

**第五十八届会议**

临时议程\* 项目 26

**中美洲局势：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\*\*****摘要**

这是关于核查危地马拉政府与危地马拉民族革命联盟所签订协定的遵守情况的第八次报告，是根据大会第 51/198 B 号决议赋予联合国危地马拉核查团的任务提出的。这项任务期限一再得到延长，现定于 2003 年 12 月 31 日结束。本报告所述期间是 2002 年 5 月 1 日至 2003 年 7 月 15 日。这是危地马拉的困难时期，和平协定的执行工作有所滞后。虽然已经取得了一定进展，但唯有危地马拉人民对进程完全掌控，并承担推进进程的责任，才能确保进程能够持续下去。

**一. 引言**

1. 这是关于危地马拉政府与危地马拉民族革命联盟（危民革联）之间所签订协定的遵守情况的第八次报告，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。本报告所述期间是 2002 年 5 月 1 日至 2003 年 7 月 15 日。

\* A/58/150。

\*\* 本文件迟交，原因是要把在本组织内的协商结果写入报告。



2. 联危核查团将于 2003 年满第九年，现已经进入运作的最后阶段。它的任务期限最近一次由 2002 年 12 月 16 日第 57/161 号决议延长到 2003 年 12 月 31 日。大会该决议注意到危地马拉政府要求将核查团的任务期限最后一次延长至 2004 年年底，这是考虑到将于 2003 年举行选举，新政府定于 2004 年 1 月就职。这项决议注意到危地马拉民间和国际社会均表示关切，认为如果联危核查团在新政府就职并表示对和平进程的承诺之前就离开危地马拉，将会造成真空。

3. 2002 年 4 月 18 日，我通知大会说，我已经指定德国的汤姆·柯尼希斯担任我的危地马拉问题特别代表和联危核查团团长，任命自 2002 年 8 月 1 日起生效。柯尼希斯先生取代耶德·梅雷姆。

4. 在本报告所述期间，联危核查团继续核查和平协定的遵守情况，同时加紧执行一项过渡方案，旨在加强国家行为者在核查团任务结束后推进和平议程的能力。在联危核查团的危地马拉过渡伙伴中，对人权调查员办公室特别优先重视。核查团根据 2002 年签署的《谅解备忘录》，一直在人权核查方面提供培训，由此将联危核查团自设立以来在这一领域取得的经验分享。

5. 核查团的过渡战略还高度重视确保国际社会，特别是通过联合国系统各专门机构、基金和方案，继续推动和平进程。联危核查团预料联合国人权事务高级专员办事处将在联危核查团离开后扩大它设在危地马拉境内的机构，为此加强了同该办事处的合作。同样重要的是联合国开发计划署（开发计划署）对优先的和平事项提供技术援助，以及联合国国家小组就履行和平协定所设想的社会经济承诺的情况提出报告。核查团还一直在支持为加强根据和平协定设立的政府——民间各委员会的作用而作出的种种努力，以确保完成并参与执行进程。

6. 执行方面的进展低于预期，不足以为前几年停滞不前的和平进程注入动力。已核实某些领域取得了进展，如通过反歧视立法，重新部署军队，以及制订以武装冲突期间侵犯人权活动受害人为对象的国家赔偿方案。但也存在对许多重大问题迟迟没有举动的现象。此外，由于治安状况日益恶化、腐败持续存在、在打击有罪不罚方面的挫折、以及司法官员和人权捍卫者一直受到恐吓等不利趋势，进展因而相形见绌。

7. 要巩固和平协定的目标，需要更强的政治决心，需要社会所有部门参与，并需要国际社会持续支持。对上一个期间进展的严峻评价不应当使我们悲观失望。我们也不应无视危地马拉和平进程中更广泛的收获。随着选举即将于 2003 年 11 月举行，新政府将于明年就职，今后的挑战是如何巩固迄今取得的进展，深化极为重大的改革进程。

## 政治方面

8. 以前的报告中指出的政治两极分化继续存在，进一步妨碍了和平进程的进展。由于 2003 年选举临近，关于官方腐败的指控不断出现，阿方索·波蒂略总

统的政府、反对派政党、民营部门以及民间各团体之间愈加难以合作。国会无法取得批准《选举和政党法》所需的三分之二多数票，而该法原本可以扩大特别是土著的马雅人、辛卡人和加里富纳人的参政机会。民营部门有计划地反对政府增加收入的努力，而且民营部门的农商工金融协会协调委员会多次控诉增加税收违宪，获得胜诉。

