



安全理事会

Distr.: General
26 March 2026
Chinese
Original: English

联合国哥伦比亚核查团

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告系根据安全理事会第 2798(2025)和 2366(2017)号决议提交，安理会在前项决议中延长了联合国哥伦比亚核查团的任务期限，并在后项决议中请秘书长每隔 90 天报告任务的执行情况。本报告所述期间为 2025 年 12 月 27 日至 2026 年 3 月 26 日。

二. 主要事态发展

2. 在这一期间，举行了国会选举并且总统选举进入前奏，《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》的执行工作持续进行。3 月 8 日，哥伦比亚人民选出了任期为 2026-2030 年的新一届国会，将于 7 月 20 日就职。这是自《最终和平协议》签署以来的第三次国会选举。此外，根据《最终和平协议》，众议院 16 个指定席位的投票第二次举行，这些席位专门留给代表受冲突影响最严重地区(称作特别临时和平选区)农民、受害者、妇女和族裔群体的组织及运动。这些当选者任期四年，于 2030 年届满，届时这些临时选区即告终止。

3. 国会选举以大体和平的方式举行，公共秩序没有发生重大扰乱。在 13 746 个投票站中，仅有 2 个因安全问题而迁移，以防万一。该国政府报告称，在选举日当天，在该国全境部署了约 246 000 名公共安全部队人员，以确保人身安全。核查团参加了汇集内政部、国防部、监察员办公室和国家民事登记处的全国统一指挥中心的会议，从而有助于核查团对事态发展的监督，确保投票日选举的顺利进行。核查团还通过在全国和区域层面召集保护和安全问题三方机制，促进监测前战斗人员和大众党党员参与选举的安全状况；该机制由公共安全部队、前战斗人员和核查团的代表组成(见第 46 段)。在逾 4 100 万符合资格的选民中，投票率略高于 50%，比 2022 年略有上升。根据初步结果，女性在国会议员中的比例为 29%。同一天，选民还有机会参加初选，以选定代表三个不同联盟的总



统候选人。当选者现将与其他候选人一起参加定于 5 月 31 日举行的第一轮总统选举，若有需要，计划于 6 月 21 日举行第二轮选举。

4. 这也是大众党在不享有《最终和平协议》中 10 个国会议席保障的情况下，首次参加国会选举。该党未赢得任何席位，且得票数未达到维持其法律地位所需的最低门槛(见第 38 段)。大众党领导人承认了选举结果和失去国会席位的事实，同时指出多地存在的威胁等困难条件阻碍了其竞选活动。尽管遭遇这些挫败，但大众党领导人重申将坚定恪守《最终和平协议》并致力于其全面执行。

5. 监察员办公室牵头订立了一项旨在确保国会和总统选举和平进行的协议，并于 2 月提交了首份监测报告。这项名为“自由和平选举进程承诺书”的协议于 2025 年 6 月发起，此前时任参议员、总统选举参选人米格尔·乌里韦·图尔瓦伊遇袭身亡。该承诺书包含不使用暴力、不发表仇恨言论和虚假信息，以及尊重各机构和法律秩序等承诺。迄今为止，该承诺书已获得超过 130 项联署，包括来自 20 个政党和运动、14 名总统候选人中的 8 人、国家高级别机构、媒体、私营部门协会和外交使团的联署。自启动以来，该倡议得到了核查团、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、美洲国家组织(美洲组织，通过其支助和平进程特派团)及天主教主教会议的积极支持。该办公室在报告中强调，签署方总体遵守了关于保护生命和尊重民主机构的关键条款，同时指出持续存在的挑战，包括使用污名化言论和传播虚假信息。

6. 虽然选举当天大体和平，但在投票前夕，安全问题仍令人严重关切，特别是在农村地区，那里非法武装团体影响强大，而国家机构的存在仍然有限。发生了针对多名候选人和现任议员的严重事件：在阿劳卡省，一名参议员的安保团队遇袭并有人死亡；在塞萨尔省，一名参议院候选人失踪；在考卡省，一名女性土著参议员被武装团体扣留数小时，在该省，还发生了针对特别临时和平选区的一名女性土著候选人的类似事件。此外，在卡克塔省，三名士兵在为设立投票站提供安保时遇袭丧生。在此背景下，作为独立、无党派民间社会机制的选举观察团开展了监测活动。该观察团对哥伦比亚选举进程的系统性分析被视为可靠信息的一个关键来源。在选举日之前，选举观察团报告称，在全国 1 100 多个市中，有 185 个面临与安全和潜在舞弊有关的风险，其中 94 个被归入极端风险一类，尤其在存在武装团体活动而国家力量存在薄弱的情况下。面临风险的市较 2022 年增加了 92%。选举观察团还强调，在被列为特别临时和平选区优先对象的各市，风险很高。这些地区中许多存在武装团体，这被广泛评估为政治活动的制约因素。

