



秘书长关于联合国哥伦比亚特派团的报告

一. 引言

1. 安全理事会第 2261(2016)号决议要求我在哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量-人民军(人民军)签署停火协定后 30 天内,就联合国哥伦比亚特派团的规模、业务方面和任务授权提出详细建议。本报告就是根据这项要求提交的,是我 2016 年 3 月 4 日和 7 月 22 日信函(S/2016/211 和 S/2016/643)的后续。由于政府、人民军和特派团推迟对拟议的监测和核查地点进行定界访问,我在后面一封信中请求将第 2261(2016)号决议规定的提交建议的最后期限延长至 8 月 19 日。

二. 任务授权

2. 2016 年 6 月 23 日,哥伦比亚政府与人民军签署了《双边彻底停火和停止敌对行动及放下武器协定》。《协定》重申了胡安·曼努埃尔·桑托斯·卡尔德隆总统在 2016 年 1 月 19 日给我和安全理事会主席的同文信(S/2016/53)中转递的第 65 号联合公报所概述的任务授权,这份公报也为第 2261(2016)号决议提供了依据。作为该协定国际核查总体责任的一部分,联合国特派团将负责核查放下武器情况;将协调哥伦比亚政府、人民军和联合国三方监测与核查机制的国家、区域和地方总部,对停火及停止敌对行动的落实情况进行监测和核查;将负责调解当事方争端,并就停火和停止敌对行动及放下武器的落实情况提出建议;最后,还将独立报告该协定当事方遵守承诺的情况。

三. 事态发展

3. 2016 年 8 月 5 日,参加哈瓦那和平会谈的哥伦比亚政府和人民军代表团就一些旨在执行上述协定的议定书达成了一致意见,两者都涉及停火和停止敌对行动以及放下武器。这些议定书是与特派团协商制订的,特派团已表示对这些文件的质量感到满意。议定书中尤其包含了每一个当事方都承诺遵守的规则,作为停火



和停止敌对行动的组成部分。相关规定包括确保部队隔离，监测与核查机制的活动不受阻碍，当事双方停止敌对行动，包括敌意宣传；还包括禁止任何暴力侵害平民的行为或威胁，特别是基于性别的暴力，以及任何损害民众人权和基本自由的行动。议定书中还列有关于指导监测与核查机制工作的详细规定，包括报告标准、争端调解和适用于监测与核查机制全体成员的行为守则。最后，议定书中还载有一套广泛的安全程序，适用于这一进程的不同阶段、监测与核查机制人员、政府代表和公务员、人民军成员和平民。

4. 当事双方强调了特派团在向尽可能最广泛的受众提供公正信息方面发挥作用的重要性。在国家一级，特派团领导层不断与各机构、政党、天主教会、民间社会、妇女组织和族裔团体的代表分享联合国对《协定》及其核查程序的积极评估意见。为解释该协定、特派团任务授权和监测与核查机制的作用所作的努力也已扩大到省市一级，特派团工作人员不断与省长、市长以及代表民间社会及妇女、土著和哥伦比亚黑人团体的组织会面。这第一轮对话已确证了详细介绍该协定执行情况 and 当前筹备工作的重要性。通过持续联络主管当局和民间社会，特派团将在处理问题、消除顾虑和回应国家行为体的热切期盼方面发挥重要作用，在冲突地区尤其如此。

5. 在这方面，我想表达对联合国国家工作队的感谢，特别是感谢联合国开发计划署(开发署)通过其广泛和平方案，为该国国内建设和平铺平了道路。各机构、基金和方案不遗余力地为支持建立特派团提供帮助。在各个区域，相关工作人员通过斡旋，向地方民众和当局介绍特派团，并将自己多年积累的合法地位贡献出来，帮助在全国各地塑造特派团的公信力。联合国国家工作队为和平进程作出了许多重要贡献。我赞扬他们继续发挥重要作用，促进哥伦比亚的和平。

