 事实证明，监测和核查机制难以监测停火协定的执行情况，这是由一系列因素导致的，包括：对临时预先分组点的数量缺乏界定(最初商定的是 56 个，之后又增至 72 个)；12 月初之前，双方向机制提供的信息以及双方之间的信息交流不足；从更一般的意义上说，执行三方监测机制这种复杂的安排本身就面临阻碍，难以正常运作。当地的部队隔离工作主要通过直接对军队和哥人民军的调动进行双边协调进行，由于实地的国家武装部队和哥人民军成员之间互相信任，双方避免了几起事件。机制按照议定书的设想开展了协调工作，但程度有限。特派团和机制中的合作伙伴正在努力在机制框架内加强协调和信息流动。

22. 12 月初，联合国、政府和哥人民军三方的观察员开始部署到 27 个地方总部。在编写本报告时，10 个地方总部的人员已经到位，这使得监测和核查机制能够监测更多的临时预先分组点，并开始为监测哥人民军即将集中部队以及应当已完全放下武器的当地区域和地点进行规划。机制部署期间，武装部队和哥人民军成员

之间的信任在区域和地方两级得到证明。机制所有三个部分的观察员之间实现了大量的整合和合作。

监测后勤服务的提供情况

23. 停火议定书规定，政府自议定书生效后 30 天内，向临时预先分组点的哥人民军部队提供食物、保健、通讯等后勤支助。双方提供的关于后勤安排的信息不足，监测和核查机制难以监测该进程。政府通过提供手机，充分满足了通讯需求。政府作出安排，在 40 个地点提供食物。不过，发生过几次易腐坏产品在运输途中变质或因缺乏冷藏条件而变质的情况。12 月初，哥人民军拒绝继续接收政府物资，直至政府遵守议定书规定的承诺，提供在当地获取的食物。为此 12 月中旬进行了第一次公开招标。在编写本报告时，临时预先分组点或机制在地方、区域和国家各级的总部都没有为哥人民军提供保健服务的系统。不过，与此同时，机制努力确保根据个案情况提供援助。

24. 关于在各区域和地点设立哥人民军营地一事，2016 年 8 月作出的关于哥人民军成员将在政府提供的材料援助下修建自己的营地的决定于 12 月初得到再次确认。27 个区域和地点中有 17 个即将开始修建营地。

调查事件

25. 在本报告所述期间，双方于 2016 年 8 月 29 日宣布的最后停火和停止敌对行动状态得以维持，尽管和平协定未来的不确定性导致环境脆弱。自停火议定书生效以来，监测和核查机制收到了 27 项事件调查请求。最严重的一起事件发生于 11 月 13 日，两名哥人民军成员在玻利瓦尔省南圣罗莎市被杀，另有一人被俘。机制在对这起事件的调查中认定，存在违反停火议定书下所作承诺的行为。此外，机制还对 11 月 12 日在纳里尼奥省图马科发生的事件开展了调查，这起事件中有两人死亡，两人受伤。哥人民军为违反承诺承担全部责任。尽管这些属于孤立事件，但仍与民众强烈呼吁无人因冲突而死形成鲜明对比。

与民间社会联络

26. 监测和核查机制一直按照任务规定，定期会见表示有兴趣支持其活动的民间社会组织。这些组织向机制介绍了其即将进行部署的各区域和地点的局势以及当地民众的希望、担忧和疑虑。他们强调有必要在这些敏感区域持续开展面向公众的宣传和外联活动，并强调愿意予以协助。

评估迄今为止的活动

27. 12 月 7 日，监测和核查机制发布了一份公报，其中评估了 D+5(即哥人民军开始向各区域和地点转移的最后期限)之前所采取的步骤。从积极的方面来看，机制指出，当地区域和地点已经确定；双方遵守承诺，与机制分享有关各自部队部署的信息；哥人民军开始向各区域和地点转移，以兑现其在停火议定书下所作

的承诺；机制已部署到各区域，培训了工作人员，并开始核查事件。另一方面，机制指出，10月2日全民投票的不利结果影响到承诺的履行。机制提请注意下列需要紧急关注的主要挑战：在27个区域和地点建立营地，让哥人民军成员能够在这些地方安顿下来；遵守停火议定书，满足经过预先分组的哥人民军成员的需求；将机制部署到余下的各区域办事处和地方一级的27个地点。机制还指出，如上所述，有必要改进机制内的信息流动，让机制能够发挥作用。

B. 与放下武器有关的活动

28. 根据第2261(2016)号决议以及和平协定，特派团负责监测核查哥人民军放下武器情况，包括核查不稳定爆炸材料的销毁情况。

29. 为协助特派团执行这些任务开展了筹备工作。到本报告印发时，特派团将能在哥人民军成员抵达当地区域和地点后登记他们的武器，保管将要参加政治进程的哥人民军高级成员以及监测核查机制观察员移交的武器。

