



## 联合国哥伦比亚核查团

### 秘书长的报告

#### 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2545(2020)和 2366(2017)号决议提交的，安理会在第一项决议中延长了联合国哥伦比亚核查团的任务期限，并在第二项决议中要求秘书长每隔 90 天报告核查团任务的执行情况。本报告所述期间为 2020 年 9 月 26 日至 12 月 28 日。

2. 11 月 24 日，哥伦比亚人纪念了哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量-人民军(哥人民军)签署《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》四周年，该协议结束了长达 50 多年的冲突并开启了建设和平的新时代，其间关切和风险犹存，但取得了不容置疑的成就。签署《协议》后，哥伦比亚各地的暴力事件与前几十年相比显著减少，例如杀人、绑架和其他冲突相关指标均显著下降；哥伦比亚的民主已经扩大，包括更多的政治参与；受冲突影响社区开始见证姗姗来迟的投资成果；过渡期司法制度正在努力为受害者提供真相、正义和赔偿。面对严峻的挑战、特别是一些地区持续而密集的暴力行为，《协议》各方在哥伦比亚社会和国际社会的支持下，继续致力于执行《协议》的各个组成部分。

#### 主要事态发展

3. 鉴于面临的严峻安全条件，10 月下旬，数百名前战斗人员从该国各地区游行至波哥大，进行“生命与和平请愿”，要求政府和国家实体采取有效行动，包括增强安全保障并加强重返社会进程。此次游行的触发因素是积极领导重返社会活动的大众革命替代力量著名区域领导人胡安·赫苏斯·蒙罗伊及其保镖(也是前哥人民军成员)于 10 月 16 日被杀害。游行和平有序，并采取了防止冠状病毒病(COVID-19)蔓延的措施。未报告任何安全事件。

4. 11 月 6 日，哥伦比亚总统伊万·杜克在总统府主持了与请愿代表的会议，此前请愿代表与梅塔省和波哥大的政府高级官员举行了几次会议。总统重申对重返社会进程和加强前战斗人员安全措施承诺，并宣布将于 2021 年访问所有尚未



造访的前训练和重返社会区。政府和请愿代表强调了会议的积极成果,总统稳定与巩固问题顾问埃米利奥·阿尔奇确认交流具有建设性,大众革命替代力量代表帕斯托尔·阿拉佩强调与杜克总统对话非常重要,是抗击对前战斗人员污名化的积极步骤。12月17日,在会议六周后,杜克总统访问了位于安蒂奥基亚的达贝巴的前训练和重返社会区,并宣布购买一个地块用于前战斗人员生产和住房项目。

5. 10月,来自哥伦比亚西南部的数千名土著人民以一种被称为“集体抗议(Minga)”的社会动员形式游行至波哥大,要求加强领地安全并执行《最终协议》。在波哥大,集体抗议代表参加了众议院的一次会议,并在全市和平游行,表达要求。哥伦比亚政府强调努力履行此前与各群落讨论通过的承诺,上述游行后在考卡省举行了几次会议。

6. 10月,议会批准了2021年国家总预算。据政府通报,与和平有关的投资增加了9%。包括大众革命替代力量在内的反对党认为资金仍然不足,特别是《最终协议》第1节中设想的全面农村改革以及第4节中确定的《替代非法作物国家综合方案》的资金匮乏。议会还批准将2021年到期的《受害者和土地归还法》延长10年。

7. 11月,媒体报道说,前哥人民军指挥官、现哥人民军持不同政见者团体成员苏希斯·埃尔南德斯(别名“赫苏斯·桑里奇”)贩毒案在2019年年中有录音资料。这些报告引发了争议,包括指称总检察长办公室当时没有全面配合和平特别司法管辖机制的工作。民间社会和政治行为体呼吁彻底调查此事。

### 2021年执行工作的优先事项

8. 秘书长在其2020年3月26日的报告(S/2020/239)中提出了三个优先事项,作为2020年期间执行《最终协议》第3.2节(重返社会)和第3.4节(安全保障)的指导意见。尽管COVID-19大流行造成了影响,但在一些领域取得了进展。本节分析本报告所述期间的进展和剩余挑战,同时还提出2021年的五个优先事项,重点是核查团核查《最终协议》第3.2和3.4节以及对加强执行上述两节及更广泛《最终协议》必不可少的要素:巩固国家部署、加强各方之间的建设性对话以及促进和解。

### 确保前战斗人员、受冲突影响社区以及社会领袖和人权维护者的保护和安

9. 执行《最终协议》面临的重大威胁仍是出于诚意而自愿放下武器并持续致力于和平的数千名男女、数十年来饱受暴力之苦的社区以及代表他们开展工作的社会领袖和人权维护者持续遭遇暴力行为。

#### 对前战斗人员的袭击

10. 自《最终协议》签署以来,核查团核查了248起杀害前战斗人员(6名妇女)事件,其中包括本报告所述期间的21起(2名妇女、3名土著和2名非裔哥伦比亚人)和2020年的总共73起。此外,自《协议》签署以来,核查团核查了55起未遂谋杀(3名女性)和20起失踪(均为男性)事件。

11. 来自非法武装团体的威胁正迫使若干地区的前战斗人员离开前训练和重返社会区以及新集体重返社会区。在政府的支助下，191 名前战斗人员得到重新安置。然而，在一些情况下，前战斗人员并未报告其离开决定，因为担心会增加安全风险。在许多情况下，他们的家人，包括孩子和伴侣被遗弃，没有得到机构性支助。

12. 近几个月，梅塔省、卡克塔省和瓜维亚雷三省边界地区的前战斗人员安全局势急剧恶化。哥人民军持不同政见者团体利用国家部署有限的机会扩大势力范围，威胁和攻击前战斗人员，抢夺其经济项目并破坏其政治和社会倡议，从而危及重返社会进程。当地的若干大众革命替代力量领袖已因安全问题离开，并表示不愿返回。

