



第五十五届会议

议程项目 43

中美洲局势：实现稳固持久和平的程序和 形成和平、自由、民主和发展区域的进展

联合国危地马拉核查团

秘书长的报告

1. 这是核查危地马拉政府与危地马拉民族革命联盟（危民革联）签订的协定的遵守情况的第六次报告，是根据大会 1997 年 3 月 27 日第 51/198 B 号决议赋予联合国危地马拉核查团（联危核查团）的任务提出的。大会 2000 年 12 月 19 日第 55/177 号决议将任务期限延长到 2001 年 12 月 31 日，并再次要求我向大会随时汇报情况。本报告所述期间是 2000 年 7 月 1 日至 2001 年 3 月 31 日。

2. 我在 2000 年 7 月 31 日通知大会主席（A/54/950），已任命耶德·梅雷姆先生为我在危地马拉的特别代表兼联危核查团团长，自 2000 年 8 月 1 日起生效。我要感谢联危核查团副团长胡安·巴勃罗·科拉索提先生在担任我的特别代表和代理核查团团长期间对工作的热诚。

3. 我在提交大会的最近一次报告（A/55/389）中转述了当事方关于联合国继续支持和平进程到 2003 年的要求，建议裁减联危核查团的业务，并指出必须通过业务安排，加强联合国系统在危地马拉内部的协调以及与其他国际社会实体的协调，使它们将和平议程列入其主流活动。因此，联危核查团在 2000 年 11 月第一次裁减业务，改变在危地马拉的部署，将总部和区域办事处的工作人员削减了 45%。

一. 引言

4. 《关于执行、遵守和核查各项和平协定时间表的协定》（A/51/796-S/1997/114，附件一）拟定的 1997 年至 2000 年的日历于 2000 年 12 月到期。这些协定

已执行六年，但仍有一些关于和平议程的承诺正在执行或尚未执行。因此，执行各项和平协定后续委员会在 2000-2004 年的执行时间表中将尚未执行的承诺重新安排时间。委员会认为时间表协定以及各项和平协定的基础仍然完全有效，敦促政府当局和民间社会努力遵守。

5. 2000 年 12 月 12 日举行仪式，签署并提出重新安排的 2000-2004 年执行时间表。共和国总统、国会议长和法院院长都以荣誉证人身份签字，并表示由国家和民间社会共同努力，充分执行新时间表，将大有助于推动危地马拉的民主进程。我高兴地看到这次是由国家最高领导人对和平作出新承诺，并且共和国总统 2001 年 1 月 14 日在政府第一年年终演说中又重申这一承诺。

二. 概况

6. 我在以前的报告中指出，很关心和平进程对危地马拉人民的生活没有产生什么影响，令人担心和平进程能否继续和发展，也使民间团体动员起来要求将剩余的承诺付诸执行。我也担心公共安全恶化，犯罪增加，武装犯罪团伙横行，负责刑事诉讼的人继续受到严重威胁，非政府人权组织的人员受到恫吓。这种恐吓的气氛也影响到新闻工作者和其他公共人物。政府必须履行承诺，保护推动人权的个人和组织，使司法官员和负责刑事诉讼的人免于压力，并决心调查、惩处和采取措施制止这些行为。

7. 2001 年初，由于国会的一个执行委员会可能违法修订法律，立法部门与司法部门之间关系紧张，出现了体制危机。后来对立法部门的组织法作了修正，更使危机恶化。宪法法院裁决，以修正案违宪为理由，受理国会反对派成员就修正案提出的诉讼。根据该法院的裁决，一些涉及审前诉讼程序的议员退出了执行委员会。这一连串事件在几个主要民主机构和执政党内部掀起波涛，也促使几个反对党为协调行动设立了协商机制。

8. 政党的情况仍然波澜起伏。在国会席位最多的几个政党（包括执政党在内）发生分裂，在国会组成新的联合席位，自称为民族希望联盟。在此期间，危地马拉革联内部改组，其在和平协定所设论坛的影响力下降。

9. 观点冲突以及不同社会团体之间意见分歧是民主过程的常态。但是，我请大家注意危地马拉、特别在内陆的社会和政治两极化日益严重，冲突越来越多。在报告所述期间，严重地方冲突的次数增加，野蛮的私刑依然盛行，各种武装团伙的犯行累累。在这方面，我欢迎最近成立了解决冲突国家委员会，希望该委员会能够获得完成其重要职责所需的政治和技术支持。但是，该委员会在解决公共安全以及社会和生产发展的问题时（这些问题是冲突日益加剧的核心因素），千万不能自以为可以取代政府机构的职能和作用。

10. 在本报告所述期间最后几个月，媒体报道高级政府官员贪污腐败的消息，造成舆论哗然。在这方面，大家又知道了几家大银行发生金融危机，需要政府解救，使社会各阶层怀疑政府是否有能力履行和平协定的承诺，是否能够使政府的现金周转和预算的和平进程拨款不受影响。

11. 2 月，公众日益担心体制可能解体，引起了各方不同的反应。在这个动荡情况下，社会各阶层、政府和国际社会开始考虑采取何种策略来强化民主和执行和平协定。为了根据和平协定找出一个获得民众广泛支持的基础，联危核查团应各方面要求，进行了广泛协商，从而发现社会各阶层在一定程度上愿意就某些问题合作。通过达成这种共识并从而履行重要承诺（包括进行必要的结构改革以实现可持续的社会和生产发展，公众参与，加强政治体系和国家民主机构现代化），可以恢复和平进程，使其不可逆转。必须实行和巩固以下的变革和具体承诺：教育改革，修订发展委员会法以促进参与，颁布土地登记法，以及在《关于土著人民的特性和权利的协定》下的承诺（A/49/882-S/1995/256，附件）。