30. 还在筹备在当地区域和地点的哥人民军营内找到一个联合国专用场地储存武器。特派团一直在与双方商讨联合国放下武器场地的最后设计，包括现场联合国观察员的相关住宿问题。目前正在为这些营地的搭建进行采购，而且启动了快速采购程序，确保准时交付场地。

31. 特派团在放下武器过程中的一项关键任务将是核查哥人民军武器储藏处内不安全材料的销毁情况。鉴于储藏武器的估计数以及处理不安全武器的固有风险，这项任务十分复杂。特派团需要技术知识和能力，以便安全及时地进入偏远地点。

32. 尽管特派团为放下武器开展了全面的筹备工作，但这项活动的成本和筹资请求并没有列入特派团2017年拟议预算，原因是在提交拟议预算时，和平协定中关于放下武器的规定尚未生效。我在12月14日的信(S/2016/1063)中通知安全理事会，特派团将开始全面执行安理会第2261(2016)和2307(2016)号决议规定的任务，包括放下武器。特派团将寻求追加资源来完成这项任务。

C. 联络、协调和实务支助

33. 特派团主动联系了国家、省和地方当局、社区及民间社会组织，向它们解释特派团的任务授权以及监测核查机制的工作，并听取它们对特派团任务的看法和建议等反馈意见。特派团访问了多个地点，包括将设立放下武器区域和地点的大部分市镇。为了进一步支持对停火和放下武器的核查工作，特派团与批评9月签署的协定的各方保持对话。

34. 特派团为接触妇女团体作出了特别努力，在特派团的活动纳入这些团体的观点、意见和建议，并建立必要的信任，以便了解潜在的性别暴力信息。

35. 特派团同联合国设在哥伦比亚的各机构、基金和方案建立了稳固的关系，同时还定期参与联合国国家工作队主要协调机构的工作。联合国国家工作队一直在审查和平协定，目前正在设计共同战略，以便为执行协定提供最大的支持。特别值得一提的是，它正在确定可用于共同稳定冲突地区的能力，特别是即将放下武器的区域和地点以及它们所在的市镇。重视这些敏感地区的社会经济和人道主义需求将有助于巩固停火、放下武器和哥人民军战斗人员初步重返社会。

四. 特派团的设置和结构

36. 9月15日，政府与联合国签署了特派团地位协定。

37. 目前，特派团在国家一级和8个区域开展行动。在国家、区域和地方总部，特派团与监测核查机制同地办公。在地方一级，特派团工作人员12月中旬在10个地点开展初步业务活动，到本报告印发时，预计他们将被部署到16个地方总部。根据计划，不久以后还将新建8个地方机制总部。在计划建立地方机制总部的27个当地区域和地点中，有3个仍在谈判机制所使用土地的租赁事宜。在编写本报告时，其余地点的开放日期尚未确定。

A. 观察员

38. 全面监测核查停火和放下武器需要450名观察员，目前部署了280名。当前部署的观察员中，有43名(15%)妇女。计划分阶段部署其余观察员，定于2017年2月完成全面部署。

B. 文职人员

39. 特派团积极征聘文职人员，在等待联合国预算当局核准预算期间确定了需求并发布了职位公告。由于需要在和平协定生效后很短的时间内启动特派团和监测核查机制，因此必须采取这种积极做法。

40. 在签署和平协定前，特派团已经确定了可部署到当地地点的工作人员和联合国志愿人员。签署协定后，特派团开始部署这些工作人员到地方一级任职。目前，特派团有68名文职人员和22名志愿人员。

C. 特派团支助

41. 特派团继续凭借联合国在哥伦比亚的现有能力来促进提供行政、后勤和财务服务，主要是借助联合国开发计划署的能力。特派团与政府进行大量讨论后，目前正在就协助通知书进行谈判，其中阐述政府将向监测核查机制和特派团提供的后勤和行政支助的范围并给出说明。观察员的医疗保险仍然令人关切，其中一份协助通知书将对此作出规定。正在尽一切努力在2016年底前订立这份协助通知书。

42. 根据第 2307(2016)号决议的授权，监测核查机制的有关费用将与政府平摊。特派团正在与总部和政府进行协调，制定收集和报销这些费用的方法。即将报销政府最初提交的费用。

43. 根据这些费用分担规定，政府迄今提供了 63 辆车，监测核查机制和特派团总共需要 158 辆。根据计划，将根据地方机制总部的开放情况，部署其余车辆。在 158 辆车中，机制将使用 102 辆，特派团使用 56 辆。在业务空运方面，特派团目前依靠政府提供的资产，但正在与总部合作建立专门的航空能力。至于偏远地区的移动和静态通信，特派团一直在为安全和安保部现有的无线电通信网配备更多中继器和设备，以满足机制和特派团的需求。在 8 个区域中，有 5 个区域的无线电信号已经加强，正在开展工作，使用高频、甚高频和卫星电话连接其余地区。