6. 8月8日至15日，由哥伦比亚政府、人民军和特派团的代表组成的三方代表团在红十字国际委员会(红十字会)及和平进程担保国(古巴和挪威)的陪同下，对即将实施部队隔离和放下武器的地方常态化过渡区和地方常态化过渡点进行了访问。联合国方面由一名高级观察员、一名安全和安保部(安保部)代表和一名后勤干事组成。访问的首要目的是商定这些地区的物理界限，使过渡区和过渡点及其周边安全区能够接受监测与核查机制的有效观察。此外，各代表团还设法确定监测与核查机制地方总部的设立地点，并查明了启动执行《协定》的后勤和安全挑战，特别是在物理访问过渡区、电台和电话通信、生命支助服务和基本安全条件等方面。虽然过渡区和过渡点的安全条件已被普遍证明有利，但缺乏基础设施、基本生活支助服务和通信，将是在地方一级部署监测与核查机制和特派团的重大挑战。

7. 市政当局的代表参加了三方代表团的大部分访问。由政府和平专员的代表牵头，与地方当局、民间社会组织和社区成员开展了互动，他们都纷纷表达了对适当知情的热切期盼，以及他们为执行停火协定作出的积极安排。对初始计划提出

了多项调整，有些调整是根据土著当局表达的关切提出。这一活动汇聚了哥伦比亚政府、人民军和特派团成员，他们将并肩观察停火情况。这一积极经验将在今后几周的联合培训活动中进一步强化。总体而言，这项复杂的后勤和政治任务已被证明非常成功，对进一步筹备执行《协定》而言是一个好兆头。

四. 任务

8. 正如我在 2016 年 7 月 22 日的信中提到，特派团的广泛参数将参考《双边彻底停火和停止敌对行动及放下武器协定》的条款决定。

核查放下武器情况

9. 为了落实放下武器，联合国需要开展下列任务，涉及以下一些部分重叠的进程：

(a) 第一项任务将在最终和平协定生效后 30 日内完成，包括核查人民军收缴集体武器、手榴弹和军需品并运至营地的情况。

(b) 第二项任务将在最终和平行动生效后 60 日内完成，包括核查人民军各单位在转往过渡区和过渡点之前销毁其部署地区不稳定武器的情况。这项任务尤其艰巨。在大多数情况下，预计这些核查任务将由拥有适当专长的联合国观察员承担，他们将驻扎在监测与核查机制和特派团同驻一地的八个区域总部。

(c) 第三项任务是监测人民军在过渡区和过渡点各自营地内持有的个人和集体武器。这项任务将由常驻这些营地的联合国观察员承担。

(d) 第四项任务的执行期为最终和平协定生效后第 60 日至第 150 日之间，包括接收人民军的个人和集体武器、手榴弹和军需品，并存放在由联合国持续观察的集装箱或等效安全设施内。个人武器接收进程将依次展开，最后将在第 150 日把所有武器、手榴弹和军需品存入集装箱。这项任务将由派驻每一个过渡区和过渡点内单个营地的联合国观察员承担，各个营地都将放置武器和弹药集装箱。

(e) 第五项任务是在销毁弹药并拆散武器之后，将武器运出过渡区和过渡点。

在整个进程中，区域一级和国家一级联合国观察员将专注于处理与监测和核查放下武器情况有关的信息，并支持地方一级联合国观察员安全地储存和备份与收缴、分类和处置武器弹药有关的敏感信息。他们将负责确保依照《协定》，向监测与核查机制作出适当通报。在进程结束时，特派团将证明放下武器已经完成，并就此向政府、安全理事会和公众通报。

观察停火情况并协调三方监测与核查机制

10. 特派团作为国际组成部分，是负责监测停火情况的三方监测与核查机制的协调者。经过与哥伦比亚政府和人民军的详细讨论，目前已就所有各级监测与核查机制的任务、结构和组成达成一致意见。监测与核查机制的大部分活动将在地方一级开展。监测与核查机制将通过部署三方监测小组，在地方一级监测停火和停止敌对行动的规则得到遵守的情况。监测小组将驻扎在监测与核查机制的地方总部，并承担下列五项基本任务：