7. 冲突继续在全国不同地区造成人员死亡和社区的破坏。在多个非法武装团体在年底节庆期间宣布的单方面停火过后，武装团体于 1 月初恢复了针对彼此和公共安全部队的袭击行动。在武装袭击中使用无人机的情况在阿劳卡、考卡和北桑坦德等省持续存在，并扩大到安蒂奥基亚、玻利瓦尔和马格达莱纳等新地区。平民和公共安全部队成员遭受伤亡。在瓜维亚雷省，年初有 26 名属于名为“哥伦比亚革命武装力量-人民军中央参谋部(中央参谋部)”团体的人员死亡，具体情况仍在调查中(见第 42 段)。在中马格达莱纳和安蒂奥基亚东北部地区，

正如监察员办公室通过其早期预警系统所发出的警示，冲突出现升级，民族解放军和名为“联盟与阵线总参谋部”的团体共同对抗自称为“哥伦比亚盖坦派自卫队(又称海湾帮)”的团体。后者的扩张还导致在该国东北部和卡特通博地区的边境地区与“内华达山脉自卫队征服者”发生冲突，影响到平民，特别是阿尔瓦科土著人。在北桑坦德省卡特通博地区，民族解放军与联盟与阵线总参谋部之间的持续对峙严重波及平民，据人道主义事务协调厅称，已导致 1 700 人流离失所，近 2 400 人被困。

8. 总统古斯塔沃·佩特罗决定年底更换军事领导层，以此为始的政府行动标志着其安全战略的调整。该国政府列出了将加强关注的三个主要问题：打击非法经济(主要是贩毒、非法采矿和走私)；加强战略地区和受冲突影响地区的地区安全与控制；维持公共秩序。2 月，该国政府宣布了一项打击武装团体和犯罪集团在边境地区活动的战略。2 月 4 日，公共安全部队在毗邻委内瑞拉玻利瓦尔共和国的卡特通博地区进行空中轰炸，炸死 7 名民族解放军成员。本报告所述期间，在该国政府力图施加军事等压力的背景下，与武装团体的各项和平对话仍进展不一。

9. 在与非法武装团体的对话进程方面，与民族解放军的和平谈判没有显示出即将恢复的迹象。与联盟与阵线总参谋部之间的第八轮谈判正在筹备中。该国政府在参与谈判的一些团体的配合下，加大压力，以期在铲除古柯和替代种植方面迅速取得可核查的进展。该国政府与玻利瓦尔军全国协调中心的第七轮谈判于 3 月 11 日至 13 日举行，重点讨论了为逐步集中战斗人员而设立临时集结区的步骤。双方还商定以 3 月 31 日为最后期限，核查在纳里尼奥省和普图马约省自愿铲除 30 000 公顷古柯作物这一既定目标的执行情况。在与被正式归类为有组织犯罪结构的团体进行社会法律对话方面，据报进展依然有限，尽管该国政府与乔科省基布多和安蒂奥基亚省麦德林的这些结构之间继续保持沟通。

10. 核查团与监察员办公室、天主教会和地方当局等其他实体一道，继续协助被武装团体扣押的人员获释。在本报告所述期间，共有 24 人在两个省获释(包括 5 名公共安全部队成员、1 名儿童、3 名妇女和 1 名哥人民军前战斗人员亲属)；其中 9 人由民族解放军释放，2 人由联盟与阵线总参谋部释放，13 人由中央参谋部释放。

11. 2 月，哥伦比亚主办了第二届土地改革和农村发展国际会议，来自世界各地的 50 多个代表团以及农民和民间社会组织参会。总统和负责哥伦比亚问题秘书长特别代表兼联合国哥伦比亚核查团团长出席了会议。在会议最终宣言中，各代表团表示，土地改革、可持续农村发展和负责任的土地治理不仅对粮食安全和减少贫困至关重要，对于预防冲突也必不可少。

12. 和平特别司法管辖机制于 2024 年 11 月就关于在武装冲突中招募和使用儿童的第 07 号案件发出了起诉书。3 月，6 名前哥人民军高级指挥官承认，他们对此负有责任。该起诉书指控的主要罪名包括强迫招募 18 000 多名儿童，以及实施性暴力和生殖暴力。这些前指挥官承认这些行为是在他们的指挥下发生并愿承担责任。

三. 《最终和平协议》的执行情况

13. 在本报告所述期间，核查团观察到，《最终和平协议》的各项执行工作进展不一，且挑战依然存在。全面农村改革继续推进，特别是在土地交付和正规化方面。尽管在改造被《协议》列为优先对象的地区和扩大国家力量的存在方面投资巨大，但成效显现较慢。重返社会工作取得进展，最显著的是有 11 000 多名前战斗人员正在执行个人重返社会计划。虽然在分配土地和住房方面采取了重大步骤，但在扩大对居住在训练和重返社会区以外的前战斗人员的支持方面，进展较为有限。在安全保障方面，启动并使用了一些保护机制，从而及时疏散了面临风险的前战斗人员，并分配资源以加强保护和安全问题三方机制等协调机构。然而，多个地区发生与冲突有关的暴力，包括威胁和杀害土地受益人、前战斗人员以及社会和政治领袖，这继续构成重大危险，破坏了执行工作。

