



第五十八届会议

临时议程* 项目 26

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：延长任务期限

秘书长的报告

摘要

本报告总结危地马拉 1996 年和平协议的执行进展情况。报告指出，复杂不稳的政治局势使得危地马拉政府与危地马拉民族革命联盟之间各项协定的执行工作进展缓慢。大选计划在 2003 年 11 月举行，新政府将在 2004 年 1 月就任。为协助顺利执行过渡工作，秘书长建议延长联合国危地马拉核查团的任务期限，从 2004 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

* A/58/150。



一. 引言

1. 本报告是依照大会 2002 年 12 月 16 日第 57/161 号决议提交。大会该项决议核可延长联合国危地马拉核查团（联危核查团）的任务期限，从 2003 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，并要我向大会第五十八届会议提交最新报告，同时提出在 2003 年 12 月 31 日之后如何协助危地马拉建设和平过程的建议。

2. 鉴于新政府将于 2004 年 1 月就任，阿方索·波蒂略总统于 2002 年 9 月要求将联危核查团的任务期限延长到 2004 年年底。我根据这一要求，与有关会员国进行了协商。

3. 本报告简述政治局势（详情见文件 A/58/267）所载我的第八次核查报告）。报告还介绍核查团为准备撤离实施过渡战略的进展情况，其主要目的是加强执行和平纲领的国家能力。最后，报告提出在 2004 年改组核查团的计划，这是逐步结束联危核查团的最后一个阶段。

4. 危地马拉政府延长联危核查团任务基础期限的要求得到危地马拉和平进程之友小组（哥伦比亚、墨西哥、挪威、西班牙、美利坚合众国和委内瑞拉）和其他会员国的支持。会员国强调，在向新政府过渡时期通常会出现不稳定局势，联危核查团可以成为稳定力量。它们认为，核查团在 2004 年应鼓励新政府继续执行各项协定，同时继续国际核查和报告工作，特别是在人权和非军事化方面。

政治背景

5. 过去一年的和平协定执行工作没有达到年初时期望的目标，也不足以重新推动和平进程。核查团检查了一些领域的进展情况，例如核准关于在武装冲突时期人权受到侵犯者的赔偿方案，按照平时时期需要重新部署部分部队，通过好几项惩罚歧视行为的法律，规定用土著语言提供公共服务，扩大保护儿童权利，除义务兵役之外可以选择文职服役。不过，政府的许多倡议没有结果，或者与有待解决的问题相比效果有限。此外，在公众眼中，倒退现象超过了取得的进展，例如治安恶化，腐败持续，解决有罪不罚的工作困难重重，司法官员和人权工作者不断受到威胁。

6. 要巩固和平协定的前景，必须表现出更大的政治意愿，由社会所有阶层一起参与，并由国际社会继续介入。过去这段期间虽然进展不大，也不必感到悲观。我们不要忘记，危地马拉和平进程已经取得广泛成绩。在《稳固持久和平协定》签署差不多七年之后，战火没有重启，长期受到排斥的社会群体现在有了史无前例的政治空间，长期改革已经启动，以强化危地马拉的民主制度，铲除产生冲突的许多根源——这些都是不小的成就。选举即将举行，新政府将在明年就职，当前的挑战是如何巩固迄今取得的成果，深化刚刚起步的改革过程。

7. 全国大选将在 11 月举行，气氛日益紧张对立。这次要选出总统、全部 158 个国会席位和全部 331 个市政府。在竞选开始后，发生了一些暴力事件，选举筹备工作在地方基层造成紧张局势，尤其是在一些激烈的市政府竞选活动。选举当局受到的压力日增，尤其是在该国最高法院于 7 月作出有争议的裁决之后，该裁决准许退休的埃弗拉因·里奥斯·蒙特将军成为总统候选人。最高法院原先曾以宪政理由禁止他参选。这一裁决使本来就党派林立、纵横捭阖的复杂选举局面变得更为紧张。

8. 该国的新领导人面临克服分裂的艰巨任务，而且要指出前进的方向。国家和地方政府都将改变，按照惯例，必然会有大规模的人员更替，甚至许多国家机构的技术人员也不能免。要使和平协定产生的一些重要机构和方案继续工作并不容易。新政府在这方面负有很大责任，而民间社会和私营部门也必须大力发挥作用，协助为和平纲领建立一个更强大、更有效的共识。在新政府接任和承担新任务之际，尤其需要国际社会、特别是联合国的支持。

二. 过渡工作

9. 联危核查团在 2003 年继续执行载于我 2002 年 11 月 1 日报告 (A/57/584) 的任务，核查遵守和平协定的情况，进行斡旋，提供技术援助，并向公众报告其核查活动和结果。这些工作在一个总的过渡战略的框架内进行，目的在尽量减轻核查团撤离危地马拉可能造成的影响，帮助和平进程的长期发展。

