



## 安全理事会

Distr.: General  
13 December 2022  
Chinese  
Original: English

## 2022 年 12 月 9 日秘书长给安全理事会主席的信

本函是根据安全理事会第 2655(2022)号决议提交的，安理会在该决议中要求我在决议通过后 45 天内提出详细建议，说明联合国哥伦比亚核查团将如何核查《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》(《最终协议》)关于全面农村改革的第 1 节和关于族裔视角的第 6.2 节(“族裔章”)，并确认这些追加任务对核查团配置的任何影响。拟议追加任务是哥伦比亚政府和前哥伦比亚革命武装力量——人民军(哥人民军)共同要求的，哥伦比亚外交部长 2022 年 10 月 17 日的信(S/2022/787，附件)转达了这些要求，该信称关于农村改革和族裔问题的章节对于在哥伦比亚克服冲突和建立稳定持久和平具有“结构性”意义。我的哥伦比亚问题特别代表及其核查团团队与哥伦比亚政府、该国其他主要对话者以及联合国系统和国际社会的合作伙伴进行了磋商，并在此基础上提出了本函中的建议。

## 全面农村改革

纵观整个哥伦比亚历史，土地使用权和农村欠发达问题一直交织在哥伦比亚的武装冲突中，影响着冲突的动态，在农村和城市地区之间形成深刻的鸿沟。《协议》第 1 节题为“建设哥伦比亚新农村：全面农村改革”，其目的是通过为该国农村地区结构转型奠定基础来克服这些因素。

该节提出了一系列措施，以改善生活条件，将农村地区纳入国家社会和经济发展，消除贫困，缩小不平等差距，并维护农村人口的权利，同时承认哥伦比亚的族裔多样性，并将农村妇女放在优先地位。实施《协议》规定的这些措施，是为了确保严重影响农村地区 50 多年之久的冲突不再重演。这些条款涵盖了三个核心领域：土地、以地区为重点的发展方案、全面农村改革国家计划。

在土地方面，《协议》规定：(a) 设立一个土地基金，将 300 万公顷土地分配给无地农民；(b) 制定措施鼓励提供土地使用机会；(c) 将目前非正规持有的 700 万公顷中小型地块正规化；(d) 向因冲突而被剥夺土地的人归还土地；(e) 建立规范土地使用和解决土地冲突的机制；(f) 建立并更新农村土地登记册；(g) 划定农业边界，保护保留区。古斯塔沃·佩特罗·乌雷戈总统的政府承诺将农村改革作为优先事项，增加了农业和农村发展部、国家土地管理局和农村发展局 2023 年



的预算，并承诺在任期结束前实现土地正规化和土地交付的目标。关于收购土地以分配给农民的问题，政府已与哥伦比亚牧民联合会达成协议，为土地基金购买 300 万公顷土地。

以地区为重点的发展方案旨在在受冲突、贫困、非法经济影响和国家存在有限的地区实现结构性变革，缩小城乡发展差距。根据《协议》，这些方案需要在社区的积极参与和必要的资源分配下，制定区域转型行动计划，并确定后续机制以确保适当执行。16 个发展方案是在与社区进行广泛协商后于 2017 年正式建立的，其中包含 170 个受暴力和贫困影响最严重的城市。在随后的几年里，每个目标区域都制定了发展方案相关行动计划，有 220 000 多名受冲突影响社区的成员参加。上届政府报告说，在提出的 32 000 项倡议中，有 3 600 个项目正在实施，涉及道路、水渠、学校等事项，并为大型项目确定了额外的资金来源。尽管向前迈出了这些步骤，但独立的国家和非政府评估表明，要实现发展方案的转型潜力，还需要进行更多的重大投资。佩特罗总统已经申明，将继续实施以发展方案，与《协议》其他方面的全面实施结合起来，辅之以广泛的公民参与和必要的投资资金。

此外，《协议》规定在特定部门制定并实施全国性发展计划，与增加土地使用权和实现国土开发计划的努力齐头并进，并予以加强。据上届政府报告，《协议》中归档的 16 项全面农村改革计划中，14 项已获通过，有 2 项正在制定中。这些计划涵盖了道路、电气化、互联互通、土地调整、加强合作社、技术援助、卫生、教育、住房、粮食、农业生产、促进市场准入和农村工人权利等领域。实施这些计划是为了克服贫困，在实施过程中，将包括具体而有区别的措施，以满足农村妇女的具体需求，实现男女切实机会平等。独立分析指出，迄今各地区各部门之间的执行情况不平衡，预算分配有限，与地方当局的协调面临挑战，并且缺乏一个总体的监测和协调机制。