14. 虽然由于政府代表团内部的程序问题等原因，执行最终协议后续行动、促进和核查委员会未召开最高级别会议，但在将族裔办法纳入国家农村改革计划的主流方面，该委员会在工作层级取得了进展。

15. 2 月，七名原哥人民军秘书处领导人与该国政府、非政府组织和联合国实体举行会晤，交换关于冲突期间地雷使用情况的信息，以期在《最终和平协议》框架下的排雷工作做出贡献。该会议是地雷问题三方工作组框架内进程的一部分；该工作组由政府、前战斗人员、核查团和地雷行动司的代表组成，旨在通过收集并标绘关于受冲突影响地区的信息，为国家地雷行动政策做出贡献。

全面农村改革

16. 全面农村改革是巩固哥伦比亚持久和平与安全的关键。这项改革有望解决导致冲突的结构性原因之一，即土地获取不平等，同时缩小城乡发展之间的差距。全面执行《最终和平协议》的相关规定将有助于加强国家力量在长期被忽视地区的存在，释放农村地区的经济潜力，并通过提供非法经济的替代方案来打破哥伦比亚农村地区的暴力循环。实现这些目标需要国家采取协调一致的行动，在受冲突影响地区加速提供服务、基础设施以及安全保障。

17. 在第二届土地改革和农村发展国际会议期间，农业和农村发展部提出了一项新的全政府土地改革政策，指派了各部职责，界定了具体行动，并列出了推进土地重新分配的筹资需求。鉴于该政策具有长期结构性质，该政策已被采纳为一项专门的国家政策规划工具(作为一份国家经济和社会政策委员会文件)，将指导未来数届政府的工作。

18. 在本报告所述期间，国家农民事务混合委员会举行了一次特别会议，讨论一项旨在为农村地区妇女提供平等机会的法律的规管框架。会议商定了一项机制，用以促进农村妇女组织参与后续立法的起草。

19. 尽管根据《最终和平协议》设立的土地司法机构具有解决哥伦比亚农村土地相关冲突的潜力，但由于缺乏规管其运作的法律，该机构已被推迟投入运作。国会在审议这一重要法案方面发挥着重要作用。

20. 土地交付和正规化工作继续稳步推进，反映出该国政府对此事项的优先重视。根据农业和农村发展部的数据，在《最终和平协议》载明的 300 万公顷总目标中，截至 3 月中旬，已向农民、农村妇女和受害者交付 323 579 公顷土地，其中 86 000 人已获颁正式所有权证。为了向所有土地分配受益人提供法律保障，还需做出更多努力。正规化是指为农民和土著人已持有但缺乏正式权属证明的地块提供土地保有权官方承认的过程。该工作已涵盖 3 905 572 公顷土地，占《最终和平协议》设定的 700 万公顷目标的 56%。核查团正监测 30 多个土地分配的典型案例，以评估其对受益人的影响。政府的支持对于确保相关土地的生产力和有效改造农村地区仍至关重要。

21. 通过 2024 年设立的面向农村妇女的特别土地分配方案，到 2026 年 2 月底，已在玻利瓦尔省、北桑坦德省和苏克雷省交付了 1 522 公顷土地。该国政府的目标是在其任期结束前再交付 2 500 公顷。然而，政府主导的奥古斯丁·科达齐地理研究所和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)一份涵盖 2015 年至 2024 年期间的报告指出，妇女占土地所有者的 35%，大都持有小块土地，且面临更严重的结构性障碍，例如在市场准入和获得信贷方面受限。

22. 土地分配受益人面临的安全风险仍是一个引发重大关切的问题。2 月，在马格达莱纳省，一名农民领袖遭到杀害；该领袖以及大约 80 个家庭近期刚刚分得一块 1 900 公顷的土地。在此次杀害事件发生两个月前，同一地块曾引发另一起杀人案。据报其余的受益人大多数已离开该地区。虽然调查仍在进行中，但此案凸显了土地分配带来的安全后果，以及加强国家机构协调以预防和减轻受益人面临的相关风险的必要性。对于此前由特别资产管理局(该实体负责管理从犯罪分子手中收缴的资产)持有的存在纠纷的地块，这一点尤为重要。核查团继续就此问题与监察员办公室和其他实体保持积极接触。

23. 《最终和平协议》规定要加快土地归还。这一进程基于 2011 年《受害者和土地归还法》，旨在惠及冲突期间被迫离开土地的受害者。土地归还股作为负责向归还法院提起案件的政府实体，在本届政府任期内就 435 000 公顷土地获胜诉裁定。这使得自 2011 年以来裁定予以归还的土地累计总量达到 1 000 000 公顷以上。尽管为加速进程和清理积压案件做出了重大努力，但在所有机构有效执行归还裁定以及各地区安全状况方面，挑战依然存在。因此，鉴于冲突期间土地被剥夺的规模，按目前速度，在该法于 2031 年到期前向所有受害者归还土地的目标将难以实现。