#### 和平特别司法管辖机制下令采取的预防措施

13. 11 月，和平特别司法管辖机制要求高级政府和国家官员通报根据该机制 7 月发布的命令所采取行动的最新情况，该命令旨在加强《最终协议》所规定的前战斗人员安全和保护措施。和平特别司法管辖机制此前还下令采取防范措施，保护在其关于该国特定地区的三起宏观案件中被认证为受害者的少数族裔群落。

14. 在听证会期间，政府重申对保护前战斗人员的承诺，并强调了一些措施，如在前训练和重返社会区周边部署公共安全部队以及支持国家保护局。据政府报告，9 月向国家保护局拨款约 380 万美元，用于根据和平特别司法管辖机制的命令制定计划，填补国家保护局安全和保护特别分局的 680 多个保卫人员和 50 多个安全风险分析员的空缺职位，根据《最终协议》的规定，该分局的任务是保护前战斗人员。迄今为止，这些保卫人员职位均空缺，仅招募到 27 名分析员。

15. 自《最终协议》签署以来，已有 25 名前战斗人员(均为男子)在等待国家保护局对其保护请求作出答复期间被杀害。依然令人关切的是，尚有 1 000 多项保护请求等待评估和执行。女性前战斗人员平等获得安全和保护计划仍是一项挑战，尽管特别分局在 4 月发布了内部指导意见，呼吁其工作人员确保男女前战斗人员平等获得保护计划。

16. 和平特别司法管辖机制下令就摧毁犯罪组织及其支持网络的公共政策提交指导方针和行动计划，并下令推进制定安全和保护战略计划，上述命令分别激发了国家安全保障委员会和安全与保护问题技术委员会的内部讨论。然而，《最终协议》中规定的这些文书仍未敲定。

17. 和平特别司法管辖机制还命令和平事务高级专员办公室召集行使政治权利综合安全系统高级别单位，以根据《最终协议》落实对大众革命替代力量党派成员的全面保护方案。据和平事务高级专员办公室报告，上述高级别单位在 9 月至 10 月举行了几次会议，包括大众革命替代力量参加的会议，讨论确立保护方案的文件草案。

#### 特别调查股

18. 《最终协议》设立的总检察长办公室特别调查股的工作对打击有罪不罚至关重要，方法是将袭击前战斗人员和社会领袖(包括知识作家)的犯罪人绳之以法。

19. 特别调查股已报告了其管辖范围内的 289 起袭击前战斗人员事件。在本报告所述期间,该股报告了 3 起新的定罪,共计 34 起,还有 20 起案件处于审判阶段,38 起案件在调查中,另有 49 起案件已签发逮捕令。该股还报告说逮捕了 27 人,均被控参与杀害前战斗人员,其中 2 人是在梅塔、卡克塔和瓜维亚雷三省边界地区活动的哥人民军持不同政见者团体成员,与杀害胡安·赫苏斯·蒙罗伊及其保镖有关。

20. 发生这些罪行的一些农村地区缺少安全措施而且地处偏远,影响了特别调查股执行任务的能力。有必要加强公共安全部队提供的支援,以便迅速进入这些地区并执行逮捕令。

21. 加强地方司法能力,特别是在受暴力影响最严重地区的司法能力,也是打击有罪不罚的关键。在 11 月的和平特别司法管辖机制听证会上,副总检察长强调了区域特别法官在将犯罪人绳之以法和摧毁当地犯罪组织方面可以发挥的作用。

#### 公共安全部队的部署

22. 军队和警察部队继续在前训练和重返社会区周边提供保护。这些部署帮助保护了前训练和重返社会区的前战斗人员,自签署《最终协议》以来,这些区只记录了两起杀害事件。2020 年约 35%的杀害事件发生在新重返社会区或其附近地区,因为周边没有专门的安全人员部署。在本报告所述期间,加强了位于武装部队与非法武装团体冲突不断的城市的前训练和重返社会区的公共安全部队部署。

#### 袭击社会领袖、人权维护者和受冲突影响的社区

23. 在本报告所述期间,联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)收到了关于 42 起杀害人权维护者和社会领袖事件的信息(1 起记录在案,41 起正在核查中),今年共核查了 53 起事件(包括 11 名土著领导人和 2 名非裔哥伦比亚领导人),其中有 5 名妇女,另有 74 起事件正在核查中。自《最终协议》签署以来,人权高专办报告了 378 起杀害事件(包括 44 名妇女、6 名男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者、69 名土著领导人和 15 名非裔哥伦比亚领导人)。在本报告所述期间,人权高专办还报告了 13 起杀害大批平民事件,另有 10 起事件正在核查中。2020 年,在 69 起此类事件中,269 名平民丧生,其中包括 24 名儿童和 19 名妇女。

24. 对女性社会领袖和妇女人权维护者的袭击继续阻碍了她们参与执行《最终协议》和更广泛的建设和平。例如,12 月,“安第斯和亚马孙妇女组织”(Mujeres Andinoamazónicas)暂停参加性别问题特别论坛,原因是其代表不断遭到攻击且参加论坛的安全保障不足。11 月,根据《妇女领袖和人权维护者保障问题综合方案》,国家保护局提出了一项新的性别敏感风险分析规程;民间社会和妇女团体已要求提供投入。在《综合方案》行动计划其余内容的执行方面仍需取得更多进展。

25. 各党派都报告了针对其成员的暴力行为,包括:三名哥伦比亚胡马纳政治运动成员在安蒂奥基亚、考卡和乌伊拉遇害;普图马约省 Puerto Guzmán 市议会的一名保守党女议员与其丈夫(前哥人民军战斗人员)一起遇害;民主中心党报告了对参议员 José Obdulio Gaviria 的威胁。这些事件突显出必须加强对所有政党的

防范和保护措施，包括实施行使政治权利的综合安全制度。12月，综合安全制度启动了性别问题工作组，重点是保护女性政党成员的措施。

#### 国家安全保障委员会

26. 在本报告所述期间，国家安全保障委员会召开了一次会议，并举行了几次技术级别会议，但尚未敲定摧毁犯罪组织和非法武装团体及其支持网络的公共政策。11月，参加委员会的民间社会代表称政府没有适当考虑他们的提案，并提出了他们自己的公共政策准则草案。