9. 2002年6月，前公民巡逻员封锁蒂卡尔古迹公园以及附近的机场和石油设施，要求对他们在武装冲突期间提供的服务给予补偿，因此全国各地日益紧张。政府决定支付这些团体，结果招致激烈批评，原因是这些人曾参与以前的侵犯人权活动，而且当时也没有制订对冲突期间的暴行受害人提供赔偿的方案。全国各地的示威活动大量增加，在其中一次抗议中，一名前巡逻员被枪击打死，这显然是警察所为。2003年5月，前巡逻员对允诺支付的补助迟迟未能兑现非常愤怒，在苏奇特佩克斯省 Chicacao 市放火烧毁了市政府建筑和一个市场。

10. 治安进一步恶化，促使政府再次动用军队巡逻以打击普通犯罪。在2002年末和2003年初发生一连串的杀人事件后，社会不安全感更升高。被害人中有马雅族著名知识分子 Antonio Pop Caal；马雅族前国会议员 Diego Velasco Brito；前国会议长 José Fernando Lobo Dubon。2003年1月，一名很轰动的毒品案的审案法官在危地马拉市逃过了一次未遂的谋杀，在事件中她的座车被人开枪扫射。而仅在此数天前，一名行政法庭的法官遭到枪杀。三次监狱暴动夺去了数十人的生命。

11. 对人权捍卫者、司法官员、工运分子和记者的威胁和攻击持续不断。<sup>1</sup> 受人高度关注的一些人权案遭遇了一定挫折，显见司法制度仍然非常脆弱。由于积极人士受恐吓的气氛严重促使负责人权维护者问题的秘书长特别代表希纳·吉拉尼以及美洲人权委员会成员访问了危地马拉。由于对这些问题的关注，2003年3月，在一些非政府的人权组织的支持下，促成政府与人权监察员签署了一项协议，由联合国和美洲国家组织参与，在国际支持下，对秘密团体进行调查。我向危地马拉派出了由独立专家和联合国官员组成的技术性调查特派团，以评估成立这样一个委员会是否可行。

12. 2002年9月，联合国土著人民人权和基本自由情况特别报告员 Rodolfo Stavenhagen 到访，促请注意根深蒂固的种族歧视问题以及需要在执行《土著人民身份和权利协定》上取得进展。

13. 在政府部门中，出现了关于腐败以及贩毒和有组织犯罪在政府里拥有影响力的新的指控。2003年1月，美国政府宣布，不再将危地马拉认作打击非法毒品的合作盟友。在一些缉毒警察卷入腐败和严重侵犯人权事件之后，政府将这支缉毒

---

<sup>1</sup> 2003年6月，武装分子闯入《日报》董事长的家中，将他和家人捆绑起来，并加以威胁。

警察解散。总检察长宣布，他正在对涉嫌参与非法活动的五名前军官展开调查。在调查行将结束时进行了逮捕，并且继续调查关于腐败官员从国家社会保障基金中挪用大笔款项的指控。

14. 2002年12月29日，在总统府举行仪式，庆祝《稳固持久和平协定》签署六周年，出席者有神职人员、民间团体代表和国际社会成员。总统宣布，他已经将总统府侍卫队复员了四分之一，该总统警卫单位的解散根据和平协定早应履行。总统随后向国会提出法案，如获得通过，将规定在2003年11月底之前全部复员。

15. 全国教师罢工使公立学校瘫痪了达两个月之久。罢工者占领了港口、海关和机场，最后经危地马拉市大主教调停谈判，罢工于2003年3月和平解决。农民组织进行了大规模抗议，要求获得土地，并要求政府答复解决危机，该危机影响咖啡市场，结果对许多农村贫民的生计带来不利后果。