10. 即使和平协定的执行继续取得进展，可以预见到联危核查团任务结束时，还有许多方面只能得到部分执行，特别是需要改变结构的工作或需要该国政府预算不断承付大量款项的工作。

11. 联危核查团执行的过渡战略是基于一项根本概念，认为危地马拉和平进程的未来进展和长期成功取决于危地马拉的国家和民间社会机构的能力和重新对和平协定作出承诺。核查团在 2002 年 10 月确定了过渡工作的优先伙伴。核查团总部和区域办事处在 2003 年的大部分工作重点是建设这些伙伴的能力，进行监督，推动和监测各项协定规定的事项。这项工作大部分将在 2003 年或 2004 年初结束，不过，后续援助仍将选择性地提供，数额也会减少。2004 年，核查团将通过斡旋和宣传方式，设法扩大政治影响力，使中央和地方政府都确实理解和平纲领并支付款项。

12. 人权监察员办公室是与核查团最相似的危地马拉对应机构，因此特别得到重视。联危核查团撤离后，只有该办公室具有调查申诉案件和要求国家对人权问题采取行动的任务，并在全国范围内为人民提供服务。此外，监察员根据对人权监察员办公室法律框架的从宽解释，提议在联危核查团结束之后加强该办公室监测和平协定执行情况的作用。根据 2002 年 10 月签署的一项谅解备忘录，核查团的所有实务单位和外地办事处都向该办公室提供支助。2003 年支助该办公室的主要

工作包括在全国各地就一系列人权监测和其他和平问题培训人员，增加联合核查活动，以及提供技术援助以建立计算机化信息系统。

13. 核查团同民间机构的工作旨在辅助人权监察员办公室和其他关键国家机构，特别是在主管国家机构仍然薄弱的问题和地区。这项工作包括训练地方人权组织接受申诉和帮助受害者，在和平纲领的框架内向研究中心的专家提供关于预算和财政政策的技术标准和资料。向民间团体监督各省警察和军事活动的试办方案提供技术支助。还向一些地方土著和妇女组织提供技术援助，这些组织参加了称为发展理事会的权力下放结构的参与性规划和监督工作。

14. 联危核查团继续在执行各项和平协定后续委员会担任观察员，讨论如何改组各个和平机构（包括后续委员会本身），作为重新推动和平进程的一个步骤。这个委员会目前没有多少自己的技术能力，主要靠核查团提供信息和分析。不过，在大加改革和获得充分资源后，后续委员会可以一般性监测和检查尚未执行的和平纲领，在全国宣传各项和平协定。核查团在 2004 年将朝这个方向努力。

15. 危地马拉的国家机构和民间机构能力薄弱，这个问题核查团认为不可能在短期内解决，并且认为只靠核查团努力加强关键伙伴的能力也不可能使和平进程恢复活力。不过，核查团工作人员与危地马拉市和外地办事处的一些机构在具体问题上共同努力，有助于使一些技能得到巩固。

16. 除了与国家机构和组织进行的过渡工作，还采取补充措施，确保联合国系统专门机构、基金和方案以及国际社会成员采取具体的后续措施。鉴于核查团即将撤离，这一工作在 2004 年将加紧进行。

17. 联合国人权事务高级专员办事处预计将增加其在危地马拉的现有技术援助项目，扩充其人权观察任务，加强技术援助。核查团在 2003 年与现有人权专员办事处的项目密切合作，共同执行关于土著人民权利的工作计划，并协助拟订人权专员办事处在危地马拉的未来工作计划。这一合作在 2004 年将更加紧密。

18. 核查队正与联合国国家工作队合作，拟订新的联合国发展援助框架（联发援框架），加强监测和报告能力，以执行各项和平协定所载尚待实现的社会经济承诺。2003 年，核查团进行协调，编制了人类发展年度报告的补编，汇集好几个联合国方案和机构的资料，对执行承诺现状作出联合评估。联危核查团在 2004 年将只提供有限的技术支助，未来几年则由驻地协调员继续确保联合国就这些问题提出报告。

19. 一系列关于社会经济、司法、治安和国防问题的信托基金项目已经完成，后续需要和经验总结已提交联合国开发计划署。该署已采取措施，向这些领域的国家机构提供更多支持和援助。此外，联危核查团与援助者和合作机构一起，正在列出核查团逐步撤离后必须处理的优先事项。这一工作在 2004 年将会加强，鼓励对这些领域继续提供财务支助。同样，核查团的外地办事处也将与联合国系统