12. 必须指出，在这些协商中，在议会中有席位的政党都同意必须就和平协定中尚未解决的问题取得进展。我要强调，所有政党都毫无保留地积极致力于有效执行所有和平协定，这一点极为重要。

13. 我欢迎许多土著组织和领导人最近举行会议，拟定关于遵守土著协定各项承诺的基本议程。重新推动这一重要阶层，对执行协定至关重要。

14. 我欢迎高级政府官员在演说中仍然提到和平协定，但也关心在执行方面少有进展。在报告所述期间，政府等了很久才开始过渡和替换对和平进程至关重要的机构官员。在制订公共政策方面也花了很长时间。一些部门政策到 2000 年底才拟定，现在才开始执行。

15. 全面评估和平协定的结果表明，促使解除武装的战斗人员可持续地重新安置和切实融入社会的进程没有起足够的作用，仍然没有制订任何综合性的发展战略确保这些群体可持续的全面融合。在社会发展方面，土著居民同非土著居民之间、农村地区同城市地区之间以及男女之间存在巨大的差距。国家社会政策必须增加最贫穷阶层的收入及其获得服务的机会来矫正这种不相称的情况。此外，虽然提高了估计寿命和识字率并降低了婴儿死亡率，还需要作出更大的努力。

16. 有关教育、住房和保健等问题的公共政策有时是在同民间社会协商的情况下制订的。在这方面显然取得了重大的进展。这种政策的实施不但要求政府各部承担各该部门的责任，还需要将这些职责连贯起来，订立一种包括让有关行动者参与的土地管理计划在内的整体办法。

17. 为实现生产的可持续发展，各项协定规定必须进行法律、体制和财政方面的改革，以巩固一个民主、包容性、下放权力和参与性的国家。最近的评估结果表

明，制订可持续的生产发展政策和建立能够促进这种政策的体制的进程还在起始阶段，仅仅在少数几个具体问题上取得了进展。

18. 国家现代化是和平协定的一项主要因素，而司法制度现代化则是和平协定的基础。《关于加强文职政府权力和武装部队在民主社会的作用的协定》（A/51/410-S/1996/853，附件）由于设立加强司法制度委员会而得以对司法制度进行广泛的参与性评价，从而提出若干重要的改革建议。监测和支助加强司法制度进程委员会已成为民间社会和国家机构之间重要的对话论坛，委员会所做的工作值得赞扬。它处理了增进土著人民和最贫穷的群体得到公平审判的机会、司法人员专业化和改善司法部门预算状况等问题。但是，司法制度的运作情况并没有显示任何重大结构性改进的迹象。特别是在侵犯人权案件的调查方面，包括那些对社会产生重大影响的案件，这种案件的解决将会有助于恢复民众对司法制度的信心。

19. 在公共安全、警察制度改革和武装部队作用的转变等方面所承担的义务面临一个从战争过渡到和平的社会所面临的挑战。当局仍然以不安全的状况和国家民警的局限作为理由继续让武装部队在公共安全任务中起积极的作用。这是公共安全非军事化方面的一种失败，既不利于加强文职政府权力，也不利于加强警察制度，但是必须改进警察制度的运作方式，才能做好警察工作。

20. 履行有关武装部队的各种承诺的情况很不一致。在武装部队的结构改革和调度等重要承诺方面取得了进展，但是有关军事情报和构想新军事理论的承诺却没有得到履行。可能重新设立某些前志愿民防委员会的问题也令人担忧。联危核查团在核查委员会在职人员同前成员个别联系及其可能参加公共安全活动的情况。

21. 危地马拉国现代化面临的另一项重大挑战就是通过修订各种法律的工作。后续工作委员会在推动 18 项优先考虑的法律，它在给共和国议会议长的信中着重指出这些法律的重要性。这些法律包括《市政法》的各项修正案、《权力下放法》、《财政检查员办公室组织法》、《选举和政党法》各项修正案、《发展理事会法》、和平与和谐委员会成立法和《刑法》将民族歧视定为罪行以及对逃税和欺诈行为依法予以惩罚的修正案。

22. 和平协定不但制订了战略领域的公共支出指标，还规定了适当的执行办法。2000 年与和平进程有关的项目的公共支出执行情况总的说来令人满意。但是，一些重要政府部门——例如农牧和粮食部、通讯、基础设施和住房部、和劳工和社会保障部——以及一些社会基金的实际支出率则不能令人满意。保健和社会福利、教育、公共安全、司法和检察官办公室等部门达到相对于国内生产总值（国内总产值）的部门支出指标，但是武装部队则没有达到议定的支出削减指标。至于收入，2000 年底估计的税收负担约占国内总产值的 9.44%，如果这种情况继续下去的话，就不可能达到《财政协定》中为 2002 年重订的 12% 的指标。仍在极力设法达到这个指标，但是目前就财政问题展开的全国性辩论仍然没有提到必须确保国家收入足以支付和平协定中承付的款项。

23. 2000 年 9 月行政部门提交共和国议会的国家收入和支出总预算草案对促进和平工作的支出给予优先考虑。草案在议会审核过程中遭到大幅度削减。这种情况威胁到重要和平承诺的履行，联危核查团在严密监测这种令人担忧的情况及其对人民的影响。

24. 最后，政府要求暂停原定于 2000 年 11 月举行的协商小组会议。这项决定是基于在履行尚未履行的财政义务方面的长期延误、在增加税收方面遇到的困难和后续工作委员会重新作出的安排等种种因素作出的。我认为务必要在支付定于 2001 年支付的承付款项方面取得重大的进展，并展开调动更多的国家资源的进程，筹措资金支付应优先支付的承付款项并重定协商小组会议的时间，以期在 2001 年年底以前举行会议。如此国际社会才能够再次和进一步承诺对危地马拉和平进程给予政治支助和合作。