(a) 组织安排监测与核查机制的业务活动，顾及任务协调、威胁分析和后勤需求。

(b) 在停火进程开始之时，即《协定》生效后的第5日至第30日，监测军事单位调配情况以及人民军各单位按商定路线转往过渡区和过渡点的情况。

(c) 监测过渡区和过渡点，并访问人民军营。

(d) 监测过渡区和过渡点周边的安全区，并访问调配后的军事单位。

(e) 访问过渡区和过渡点周边现有的居民中心，与地方民众和当局进行互动。

11. 目前已商定明确的准则，用于帮助三方小组履行评估事件和编写报告等职能。根据议定书，这些报告的主要信息来源将包括地方当局、教会、地方领袖、民间社会、妇女组织和地方人权委员会。

12. 监测与核查机制各小组将积极主动地开展监测，不只报告可能发生的事件，还将按照停火和停止敌对行动的规定，设法纠正任何不合规情形。目前已核准一套强有力的行为守则，包括与预防性剥削和性虐待有关的内容，作为每一个组成部分行为规则的补充。

13. 监测与核查机制地方总部的联合国协调员将与其对应同仁一道，安排分派各监测小组的日常任务。为了确保向过渡区和过渡点提供适当的后勤支助，将在联合国观察员协调下成立一个小分队，由一名承担后勤链主要责任的政府代表和一名人民军代表组成。如前文所述，联合国观察员将具体负责帮助解决当事方之间可能出现的争端，并为更好地遵守《协定》提出建议。当事方之间无法在地方总部一级解决的分歧将移交区域总部，最终还可以移交国家总部。

14. 监测与核查机制将部署在八个区域总部。除了解决在各自所监视的过渡区和过渡点可能发生的争端之外，区域总部还将履行通信、威胁分析、作业、规划和后勤协调职能。在区域一级，监测与核查机制总部还将定期与希望分享意见和建议的当局、社区和民间社会组织开展互动。

15. 设在波哥大的监测与核查机制国家总部将领导三方机制。国家总部与区域总部一样，也将履行通信、威胁分析、作业、规划和后勤协调职能。公开声明将只

在国家一级发布。地方和区域小组将有一个具备各领域专长的调查小组，负责调查被指称违反停火和停止敌对行动的行为。将汇编和分析全国各地执行停火和停止敌对行动的信息，并定期发布公开报告。设在波哥大的监测与核查小组国家总部将定期与当局和民间社会组织开展互动。

五. 特派团的结构和规模

16. 根据第 2261(2016)号决议规定的特派团任务授权、《协定》及其《议定书》、2016 年 2 月特派团筹备工作启动以来获得的知识以及联合国核查团过去的经验，并按照结构化规划进程，我建议联合国哥伦比亚特派团维持下列结构和规模，以便充分、有效地履行职能。

总体结构

17. 我的特别代表兼特派团团长将承担对《协定》进行国际核查的总体政治责任，并履行特派团的解决争端、建议和报告职能。副特别代表、首席观察员、特派团支助主任和办公室主任各一人将向他提供支助。特别代表办公室将需要具备五个领域的的能力：报告、规划、信息管理和分析、公共信息以及同国家行为体联络。需要在波哥大部署少量工作人员以履行这些职能。

18. 特别代表领导的特派团将由四个部分组成：观察、协调和实务支助、外勤支助以及安保。

联合国观察员部分

19. 首席观察员将领导联合国观察员部分，并负责特派团在放下武器方面的任务。首先观察员将担任监测与核查机制协调员，因此也将负责核查停火和停止敌对行动的情况。“任务”一节概述了观察员部分的全部职能。为完成任务，估计特派团在国家一级将需要 40 名观察员，在区域一级将需要 90 名观察员，在地方一级将需要 320 名观察员。总体而言，特派团将需要在过渡区和过渡点部署约 450 名观察员和一些文职人员。