专门机构、基金和方案以及其他国际合作机构合作，与它们联系，并向它们简报该地区的政治局势、和平协定执行情况以及在部门、市和地区各级其他国际合作机构项目的现况。

20. 核查团与对话小组密切合作。对话小组由主要双边捐助和多边开发银行组成，统一国际社会的声音，支持执行和平协定所载尚未实现的承诺，联危核查团将向对话小组提供资料和分析，因为该小组在协助国际社会与危地马拉政治行为者就和平纲领进行直接对话方面具有关键作用，并可能在联危核查团撤离后引导各方进行合作，巩固和平进程。

21. 国家志愿人员方案是过渡战略的另一个重要组成部分。从 2003 年第三个季度开始，联危核查团的总部和地区办事处将聘用大约 60 名危地马拉人担任联合国志愿人员。土著人民和愿意到省区工作的人将优先聘用。他们将接受正式的和在任的密集训练，学习使用核查团多年来在执行任务时制订的方法。一旦训练完毕，这个方案将把这些危地马拉的联合国志愿人员纳入核查团的实务活动，包括其核查工作。核查团将设法与监查员、主要人权和土著组织以及其他适当机构签署正式协定，帮助志愿人员在核查团结束后受到聘用。这个方案由联危核查团信托基金剩余的一些资金资助，训练一批新的专业人员，他们具有在联危核查团撤离后推动和平纲领的技能，可以加强国家能力。

三. 2004 年核查团拟议的结构和员额配置

22. 联危核查团在 2004 年继续执行任务，核查各项和平协定的执行情况，进行斡旋，提供技术援助，并向公众报告其核查活动和结果。不过，由于预算拮据，加上过渡工作在 2003 年已取得进展，这项工作只限于少数几个优先事项。

23. 核查团在 2003 年核查了和平协定的四个主要领域（人权、非军事化和加强文职权力、土著权利、社会经济方面），但在 2004 年只能核查头两个领域。人权核查只限于引起注意的重大案件，并尽可能与人权监察员办公室密切合作进行。核查非军事化和加强文职权力的工作重点是国家民警的关键作用，以及如何改革军事的理论、教育、纪律和预算。与新政府的合作将首先鼓励它继续执行和平纲领。技术援助的重点将是 2003 年开始加强与过渡伙伴的能力建设工作，提供危地马拉联合国志愿人员的在职训练，并通过法律改革机构援助方案继续支持立法倡议。发言人办公室将继续支持所有这些工作，特别是加强与新政府的合作。

24. 核查团虽然预算大为削减，仍希望执行这些优先事项。到 2003 年底，国际征聘工作人员将裁减 43%，全部工作人员将裁减 56%。国际联合国志愿人员方案几乎完全关闭，因为人员在同一期间减少了 93%。按照逐步撤离程序，核查团总部将从 2003 年末几个月开始裁减、迁移和改组，以节省费用，减少人员，但设法保留足够处理优先事务的人手。将关闭三个分区域办事处（Cantabal、Coatepeque 和 Nebaj），但保留六个区域办事处（Cobán、Guatemala、Petén、

Quetzaltenango、Quiché 和 Zacapa) 和二个分区域办事处 (Huehuetenango 和 Sololá)。如有必要, 将由邻近区域办事处扩大其覆盖范围。这一措施使核查团能够为过渡工作加强其关于国家和地方行为者的能力建设, 与新成立的当局在各级就和平纲领进行合作, 维持在全国范围的覆盖面, 保留某些核查能力。此外, 鉴于该国农村的机构能力仍然特别薄弱, 核查团人员在外地驻留到 2004 年底可以发挥安全网作用。

25. 核查团总部将保留足够人员, 以便与新成立的中央政府当局开展和平纲领工作, 集中报告能力, 向联合国总部提供更多政治信息。政治顾问办公室将会扩充, 负责向秘书长特别代表提供关于核查团通盘政策的意见, 协调核查团提交联合国总部的分析和报告, 制订与新政府、执行和平纲领后续工作委员会和其他和平机构的合作战略。一名经济和社会政策顾问负责关于主要预算和财政问题的后续工作, 向联合国国家小组和专题工作组提供技术支助, 担任核查团在联合国发展援助框架方面的联络人。

26. 发言人办公室减少了人员, 但仍在宣传和和平进程成就和传播核查团过渡和撤离消息方面担负主要责任。过渡股削减之后, 仍然提供战略咨询, 监测过渡工作进程, 与人权监察员办公室协调后续行动, 并与国家小组和双边合作机构合作, 向国家过渡伙伴提供政治、技术和财务支助。

27. 根据联危核查团的优先事项, 核查团总部在 2004 年保留了两个专题咨询股——人权股以及非军事化和加强文职权力股。人权咨询股有四个主要工作领域: 与人权监察员办公室合作, 协调总部和外地对严重侵犯人权事件的核查工作; 与新成立的中央政府合作, 就人权和司法问题提出立法和改革建议; 支持人权专员办事处; 与人权监察员办公室和非政府人权组织签订过渡方案。