16. 2003年5月，11月的全国大选竞选活动正式展开。第一轮投票定于11月9日进行，如果需要，将于12月28日举行第二轮总统选举。要选的是总统、国会全部158个席位以及全国全部331个市镇。最高选举委员会开展选民登记活动，力求提高以往偏低的参与率，特别在土著人中。美洲国家组织和欧洲联盟宣布，它们将派出选举观察员。在竞选中，围绕着前实际统治者、现任国会议长的埃弗拉因·里奥斯·蒙特想要竞选总统的问题而局面紧张；他以前曾以违宪为由两次被禁止参与竞选。最高选举委员会和最高法院维持以前的裁定，但这些裁定却于7月14日被宪法法院推翻，后者批准了里奥斯·蒙特的竞选资格，激起人权领导人和维护宪法人士激烈抗议。在最高法院决定维持对宪法法院裁定的上诉之后，首都发生骚乱和暴力活动，使人们产生严重关切。在似为极有组织的抗议活动中，数百名里奥斯·蒙特的支持者乘卡车群聚于选举委员会。

17. 2003年5月13日和14日，政府、捐助方以及民间团体和各政党代表参加了在危地马拉市举行的协商小组会议，评估2002年华盛顿特区会议以来和平协定的执行进展情况。联危核查团以及国际社会其他机关的报告指出取得了一些进展，但对执行进程没有达到政府的承诺感到遗憾。各捐助方关心的主要问题包括，不断发生攻击人权监察员事件、未能通过土地注册法、以及在改善土著人境况方面进展缓慢。所有与会者均认为，和平协定应继续成为危地马拉发展的基本路线图。总统宣布，他将提出立法，加强执行和平协定后续行动委员会和总统府和平秘书处，以确保和平协定在新的政府下得到持续执行。最大的捐助方表示，如果危地马拉人民继续承诺推进和平进程，它们会继续提供有力支持。

18. 在协商小组会议之后，政府提出措施，目的是在现政府剩余的几个月时间里推进和平议程。这些措施包括：总统府侍卫队全部复员，通过反映优先的和平事项的2004年预算，裁减军队人数，开始执行国家赔偿方案，对秘密团体展开调

查，以及通过待审的立法，包括土地注册法以及关于获取信息、文件保密和解密、及选举和政党等事项的法律。

19. 2003年7月4日至8日，主管政治事务副秘书长基兰·普伦德加斯特访问了危地马拉，以审查联危核查团的过渡计划。他会晤了波蒂略总统和政府高级官员、选举部门及民间领袖。副秘书长强调，必须加强危地马拉执行和平协定的努力，并举行可信、透明的选举。他同时着重指出，法治和范围更广的政治参与是危地马拉未来的关键所在。

20. 2003年7月11日，在美洲国家组织的主持下，各大政党的代表签署一项声明，表示支持和平协定为“国家协定”，并纳入它们的政府计划以及支持举行和平、合法的选举。

## 二. 和平协定的执行，2002-2003年

21. 联危核查团的核查工作集中于注意人权、土著人民的权利和身份、平民力量的加强及非军事化，以及社会经济方面和农业情况。核查团在评价进展情况时，考虑到执行和平协定后续工作委员会所定的、范围涵盖至2004全年的执行和核查时间表。核查团并考虑到政府在2002年2月协商小组会议上所作的承诺，即保证执行方面有足够的预算经费，并为提供和平经费增加税收；打击有罪不罚以改善平民的安全和确保人权；提高透明度；促进对话和民族团结。

### A. 人权和司法；打击有罪不罚

22. 武装冲突结束后，危地马拉的人权情况大有改善，反映于处决、被迫失踪和酷刑等事件的减少。政治杀害大大减少，媒体自由放松。在打击有罪不罚和巩固法治两方面则进展十分缓慢；两者都是《关于人权的全面协定》的基本承诺。

23. 公共安全恶化，有罪不罚的情况仍然存在，我在前一份报告中述及的关于人权捍卫者、社会积极人士和记者被恐吓的事件继续发生。主要法治机构的预算仍然不够，司法改革工作进展缓慢。一项重要的进展是政府和民间团体为武装冲突期间侵犯人权事件的受害者制订了一个《国家赔偿方案》。

24. 人权活跃分子、法官、检察官、律师证人和法医人类学家也受到恐吓、骚扰和暴力。自2002年底至2003年中，发生了几宗严重事件，包括三名法官和两名检察官（其中一名是伤害人权捍卫者案件的特别检察官）被袭击，胡安·杰拉尔德主教遇害案的主要证人被谋杀。在该案中，一些军官被定罪。人权监察员位于伊萨瓦尔的办公室、危地马拉市一名重要的反对派政治家和一名知名的人权活跃分子的住所被潜入破坏。2003年6月，一名身份不明的凶徒枪杀了人权监察员驻奇马尔特南戈的区域代表。令人严重关切的还有一连串少年罪犯被谋杀的案件，遇害人都是参与少年罪犯的预防和改造方案的少年；2002年11月至2003年1月，单在危地马拉市，非政府的人权法律行动中心就记录了37宗这种案件。