三. 各项和平协定的执行

25. 在《时间表协定》中，当事方表示，和平协定中所作的承诺可归纳为四个主题领域，即：(a) 重新安置、融合与和解；(b) 全面人类发展；(c) 生产的可持续发展；和(d) 民主国家的现代化，包括民间社会各组成部分的参与和建立共识能力的加强。本报告详细说明各主题领域的承诺的履行情况，并增列贯穿整个和平议程的三项因素：土著人民的权力、有关妇女的承诺和加强社会参与。

A. 重新安置、融合与和解

26. 安置地区可持续的公平发展和离乡背井的复员群体以富有成效的方式融入社会仍然是重新安置和融合过程中面临较大的限制的阶段。有些社区已经开办生产项目，但是目前这些项目不足以成为协定中所规定的备选办法。这些群体在安全而尊严的情况下实现政治、社会和经济上的融合，不论对该国还是对和平的巩固来说都是至关重要的。

27. 2000 年 11 月，《身份证件暂行特别法》获准再延长一年，因为仍有一些离乡背井的群体，特别是国内流离失所者和妇女由于没有证件而无法获得信贷、土地、住房及其他社会利益。不幸将该法再延长一年起不了足够的作用，当局还必须通过社区和该问题所涉组织推动证件处理进程、培训民事登记员，并使人民较易于获得登记处的服务。在延长该法四个月之后，在该法的执行方面仍然存在法律上的困难，尽管作出了一些协调上的努力，在向有关居民提供证件方面还看不出取得任何重大的进展。

28. 复员战斗人员切实融合阶段大部分的努力都是由政府作出的，这个阶段的工作仍然进展得很慢。为进行这一阶段后续工作而成立的协调小组仍然没有得到发挥作用所需的法律支助。在土地和住房项目上取得了一些进展，但是有关参与生产、残疾人保健和发掘战死的危民革盟成员尸首等有关的项目很晚才展开。离乡

背井者参与社区生产的项目刚刚才开办，将近三分之一的前战斗人员都安置在这些社区。离乡背井群体参与生产和复员战斗人员切实融合的进程也因为在遵守其他协定方面缺乏进展而遭到耽搁，特别是在遵守《社会经济问题和土地状况协定》（A/50/956，附件）方面，更具体地来说在履行有关执行可以巩固这些进程的全面农村发展政策的承诺方面缺乏进展。政府必须作出努力，表示愿意加速执行这些生产项目使所有重返社会的人口都能从其中受益，并为后者加入劳动力提供便利。国际社会支助这些进程这一点尤为重要。

29. 在向侵犯人权行为受害者提供赔偿这个极其重要的问题上没有取得必要的进展。和平秘书处继续在该国一些省份实施试办赔偿项目。我相信和平秘书处和多机构和平论坛——包括民间组织、非政府组织和人权顾问——之间展开对话，将有助于履行这项承诺和执行查明真相委员会的建议。应可在 2001 年前半年就国家赔偿计划达成共识，该计划应在 2001 年执行。我也曾在我前一次的报告中指出设立和平与和谐委员会作为促进民族和解的手段的重要性。令人鼓舞的是，这是后续工作委员会的一个优先事项，定于 2001 年设立该委员会。

B. 人的综合发展

30. 切实永久和平必须以公众参与的社会经济发展为基础。这种发展要着眼于全体人民的共同利益和需求。国家要为国家的发展提供指导，制订法律，提供公共投资和基本服务，必须加强这种作用。为处理这些挑战，它还必须调整它的运作方式，顾及性别差异和多元文化。尊重所有人的公民、政治、社会、文化和经济权利以及促使这些权利得到行使，是以新的方式共处、体现国民多元化的基础。要建立一个多种族、多文化和多语言的国家，就必须承认土著人民的个性和权利。

31. 如前所述，在报告所述期间，公共经费支用缓慢；所述期间最后几个月的支用速度有所加快，但只是在教育和保健领域。在住房领域，由于没有编入预算并拨出的经费，实际支用额根本不够。

32. 社会基金需要相互协调其工作，并在公共政策框架内与其他各级政府合作。它们还需要提高管理资源的透明度，并应是综合财务管理和控制制度和政府审计制度的一部分。它们不应成为掩饰物，或代替公共部门的必要改革。社会基金在 2001 年将管理国家大约 25% 的社会投资，这表明它们需要全面整顿，以便提高投资和回收的效率。政府第 310-2000 号协定是政府通过行业专业化改组有关基金的一个努力。令人遗憾的是，这一努力未取得预期的结果，未产生效力。此外，在关闭社会发展秘书处后，一些由秘书处执行的项目被放弃了。

教育

33. 2000-2004 年教育计划和社会政策表表明了政府对教育的关心。一个值得欢迎的情况是教育部和教育改革咨询委员会同民间社会进行了协商。这些努力需要

见诸于迅速进行改革、修改课程和编制教材，列入进行民主公民教育和教育民众参与的适当内容。教材还应在 2000 年 5 月在议会正式公布的教育改革对话和协商的有关结果的基础上，体现多元文化和性别平等。另一个进展是签署了框架协定并开始实施工作，尽管把搬迁居民纳入正式教育体系的计划有一些问题。我遗憾地注意到，有关发起一个公民教育方案的承诺未得到履行，而这一方案对于危地马拉社会恢复容忍与和解至关重要。

34. 尽管通过全国教育自我管理方案开展了工作，但初级教育的覆盖面未达到指标，教育质量也有问题，因为它缺少不同文化间的双语教育内容，且教育部未进行监督。不同文化间双语教育司发起的双语教育方案依赖国际合作，覆盖面有限，并缺乏适当的教育方法，因此人们对它的影响力和能否持续下去表示怀疑。