24. 以地区为重点的发展方案仍是冲突地区经济和社会转型的主要工具。2 月颁布的立法将这些方案的执行期延长至 2037 年，这体现了对推动长期发展重要性的广泛政治共识，也为加速在这些区域的投资带来了新契机。根据地区重建局的数据，对这些发展方案的投资规模巨大，自签署《最终和平协议》以来已达 88 亿美元。然而，在设计方案覆盖的 16 个区域内，该国政府优先推出的高影响力项目在执行方面进展有限。澄清真相、共存和防止重陷冲突委员会下设的建议执行情况跟踪委员会于 2 月提交了一份涵盖 2016 年至 2025 年期间的报告，报

告显示以地区为重点的发展方案下的项目总体执行率为 46%，而所涉各市的多维贫困率在 2018 年至 2023 年期间从 39.8%降至 23.7%。

25. 已为迄今签署的所有四个地区协定(涵盖卡特通博、考卡、乔科和纳里尼奥)设立了由地方当局和社区组成的指导委员会，旨在加快对正在执行以地区为重点的发展方案的区域的投资。最早签署的卡特通博协定的指导委员会 1 月召开会议，会上宣布了高达 10 亿美元的计划投资，重点用于道路基础设施、教育和医疗卫生。

26. 作为《最终和平协议》下旨在为农村地区减少贫困、缩小基础设施和发展差距的框架，16 项农村改革国家计划的执行情况参差不齐。根据国家规划署的数据，在通电、互联互通和团结经济方面的计划进展最大。关于大规模土地所有权正规化、灌溉和商业化的计划进展最少。自农村卫生国家计划开始执行以来，已在 397 个市部署了 3 643 个卫生工作队，并向 204 个市提供了保健基础设施和设备。交通部为区域一体化国家道路计划分配了额外资源，这对于通过改善进入市场的条件和降低食品成本来提振地方经济至关重要。交通部报告称，自 2018 年该计划通过以来，已建成或改善了 866 个市共 30 283 公里的三级公路。

重返社会

27. 在放下武器近 10 年后，哥伦比亚各地的前战斗人员继续在其个人和集体的和平之路上前行，尽管面临重重挑战，仍致力于在《最终和平协议》所承诺的支持下，为自身及家庭开创自食其力的新生活与未来。全面且可持续的重返社会工作对于本进程或任何类似和平进程的成功仍至关重要，是促进和解、防止冲突再起的一环。该国政府已确立一个综合框架，用以指导后续工作、确立持久进展并确保取得长久实效。

28. 截至 2 月 28 日，在签署《最终和平协议》后加入重返社会进程的逾 13 000 人中，仍有 11 031 名前战斗人员(其中有 3 011 名妇女)参与全面重返社会方案。该方案成立于 2024 年，由重返社会和正常化事务局领导。作为该方案的一部分，参与者负责设计各自的个人重返社会计划，大多数计划正在执行。计划的优先事项包括获得养老金、住房、土地、心理支助和就业职业培训。相比之下，集体重返社会计划的设计工作迄今进展甚微。

29. 在核查团的战略支持和参与下，国家重返社会理事会继续充当政府与前战斗人员之间的主要协调和跟进机制。2 月，理事会确定了 2026 年的优先事项，重点是改善获取土地和住房的机会、提升生产项目的可持续性以及加强前战斗人员的安全保障。核查团强调，必须加大对训练和重返社会区外前战斗人员(目前占总数的 85%)的支持力度，并促进集体和个人项目的经济可持续性，重点关注妇女的经济自主。

30. 获得土地和住房仍是前战斗人员寻求扎根的决定性因素。在本报告所述期间，为在考卡山谷省和托利马省经营的合作社又分配了 212.5 公顷土地用于生产目的。因此，自《最终和平协议》签署以来，累计共有 18 859 公顷土地交付用

于重返社会工作。在国家重返社会理事会框架内，国家土地管理局已承诺在本届政府任期结束前交付 100 个地块，目前已移交 63 个。

31. 在剩余的 22 个训练和重返社会区，19 个已实现土地所有权正规化。在为居住在普图马约省、乔科省和托利马省训练和重返社会区的前战斗人员物色可用且合适的地块方面，挑战依然存在。土地所有权将有助于他们安家和开发可持续生计项目的的能力，并履行该国政府关于实现所有训练和重返社会区土地保有权正规化的承诺。

32. 由于卡塔通博境内武装团体之间局势持续紧张，12 名前战斗人员和 16 名家属在本报告所述期间从蒂布训练和重返社会区安全搬迁到库库塔农村地区；重返社会和正常化事务局、监察员办公室及核查团为此提供协助，核查团在过去数月一直密切监测这些人的状况。在 71 套住房建成之前，已向这些人提供紧急住所。虽然重新安置有望使该群体的状况稳定下来，并有助于其更好地获得基本服务，但对于仍留在蒂布的 12 名前战斗人员及其家属，其安全保障及服务连续性仍令人关切。

33. 该国政府报告称已调集约 4 300 万美元，以实现在本届政府任期结束前推进逾 1 600 套前战斗人员安置房建设工作的目标。在本报告所述期间，在阿卡西亚斯(梅塔省)训练和重返社会区交付了 109 套住房。2025 年 9 月在考卡省卡尔多诺训练和重返社会区交付的 140 套住房由于不安全状况和与服务提供相关的问题，大部分仍处于空置状态。由于在居住在训练和重返社会区以外的大约 9 500 名前战斗人员中，近 40% 生活在城市住区(主要在波哥大、麦德林和卡利)，将促请该国政府提供住房解决方案，以支持重新融入城市进程。