#### 暴力事件的区域动态

27. 针对前战斗人员、社会领袖、人权维护者和社区的袭击继续集中在国家部署有限、存在非法武装行为体、非法经济和高度贫困的农村地区。在2020年杀害前战斗人员的案件中，75%发生在农村地区，75%发生在种植非法作物的城市，72%发生在正在实施以地区为重点的发展方案的城市。78%的杀害社会领袖和人权维护者事件发生在农村地区，98%发生在非法经济、特别是毒品生产和非法采矿盛行的城市，45%发生在以地区为重点的发展方案覆盖的城市。在具有类似特征的城市，人道主义行为体报告了对社区产生影响的非法武装团体的暴力行为，其中流离失所、监禁、强迫招募和性暴力指标不断上升。

28. 暴力行为集中在特定省份。今年杀害前战斗人员事件最多的省份是梅塔(11人)、考卡河谷(8人)、考卡(8人)、乔科(7人)、普图马约(7人)和纳里尼奥(6人)，而杀害社会领袖和人权维护者事件最多的省份是考卡(12人)、北桑坦德(9人)、普图马约(8人)、考卡河谷(5人)和乔科(4人)。2020年期间，监察员办公室向乔科、安蒂奥基亚和考卡的城市发出的预警次数最多。暴力行为集中在这些省份表明采取必须针对性战略来减轻风险和满足这些地区的具体需要。

#### 确保重返社会进程的可持续性

29. 在放下武器四年后，13 000多名前战斗人员(其中23%为妇女)仍然积极参与重返社会进程，政府和大众革命替代力量继续共同努力，克服这一进程面临的挑战，包括在国家重返社会理事会内开展合作。

#### 获得土地和住房

30. 前战斗人员获得土地是最严峻的挑战之一，而这对重返社会进程的可持续性至关重要。在11月与前战斗人员会晤后，杜克总统承诺加快为前战斗人员住房和生产项目购买土地，并首先于最近宣布为位于达贝巴的前训练和重返社会区购买土地。杜克总统在访问期间还宣布，五个前训练和重返社会区住房项目所需的技术研究已经完成，设计和建造进程得以启动，首批35套住房预计将于2021年5月交付给达贝巴的前战斗人员。

31. 为了使收容约2 500名前战斗人员的24个前训练和重返社会区成为永久住区，政府迄今已为其中3个区购买了土地，并正在为其承诺在年底前完成建设的9个前训练和重返社会区中的另外3个区购买土地。现在需要分配这些地块。

32. 10 月，住房部颁布了一项法令，将前战斗人员列为农村住房补贴的受益人。11 月，政府颁布了一项法令，允许从恢复、社会投资和打击有组织犯罪基金中为前战斗人员的生产项目分配农村土地，议会批准了关于向受害者和前战斗人员提供住房的法律，从而为前战斗人员获取住房机会创造了途径。

33. 大众革命替代力量已提议加快现有的获得土地途径，并探索新途径，包括为重返社会赠地特别方案分配额外的资源。重返社会和正常化事务局承诺分析这些提案，并建议将前战斗人员纳入国家土地局的土地受益人登记册，使他们能够获得补贴并利用相关机制获取土地和规范保有权。

居住在前训练和重返社会区以外、包括住在新重返社会区的前战斗人员

34. 9 500 多名前战斗人员居住在前训练和重返社会区之外。他们持续面临的挑战包括不安全状况、缺乏生产机会和机构性支助参差不齐，这是前战斗人员在请愿期间所提要求的核心，依然是重返社会进程中需要优先处理的关键问题之一。

35. 在新重返社会区寻求集体重返社会进程的前战斗人员需要更多的机构性关注。虽然经国家重返社会理事会批准的集体生产项目的 44% 位于前训练和重返社会区之外，但这些项目仅惠及住在前训练和重返社会区之外的前战斗人员中的约 11%。监察长办公室在其关于《最终协议》执行情况的第二次报告中呼吁加强新重返社会区中的机构性对策。

36. 不断恶化的安全条件继续影响前训练和重返社会区以外的集体重返社会进程。在梅塔省的 El Diamante、La Pista 和 Nueva Esperanza、Algeciras 和乌伊拉省的 Neiva 以及安蒂奥基亚省的 La Blanquita 等地，面临威胁的前战斗人员已搬迁，以保护自己及家人。

安全挑战造成的前训练和重返社会区搬迁

37. 在地方当局的支持下，重返社会和正常化事务局正在购买卡克塔的一个地块，用于转入位于梅塔省 La Macarena 的前训练和重返社会区。尽管重返社会和正常化事务局及大众革命替代力量做出了努力，但没有找到合适地块来搬迁位于考卡省布宜诺斯艾利斯的前训练和重返社会区。10 月，在访问安蒂奥基亚省穆塔塔时，政府与 8 月从伊图安戈前训练和重返社会区搬离的前战斗人员商定了临时住房解决方案，目前正在等待执行。虽然及时提供了食品供应和卫生队探访，但水和卫生条件仍然不足，需要加大力度寻找永久性解决办法。从上述前训练和重返社会区搬迁所遇困难中吸取的经验教训应为今后的其他搬迁提供指导，特别是需要确保住房和基本服务。

生产项目

38. 在获认证的前战斗人员中，约有 41% 通过《最终协议》规定的机制获得了生产项目的财政支助。这些包括国家重返社会理事会批准的 86 个集体生产项目(本报告所述期间 20 个)，惠及 3 353 名前战斗人员(935 名妇女)，其中 61 人已获资助；1 865 个单个项目(本报告所述期间批准了 398 个)，惠及 2 269 名前战斗人员

(517 名妇女)。大众革命替代力量已索要关于向单个项目提供核准、监测和支助的更多信息。

39. 虽然项目批准速度应该延续,但许多项目在市场准入和技术援助方面遭遇挑战,而 COVID-19 大流行加剧了这些挑战。

40. 共 46%的获认证的女性前战斗人员(1 433 名妇女)受益于生产项目。然而,她们对决策的参与仍然有限,原因包括承担护理任务,而且此类任务在大流行病期间更为繁重。