协调和实务支助部分

20. 特派团将在 40 个高度分散的地点运作：1 个全国总部、8 个区域总部以及《协定》规定的 23 个过渡区和 8 个过渡点。特派团将由国际观察员、本国及国际工作人员和联合国志愿人员组成。特派团外地办事处需要开展有效运作和协调，确保特派团所有部门都能及时有效地支持观察员部分的活动。此外，特派团工作人员将与联合国国家工作队密切协调。协调和实务支助部分还将在培训、法律事务、行为和纪律以及性别平等主流化方面向特派团提供支助。

外勤支助部分

21. 在哥伦比亚，对特派团的后勤和行政支助有一些特别之处。如上文所述，特派团将在监测与核查机制以外开展一系列活动，例如核查放下武器情况。同时，作为监测与核查机制的组成部分，特派团还将与哥伦比亚政府和人民军的代表在国家、区域和地方各级共同开展业务活动。考虑到哥伦比亚可提供的服务水平，特派团开展这两类活动的政策是尽可能依靠合格的服务提供者，政府或特派团将根据时间和费用方面的比较优势为此提供便利。例如，政府此前就签有大型车辆合同，因此恰好有能力协助为监测与核查机制和特派团提供车辆，而外勤支助部早就订有全球服务合同，因而特派团能够协助提供无线电设备。目前正在起草“协助通知书”，阐述哥伦比亚政府和特派团向监测与核查机制提供的、以及政府向特派团提供的后勤和行政支助的范围并给出说明。在此之前，联合国与哥伦比亚政府在技术工作组内作了广泛讨论，还从2016年5月开始与人民军进行了磋商。

22. 对于联合国能够提供的服务，已尽一切努力使用当地服务提供者以及联合国国家工作队的现有能力。考虑到在偏远外地难以获得和缺乏基本服务，特派团将采取临时解决办法或利用有限的现有基础设施。这一做法将促进及时启动机制，最大限度降低成本，并在可行情况下支持当地社区。

23. 下文所述对过渡区和过渡点的定界访问表明，在发展基础设施以支持部署观察员小组并在任务期间维持其运作方面存在严峻挑战。一些过渡区和过渡点位于难以进入的地区，无法获得电力、通信和饮用水。其中部分地点不通公路，只能通过河道或直升机抵达。有些地点由于地势过高，气候条件不佳，连直升机也很难进入。虽然定界访问的结果十分乐观，而且正在为监测与核查机制的地方总部制定初步支助概念，但为了充分了解在这种环境下运作所需的资源，必须开展详细的支助规划和验证。

24. 尽管已作出一切努力，确保尽可能缩小特派团支助规模，但该国地域广阔，服务的40个地点分散在热带雨林、山区、河岸和沿海平原等迥异的地形区，为了克服这一挑战，需要有灵活熟练的特派团支助部分，拥有必不可少的充足资源来支持履行任务授权。

安保部分

25. 哥伦比亚政府、特别是哥伦比亚国家警察将负责保护监测与核查机制及整个特派团的安全。安保部将与哥伦比亚当局密切合作及联络，通过统一的安保结构，在联合国安保管理系统政策和程序方面提供业务支助和咨询意见。

26. 安保管理系统将在一名指定官员的领导下，采取统一的安保结构，保护国家工作队和特派团。首席安保顾问/首席安保干事将向指定官员报告，并担任该官员的首席顾问。此外，首席安保顾问/首席安保干事还将就涉及特派团安保的业务事项向特别代表提出建议。

27. 将在每一个区域办事处部署安保干事，以持续监测局势，确保由外勤安保协调干事负责安保管理系统标准的适用。安保干事将为过渡区和过渡点小组的观察员提供安保支助。将在每一个过渡区和过渡点任命特派团安保联络员，负责与安保干事长期联络和协调。

28. 外勤安保协调干事参加了对过渡区和过渡点进行同步定界访问的六个三方小组。如果相关的风险管理措施得到充分执行，那么，对于已查明的大部分相关威胁(破坏分子袭击、交火和社会动乱)，预计风险程度都是可以接受的。关于地雷威胁，残留的杀伤人员地雷可能会对一些过渡区构成风险。安保部正在编写一份全面报告，就这一特定威胁提供最新风险分析，必要时将提出新的安全管理措施。