34. 重返社会和正常化事务局继续执行其 2024 年战略，以确保集体生产项目的可持续性。该战略纳入了土地获取、技术援助和安全保障等关键因素，并于 2025 年获得了该国政府的大量资金。然而，执行工作仍处于早期阶段。截至 2 月，前战斗人员合作社和协会已向该局提交 137 份支助申请。其中 52 份申请的可持续性计划已获批准，包括 5 个专门用于由妇女所主导项目的计划。计划获批的合作社共惠及 1 680 名前战斗人员。核查团继续在地方层面与合作社以及与其他利益攸关方接触，帮助其加强经济自主、进入市场并获得信贷，同时密切监测其运营环境的安全状况。

35. 获取就业机会依然是实现持续经济重新融入的关键。重返社会和正常化事务局继续实施 2025 年 7 月启动的一项战略，旨在为近 700 名前战斗人员提供关于求职和进入就业市场的培训和咨询。

36. 可持续生计对许多前战斗人员而言依旧是难以达到的目标，因此他们仍认为所领取的额度设为最低工资 90% 的每月津贴必不可少，该津贴按最初构想仅为临时措施。2 月，由于财政拮据，重返社会和正常化事务局决定停止向有正式收入的前战斗人员发放每月津贴；近 2 800 名前战斗人员受到该决定的影响。此举引起了前战斗人员的反对，他们认为这可能会削弱其脆弱的生计项目，并打击寻求正式就业的积极性。在核查团的支持下，经过接触和对话，该局为收入

不超过最低工资的前战斗人员保留了伙食津贴，惠及 567 人。尽管该措施部分缓解了因每月津贴变化而引起的担忧，但在确保实现可持续的经济重新融入方面，重大的整体挑战依然存在。

37. 重返社会和正常化事务局在推进基于社区的重返社会战略过程中，继续促进社区与前战斗人员之间的对话，旨在让仍存在污名化现象的 33 个市的近 2 000 人参与进来。核查团参加对话会，以支持社区成员在复杂的安保环境中安全参与。

38. 3 月的国会选举是自签署《最终和平协议》以来大众党首次须与所有政党平等竞争，以便获取国会议席，并达到最低票数以保留其法律地位。大众党与其他政治运动组成的左翼联盟提名了 10 名前战斗人员候选人，其中包括 3 名妇女。大众党所属的联盟获得了超过 114 000 张选票，但这低于维持其法律地位所需的 500 000 张选票的最低门槛。另有四名前战斗人员(包括一名妇女)选择代表其他政党参选，但未能当选。

39. 确保前战斗人员能够参与政治生活是《最终和平协议》的核心要素，也是其重返社会的关键。在选举前夕，核查团与国家民事登记处和重返社会和正常化事务局保持密切协调，以识别、预防和减轻任何影响前战斗人员投票能力的障碍，选举日报告的事件寥寥无几。特别关注了因安全原因流离失所的前战斗人员。

安全保障

40. 尽管各方为执行《最终和平协议》关于安全保障的规定做出了努力，但在本报告所述期间，前战斗人员、社区以及政治和社会领袖面临的安全挑战持续存在。在非法武装团体之间发生冲突的情况下，多个省份受冲突影响的地区继续发生包括杀害和强迫流离失所在内的暴力活动。毒品贸易和非法采矿等非法经济仍然是这些地区暴力的主要驱动因素。总检察长办公室推进应对犯罪现象的检察策略，监察员办公室则加强了预警和风险监测能力。在核查团的支持下，启动了根据《最终和平协议》设立的保护机制，以应对新出现的风险。与此同时，鉴于相关机构之间持续存在的协调挑战，在落实瓦解非法武装团体和犯罪组织的公共政策方面，进展仍然有限。

41. 在本报告所述期间，核查团核对了分别发生在普图马约省、卡克塔省、乌伊拉省和考卡省的 4 名前战斗人员(其中一人为非裔哥伦比亚人)被杀事件，以及 9 起杀人未遂事件(受害者包括 1 名妇女和 2 名土著男子)。连同这些事件，自签署《最终和平协议》以来的前战斗人员遇害人数已达 491 人(包括 12 名妇女、64 名土著人和 59 名非裔哥伦比亚人)，杀人未遂事件受害者总数达到 179 人(包括 20 名土著人和 17 名非裔哥伦比亚人；其中 18 人为妇女)，另有 57 人被登记为失踪(包括 1 名妇女)。与安全有关的事件也有所增加，如在乌伊拉省和梅塔省发生的针对前战斗人员的威胁、强迫流离失所和杀人未遂，这凸显了机构及时采取预防性应对措施必要性。在核查团的支持下，在根据《最终和平协议》条款制定的前战斗人员安全和保护战略计划框架内，疏散了 3 名前战斗人员和 5 名家属。