D. 安保

44. 政府、特别是国家警察继续为特派团和监测核查机制提供长期安保。联合国安全管理系统利用综合安全架构保护国家工作队和特派团。向各区域办事处部署了区域安保干事，确保安全管理系统的政策和程序得到遵守。他们向特派团区域办事处负责人和区域观察员负责人提出安保方面的建议。每个地方总部都指定了特派团安保联络员。安保干事参加了三方小组，对将要放下武器的区域和地点进行了技术访问。根据这些访问的结果，并假定所有拟议的安保风险管理措施都得到及时有效的执行，那么残余风险和预期风险将处于中等水平。安全和安保部已确定，只要这些措施到位，特派团活动从安保角度看就是可行的。

E. 行为和纪律

45. 特派团致力于防止其工作人员行为失检，特别是性剥削和性虐待。为此，特派团总部和区域办事处开展了针对具体情况的风险分析，确定可能影响联合国人员行为的内外部因素。11 月组建了性剥削和性虐待工作队，负责制定和提议缓解措施，包括拟订特派团人员不准进入的禁区清单。

46. 作为预防和外联工作的一部分，特派团与联合国各机构、基金和方案、人道主义界以及国家和地方两级的妇女协会定期联系，介绍联合国的零容忍政策以及特派团采取的预防措施。特派团还请求获得支持，以建立对潜在性剥削和性虐待事件的有效报告机制，并促进向受害者提供援助。

五. 意见

47. 在本报告所述期间，哥伦比亚的和平进程经历了多次考验并最终成功通过了这些考验。哥伦比亚长期存在政治不确定性，雪上加霜的是，还面临至少两大挑战：冲突区的持续暴力，以及在执行和监测停火议定书的初期面临困难。但双方

维持停火的能力证明，它们有决心在公众压倒性支持结束冲突的推动下，实现从战争向和平的过渡。国家武装部队和哥人民军成员在当地开展合作，根据议定书的规定成功完成了部队隔离，这证明了双方关系的重要性，并且需要进一步巩固这一关系。

48. 宪法法院 12 月 14 日作出决定，允许快速通过和平协定的立法议程，由此，双方以及致力于推动和平进程取得成功的国家和国际行为体现在可以开始努力、专注地推进执行工作。这一点至关重要。我欢迎双方迅速建立关键执行委员会，并欢迎政府决定加倍努力，处理哥人民军营地的后勤工作并部署监测核查机制。我鼓励国际行为体推动各方坚定和持续的努力，向受冲突影响地区迅速提供切实的和平红利，包括加强安全。我借此机会感谢安全理事会致力于支持和平进程，并感谢已经提供了特派团完成任务所需观察员的会员国。我还要再次赞扬保证国古巴和挪威以及陪同国委内瑞拉玻利瓦尔共和国和智利在和平进程中发挥的关键作用。

49. 我注意到，哥人民军领导人最近宣布，数位战地指挥官拒绝接受和平进程，但这并不反映哥人民军成员的总体立场。但这也提醒我们，哥伦比亚从冲突到和平的过渡面临独特的困难，包括被国家机构忽视的农村地区的不安全模式、蓬勃发展的非法经济以及长期冲突导致的根深蒂固的社会、经济和政治分裂。该国在向和平过渡的过程中面临诸多挑战，一个具体例子是，一些准军事或其他武装团体转移到了哥人民军撤出的地区，并可能试图采用暴力手段在当地建立控制权。

50. 必须铭记，和平协定的规定不仅包括停火和放下武器，还包括农村改革、打击非法药物和进一步保障包容性政治参与等措施。因此，我支持双方采取多管齐下的战略，同时推进各个领域的工作。零敲碎打是无法成功实现过渡的。

51. 在执行进程中保持势头非常重要。快速程序为此提供了可能。2018 年即将举行全国选举活动，因此必须保持势头。为了巩固和平，还需要共同努力，克服当前在和平协定方面存在的政治分裂。停止敌对行动和放下武器以及由此衍生的很多其他步骤，包括哥人民军成员在安全条件下重返社会以及稳定冲突地区的更广泛目标，已经在全国达成了共识。我鼓励各方作出努力，尽可能团结地执行和平协定，特别是在农村地区，分裂和暴力肆虐可能会对农村产生致命影响。

52. 我仍对双方实现和平的总体承诺充满信心，但我也注意到，在执行停火议定书的初期出现了一些困难，包括超出时限、后勤缺陷和议定书没有得到充分遵守。随着紧张的执行工作已经开始，这些问题必须得到解决，并在执行过程中全面严格地遵守在哈瓦那确定的义务。这对和平进程的国家国际信誉以及这方面支持同样重要。联合国哥伦比亚特派团将继续与双方密切合作，尽最大努力确保达到这些高标准。

53. 我要感谢我的特别代表让·阿尔诺以及他领导的国际观察员和文职人员继续致力于支持哥伦比亚的和平进程。