25. 上述的案件都有一个共同点，就是官方的调查都没有结果。司法部门的因应行动有限和不足。2002年中设立的调查人权积极分子受威胁的问题总统委员会和特别检察官办公厅没有获得经费，也没有从其他机构获得进行调查所需的合作。
26. 上述的案件引起人们高度注意那些被认为应对这些案件负责的秘密团体的问题。今年3月，政府和人权监察员在非政府人权组织的帮助下，商定设立一个调查非法团体和秘密保安机构的委员会，并寻求联合国支持这一行动。这种调查，以及进一步加强刑事司法系统的常设机构，能够大有助于查明和打击这种团体。
27. 在打击有罪不罚方面，一个上诉法院推翻了对军方一名前上校在1990年代杀害人类学家 Myrna Mack 的判决，是令人失望的挫折。该判决曾被认为是打破危地马拉军队长期以来一贯有罪不罚的里程碑。国家民警部现已解散的禁毒行动署有16名人员被判罪，证明国家人员违反人权是可以受到惩罚的。这些人去年在伊萨瓦尔省的乔孔区涉及法外杀害而被定罪。
28. 私刑问题仍然没有获得国家认真的对付。司法部门和全国加强司法体系委员会（这个委员会设立了一个全国禁止私刑圆桌会议）为防止私刑作出了一些个别的努力。
29. 虽然一些司法部门机构（包括国家民警）的2003年预算微有增加，但仍然不足以进行亟需的扩充和改革计划。尤其令人不安的例子是，公设辩护律师处由于缺乏经费被迫大大削减服务。
30. 为了在危地马拉保护人权，人权监察员处必须能够正常运作，并应列为最优先事项。在这方面，国会采取一个积极的步骤，选择了一个获得民间组织支持的新监察员。虽然该处仍然要面对巨大的挑战，但在监察员 Sergio Morales 的领导下进行了重组和加强，令人鼓舞。不幸地，改革过程因为预算拨款极少而受到阻碍，被迫依靠国际合作来提供重组所需的经费。
31. 尽管三次重大的暴动事件显示监狱系统缺乏法律秩序，过分拥挤和贪污横行，但监狱改革没有获得什么进展。国会未能就监狱改革立法，当局不愿意彻底审查这些问题的预算和行政根源。监狱系统问题协商委员会的建议尚待执行。
32. 法官的安全是司法独立的必要条件；不过，保护他们的措施的作用有限。最高法院当局采取一些步骤来保护法官，设立了一个特别安全股，并提出一个特别人寿保险方案。
33. 扩大对司法系统的利用极其重要，尤其是在农村地区。虽然在土著民族占多数的偏远地区设立了三个新的司法行政中心，但由于机构间的协调不足和雇佣双语工作人员的政策不清楚，取得的效果有限。

34. 一些涉及培训司法部门专业人员工作的机构的预算被大大削减，其中包括司法处培训股、国家民警学校和监狱研究学校。公设刑事辩护处的教育和培训股实际上已被撤销。

35. 2003年7月，政府设立一个国家赔偿委员会，为36年的武装冲突的受害者设立和管理一个国家赔偿方案，这是遵照各项和平协定和遵照历史真相调查委员会的建议取得的一项重大进展。这项进展是政府与受害者组织联盟在联危核查团的斡旋下进行谈判而达成的。国家赔偿委员会应确保迅速制订赔偿方案，而政府应当拨足够的基金来支付赔偿。国会必须推翻它在较早时拒绝支持国家赔偿的决定，在法律上将该方案立法，确保方案有一个基金基础和稳定的支付机制。

36. 政府继续在批准《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》等国际人权文书。在美洲人权法院，政府表示愿意接受侵犯人权的国家责任以及与受害人或其家属进行谈判，其中包括 Myrna Mack 的案。在国际法领域的良好趋势中，唯一的例外是国会仍对《国际刑事法院罗马规约》不采取行动，尽管该条约获得了主席团和人权组织的支持，并且宪法法院也作出了有利的判决。