35. 特派团欢迎努力通过农村女童奖学金方案重点注意女童问题。由于设立了男童也可以申请的和平奖学金，该方案的覆盖面最近有所扩大。虽然方案覆盖面的扩大值得欢迎，但需要确保女童奖学金方案的特殊性不受到损害，因为这种注重女童和妇女教育的平权行动产生积极的社会影响。

36. 10 月份开始实施全国扫盲方案，政府和非政府部门都参加这一方案，以实现这一重要的国家目标。方案在方法方面受到限制，尤其是缺少一个以妇女为对象的具体战略，并面临预算问题。设立扫盲运动支助与核查委员会来贯彻落实有关工作是一个积极的步骤，特别是鉴于社会各界最近提出了批评。针对高中学生必须参加扫盲活动的有关规定的反对呼声渐高，这延缓了方案的进展，削弱它可能产生的影响。最后，教育改革和扫盲工作不得损害有关为 7 岁至 12 岁的儿童普及三年初级教育的重要承诺。

保健

37. 综合保健系统 2001 年的预算比 2000 年的预算减少 23%，这会对保健覆盖范围的必要扩大产生影响。我还对该系统能否维持下去感到关注，因为它过于依赖志愿人员和国际合作。将对这一体系进行全面评价。虽然社会政策表和 2000-2004 年全国保健计划列入了移徙工人的保健，但移徙工人仍未获得保健服务。执行和平协定的一个重要步骤是在 2001 年 3 月底设立国家保健委员会。该委员会由危地马拉社会保障局、教育部和民间社会各阶层的代表组成，其职能是加强保健服务的机构协调，为卫生部提供咨询。

38. 其他保健指标也没有实现。1999 年儿童麻疹的疫苗接种率为 83%，不足以根除这一疾病并获得证书。农村地区的供水仍然不可靠，基础设施和维修需要有重大投资。还需要加强药物获取方案，在危地马拉内地设立分销中心。一个值得欢迎的情况是根据健康学校计划，开始在 16 000 所学校执行学校需求方案。但是，仍然需要实施旨在降低五岁以下儿童营养不良率的战略，因为这些儿童营养不良率最高。

39. 公共卫生和社会福利部公布了它的全国生殖保健方案，以提供保健服务，使男子和女子有满意、健康和没有风险的生殖生活。重要的是，这一方案要付诸实施，与儿童、青年、老人和残疾人的综合保健方案和降低产妇死亡率多部门委员会的工作协调。方案还应体现 2001—2006 年公平政策的综合保健部分的有关内容。

40. 开展了一项被称为城市促进健康与和平的有益活动，以促在 48 个城市由全社会监督所提供的服务。这些城市中有 16 个城市的居民是重新定居者。需要在发生武装冲突的地区改善精神保健服务和战争致残者康复方案。社会发展秘书处负责建造和翻修 11 所医院，它的关闭使这些设施前途未卜。希望不久将在新的基础上重新进行有关工作。2000—2004 年全国保健计划的进展欠佳，该计划的目标之一是在诊疗和培训时使用土著语言。这是提供社会服务时使用土著人民的语言的有关承诺的一部分。后续委员会提出了一项令人欢迎的倡议，即与有关社区协商，起草和拟订一个土著传统医药计划。这一倡议应迅速得到执行。

住房

41. 确认综合住房政策要优先考虑低收入群体，有关部委发起了一个同民间社会不同阶层进行协商和讨论的正式进程，起草了全国住房和人类住区政策的定稿。这是一个值得称赞的行动，可有助于减少住房短缺，优先考虑最贫穷群体。下一步是通过这一政策，使其成为国家政策，制订部门间和机构间机制，以拟订用于实施的方案 and 项目。

42. 危地马拉住房基金未支用其 2000 年预算的经费，因为它无法获得资金。在多次拖延以及潜在受益者动员起来后，政府承诺支用 1 亿格查尔（大约 1 300 万美元），用于经核准的住房项目，在 103 个搬迁居民和复员兵的社区中建造 5 748 个住房单位。2001 年预算的经费数额及经费管理情况不明，令人感到关注。此外，因“米奇”飓风丧失住房的人仍在等待重新定居，有关当局和接受援助者之间的关系处于对立状态。

C. 可持续生产性发展

43. 在寻求增长时，经济政策的制订必须要防止社会—经济的排斥过程，如失业和贫穷，并且要尽可能将经济增长的益处带给所有的危地马拉人。各项和平协定承认，大多数危地马拉人生活在严重贫穷和社会排斥的状况中，这是造成内部武装冲突的结构原因之一。除其他外，这些情况转过来又造成土地所有权的集中以及工人的低工资。此外，该国某些主要出口产品尤其是咖啡的国际价格下跌所造成的不利条件已成为建设和平进程持续性的另一个挑战。在 2000 年 10 月，总统办公室规划和方案拟订秘书处开始就减少贫穷战略问题进行初步协商，这是积极的步骤，应在各和平协定的框架内将其纳入农村发展和粮食安全的国家政策中。

44. 要通过推广新种类的生产来缓解由于咖啡危机造成的失业问题，并为中小生产者重新筹集资金，就必须在财政方面取得进展，这尤其重要，以便该国能够进入金融市场，获得国际货币基金的必要支持。这样也可以更容易地从各国际金融机构中获得具体的贷款，使金融体制回到健康的轨道上，并消除贫穷。

劳工

45. 各协定确认，国家劳工政策对社会正义下的增长战略来说是关键。因此，协定包括以下承诺：修改法律框架；加强劳工和社会安全部并将其权力下放；提供职业训练和教育；改善社会安全并扩大其覆盖的范围；保护最容易损害的各类工人；并推广集体谈判和协商的方法，解决劳工的争端。本报告所述期间，劳工和社会安全部扩大了其地理范围，使工会组织更容易注册登记。这一期间，工资和奖金也有增长，官方检查工作更多了，以监测遵守劳工立法的情况，促进成立卫生和安全委员会，并设立工人监察员办公室。但是，劳工领域的其他重要承诺仍尚未履行。