健康,包括 COVID-19

41. 健康工作组继续监测和应对前战斗人员中出现的 COVID-19 病例。据重返社会和正常化事务局称,154 名前战斗人员(55 名妇女)的病毒检测呈阳性,其中 3 人死亡(均为男性)。

42. 卫生专业人员继续探访前训练和重返社会区,并未中断。根据卫生部的数据,2020 年这些健康探访的受益者中约 80%是群落成员,64%是女性。

43. 12 月,国家重返社会理事会批准 2021 年继续在前训练和重返社会区提供医疗服务。健康问题技术工作组正在分析各种备选方案,以便与地方和区域当局合作,在新重返社会区所在的农村地区优先采取健康干预措施。

44. 根据重返社会和正常化事务局的数据,1 222 名前战斗人员(161 名妇女)自称是残疾人。11 月,该局发起了一项试点倡议,确定其中 220 名前战斗人员的需求。对提供功能康复的支助已被列入由欧洲联盟资助的“CaPAZcidades”方案,该方案尚未提交给国家重返社会理事会。

重返社会的政策和机构

45. 在杜克总统与前战斗人员的会晤期间,他们商定在波哥大以外举行七次国家重返社会理事会会议,目标是确定当地行动计划。

46. 在完善重返社会路线图的方法方面取得了进展,路线图为社会经济重新融入进程建立了长期框架。举行了三次设计集体和单个路线图的试点演习。路线图的执行工作尚未开始,因为大众革命替代力量表示,建立全国重返社会制度是一个先决条件。全国重返社会政策(CONPES 3931)设想了此类制度,将其作为参与重返社会的所有实体间的协调机制。大众革命替代力量认为,需要建立全国重返社会制度,以确保采取整体政府方法处理重返社会进程。向国家重返社会理事会提交一份关于该制度的提案将有助于各方就此进行正式讨论。

47. 国家重返社会理事会性别问题工作组报告说,在开展机构间协调以执行国家重返社会政策的性别平等条款方面取得了一些进展,但资金仍然有限,特别是对地方实体而言。

### 重返政治生活

48. 12 月，大众革命替代力量全国委员会开会，就即将召开的该党大会进行筹备讨论，这次大会将谈及四个问题：该党的政治纲领；2022 年选举准则；更改该党名称的可能性；选举新的法定代表人。

49. 11 月，大众革命替代力量参议员格丽塞尔达·洛博主持了参议院全体会议，成为主持这一会议的首位大众革命替代力量党员。

50. 一些参与当地政治的前战斗人员报告了与其在卡克塔、乌伊拉、梅塔和考卡河谷的政治活动有关的污名化和安全担忧。在 2022 年选举期间确保前战斗人员的安全是大众革命替代力量和政府请在请愿期间作出的承诺之一。

### 巩固受冲突影响地区的国家综合部署

51. 哥伦比亚面临的巨大挑战之一是缩小城市与农村地区、特别是受冲突影响地区之间在国家综合部署方面的长期差距。《最终协议》确立了旨在缩小这一差距的目标和方案，除其他外包括以地区为重点的发展方案，为农村地区提供基础设施和服务；各地区社区和组织的全面安全和保护方案，以改善依然饱受暴力之苦的社区的安全；替代非法作物国家综合方案，为家庭提供可行的替代方案，摆脱非法经济。虽然政府重申了对所有三个方案的承诺，但保持势头和确保充足资源对实现这些文书的全部承诺至关重要。

### 农村综合改革

52. 在过去四年里，在 170 个受冲突影响城镇的发展方案实施工作取得了稳步进展：发布了规范，在当地开展了参与式规划，小型基础设施工程已经完成，已确定并正在利用额外的资金来源，国家与地区当局间的协调得到改善。大众革命替代力量和其他反对党以及各种民间社会行为体重申，以地区为重点的发展方案必须维护《最终协议》的精神，并结合《最终协议》第一节设想的农村综合改革的其他要素，例如 16 项国家部门计划(其中仅有 8 项已获批准)。国家监督实体和民间社会组织已经呼吁地方社区继续参与发展方案的实施工作。

53. 除了以地区为重点的发展方案下已完成的 1 110 项工程外，目前有 102 项正在实施中。此外，在 173 个利用油气和矿物开采使用费核准的项目中，3 个已经完成，79 个正在进行。在与私营部门的“工程抵税”方案下核准的 100 个项目中，有 57 个集中在实施发展方案的城市。

54. 政府承诺在年底前敲定以地区为重点的发展方案地区的 15 个剩余稳定路线图，这是为实施发展方案而进行机构间协调的主要工具，但所有 15 个路线图仍未敲定。

55. 10 月，政府根据《最终协议》颁布了一项法令，对获取土地的综合补贴进行管理。政府还向议会提交了一项正在讨论的法案，内容是建立一个专门的司法机制来解决与土地有关的争议，这也是《最终协议》为保障农村人口及时诉诸司法作出的规定。



56. 据政府报告，在《最终协议》确立的 300 万公顷土地的目标中，已拨给土地基金 1 033 468 公顷，用于给农村农民发放土地。然而，监察长办公室表示，这些地块中的绝大多数目前被占用，因此尚需正规化和规范化，而不应算作待分配地块。

#### 各地区社区和组织的全面安全和保护方案

57. 《最终协议》第 3.4 节设立的社区和组织全面安全和保护方案技术委员会继续开会。关于培训 135 名领导人(87 名女性和 48 名男性)在 7 个优先省份担任社区和平推动者的工作取得了进展，预计他们将于 2021 年初履职。

#### 非法作物替代

58. 继续在 14 个省份的 56 个城市实施《最终协议》第 4 节确立的《替代非法作物国家综合方案》，这些城镇集中了该国 65% 的古柯作物。99 097 个家庭参加了《方案》(其中 36.5% 由妇女担任户主)。根据联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)的数据，参与家庭的合规率为 97%，重新播种比例仅为 0.2%。这表明自愿取缔的有效性及其帮助家庭逐渐摆脱非法作物依赖的潜力，前提是这些社区能够更快地得到可持续发展机会。