总的来说，尽管取得了一些进展，但农村改革一章的执行有限，哥伦比亚监察长(监督机构)最近的一份报告对此作了详细说明。除了上述领域的进展不足外，颁布土地使用准则的高级别机关、围绕土地使用和产权问题的冲突解决替代机制以及土地法庭均尚未设立。农村改革中的性别和民族层面工作还只是刚起步。

#### 族裔章

正如澄清真相、共存和防止重陷冲突委员会(真相委员会)最后报告中所记载的那样，哥伦比亚的武装冲突给其各族裔群体和地区造成了极大的损失。这些群体今天仍然受到持续暴力和不安全的严重影响。族裔一章是基于这样一个前提，即在执行《最终协议》的过程中纳入族裔和文化视角对于结束冲突和建立持久和平至关重要。将其纳入《协议》是因为土著人、非裔哥伦比亚人、莱萨尔人、帕伦克人等各族裔组织以及罗姆人群体的强烈呼吁。在整个《协议》中纳入族裔条款并使之成为主要内容，被认为是一项开拓性的发展。

族裔章提出了一系列一般性的考虑因素、原则和保障措施，以确保在执行《协议》的整个过程中，在各个领域均考虑到族裔问题。例如，在执行《协议》规定之前，应与各族人民协商，和平的执行不能损害各族人民的利益。

该章还列出了《协议》六个主要章节中每一章节需要以族裔视角看待的具体方面。其中,《协议》规定,为实施农村改革(第 1 章节),应尊重现有的祖传土地及传统的法律框架和保护机制,少数族裔应受益于改善土地使用权的措施,并在实施以地区为重点的发展方案时与他们协商。关于政治参与(第 2 章节),《协议》规定,族裔当局应有效参与执行机制,以确保将各族群候选人纳入特别临时和平选区。受冲突影响地区前战斗人员和族群安全保护方案(第 3 章节)应考虑到族裔视角,并加强土著和“栗色卫士”等安全系统。关于非法药物(第 4 章节),设计和实施《替代非法作物国家综合方案》应让各族裔群体和组织参与,与之协商,排雷方案也应注意少数族裔的关切。此外,该章还详细说明了解决非法作物种植对特定土著群体和民族地区的影响的措施。关于冲突受害者的协议(第 5 章节)规定,寻求真相、正义、赔偿和防止重陷冲突综合系统应尊重传统当局在其领地内的司法职能。还要求采取有区别的办法,使少数族裔出身的前战斗人员重新融入其族群。

鉴于就族裔问题进行协商的重要性,《协议》规定设立少数族裔高级别论坛,作为执行最终协议后续行动、促进和核查委员会的族裔问题协商机构。该论坛成立于 2017 年,一直积极履行《协议》规定的职责。

尽管族裔条款的重要性得到了广泛认可,但执行工作却滞后。佩特罗政府已表示将致力于充分实现族裔一章的各项目标。副总统弗朗西亚·马尔克斯·米纳负责协调其中所载承诺的执行。政府成立了一个由和平事务高级专员办公室和政府各实体组成的专门工作组,以加强内部协调和优先事项的确定,并确保协调一致的资源分配。近日,美利坚合众国和墨西哥宣布将正式支持落实族裔章。

#### 总体核查办法

核查团自成立以来,就一直努力通过其公正、积极主动的核查工作,帮助哥伦比亚和平进程各利益攸关方克服全面执行《最终协议》所面临的障碍。核查团标出在影响重大的战略问题上可加以改进的领域,并提出建议。核查团还利用其在实地的力量,特别是用于努力分析和解决与土地有关的冲突和族裔冲突。核查团还将利用与哥伦比亚和国际对话者的伙伴关系。如果被赋予核查《协议》第 1 节和第 6.2 节执行情况的任务,将采取同样的积极主动的战略性办法。

#### 全面农村改革拟议核查办法

为制定核查团核查农村改革一章的指导方针,我的特别代表及其团队与政府主要对话者进行了接触。接触对象包括农业和农村发展部长、所辖国家土地管理局、农村发展局和土地归还股,副总统办公厅、和平事务高级专员办公室,以及前哥人民军战斗人员代表和族裔组织代表。这些协商对于了解国内行为体的观点和优先事项及听取他们关于核查团核查工作的建议非常重要。

核查团的核查工作将特别重视农村改革一章的头两个领域,这两个领域被认为对于减少土地使用权方面的不平等现象、优化土地利用和解决相关冲突具有战略意义。对第三个领域(即推出 16 项国家全面农村改革计划,将前冲突地区纳入