地域部署情况

29. 由于特派团是监测与核查机制的国际部分和协调者，特派团和监测与核查机制将同驻一地，不过，特派团将在监测与核查机制之外履行一些职能和任务。鉴于当事双方已商定，监测与核查机制在区域一级将部署在最便于抵达过渡区和过渡点的八个城市，特派团的八个区域办事处将和监测与核查机制的区域总部同驻下列城市：瓜维亚雷河畔圣何塞、弗洛伦西亚、波帕扬、比亚维森西奥、麦德林、基布多、布卡拉曼加和巴耶杜帕尔。区域办事处将由文职办事处主任和该区域最资深的联合国观察员领导，后者将担任监测与核查机制区域总部的协调员。此外，区域办事处将由大约 11 名观察员以及 9 名负责联络、公共信息、安保和特派团支助的文职人员组成。

30. 特派团将设法确保各区域办事处配备联络和公共信息工作人员，能够全面满足区域行为体对信息和对话的强烈关注。这将补充和加强监测与核查机制自身在这方面的承诺。

妇女参与情况

31. 哥伦比亚特派团致力于让尽可能多的妇女参与各个职能和岗位。尽管一些观察员派遣国作出了值得称道的努力，特派团目前距离女性观察员占到 20% 这一预定目标仍有很大差距。因此，特派团将优先为监测与核查机制地方总部招募合格的女性文职人员和联合国志愿人员，以实现监督停火、停止敌对行动和放下武器情况的联合国人员中有 20% 为女性的目标。我继续敦促观察员派遣国派出更多女性观察员，我也向已经这样做的派遣国表示感谢。

32. 在区域一级，特派团致力于在所有实务文职人员中实现严格的性别均等。在国家一级，特派团同样将尽一切努力在文职人员中实现性别均等。

总体资源

33. 根据《协定》的各项规定，包括当事双方认可的特派团任务授权，特派团履行任务授权所需人员如下：约 450 名观察员以及大会在审议特派团预算时决定的适当文职人员，将部署在 40 个地点，包括过渡区和过渡点。

六. 意见

34. 我在 2016 年 7 月 22 日的信(S/2016/643)中，对部署特派团的当前筹备情况、特别是在签订《停火协定》后数日内迅速部署联合国观察员表示满意。目前已有 80 名观察员，这使得特派团能够全面参加最近对即将实行部队隔离和放下武器的地区进行的定界访问。特派团还准备在监测与核查机制建立之后，立即在国家 and 区域两级履行协调职能。除了特派团的充分准备之外，8 月 8 日至 15 日对过渡区成功进行的三方访问，哥伦比亚官员与人民军战斗人员在活动期间建立的工作关系，当地民众的积极反应，所有这些都表明，不论从技术角度还是从政治角度来看，筹备工作都进展顺利。我承认，对哥伦比亚政府而言，执行和平协定是一项重大财政承诺。哥伦比亚政府、秘书处和会员国目前正在讨论如何最好地支持过渡区和过渡点的后勤工作。

36. 在这一积极背景下，目前已出现多个问题，有些问题涉及特派团的业务方面，有些则涉及实质性和更广泛的政治背景。

36. 目前已与政府讨论了对提供服务的适当责任划分，但仍未解决由监测与核查机制成员共同使用的设施和服务的费用分摊问题。我建议特派团按照联合国观察员和工作人员人数同监测与核查机制人员总数的比例，与哥伦比亚政府分担监测与核查机制的启动和运作费用，政府提供的安保费用除外。当前规划显示，特派团在国家、区域和地方各级使用的设施和服务将占所需资源总额的 50% 左右。另外，特派团将负责承担自身活动的费用，包括与放下武器有关的活动。