59. 政府、社区和地方当局最近在维查达、瓜尼亚、考卡、考卡河谷和纳里尼奥的城镇签署了替代非法作物国家综合方案框架下的协议，规定以参与方式发展基本基础设施工程。在受贫困和暴力影响的非法作物持续种植地区，农民社区和领袖继续呼吁政府优先考虑自愿替代，而不是其他取缔战略。

#### 加强双方建设性对话

60. 《最终协议》的执行工作能否取得进展，取决于政府与大众革命替代力量之间能否进行建设性对话，特别是通过《协议》所设机制进行对话，讨论并共同解决该进程面临的各种挑战。

61. 《最终协议》规定，执行最终协议后续行动、促进和核查委员会是双方就执行协议进行对话的主要论坛。虽然委员会今年更经常地举行了会议，但其潜力没有得到充分发挥，而且并非所有重要的政府高级官员都定期出席会议，影响了委员会进行实质性讨论的能力。10 月，委员会专门为性别问题特别论坛举行了一次会议，提出其关于《最终协议》性别平等条款执行情况的报告，其中指出在这方面进展有限。

62. 除了执行最终协议后续行动、促进和核查委员会以及国家重返社会理事会等双边论坛外，双方还在联合国的协助下利用三方机制就执行方面的各种问题进行建设性对话。过渡到法制问题三方工作组由和平事务高级专员办公室、大众革命替代力量和核查团组成，过去一年中在处理有待认证的前战斗人员问题上取得重大进展，这些人员必须经过认证才能领取重返社会福利。截至 2020 年 11 月，经认证的前战斗人员总数为 13 589 人(10 453 名男子，3 136 名妇女)。仍有 139 人(6 名妇女)的认证有待确定，其中大多数人在监狱中。

63. 地雷问题三方工作组由和平事务高级专员办公室、大众革命替代力量和联合国组成，已经批准关于收集地雷位置信息的项目提案。和平事务高级专员办公室正在对项目提案进行最后的法律审查。

64. 安全和保护问题三方机制由国家保护局、国家警察和军队以及核查团组成，继续监测前战斗人员的安全情况，包括请愿期间的安全情况。

65. 政府规定的前哥人民军资产移交的最后期限是 2020 年 12 月 31 日。虽然政府、特别资产管理局和大众革命替代力量继续努力在最后期限前完成任务，但这一进程面临安全、法律和财政方面的挑战。更有效地利用前哥人民军资产问题三方工作组，对于帮助各方共同找到适当的解决办法很重要。

### 加强有助于实现和解的条件

66. 为了把受害者权利放在《最终协议》的核心位置，双方建立了寻求真相、正义、赔偿和防止重陷冲突综合系统，该系统正在帮助为和解奠定基础。和平特别司法管辖机制的 3 个组成部分于 2018 年开始运作，此后在涉及具体罪行和区域的 7 个宏观案件方面取得了进展；真相委员会继续为其最后报告收集和分析数以千计的证词；失踪人员特别搜寻单位继续向被迫失踪人员的家属提供救济。

67. 据和平特别司法管辖机制通报，该机制将在 2021 年年中前就一些宏观案件中发布第一批判决，确定个人对冲突期间所犯罪行的责任。杜克总统表示，政府将请安全理事会扩大核查团的任务范围，以列入核查对和平特别司法管辖机制所作判决的遵守情况。大众革命替代力量及和平特别司法管辖机制表示支持核查团按照《最终协议》的设想执行这项任务。

68. 几个受害者组织继续提交关于与冲突有关性暴力的报告，并呼吁专门立案调查性暴力和性别暴力行为。和平特别司法管辖机制在考虑这一请求的同时，正在大多数案件中调查与冲突有关性暴力事件。

69. 和平特别司法管辖机制根据公共安全部队前成员的证词，在安蒂奥基亚省达贝巴找到 6 个乱葬坑，埋有可能是法外处决和强迫失踪受害者的遗骸。迄今为止，该机制已将 4 具遗骸(包括 2 名未成年人遗骸)移交给家属。

70. 10 月以来，大众革命替代力量领导人已经就冲突期间犯下的典型罪行(包括几起备受关注的暗杀事件)承担责任、致歉并承诺协助查明真相。和平特别司法管辖机制正在确定其对这些暗杀事件的管辖权，要求总检察长办公室分享其调查结果，并要求大众革命替代力量的几名领导人提供说明。一些受害者认为承担责任是走向和解的一步，一些受害者接受了大众革命替代力量的道歉，另一些受害者则要求公布证据和全部真相。受害者组织继续呼吁所有行为体，包括现任和前任国家官员、公共安全部队成员、私营部门成员和其他非法武装团体前成员，全力协助查明真相，并承认自己对冲突期间所犯罪行的责任。

71. 真相委员会继续收到哥伦比亚社会各界行为体的证词，其中包括前总统、议员和其他国家高级官员，以及社会领袖、军队成员和非法武装团体前成员。委员会任命非裔哥伦比亚社会领袖莱纳·帕拉西奥斯接替去世的安赫拉·萨拉萨尔担

任委员，莱纳·帕拉西奥斯是冲突受害者，他所属的位于乔科省的社区仍在受到非法武装团体的影响。

72. 失踪人员特别搜寻单位在卡尔达斯省的一个墓地找到 24 具可能是强迫失踪受害者的遗体。该单位还发现几名被宣告失踪的人员仍然在世，并帮助其与家人团聚。该单位利用强迫失踪受害者的 182 名亲属的 DNA 样本，开始对找到的一些遗体进行识别。

#### 促进和平、和解与共存全国理事会

73. 《最终协议》第 3.4 节授权促进和平、和解与共存全国理事会制定一项关于和解、共存和非污名化的公共政策。10 月，理事会向杜克总统提交了公共政策指导方针，此前开展了为期两年的参与式进程，有 1 700 多名个人和组织提出了意见。12 月，理事会和内政部与民间社会组织一道验证了这项公共政策。根据《最终协议》的执行框架计划，必须在 12 月 31 日前批准这项政策。理事会成员对 2021 年国家预算中用于执行该政策的资源不足表示关切。