全国经济、生产和社会生态)的详细核查可能超出核查团的能力,在这种情况下将择机选择。

**获得土地使用权及土地的充分利用。**核查的一个主要重点将是土地基金,包括努力实现土地交付和正规化的目标。这包括政府与牧民联合会最近达成的一项协议,核查团获邀为此提供支持。其他重点领域包括向冲突受害者归还土地(这有助于实现真实有效的和解),以及建立解决土地冲突、促进社会对话的替代机制,如土地法庭和颁布土地使用准则的高级别机构。为此,核查团将与农业部、国家土地管理局、农村发展局、公共事务部、环境部、土地归还股、地方当局以及农民和民间社会组织、工会、族裔当局和妇女组织开展联络。

**以地区为重点的发展方案。**核查工作的另一个关键重点将是社区的包容性参与、资源分配以及与区域发展计划和国家农村改革计划的协调,确保妇女和族裔群体积极参与这项努力。在这方面,核查团将与农业和农村发展部协调,与和平事务高级专员办公室和领土重建局接触。

**国家全面农村改革计划。**核查团打算基于现有资源报告进展,同时更多地关注卫生保健、教育、住房、道路基础设施、电气化、互联互通、水和环境卫生、粮食安全和团结经济等领域对消除贫困有直接影响、解决农村地区不平等现象包括对农村妇女的影响的计划的通过和全面实施。核查团将与和平事务高级专员办公室、农业部、住房部、教育部、哥伦比亚家庭福利研究所、信息技术和通信部、交通部、矿产和能源部、劳动部和卫生部进行接触。

虽然核查团将从整体上考虑《协议》第1节,确定执行方面的趋势和模式,但将根据共同确定的标准,与政府协商确定各地地理区域的优先次序。核查团在核查时还将遵循有关在《协议》中纳入性别和族裔方面考虑的具体规定。

作为第1节核查方法的一部分,核查团将定期访问优先地区,以监测执行情况,提供斡旋支助和促进对话,并参加会议和后续机制,以期促进对这一进程的信心,加快建立在广泛基础上的执行工作。核查团还将定期与地方和国家一级的政府实体进行互动、交流信息,这些实体包括:负责性别和族裔问题的副总统办公厅、负责执行和平的和平事务高级专员办公室、内政部、农业和农村发展部、负责管理土地基金的国家土地管理局、负责执行发展方案的领土重建局;负责执行上述国家计划的农村发展局、负责支持土地相关进程的特别资产管理局、环境部、地方当局以及负责将被没收的土地归还冲突受害者的土地归还股等。

核查团还将与将参与改革并从中受益的各个机制、平台及地方社区领导层联络,如最近成立的全国农民大会。此外,核查团还将与民间社会组织、妇女组织、族裔当局以及各平台、大学、智库、研究中心、监督实体(包括监察员办公室、主计长办公室和监察长办公室)及国会联络。

## 族裔章拟议核查办法

关于族裔一章，特别代表及其团队与政府主要行为体包括副总统和内政部、族裔当局、少数族裔高级别论坛以及其他组织进行了协商，以便就核查团的核查作用达成共识。

核查团将核查在执行贯穿整个《协议》的族裔章规定方面取得的进展和面临的挑战，并提出积极主动和建设性的建议，以解决瓶颈问题，同时在整个过程中考虑到性别层面。核查团将特别注意对话机制的运作，以解决在执行族裔优先事项方面的冲突。还将特别注意《协议》族裔章与性别条款之间的联系，特别是在重新融入、安全保障和土地使用权等问题上。

从族裔角度进行核查的一个关键重点将是关于农村改革的章节，例如通过土地基金将各少数族裔和地区纳入土地再分配、土地归还、关于土地使用和保有权的冲突解决机制(特别是地籍和农民保留区方面的潜在冲突)。核查团将提供斡旋，并核查土地所有权授予方面的族裔参与情况，使农民保留区与少数族裔领地保持一致的努力情况，少数族裔参与以地区为重点的发展方案的情况，在族裔地区通过国家全面农村改革计划减贫的努力情况，以及加强对濒临灭绝的社区的保护安排情况。核查团同时核查第 1 节和第 6.2 节的执行情况应能产生强有力的协同增效作用。

通过族裔视角核查《协议》其他章节将包括以下优先事项：加强与 2022 年通过《协议》所立特别过渡选区选出的土著和非裔哥伦比亚代表的接触，以及与国会接触，以保持其对族裔章规定的重视。将于 2023 年 10 月举行的地方选举为增加少数族裔人民的参与和代表性提供了机会。根据核查团目前的任务规定，核查进程将侧重于确保针对少数族裔出身的前战斗人员重返政治和社会经济生活的政策符合他们的需要，并确保加强对他们的安全保障。鉴于非法作物在少数族裔地区的比例过高，核查团在核查时将关注《替代非法作物国家综合方案》等方案专门条款的执行。《协议》过渡期正义工作的族裔层面将是另一个重点领域，包括和平特别司法管辖机制涉及族裔人口和司法系统的工作、真相委员会关于族裔问题的建议以及武装冲突背景下和因武装冲突失踪人员搜寻单位的工作。将与哥伦比亚政府受害者问题小组协商，对集体赔偿工作进行监测。