46. 最低工资和奖金的增长缩小了各种法定最低工资与基本口粮篮和基本商品及服务篮价格的差距，虽然这种差距仍然很大。增长的实际效果仅仅是相对的，因为该部发现不遵守的情况仍相当多，以及除其他外，在非正式部门工作的工人、无薪家庭工人和在家里工作的妇女并没有受益。这表明有必要进行法律改革，以促使非正式部门正式化，承认妇女是工人而不是男人的帮手，改善家庭雇员的工作条件，并扩大该部的执法权力。迄今，共和国议会还没有审议确保妇女工作权利的劳工法修正案、有关将性骚扰列为犯罪的提案、有关农业工人和有职业母亲的《劳工法典》修正案以及保护妇女在家里工作的权利立法。

47. 在社会建立共识领域，重要发展包括雇主参加国际事务三方委员会的会议、成立职业健康与安全三方委员会以及许多公司里组织设立卫生和安全委员会。集体协定也是重要的，因为它解决了 1999 年在香蕉种植园引起的严重劳工争端的各方面问题。这些努力表明促进劳工关系中各方进行各种不同形式的对话是可能的，并应促进早日执行以充分行使结社自由为基础的集体谈判公共政策。

48. 在一项极有希望的发展中，工人和雇主进行了协商，以便就《劳工法典》的修正案草案达成协商一致，使其符合《劳工组织关于结社自由和组织权保护第 87 号公约》以及《劳工组织关于适用组织权及集体谈判权原则的第 98 号公约》的规定。本报告所涉时期之后，共和国议会通过了 36 项《劳工法典》的修正案，这表明在遵守各项和平协定方面以及在促使国内立法与国际劳工组织的建议保持一致方面取得了重要进展。还需要在有关限制公务员罢工权和职业妇女权利的修正案方面取得进展，这些权利在各项和平协定中都有规定。

农村发展

49. 承诺要拟订和执行一项全面的农村发展政策，以应付大多数生活在贫穷和极度贫穷之中的乡村居民的需要，但这一承诺尚未履行。还继续采取零碎的办法，而这种办法又没有充分考虑到危地马拉的种族和文化的多样性。由于 2000 年至 2004 年的时间表将农村发展问题列为优先考虑的问题，农牧业和粮食部和总统办公室规划和方案拟订秘书处请联合国系统和技术援助团拟订 2000 年 12 月已提交的有关农村发展的全面、包容性政策的工作范围。农民组织全国协调办公室本身发起了与其基层组织进行的全国协商进程，最后将形成政策提案，以便与政府进行讨论。缺乏全面、长远的眼光也势必削弱该部门的一些机构。该部本身以及土地信托基金和土地事务法律援助和争端解决总统办公室（土地事务办公室）眼看其行动能力由于持续缺乏资金而受到削弱。

50. 国家的脆弱存在是处于最不利境况地区不发达状况的另一个原因，特别是逃难人群定居的地区。明显缺乏乡村居民容易接受的具体建议，以促进农产工业加工、销售、服务和旅游业方面的生产性活动，这样可以提供非农业性的就业。要扭转这一形势，国家必须加强其确实的存在，并成为发展倡议的促进者和技术援助与金融服务的提供者。

51. 在安置地区的逃难人群体和穷人仍生活在社会排斥的状况中。社会和经济投资未能创造发展的条件，而且还有一种趋势是赞成在长期政策和战略中实施一些孤立的项目和进行干预。由于无法获得土地和法定地权，这仍然严重阻碍逃难人民以及一些复员人员重返社会。土地信托基金采取了积极的步骤，即通过调整所有权确定解决土地征用要求的程序；现在，它必须将此类情况作为机构承诺来对待。应强调的是，在有必要资源情况下，可在 2001 年完成将土地所有权授予逃难人民的进程。涉及未开垦土地的未决情况转由土地信托基金处理。

52. 核查团赞赏在农业部设立性别、妇女和农村青年股，其任务是促进将性别观点纳入该部的政策、方案和项目的主流以及制订有助于消除性别和年龄不平等的肯定行动计划，并促进妇女平等获得土地所有权。

53. 本报告所述期间，农业开发银行大大增加了其贷款的总额，1995 年为 1.7 亿格查尔，到 2000 年年底已超过 10 亿格查尔。该银行将其活动集中在受内部武装冲突影响最大的部门。在各金融机构所提供的贷款中，农业开发银行为 Huehuetenango、quiché、Petén 和 Sololá 的各部门提供了 80% 多的贷款，为 Alta Verapaz、Chimaltenango 和 Baja Verapaz 提供了 60% 多的贷款。核查团对这一贡献表示欢迎，这有利于农村发展、逐步消除地区悬殊以及履行各项和平协定，赞赏由国家 and 民间团体代表组成的银行董事会所作的努力。

54. 各项和平协定肯定了土著人民有权使用和管理其部族的土地。有关土著社区有权拥有和使用其土地的一系列承诺还尚未履行，且尚未通过立法改革以及确立

土地和环境的司法权。土著人民土地权利联合委员会的土著和农民代表拟订了设立此种司法权的初步法案，该法案将作为更广泛讨论的基础。联合委员会还在研究有关土地登记法案的协商一致提案，需加快通过该法案并交付立法机构。除非在法定地权和土地登记方面取得进展以及有更高水平的发展，但如果不进行上述立法改革，所有这一切将很难实现，土地争端也就不可能解决。