74. 和平事务高级专员办公室向 32 个省和 497 个市的主管部门提供了技术援助，以建立促进和平、和解与共存的地方理事会，这些理事会是民间社会和各机构在各地区开展对话的重要空间。

### 贯穿各领域的问题

#### 市级和省级当局的作用

75. 省级和市级当局续在执行《最终协议》方面发挥了日益积极的作用。几个省市的当局在“生命与和平请愿”期间会晤前哥人民军成员，并为游行提供后勤便利。安蒂奥基亚、梅塔和卡克塔的地方和省级政府也为因安全风险而进行的前训练和重返社会区搬迁提供了帮助。

76. 在里萨拉达和托利马新设立 2 个重返社会问题省级工作组，在波哥大新设立一个工作组。后者是一个里程碑事件，能够为居住在首都的约 800 名前战斗人员提供更多的重返社会机会。现有的 15 个区域协调机制通过支持地方一级开展社会经济举措，在重返社会进程中发挥重要作用。据重返社会和正常化事务局称，收容 84% 前战斗人员的 198 个城市已在发展计划中列入重返社会部分。

77. 11 月，监察长办公室、监察员办公室和全国各省联合会与考卡、安蒂奥基亚、北桑坦德、乌伊拉、纳里尼奥、科尔多瓦、普图马约和乔科等省当局举行“保护生命圆桌会议”，讨论如何解决这些省份社会领袖和人权维护者遭到杀害的问题。

#### 性别平等

78. 虽然《最终协议》仍被誉为性别包容和平进程的全球典范，但其性别平等条款(包括与重返社会和安全保障有关的条款)的执行工作仍然进展有限。妇女组织特别关切的是，为女性前战斗人员提供敏感对待性别问题的服务和方案不足，妇女领袖和人权维护者面临的安全状况令人担忧。据政府性别问题高级论坛报告，

《最终协议》执行框架计划的 51 项性别平等指标取得了一些进展。仍然需要提供更多技术和财政资源，以加快执行与重返社会和安全保障有关的性别平等条款。

79. 来自男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者社区的社会领袖和人权维护者遭受更多歧视，获得保护措施的机会有限。11 月，男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群落成员(其中 2 人是登记在册的冲突受害者)因受到威胁而在纳里尼奥省图马科流离失所。12 月，1 名男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者领袖在安蒂奥基亚遇害。10 月，非政府组织“多元化哥伦比亚”向真相委员会提交一份报告，记录了冲突期间在纳里尼奥省、普图马约省和托利马省发生的 30 多起针对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的暴力(包括性暴力和酷刑)事件。

80. 核查团和联合国国家工作队参加了纪念安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议周年的各项活动，包括与联合国常务副秘书长和哥伦比亚副总统玛尔塔·露西亚·拉米雷斯一同参加的一场活动。常务副秘书长为纪念这一周年进行了虚拟访问，期间还会见了总统及和平事务高级官员、全国妇女组织和女性人权维护者以及梅塔的妇女和平建设者。为纪念 11 月 25 日制止暴力侵害妇女行为国际日，核查团与当地行为体合作，在当地与女性前战斗人员和当地社区妇女举办了 18 场活动，以提高对预防和应对暴力侵害妇女行为的认识，在疫情期间，暴力侵害妇女现象增多。

#### 少数族裔事务

81. 在考卡、乔科、纳里尼奥和安蒂奥基亚，由于非法武装团体和犯罪组织为争夺非法经济活动控制权而采取行动，少数族裔地区的安全状况，包括土著和非裔哥伦比亚领导人和社区以及前战斗人员的安全状况仍然十分严峻。在乔科，恩贝拉土著人民和非裔哥伦比亚社区尤其受到非法武装团体和犯罪组织的影响，出现大规模流离失所和监禁现象，其中包括 12 月索拉诺湾市 1 名领导人被杀后有 900 多人流离失所。在考卡，土著组织谴责前哥人民军持不同政见团体在 2020 年据称强迫招募至少 32 名土著儿童。在本报告所述期间，这些团体两次袭击来自“土著和社会替代运动”政党的土著参议员费利西亚诺·巴伦西亚，还将 23 名土著领导人宣布为军事目标。在纳里尼奥，由于武装团体之间发生冲突，加上埋设杀伤人员地雷，阿瓦人遭到监禁和流离失所，在本报告所述期间有 12 名阿瓦族群成员被杀。

82. 来自少数族裔的前战斗人员在获得适合其具体情况的住房机会和生产项目方面仍然面临挑战，国家重返社会理事会尚未按照少数族裔高级别论坛的建议设立少数族裔问题工作组。

83. 内政部目前正在审查一项法令草案，其中规定了改善土著领地保护措施，包括加强土著警卫队，制定针对土著人民所面临安全挑战的个人和集体保护路线图。

#### 儿童

84. “不同人生道路”方案面向在儿童时期脱离哥人民军的青少年，在该方案的 123 名参与者(68 名妇女)中，69 人得到了补偿，114 人得到了用于生产项目的资

源。在受害者问题小组决定优先考虑其他弱势群体之后，对该方案参与者的赔偿活动搁浅。

85. 和平事务高级专员办公室以及重返社会和正常化事务局继续努力对 263 人 (111 名妇女) 进行追踪和认证，这些人在 2020 年被确认为在签署《最终协议》时为儿童。核查团正在协助追踪其中几人。关于如何把这些青年纳入“不同人生道路”方案以及受害者登记册，使其能够得到赔偿,还需要进一步的细节。

86. 目前，前战斗人员的 2 191 名子女是哥伦比亚家庭福利研究所的各项方案的受益者，其中 389 人居住在前训练和重返社会区内。双方继续制定一项方案，为前战斗人员的 5 岁以下子女提供教育。在建设和平基金、联合国儿童基金会以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的协助下，大众革命替代力量和政府协调，在 5 个前训练和重返社会区建立了儿童保育区。