37. 关于特派团的构成，《停火协定》规定，观察员将主要来自拉丁美洲和加勒比国家共同体(拉共体)成员国。考虑到观察员派遣国的现有承诺，这一点已可以确定。在继续充实特派团观察员和文职人员的同时，特派团已向拉共体重申这一过程将面向该区域所有国家的承诺。考虑到长期和平行动经历所带来的敏感性，没有要求哥伦比亚各邻国提名观察员。不过，联合国可以接受当事双方商定的其他安排。同时，特派团正通过联合国竞争进程，全力以赴从所有拉共体国家、包括从哥伦比亚各邻国招募在和平进程和联合国事务中拥有坚实背景的合格文职人员。

38. 哥伦比亚的多个民间社会和人权组织询问了特派团的作用及其与人权的关系。根据哥伦比亚智库、哥伦比亚人民监察员办公室和人权事务高级专员办事处提供的可靠数据，人民军单方面停火已超过一年，这不仅使交战方之间的暴力行

为减少，冲突地区民众受到的暴力侵害也有所减少。虽然哥伦比亚政府与人民军停止冲突肯定无法消除针对平民的一切暴力行为，包括其他多个武装行为体实施的暴力，但彻底停止冲突将标志着哥伦比亚的保护人权工作取得进步，而这也正是成立特派团予以推动的目标。

39. 此外，如上文所述，哥伦比亚政府和人民军承诺的停火和停止敌对行动规则不仅仅在于禁止相互侵犯行为。双方还承诺不采取任何“危及平民生命和人格完整的暴力行为或暴力威胁，特别是性别暴力”。特派团和监测与核查机制将负责核查这一重要承诺在整个停火过程中是否得到充分遵守。此外，所有各级监测与核查机制都乐于接受民众、当局和社会组织提出的投诉、意见和建议。

40. 毫无疑问，特派团和监测与核查机制不仅将与哥伦比亚非常知名且备受尊重的、奉命保护和促进人权的国家机构，例如人民监察员办公室、总统人权问题顾问和哥伦比亚各人权组织开展合作，而且还将与联合国人权事务高级专员办事处开展合作。这些组织将继续在各个冲突地区开展工作，它们的广泛专长将有助于监测与核查机制。只要拥有足够的资源，国家和国际人权组织无疑将推动从冲突向没有暴力和侵犯人权行为的和平状态过渡，并在停火和放下武器后实现长久和平。

41. 哥伦比亚政府和人民军在 2012 年 8 月 26 日通过的谈判议程中，商定在缔结最终和平协定后立即商谈批准该协定的方式。由于长期讨论没有结果，双方最终在 2016 年 6 月 23 日签署了《停火协定》，同意听从哥伦比亚宪法法院即将就民众批准和平协定的方式作出的决定。2016 年 7 月 18 日，宪法法院认定，政府关于对最终和平协定举行全民投票的决定符合宪法。

42. 尽管存在这一不确定性，但双方仍决定继续筹备《停火协定》的执行工作。例如，未来几周将对监测与核查机制的成员，包括政府代表、人民军代表和联合国观察员进行联合培训。与核查停火情况一样，在协定生效后，联合培训将促进融合，并进一步建立双方战斗人员在和平进程中的信任。尽管对全民投票仍有争论，但我相信，这些活动以及与当局和民间社会就《停火协定》开展的进一步对话，本身就是有益的建设和平举措。特派团在谨慎部署和关注政治事态发展的同时，将确保充分推动这些举措取得成功。

43. 关于目前正在哈瓦那进行的谈判，我注意到重要问题仍悬而未决，包括执行协定的方式以及国家和国际核查机制。就人民军战斗人员重返社会问题达成一致至关重要。停火和放下武器是一个长期进程的开始。能否长期可持续，将取决于有没有一项可靠的人民军战斗人员重返社会方案。因此，我邀请双方在这方面形成全面和可靠的方案。最后，我要感谢我的特别代表让·阿尔诺的持续领导，并赞扬哥伦比亚政府和人民军使谈判取得圆满成功的决心。我仍然坚定致力于提供这一进程所需的一切联合国支助。在经历这么多年冲突之后，许多哥伦比亚人可能难以想象和平的未来。但今天，这一机会已近在咫尺，我希望他们能够把握住。