42. 在安蒂奥基亚、阿劳卡、玻利瓦尔、卡克塔、考卡、塞萨尔、瓜维亚雷、拉瓜希拉和北桑坦德等历史上受冲突影响的地区，武装对抗仍在继续。1 月，武装团体间的暴力行为升级，当时在瓜维亚雷省，在联盟与阵线总参谋部与中央参谋部发生冲突地区的一处路边发现了 26 具遗体，其中包括 4 名纳萨族土著儿童的遗体。此案正在调查中。

43. 据人道主义事务协调厅报告，12 月 27 日至 3 月 20 日期间，8 个省的 26 个市共有 8 404 人被迫大规模流离失所，23 039 人被困，受害者中非裔哥伦比亚人占 11%。发生这些事件的主要原因与非法武装团体的存在及其相互冲突有关。在此期间，该国政府通过了一项关于被迫流离失所受害者持久解决方案的 10 年国家政策，并将其载入一项专门的国家政策规划工具(作为一份国家经济和社会政策委员会文件)中。

44. 联合国人权事务高级专员办事处登记了 24 项杀害人权维护者的指控(22 项正在核实中，2 项被认为证据不确凿)，受害者包括 4 名妇女和 18 名男子，其中 3 人为土著人、2 人为非裔哥伦比亚人、8 人为农民。人权高专办还收到了 32 项关于大屠杀的指控(其中 3 项已核实，有包括 9 名男子和 2 名儿童在内的 11 名受害者)。

45. 监察员办公室 2 月发布了一份报告，对其 2025 年 9 月发布的选举预警进行了跟进。该办公室在报告中强调，由于缺乏预防性机构应对以及协调不力，需关注的市有所增加。该办公室还表示，包括社区或政治领袖在内的妇女继续因武装暴力和性别歧视面临严峻风险，代表性不足和基于性别的攻击仍是核心问题。该办公室建议以更为协调的方式开展正在进行的选举安全工作，包括在《最终和平协议》下为此目的设立的各项举措，如行使政治权利综合安全保护制度。该制度旨在促进采取整体安全对策，涵盖与针对民选官员、反对派人士和社区领袖的预防和保护机制有关的方面。

46. 针对前战斗人员和大众党党员在选举前和选举期间的具体安全需求，在核查团协助下，在国家和地区各级的保护和安全问题三方机制专门会议上加以解决。核查团还就地方一级的筹备工作与地方当局进行了接触，并在选举日当天进驻全国各地设立的机构间统一指挥中心监测安全状况。选举当天，前战斗人员未报告发生任何重大安全事件。

47. 《最终和平协议》规定并于 2024 年在国家安全保障委员会主持下通过的瓦解非法武装团体和犯罪组织公共政策，制定了打击该国武装暴力的综合办法。该政策旨在：打击犯罪结构和组织，包括为其活动输血的金融网络和非法经济；解决犯罪的结构性原因，包括重点防止新团体的出现；在受冲突影响地区，通过增加军事和民政机构的存在来加强国家力量。核查团已敦促委员会增加高级别会议的频率，以推进该政策的执行，目前的执行工作有限。核查团还继续在技术层面支持委员会的工作。在总检察长办公室的领导下，委员会为开展执行该政策的试点项目，在 2024 年选定了三个地区优先打击特定犯罪现象。目标现象包括：考卡北部和卡塔通博的招募儿童行为、中马格达莱纳-玻利瓦尔省南部的非法采矿，以及全国范围的洗钱网络。

48. 继总检察长办公室特别调查股新股长 12 月获任命后，优先关注了影响前战斗人员和社会领袖的犯罪现象，包括针对妇女的威胁和犯罪。虽然已对参与毁林和招募儿童的非法武装团体高级指挥官采取了法律行动，但同时关注幕后主使和中层指挥官对于有效遏制犯罪网络的行动仍然至关重要。

49. 在本报告所述期间，核查团在阿劳卡省、考卡省、乌伊拉省、纳里尼奥省和北桑坦德省协助开展与特别调查股和前战斗人员的三方圆桌会议。在前战斗人员遇袭事件的持续调查中，努力建立信任和改进风险分析。这些会议即是此种努力的一部分。

50. 监察员办公室在此期间针对 10 个省所属市发布了预警，描述了非法武装团体或行为体的存在给社区带来的风险。预警快速反应部门间委员会是由内政部领导、旨在处理监察员办公室所发布预警的机构间协调机制，该委员会开始应用在核查团支持下制定的一项新方法，旨在改进机构对策(S/2025/849，第 50 段)。

51. 1 月，大众党对该国政府重组国家保护局提出关切，认为这影响了根据《最终和平协议》设立的安全和保护特别分局的运作，而该分局负责满足前战斗人员的具体需求。核查团正在协助开展各方之间的对话，以根据《最终和平协议》的精神保障该分局的任务授权。与此同时，大众党采取了法律行动，寻求撤销这一措施。