87. 12 月，监察员办公室报告说，3 月至 9 月，该办公室登记了各种非法武装团体强迫招募 83 名儿童和青少年(34 名女性)的情况，这些事件主要发生在卡克塔和考卡，分别为 21 起和 19 起。这些儿童中有 20 名是土著儿童，2 名是非裔哥伦比亚儿童。

#### 青年

88. 真相委员会与青年进行了 4 次区域对话，讨论青年对冲突的看法以及青年过去和现在受暴力影响的具体形式。青年代表对青年领袖被污名化表示关切，并强调保障青年参与地方、区域和国家各级建设和平空间的重要性。12 月，哥伦比亚各青年平台举行活动，纪念安全理事会第 2250(2015)号决议五周年。

89. 除了强迫招募外，还有报告称，非法武装团体和犯罪组织对青年领袖的威胁日益增加。11 月，哥人民军的一个持不同政见团体在考卡省卡洛托的一名土著青年领袖居所喷漆，要求他在 24 小时内离开该市。

90. 重返社会和正常化事务局以及大众革命替代力量继续通过国家重返社会理事会的青年问题技术工作组开展工作，就青年前战斗人员重返社会路线图草案进行区域一级协商。

#### 与民族解放军有关的事态发展

91. 在敌对行动持续不断的情况下，受民族解放军影响地区的民间社会组织和社区继续呼吁政府与民族解放军恢复谈判。

92. 10 月，政府宣布，一个主要在乔科开展行动的民族解放军阵线的一名重要指挥官被公共安全部队杀死。当局认为他对绑架、杀人和强迫招募等行为负有责任。

#### 与联合国国家工作队的协调

93. 国家工作队通过了 2020 年 3 月与政府签署的实施联合国可持续发展合作框架联合工作计划。据国家工作队估计，2020-2023 年期间将在建设和平方面投入 4.965 亿美元。

94. 核查团和国家工作队继续通过重返社会工作组和安全保障工作组，就秘书长提出的 2020 年优先事项进行密切协调。在重返社会方面，联合国哥伦比亚保持和平多伙伴信托基金在前训练和重返社会区为获得土地和住房提供支持，包括协助开展住房项目可行性和设计，并为基层组织提出的 20 项举措提供支持，在重返社会进程中促进共存与和解。

95. 联合国开发计划署(开发署)、国际移民组织(移民组织)、世界粮食计划署和联合国粮食及农业组织继续为确保前战斗人员持续开展生产项目提供技术和财政支持，包括确保这些人员在大流行病期间能够使用互联网，以便获得技术援助和接受教育。此外，开发署和核查团开始实施 12 项基于社区的重返社会举措。在安全保障方面，多伙伴信托基金协助人权维护者组织重新启动了 13 个关于安全保障问题的地区圆桌会议，通过这些会议，人权维护者组织能够向国家和地方机构宣传预防和保护计划。在接受过联合国地雷行动司培训的 124 名前战斗人员中，有 22 人(6 名妇女)获得与非政府组织 Humanicemos DH 开展人道主义排雷活动的认证。10 月，Humanicemos DH 开始在卡克塔开展排雷行动。

96. 国家工作队继续协助受暴力影响最严重的地区应对 COVID-19 大流行。通过移民组织、联合国人口基金和世界卫生组织实施的“卫生促进和平”方案派出的卫生队，向“以地区为重点的发展方案”覆盖地区的 10 200 多人提供了保健服务，该方案覆盖的 170 个城市的医护人员获得了个人防护装备。

### 对核查团的支助

97. 核查团继续开展预防 COVID-19 的工作，同时采取措施，确保安全返回办公室。作为核查团不断努力突出任务交付重点、提高对现有人力资源和资产利用有效性的一部分，对设在安蒂奥基亚和卡克塔省的外地办事处进行了重组。

98. 截至 2020 年 11 月 25 日，妇女占核查团文职人员的 49%，占联合国志愿人员的 60%，占国际观察员的 33%。

### 安全和安保

99. 在第 12 段提到的哥人民军持不同政见团体对前战斗人员和社区构成高度风险的地区，安全事件也影响到联合国人员。10 月，哥人民军的一个持不同政见团体成员在梅塔省拉马卡雷纳逼迫由人权高专办、真相委员会和监察员办公室派出的一个小组下车，并焚烧了人权高专办的一辆汽车。此外，在本报告所述期间，联合国安全和安保部的一队人员在考卡省托里维奥被一个非法武装团体拦截；毒品和犯罪问题办公室设在卡克塔省里科港和索利塔的两个小组在受到非法行为体盘问后被迫撤离；安全和安保部不断更新相关的安保风险管理措施。

### 行为和纪律

100. 核查团继续努力防止不当行为以及性剥削和性虐待。核查团将向其部署区域的当地社区分发一份小册子，介绍核查团的行为守则，包括报告机制。

101. 在本报告所述期间没有收到任何性剥削和性虐待案件报告。

## 意见

102. 对哥伦比亚和整个世界而言，2021 年将是努力从 COVID-19 大流行中恢复的一年。我再次敦促哥伦比亚人把全面执行《最终协议》视为这些努力的一部分。

《最终协议》提供了为受冲突影响最严重、现在又受大流行病影响的社区带来发展机会、安全与和平的工具。

103. 11 月，杜克总统与前战斗人员会晤，这是双方在开展建设性对话以采取具体措施解决重返社会进程和前战斗人员安全保障所面临问题方面迈出的积极一步。我相信，相关政府机构将作出一切必要努力，落实杜克总统在会晤期间作出的承诺。

104. 我铭记这些承诺，并结合本报告概述的执行工作优先事项，在意见部分重点介绍为在这些优先事项上取得进展(特别是短期进展)而提出的具体建议。

105. 由于国家部署有限、非法经济和非法武装团体的存在以及高度贫困的推波助澜，几个省份不断发生暴力事件，对重返社会进程、《最终协议》的执行以及更广泛的建设和平工作直接产生破坏性影响。要改善受冲突影响地区的安全状况，就必须在多方面同时取得进展，例如增强对成为目标的个人和社区的保护措施；采取有效行动，打击对大部分暴力事件负有责任的非法武装团体和犯罪组织；确保将负有责任的个人和行为体绳之以法。