55. 在危地马拉的一些地区，土著群体按照他们的方式来管理他们的自然资源，而这些方式是源于他们的世界观以及他们对其生活中的生态系统的了解，形成了可持续发展的做法。没有遵守有关对土著人民的特性和权利所作的承诺，这就意味着有关自然资源管理知识的损失，并成为各土著社区、国家和各环境组织间发生冲突的主要根源。

D. 民主国家的现代化

56. 社会各部门的男女公民的真正参与是实现社会正义和经济增长所不可缺少的。国家要扩大这些参与的机会，并加强其自身作为国家发展指导力量的作用。为此，它必须增加财政收入，并作为优先事项将公共开支引向社会投资。加强民间力量是民主制度存在必不可少的先决条件。武装冲突的结束为重建国家的各机构提供了历史机遇，使这些机构能协调工作，确保生命、自由、公正、安全、和平以及个人充分发展的权利。

57. 最近，在有关一些公共政策的制订方面出现了一些重要的参与机会，如财政政策以及妇女地位的提高和发展、教育改革、文化和住房的政策。但是，尚未履行有关制订社会参与的体制办法的承诺，这种办法有助于建立公众监督，并提高政府决策的透明度。

权力下放、社会参与和发展委员会

58. 权力下放进程在以下三条战线进行：(a) 从体制和财政方面加强市政府；(b) 组织各级的发展理事会系统；以及(c) 各部门下放权力，主要在教育、保健和农业领域，不过这些领域的重点各不相同，产生的结果也参差不齐。现政府曾授权三个机构指导权力下放进程，这造成了不确定和很多延误。2001年初，共和国总统宣布从此以后权力下放进程由现代化和权力下放事务总统专员负责。我希望这一重要澄清将有助于综合权力下放政策和加速发动这个早就该展开的进程。

59. 还必须努力克服资源不足的问题、展开一个合理的进程来协调有关的政府机构、以及向市政当局和公众提供培训，使他们能够承担起作为权力下放进程一部分的新任务。

60. 各种协定强调城乡发展理事会系统作为社会协商工具和基本参与机制所发挥的作用。然而，除了少数例外情况，这些理事会仍然是交流关于社区发展团结基金所资助项目的信息的论坛。它们的活动不是按照任何连贯战略或在任何全面

发展背景下进行。虽然一些理事会采用了发展计划，在草拟发展计划时却不鼓励进行讨论和辩论。土著人和妇女受到歧视，并且没有把他们的参与制度化，因此他们仍然极少有或根本没有参加发展理事会。理事会可发挥先行一步的作用，鼓励和帮助确保按农村地区的需要制定合作方案。在这方面，应提及改革和参与问题联合委员会于 12 月提出了关于修正《发展理事会条例》和《市政法规》的提案。后续工作委员会审查了这两项提案，并将其送交行政部门。必须把这些重要倡议作为紧急事项提交共和国议会批准。

61. 在土著人民参与和传播其文化价值观念方面，一个重要的承诺是通过《无线电通讯法》修正案使用无线电频道。11 月，三家社区无线电协会提交了一份关于在机会公平的基础上获得和使用无线电频道的议案。虽然正在进行这项立法改革，但尽管如我上次报告所述投标进程业已停止（A/55/174，附件，第 49 段），全国性的频道已几乎都被占用。2001 年 4 月 9 日，通讯、基础设施和住房部把两个频道分配给通讯、文化、艺术和发展全国协会。同时，该部授权这个机构同非赢利基金会以及社区协会和社区共同制定方案。各协会反对这一措施，说全国协会不代表它们，所分配的频道是属于国家电台 TGW 的。因此，把频道的使用转让给私人将会用尽国家掌握的所有全国频道，使目前的立法进程毫无意义。特派团正在对情况进行调查，以核实《关于土著人民的特性和权利的协定》所作的承诺以及美洲国家组织言论自由问题特别报告员提出的建议是否得到遵守。

62. 人们认为全国妇女论坛是一个参与性和有组织的进程，是一次突破，它促进自地方以上各级土著和非土著妇女的参与，并建立了一个在全国运作和合法的网络。该论坛已帮助妇女确保有机会参加发展理事会，并开辟了对话渠道。然而，虽然妇女通过广泛协商表明了她们需要，仍有种种因素限制她们参加论坛，这对发展规划产生影响。特派团希望强调向后续工作委员会提交的妇女论坛的行动计划，其目的是同总统妇女事务秘书处一道对有关妇女的承诺的实施情况监测工作进行协调。特派团并重申给予这个有影响力的协商机构新的推动和支持的重要性。

63. 此外，大会第五十五届会议对设立了总统妇女事务秘书处表示欢迎，认为这表明政府承诺加强提高妇女地位的国家机制。作为政府在第 200-2000 号协定中为其规定的咨询和公共政策协调职能的一部分，并作为 2000-2004 年社会政策汇编产生的准则，秘书处制定了“危地马拉妇女提高地位和国家政策：2001-2006 年机会均等计划”，其中包括过去各种进程和全国妇女论坛提出的提案。特派团感到高兴的是，政府准备好执行关于挑选秘书处成员的拟议机制并就政策制定问题达成共识，政策制定已作为国家承诺获得核准，并希望将使其实施工作制度化。