核查团的核查工作将侧重于确保在执行《最终协议》的所有要点时纳入族裔办法，并侧重于促进解决冲突的对话和文化间机制，以解决执行方面的观点分歧。核查团参与的一个战略重点将是核查少数族裔高级别论坛充分行使职能的情况，该论坛理应发挥其对执行最终协议后续行动、促进和核查委员会的咨询作用。

## 与联合国国家工作队的互补

在执行这些新的核查任务时，核查团打算最大限度地发挥与联合国国家工作队中拥有支持执行《最终和平协议》农村改革和族裔章节经验、活动或任务的成员的协同作用和互补。

就农村改革而言，这包括各机构、基金和方案，如联合国粮食及农业组织、联合国开发计划署、世界粮食计划署、国际移民组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、国际农业发展基金、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)等。就族裔一章而言，这包括人权高专办、难民署、人道主义事务协调厅、国际劳工组织和联合国儿童基金会。人权高专办在这些领域的工作源自《最终和平协议》，该协议责成人权高专办监测执行工作的人权方面。

在拟订这些建议时，特别代表与驻地协调员和联合国国家工作队进行了包容性协商。这些讨论肯定了通过加强协调实现预期的互补作用的可能性。各方一致认为，各机构、基金和方案的数据和技术专长可以为考察团分析、报告执行进展和挑战以及拟定建议提供参考。与此同时，核查团通过核查活动，可以在现有合作的基础上，指出国家工作队成员可以在哪些领域提供方案支持，以帮助克服障碍，推动执行。

与现有的任务支柱一样，机构间协调机制将在最大限度地发挥联合国对推进落实农村改革和族裔章节的总体贡献方面发挥重要作用。将成立一个关于农村改革的机构间工作组，将核查团和国家工作队相关成员召集在一起。将最大限度地利用机构间族裔问题工作队，以确保在族裔章节上的互补作用。这些国家协调努力将通过被安排优先执行和平的区域的现有协调机制在实地一级得到加强。

#### 对核查团配置的影响

虽然这两个章节涉及的范围很广，但核查团将像其任务的其他领域一样，以积极主动的战略性办法进行核查，将其资源用于对近期和中期巩固和平至关重要，并可为政府及其他国家和国际行为体制定优先次序提供参考的方面。

以这一方法为指导，核查团完全有能力开始核查这两个章节，同时尽可能优化现有的结构和资源。在核查团总部，核查构成部分下负责核查哥人民军战斗人员重返政治和社会经济生活的现有部门，也将负责核查全面农村改革的优先内容。关于族裔章，为根据核查团目前的任务规定核查的族裔问题提供了专业知识的现有能力将指导其核查工作，鉴于新任务的范围更广，可能需要作一定的加强。这两个团队都与主要的国家实体、民间社会团体以及农村改革和族裔领域的其他利益攸关方建立了牢固的关系。此外，核查团在前冲突地区的实地存在基本上与优先执行农村改革和族裔章节的地区相对应。最后，如上所述，核查团将尽可能扩大与国家工作队成员的合作机会，这些成员在其任务范围内支持处理农村改革和族裔问题，这将为核查工作提供参考，并有助于提高效率。

随着这两章执行工作的推进，以及农村改革和族裔章节的具体内容需要更多关注，核查能力可能需要适度加强，特别是在土地或族裔问题较为严重的地区，或在核查团总部目前缺乏具体专门知识的方面。这两项新任务不需要对目前核定的非武装国际观察员人数(120人)作任何改变。

## 结论

根据上述分析，我建议安全理事会对哥伦比亚政府提出的这一请求作出积极回应，授权在核查团的任务规定中增加这些任务。《协议》的全面农村改革和族裔章节对于巩固和平至关重要，因为它们解决了对农村区域和少数族裔根深蒂固的不平等和排斥模式，而这些模式因武装冲突而长期存在并加剧。

鉴于《协议》内在相互关联的本质，农村改革和族裔章节的进展对于巩固核查团目前任务规定下各条款(即前战斗人员和族群重返社会和社会保障条款)的进展至关重要。农村改革领域取得更大进展，对于将国家存在延伸至受冲突影响地区，以及安全理事会所要求的和政府所承诺的全面落实尤其至关重要。

我也感谢各方的承诺以及他们在这项请求中所反映的对核查团的信任。虽然这些新增任务带来了新的挑战，但核查团完全能够以上述方式执行这些任务。安全理事会通过核查团的核查作用对这些条款的进一步关注，无疑将有助于巩固哥伦比亚的和平。

请提请安全理事会成员注意本函为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

---