106. 在保护方面，为了防止更多前战斗人员被杀，必须确保国家保护局安全和保护特别分局的人员配置齐整。还必须确保女性前战斗人员能够平等参与保护计划，包括在国家保护局内充分执行关于男女平等利用集体保护计划的内部导则。鉴于居住在前训练和重返社会区以外的前战斗人员更易受到伤害，必须加强针对他们具体情况的保护和安全措施。关键是采取重点突出的战略，为新重返社会地区提供安全保障，包括在这些地区周边有效部署公共安全部队。我再次敦促所有行为体及时、有效地对监察员办公室预警中发现的风险作出应对，包括通过预警快速反应部门间委员会作出应对。

107. 国家安全保障委员会的主要任务是制定一项摧毁非法武装团体和犯罪组织及其支持网络的公共政策，而这项工作早该完成。我承认各小组委员会迄今所做的筹备工作，并同意安全理事会成员的意见，再次敦促委员会迅速通过这项公共政策，同时铭记民间社会提出的建议。

108. 加强对总检察长办公室特别调查小组和地方司法实体的支持是将威胁和杀害社会领袖和前战斗人员的犯罪者绳之以法的关键。这种支持包括加紧对幕后策划者提出起诉和定罪，这对于摧毁暴力事件幕后的犯罪组织至关重要。此外，公共安全部队也可在协助特别调查小组执行逮捕令、及时进入犯罪现场和获取资料方面发挥重要作用。

109. 在重返社会方面，我欢迎政府努力推进为前训练和重返社会区购买土地，希望这一势头能在其余地区延续下去。我相信，杜克总统关于加快前战斗人员获得土地(包括用于生产项目的土地)的承诺将很快转化为更多的积极成果。此外，

我鼓励双方在共同寻找永久性住房解决办法方面取得进展，包括为此在国家重返社会理事会内设立一个住房问题工作组。双方在区域一级举行国家重返社会理事会会议的决定也值得欢迎，因为可以借此机会直接听取前战斗人员(包括居住在前训练和重返社会区以外的战斗人员)的关切，并确定地方一级的行动计划，规定明确的承诺、责任、资源和时间表，确保当地社区从这一进程中受益。同样关键的是，要确保国家重返社会理事会通过加强技术援助和增加进入市场机会等途径，更加注重为生产项目的长期可持续性提供支持的措施，并在促进女性前战斗人员参与决策空间方面采取措施。最后，必须确保因安全关切而不得不搬迁的前战斗人员能够继续得到机构性支助。

110. 我再次敦促政府和大众革命替代力量共同努力，在国家重返社会政策的性别平等条款方面取得进展，包括为此划拨必要的技术和财政资源。鉴于土著和非裔哥伦比亚前战斗人员面临困难，国家重返社会理事会应适当考虑少数族裔高级别论坛关于设立少数族裔问题工作组的建议。我相信，在各地区进行协商后，国家重返社会理事会青年问题技术工作组将很快完成青年前战斗人员重返社会路线图。我还鼓励所有行为体加强措施，为年轻人进一步参与建设和平与和解努力创造空间。

111. 在受冲突影响地区巩固国家综合部署仍是实现持久和平与可持续发展的必要条件。继续执行“以地区为重点的发展方案”将为这些社区带来急需的投资，这对从大流行病中恢复尤为重要。各地区社区和组织的全面安全和保护方案的各项技术委员会必须在2021年期间就各区域的试点举措取得进展，以加强当地解决、预防和应对冲突的能力。确保《替代非法作物国家综合方案》下一阶段取得成功也很重要，以便为各个家庭提供合法的可持续创收机会，使其能够彻底、可持续地摆脱非法经济。最后，必须确保在这些方案之间以及在这些方案与《最终协议》其他部分(包括重返社会进程)之间实现互补。

112. 事实证明，政府与大众革命替代力量就《最终协议》执行工作在政治和技术层面进行建设性对话有效克服了关于各种问题的挑战。本着这种精神，我鼓励双方继续在三方工作组中讨论前哥人民军的资产问题。从受害者的利益出发，并为了维护其获得赔偿的权利，政府和大众革命替代力量应继续共同努力，尽一切努力找到履行这一承诺的办法。核查团一如既往地愿意提供协助。同样，我敦促双方充分利用执行最终协议后续行动、促进和核查委员会进行实质性讨论，商定具体解决办法。

113. 过渡期正义是和平进程的核心内容，也是使哥伦比亚从暴力冲突走向和平未来前景的核心所在。哥伦比亚的寻求真相、正义、赔偿和防止重陷冲突综合系统是一个创新之举，其目的是保障受害者得以维护权利和获得赔偿，为社会正视历史提供空间，并确保冲突期间犯下的罪行不再重演。2021年，和平特别司法管辖机制将作出第一批判决，真相委员会计划发布最后报告。失踪人员特别搜寻单位继续努力查明受害者下落。因此，所有参与冲突的个人亟需认识到自己的责任，所有机构必须与三个组成部分充分合作，哥伦比亚社会务必全力支持该系统，使其能够为和解作出贡献。



114. 我在本报告中概述的建议强调了《最终协议》各部分相互关联的性质，以及确保全面执行《最终协议》的重要意义。在重返社会进程和“以地区为重点的发展方案”取得进展的同时，必须加大力度执行其他部分，特别是旨在改善各地区安全的部分，这是稳固和持久的和平扎根的必要先决条件。随着哥伦比亚进入根据《最终协议》框架建设和平的第五年，我就和平进程迄今的成就向哥伦比亚人表示祝贺，并鼓励双方坚持不懈，以便真正发挥和平进程的变革潜力。

地图



Map No. 3102 Rev. 2 UNITED NATIONS  
March 2016

Department of Field Support  
Geospatial Information Section (formerly Cartographic Section)