64. 应对维护土著妇女权利办事处在维护和促进土著妇女权利方面进行的工作以及对国际合作作为巩固该办事处所给予的支助表示赞扬。我吁请当局向这个重要

机构提供它所需的资源，以实现把其活动扩大到克萨尔特南戈、韦韦特南戈和佩滕这三个省的优先目标。

税务政策

65. 特派团认为签署《财政协定》是走向实施和平协定的极其重要的一步。虽然在税务方面和其他方面已取得一些进展，通过减少偷税漏税现象改进了征税工作，但在执行《财政协定》中和《为危地马拉的和平、发展和民主供资的政治协定》中提出的各项承诺方面作得还不够。采取全球性处理方法的必要性未受到重视，政府在诸如评估和监督公共支出及下放财政权力等实质性问题上没有取得进展。若不开展进一步税务改革，就将无法履行至迟于 2002 年以可持续方式把税收增加 12% 这一承诺。特派团对在税务管理现代化方面取得的进展表示欢迎，税务监管署的加强体现了这种进展。税务监管署在监督工作和税收机制、纳税人特别方案以及使税务管理简化和实现自动化方面取得了可喜的进展，所有这些都是有助于履行和平承诺的重要进程。

66. 我对最近为实施《财政协定》而与行政部门和立法部门一道作出新的努力表示欢迎。这些努力应最终导致在实施《政治协定》方面以及在为履行和平承诺供资而调动全国资源方面取得进展。财政部已向共和国议会提交了一整套实质性措施，旨在增加国家用来打击偷税漏税和贪污腐败现象的惩罚手段。

司法

67. 2000 年 1 月，设立了监测和支持加强司法制度国家委员会。这个委员会由司法机构和民间社会的代表组成，是就司法制度促进对话和协商一致意见最重要论坛。该部门最重要改革包括：1997 年设立司法部门现代化协调论坛落实了司法机构现代化计划（1997-2002 年）；通过《司法职业法》设立了司法职业理事会和司法纪律委员会；落实了区和市检察官办公室的改组方案；通过了法律，规定公设辩护处取得自主权；通过《司法道德法典》。该部门的公共开支也告增加，现在必须确保司法机构的预算可以维持，也必须改善这些机构的预算执行情况。

68. 和平协定规定必须让土著人民行使司法权利，并确认他们的习惯法。为实现这些目标作出了很大努力，例如设立社区治安法庭和司法行政中心，指派翻译员和双语法官（尤其是在新的治安法庭）以及在最高法院内部设立土著事务委员会。国家和民间社会必须处理的未决问题包括培养多重文化的司法人员，引进文化专才以及必须消除在司法行政方面的某些歧视现象。

公共安全

69. 公共安全的公共开支已经超过指标；然而，对开支项目进行的审查表明，拨给业务的经费多于拨给投资的经费，妨碍了新国家民警在基本设施和设备方面所需的改进。

70. 关于国家民警的部署情况，新民警部队有 18 314 人，6 个区警察局、27 个省警察局、127 个派出所、343 个分所和 8 个机动单位，并且在国家的大部分市区驻留。对其进展情况进行的全面评析表明，部署质量方面仍然存在严重缺点，妨碍该部门适当履行其任务。同时，警察的入伍考试宣传方式和驻扎及调职制度严重影响到部队的种族和性别构成，其中只有 10% 为妇女，14% 为土著人民。必须另外部署 1 600 多名警员以达到《协定》规定的 20 000 名警员指标。此外，不同的国家权力机构已公开声明这个数字可能不足以使部队能够适当运作。我愿意强调警方尤其是在农村地区作出了英勇的努力防止私刑，因为这是一种非常严重的侵犯人权行为。

71. 在创建特种单位方面有了进展。然而，这些单位因在境内没有完全部署以及缺少人力和物力而效率降低，而且大多数的单位尚未充分运作。内部监督机制对于警务改革是一项挑战，因此，必须制定一项全面的制度，以便能够有效地监督警务人员的道德和专业行为以及监督他们的业务活动。在这方面的进步将有助于提高公众对新警察部队的信任并使其成为一个合法机构。

72. 民警学院继续对国家民警的成员进行专业培训，让他们有机会完成他们的中学文凭并根据与 Mariano Gálvez 大学签订的一项协议，提供高等教育服务。然而，在警员入伍考试宣传制度和在专门、在职培训方面仍然出现一些缺点。必须制订警务原则、延长课程的期间、培训指导员和新的指挥官和拟订警务惯例，以提高警员的业务能力。核查团欢迎关于设立一个警察指导员终身职位的建议。

信息和情报

73. 在报告所述期间，有人建议为情报事务及其监督和运作推动制订规则和结构。其中的一项建议是修订关于组织立法部门的法例，为国家情报机构设立一个立法监督委员会；各种民间团体就内政部的民间情报和信息分析司提出了建议。宜协调这些建议并尽快提出一项关于国家情报制度的法律，以确保协调不同的结构并明确界定其各自的职能。

74. 和平协定规定，必须通过立法建立民间情报和信息分析司。在当初设立该司的政府协定撤消后，就有机会动员不同的社会部门参与这项立法讨论。战略分析秘书处本身一向积极参与国家的内政，基本上维持其文职性质。然而，由于一些实体不愿意向其提供信息，因此限制了其运作。此外，为了改善其业绩，必须通过一项具体的法律加强其法律地位及其成员的培训。

武装部队

75. 新原则的拟订进程正在继续进行，获得了政治、社会和学术等不同部门的投入，并包括有关防卫政策的每一领域。此一进程提供的优点是采取高度公开参与的方式，因此延迟了教育制度和军事培训内容的重新设计工作。核查团提出了一些建议，我希望这些建议将有助于确保新原则符合和平协定。

76. 通过政府协议撤消了武装部队的行政办公室，而军事地理研究所改为国家地理研究所。分配给武装部队的电视频率已重新分配给共和国总统办公室，从而遵守有关的协定。核查团又核实已部分遵守有关兵工厂的承诺。