52. 该国政府拨款约 120 万美元，以便在 2026 年加快关键安全和保护机制的执行，作为对宪法法院 2025 年 10 月一项裁决的回应；该裁决是对该法院 2022 年声明的后续跟进，声明称前哥人民军战斗人员的安全处境违反宪法。应该国政府请求，核查团提供了咨询意见，帮助确定地方一级资金拨付的相关优先事项，如支持疏散面临迫在眉睫风险的前战斗人员以及保护和安全问题三方机制的运作。

性别问题

53. 《最终和平协议》以及妇女与和平与安全议程的性别条款所依托的规范框架仍然为其落实奠定了坚实基础。在本报告所述期间，在促进妇女参与农村改革努力(见第 18 段)以及女性前战斗人员在重返社会过程中的经济自主方面取得了一些进展。

54. 在本报告所述期间，妇女署在核查团的支持下，成功完成了旨在加强由女性前战斗人员领导的 16 项生产举措(约 150 名受益人)的项目，涉及卡克塔、考卡、乌伊拉、托利马、安蒂奥基亚和加勒比地区。这些举措侧重于农业旅游和服装生产，促进了妇女的经济自主和就业，同时减少了污名化，加强了与当地社区的合作，并为和解作出了贡献。

55. 尽管如此，在妇女参与落实与性别及建设和平相关的关键文书方面，整体进展仍不均衡，依然面临挑战。由于资金限制以及多个地区的妇女领袖面临安全风险，性别问题特别论坛无法进行其 16 名代表的选举；这些代表通常通过与妇女组织共同举办的参与式地区论坛选出。尽管作出了努力来解决这一情况，但这仍削弱了这一监督机制按照其任务规定监测《最终和平协议》中性别条款

执行情况的能力。在落实安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议的国家行动计划方面，正式民间社会参与机制仍有待界定，尽管 2025 年 11 月制定国家行动计划的法令规定，须在四个月的期限内界定职权范围并遴选成员。

56. 执行《最终和平协议》性别条款和国家行动计划的机构延续性不明确，因为目前负责该职责领域的主要实体之一平等与公平部的法律地位尚未确定。宪法法院 2022 年的一项裁决规定，该问题须迟于 2026 年 8 月得到解决。

57. 在此背景下，核查团积极与国内对口部门和国际行为体接触，以加强体制机制，确保性别条款的延续性并提高妇女在落实和平工作中的参与度。

58. 2 月，在核查团和其他国际伙伴的积极支持下，为应对卡塔通博危机于 2025 年初成立的一个妇女组织联盟协助《贝伦杜帕拉公约》后续机制进行国别访问。该机制是美洲组织负责监测《美洲防止、惩处和根除对妇女暴力行为公约》的机构。访问期间，后续机制收到了有关该地区妇女面临性暴力、贩运和强迫招募的风险的报告。随后，该机制提出了建议，以确保各机构在应对危机时充分考虑妇女的具体需求，并改进《最终和平协议》性别条款的执行工作。

四. 与联合国国家工作队的协调

59. 联合国国家工作队与核查团密切协调，继续支持《最终和平协议》多个优先领域的执行工作。在全面农村改革方面，国家工作队为以下工作作出了贡献：以地区为重点的发展方案的相关举措；确保妇女组织参与卡克塔省的儿童保育基础设施项目；将农民组织纳入该国政府在桑坦德省设立的市级土地改革委员会。在重返社会方面，国家工作队在安蒂奥基亚省、卡克塔省、考卡省、乌伊拉省和托利马省支持了农村生产举措，其中一些由妇女主导。

60. 在过渡期正义方面，国家工作队提供了专家咨询和能力建设，旨在加强法律战略并促进性暴力和性别暴力受害者的参与，特别是在和平特别司法管辖机制关于生殖暴力、性暴力、性别暴力和基于偏见的暴力的第 11 号案件中。国家工作队就分析方法和数据管理向和平特别司法管辖机制提供了技术援助。国家工作队协助和平特别司法管辖机制诉讼程序的参与人员获得社会心理援助。此外，国家工作队支持在和平特别司法管辖机制发布的恢复性判决框架内的各项目的筹备和早期执行，包括继续开展一项前哥人民军成员参与的地雷行动项目。

61. 为设计该国首个关于青年与和平与安全的安全理事会第 2250(2015)号决议国家行动计划而进行的协商进程于 12 月结束。该进程由外交部及平等与公平部牵头，并得到国家工作队和核查团的支持，包括在全国各地举行超过 25 场与青年领袖及组织的论坛，并在政治和建设和平事务部的协助下举行了与青年领袖的数字对话。预计该计划将于 2026 年第二季度通过。

62. 在和平筹资方面，多伙伴信托基金拨款 750 万美元，用于通过关于民间社会保护、妇女与和平与安全议程以及前战斗人员经济可持续性的举措，支持《最终和平协议》的落实。与此同时，由世界粮食计划署管理的“粮食与和平基金”支持了惠及前战斗人员、受害者和受冲突影响社区的粮食生产举措。