28. 非军事化和加强文职权力咨询股与新政府合作, 处理非军事化工作的体制和立法问题; 支持与治安、情报和国防问题有关的民间组织; 与开发计划署合作, 加强国家民警能力, 就先前由联危核查团信托基金支持的工作采取后续行动。

29. 土著权利咨询股与经济政策和农村发展咨询股在 2003 年将逐步结束, 因为过渡计划已经完成, 后续机制也安排就绪。关于土著权利的技术援助和斡旋工作大部分由人权专员办事处接管。经济政策和农村发展咨询股已在 2003 年加强了国家和民间组织推动主要政策和立法倡议的能力, 并建立了监督能力。此外, 联合国开发计划署将在几个问题上提供后续技术援助, 联合国国家小组将对尚待实现的社会经济承诺进行年度监测。核查团历史和经验总结股在 2003 年 9 月结束工作。

30. 联危核查团外地办事处的优先工作领域是人权和非军事化。这些办事处与人权监察员办公室一道, 核查影响重大的人权案件, 在各地区监测、分析和报告与和平进程有关的事态发展; 向新当选的地方政府提供关于和平纲领的资料和分

析，并在新地方政府和民间组织之间进程斡旋；向优先的过渡伙伴提供有限的能力建设后续活动；在地区一级宣传，强调核查团重视和平进程的继续进行。使这些办事处的工作范围覆盖全国，才能继续象核查团成立以来那样，为危地马拉社会和国际社会提供唯一可靠的全国性资料。在新政府就任之际，这一工作对逐步撤离和过渡期间来说至关重要。

31. 区域办事处将由对该区域具有丰富经验的国际专业人员领导，配置一名联合国国际志愿人员或警察观察员。分区域办事处也将由一名有经验的国际专业人员领导。所有外地办事处都聘用国家过渡志愿人员方案中的危地马拉人。这些志愿人员将部分填补因为外地现有国际人员裁减而产生的空缺。他们在剩余国际工作人员密切监督下，逐渐纳入核查团的活动和其他实质性工作。

32. 到 2003 年底，核查团由信托基金支持的一大批技术援助项目将会结束，在 2004 年只剩下两个由信托基金资助的项目。联危核查团正寻求支持，把法律改革机构援助项目延长到 2004 年，因为该项目关于和平协定立法倡议的广泛联系和知识大有助于核查团下一年的重要政治工作，尤其是在新国会的工作。此外，国家过渡志愿人员方案将由信托基金资助，直接由核查团执行。

四. 意见

33. 2004 年是决定危地马拉和平进程前途的一年。新政府即将就任，这是自 1996 年 12 月 29 日签署《稳固持久和平协定》以来的第三个政府。新政府将承担推动和平协定所述许多民主化纲领的巨大责任。由于这种责任，更有必要在容忍、非暴力和透明的气氛中办理 2003 年的选举，尤其要注重过程的公平与合法性。我热切希望，所有新当选的官员都会履行各个政党 2003 年 7 月在美洲国家组织主持下作出的承诺，把和平协定视为国家的协定。

34. 我关心和平进程的执行进度一再落后于危地马拉人民的期望和迫切需要。深重的不平等现象，根深蒂固的逍遥法外情况，现有的两极化趋势，对司法人员、人权工作者、新闻工作者和其他活动分子不断的威胁，以及司法制度和公安机关长期薄弱，使许多人看不到和平对他们的日常生活带来什么好处。新政府与民间社会和私营部门一道，必须加大力度和决心，打破旧框框，把国家带入法治和充分发展的新时期。

35. 联危核查团为结束任务作出准备，在 2003 年的主要工作和资源是用于加强危地马拉国家机构和民间组织的能力，以推动和平协定所述的改革和立法议程。总的说来，联危核查团的危地马拉对应人员在全国各地为克服和平进程下一个阶段的困难所表现出来的热情和决心，令我感到鼓舞。今后的技术援助（尤其是在该国内地）对进一步提高他们的技能和巩固他们的参与意愿至关重要。

36. 人权监察员办公室尤其值得注意，它在联危核查团任务结束后将负起更多监测责任。我呼吁危地马拉政府向监察员提供更多完成其工作所必需的资源，并鼓励会员国给予更多支持。

37. 鉴于本报告和我的核查报告(A/58/267)所述的和平进程还有障碍需要克服，尤其是鉴于必须与新政府合作，确保其对和平协定的承诺，我建议大会核准延长联危核查团的任务期限，从2004年1月1日至12月31日。我呼吁会员国提供必要资源，以执行该任务。在任务所述期间，我将继续向大会报告危地马拉遵守和平协定的情况，核查团逐步结束工作的进展，并指出国际社会应采取什么行动来确保和平进程取得进展，使已有的成绩得到巩固。