77. 武装部队的预算逐步削减，可是 2000 年财政年度扭转了这种趋势。核查团发现虽然 2000 年代预算应为 9.81 亿格查尔，可是实际的开支为 12.254 亿格查尔。2001 年的预算拨款符合商定的削减，核查团希望 2001 年不会重复 2000 年违反削减承诺、转移或增加预算的作法。核查团正在持续不断地监测核定预算的执行情况。军事单位的重新部署继续进行，而部队的调动将使现有的资源得到更适当的利用。可是，令人关注的是，受到内部武装冲突影响最严重的一个地区—伊西尔地区却完全没有进行任何重新部署。

78. 撤换总统总参谋部的承诺重新排定在 2003 年上半年实行。不幸的是，2000-2004 年的新时间表没有计划任何中间行动可能体现有关这项承诺的逐步进展。将继续核查总统总参谋部的职能、设备和预算逐步移交总统办公室行政事务和安全秘书处的情况，直到该进程在 2003 年结束。核查团欢迎为秘书处培训新人员的持续进程。

四. 最后意见

79. 我在前面指出，从本报告可以看到，成果不少，但是问题很多。要纠正目前仍然存在的深刻社会不平等现象，必须就剩余的议程取得实质性的持续进展。就业机会不平等，男女不平等，种族歧视，无法获得基本服务，许多人处于贫穷和赤贫状态，都使得和平进程已经取得的成就不可靠，无法继续下去。解决这些问题是保障和平和消灭危地马拉社会中冲突根源的基本先决条件。

80. 鉴于目前在履行和平协定方面缺乏进展，各主要当事方必须立即恢复重新安排时间表的精神，寻求共识，就巩固危地马拉和平的关键问题共同努力。政府必须表现出政治意愿，执行关键性承诺，使和平进程不可逆转，让人民享受到和平的利益，恢复民众的信心。

81. 2000-2004 年时间表是对危地马拉和平进程的新挑战。政府机构和民间社会必须持续地大力支持时间表的执行工作。另一方面，国际社会必须加紧协调，对和平进程所设机构提供更多技术合作。这些机构都必须加强，特别是在内陆地区的机构，在那里更需要看到和平的具体效果。

82. 我在前几次报告中指出，国家必须调拨更多资源来执行协定。为此目的，必须根据达成财政协定时的共识，增加税收。我要鼓励财政协定后续委员会继续努力，确保履行所有承诺，这样才可能实施教育、住房和提高妇女地位等重要社会政策。对这些政策已达成共识，必须尽快拨款启动。不过，在提供更多经费之前，我要强调，有些重要承诺并不需要大笔经费但尚未执行。如果加以执行，就会清

楚表明政府当局愿意在遵守和平协定方面大步前进。这些承诺包括：颁布身份证法的执行条例，制订农村发展政策，根据后续委员会的建议设立安全顾问委员会，尤其要以适当方式执行 2001 年预算。

83. 和平协定设立的一些重要论坛仍然可以发挥关键作用，必须予以加强，尤其是重新安置委员会和流离失所群体协商会议，以及融合事务特别委员会和吉列尔莫托列略基金会。监测和支持加强司法制度全国委员会和协调论坛也必须加强，并采取措施消除有罪不罚现象，确保向法院申诉的权利，注重专业精神，快速审讯，保护涉及刑事诉讼的人，以及改变监狱制度。

84. 关于参与机制，必须履行承诺，充分加强现有的社会参与体制（例如发展委员会），或者建立新机制。这将建立新的公众监督方式，并提高政府决策的透明度。鉴于土著代表很少参与市镇和部委的决策，我特别建议根据有关协定使土著组织制度化。

85. 司法改革工作必须扩大和加快，使司法制度能够保护人权和解决争端。为此目的，必须执行加强司法制度委员会的报告和特别报告员关于法官和律师独立性的报告中的建议。

86. 关于司法和多元文化特性问题，必须增加执法机关中的土著专业人员并确保他们正直廉洁。此外，后续委员会鼓励就习惯法举行辩论。这两项措施将是履行《土著人民特性和权利协定》所作承诺的一大进展。

87. 在执行国家情报机构的改革方面推迟了相当长的时间。要按照后续委员会的规定确立情报机构的法律地位，立法部门对这些机构必须进行监督。为此，必须在法律上规定根据和平协定设立的情报和战略分析各个机构的地位，确立这些机构的活动范围，将它们置于共和国国会的控制之下。

88. 对军队现代化和加强文官权力来说，军队的改造有三个关键方面：采用新军事理论，并相应改变军队的教育体系和部署；改革军事情报；替换总统府总参谋部。我促请政府当局按照和平协定继续努力。

89. 警察机关的基础设施和设备严重不足，因此必须全面加强国家民警，才能使它妥善执行任务。高级警察官员更换频繁，使他们无法在警察发展事业，也是警察机构局势动荡的原因。因此，我重申政府当局必须重视组建职业警察队伍，以加强专业精神和新国家民警的作用。

90. 立法部门的下一个议程特别值得注意。共和国国会对于如何巩固和平协定的承诺可以发挥关键作用，而下一个议程的项目很多。我要强调，应该尽快讨论和通过和平协定产生的新法律和修正案。我尤其呼吁议会中各个政治势力尽快通过对和平协定十分重要的法律。

91. 我在前面提到，早日举行协商小组会议可以使国际社会在执行和平协定的新框架内重新作出承诺和协调行动。同时，联合国系统的行动和国际社会必须遵循和平议程。

92. 和平协定提供了历史性机会，使危地马拉社会合作拟订国家议程，借以迎接危地马拉面临的主要挑战。迅速执行协定可以极大地改善人民的生活，使国家机构现代化，并加强施政能力。国家当局与民间社会就具体问题签订协定将使得已有的改革向前发展和继续下去。国家当局与民间社会必须稳步前进，履行重新安排的承诺。联合国通过联危核查团将继续核查和支持为建立和巩固危地马拉和平进程而作出的努力，并使其不可逆转。