五. 行为和纪律

63. 核查团完成了预防和应对性剥削和性虐待年度行动计划，并加强了关于本组织对性剥削和性虐待零容忍政策以及关于违禁行为和欺诈的宣传战略，包括开展再培训。为提升对欺诈风险的管理，区域行政干事在年度会议期间接受了针对性培训，已识别的行为不端风险已纳入核查团的企业风险管理框架，以便采取适当的缓解措施。与此同时，核查团与预防性剥削和性虐待工作队接触，以参与北桑坦德省的协调机制。

64. 在本报告所述期间，核查团收到 5 项严重行为不端指控。

六. 意见

65. 在哥伦比亚开启国家选举周期之际，该国正处于重要的政治关头。此时正是凸显 2016 年以来《最终和平协议》在扩大该国民主空间方面历史性影响的有利时机。前战斗人员决定放下武器以参与国家政治生活，为哥伦比亚人民今天能够在更和平的环境下行使民主权利铺平了道路。《最终和平协议》加强了对政治反对派的保障，促进了更广泛的公民参与，使更为多样的和历史上被排斥的群体能够进入政治舞台。尽管如此，面对该国存在的两极分化以及持续武装冲突造成的暴力，捍卫这些成果的重要性如何强调都不为过。

66. 我赞赏哥伦比亚人民参与投票选举国会代表，并赞扬当局组织选举并努力确保安全环境。虽然投票过程在大体和平的情况下进行，展示了该国机构的力量，但我对竞选期间发生的暴力事件以及武装团体在受冲突影响地区继续施加的影响仍感到关切。在由于《最终和平协议》而获得国会增设席位的脆弱地区，风险尤为严重。随着总统选举的临近，确保候选人和选民的安全仍然至关重要。当局亟需采取一切必要措施，保障选举进程的有序进行。我敦促所涉各方为营造一个没有暴力和污名化的竞选环境作出贡献，并欢迎监察员办公室在这方面牵头采取的举措。

67. 国家维护和推进《最终和平协议》总体目标的责任不久将移交给新政府和国会。除了结束该国政府与哥人民军之间 50 多年的武装对抗外，《最终和平协议》还为解决冲突的结构性原因以防止冲突重演制定了一份全面的路线图。《最终和平协议》的条款旨在减少土地分配方面的历史性不平等，将国家机构的存在扩展到长期被忽视的地区，为非法活动提供可行的经济替代方案，并加强法治。《最终和平协议》还处理了向冲突受害者提供补救这一至关重要的问题。协议自签署以来已取得重大进展，但仍有许多工作要做。《最终和平协议》执行不充分的地区正是当今许多尖锐问题依然存在的地区。要使仍受冲突影响的地区稳定下来，就需要更深入地执行《最终和平协议》。

68. 全面农村改革是消除继续助长该国冲突的不平等现象的基础，为古柯种植和其他非法经济提供了合法经济替代方案的前景。在存在此类机会和有效国家力量的地方，武装团体及其非法经济的空间就会被压缩。我欣见近年来在向农

民、受害者、农村妇女和族裔民众交付土地、将土地正规化和归还土地方面取得的重大进展。我鼓励进一步努力振兴农村地区，并在整个领土巩固国家力量的存在，包括通过有效设立土地管辖权。

69. 尽管面临严峻挑战，但数以千计放下武器的人员的重返社会工作继续逐步取得进展。即使面对复杂的安全环境，他们始终努力投身国家的社会、政治和经济生活。为他们提供一条可持续的发展道路，是实现确保冲突不再重演这一更广泛目标不可或缺的一环。因此，我敦促该国政府继续大力侧重执行各项综合政策并让前战斗人员积极参与其中，以确保他们能够获得土地、住房、公共服务、就业和经济机会。前战斗人员和平、自食其力地重返社会是《最终和平协议》取得成功的关键，也是保障国家整体安全的核心。

70. 与《最终和平协议》签署之前最严峻的几年相比，哥伦比亚目前总体上依然更为和平。尽管如此，某些地区的安全局势在执行工作的最初几年得以改善后，急转直下。《最终和平协议》为应对许多此类持续挑战提供了综合框架，并构成了整体安全战略的关键组成部分。其条款聚焦预防、保护以及瓦解非法武装团体和犯罪组织，以及解决非法药物问题。我大力鼓励该国政府努力迅速全面地执行此类措施，并敦促有关国家机构确保社区得到保护。我注意到，与此类安全战略同步进行的对话也能够有助于减少暴力。我促请所有武装团体为了和平诚意行事，立即停止一切给平民带来伤害和苦难的行动。他们必须停止强迫招募儿童，并停止对妇女领袖、前战斗人员和族裔社区成员的暴力行为。

71. 尽管挑战不断，哥伦比亚人民在追求和平的过程中继续表现出卓越的韧性和决心。我赞赏他们的坚持不懈，并重申联合国的支持，同时希望 2026 年将带来持续进展和重新焕发的政治意愿。随着总统选举临近、政治态势变得日益复杂，哥伦比亚人民继续致力于实现人人享有和平、安全与繁荣将至关重要。

VERIFICATION MISSION PRESENCE AND MUNICIPALITIES PRIORITIZED FOR THE IMPLEMENTATION OF THE PEACE AGREEMENT COLOMBIA

Verification Mission
Geospatial