## **B. 土著人民的身份和权利**

37. 这些年来，在实施《关于土著民族的身份和权利的协定》方面的进展颇为有限，尽管该协定在近一半人口是土著人的国家中占据着中心地位。危地马拉的土著人民继续遭受普遍的种族和文化歧视，得不到基本的社会服务，有特别多的人过着贫穷和赤贫的生活。因此，该国的种族多样化大致没有被认为是国家的基本特色和最伟大的资产。

38. 尽管该土著协定的很多方面还有待落实，但已采取了一些积极步骤。政府放松了进入国家文化古迹的限制，以进行马雅宗教活动。2003年5月，就在协商小组开会之前，国会通过一项新法律，协助在正式场合使用土著语言。还通过立法惩罚各种形式的歧视，包括性别歧视。

39. 《关于土著人民身份和权利的协定》所规定的许多立法仍待颁布，包括承认土著人拥有土地的形式、协助土著人使用无线电频率，和巩固双语教育的法律。危地马拉依然没有承认联合国消除种族歧视委员会有权受理个人申诉。特别令土著人组织感到失望的是，国会无意通过立法，将性骚扰罪行订为法律，并在严惩受害人是土著人的案中提高刑罚。根据和平协定建立的保护土著妇女权利办事处，依然缺少充足预算，使之切实扩大到深入该国内地。

40. 促进土著人以自己的语言到法院控诉的实例极少，无论是通过译员制度还是招聘讲土著语的法官、检察官和其他官员。然而，报告所述期间在三个不同的诉讼案中作出的裁决表明，对尊重土著人集体权利的义务已有了越来越高的认识。

41. 为反映该国语言与文化多样化的教育改革，继续在缓慢进行。诸如双语教育试点方案、发展不同文化的课程、增加双语教师培训机构等都是正面的措施，但应该更为广泛地加以实施。

42. 2003 年 3 月，波蒂略总统创建了消除对土著人的歧视和种族主义总统委员会，其实际效果最终将取决于它能否提出建议以及政府是否愿意予以执行。

### C. 非军事化和加强民政权力

43. 尽管在解散总统府侍卫队和按照国防标准而不是出于国内治安的考虑部署军队方面取得了进展，但在民主体制内巩固民政机构以及重组军方的进展依然十分缓慢。

44. 立法议程方面的成果忧喜参半。尽管政府和民间组织就此问题进行过许多讨论，但尚未颁布关于获得信息和国家情报的保密性、控制火器和弹药、管制私人保安公司的法律。国会根据和平协定的规定，已通过一项法律，规定了平民不服义务兵役的其他选择。

#### 公安

45. 报告所述期间，国家民警已大量削减。政府靠调动军队参与公安任务应付日益严重的犯罪问题，而不是加强国家民警。这一趋势阻碍了国家民警的发展，并拖延了使武装部队退出民政事务的工作。特派团多次证实士兵在巡逻而无警察的事例，行动计划也是由军事区的指挥官在做。

46. 政府和民间组织合作建立了和平协定所设想的安全顾问委员会，从而改善了今后产生更为一贯的安全和国防政策的前景。委员会是在 2003 年 2 月由总统令建立的，邀请民间组织的代表讨论决定其章程和工作计划。委员会由知名人士组成，应该有助于制定公安和国防的政策。

47. 内政部和民间组织的代表在联危核查团的技术援助下，起草了关于警察纪律的新条例，正等待行政部门的批准。这些条例将有助于清除滥用职权或舞弊的官员。在国家民警内建立处理人权、性别、社区巡逻和多文化问题的办公室，应改善警察在这些事项上的做法。

#### 武装部队

48. 2002 年的军事支出较前两年低，但还是超过了占国内生产总值 0.66% 这一和平协定中所规定的目标。这已是连续第六年超过协定的目标。国防部 2002 年的最后预算为 12.38 亿格查尔，比国会批准的总额高出 24%。经费的使用也缺乏透明度，军事当局辩称，因需保守军事秘密，他们不能回答国会关于预算的问题。

49. 军队在按照国防的职能重新部署部队方面取得了重大进展，打破了数年来在该承诺上停滞不前的局面。国防部撤销了三个军区和 16 个分遣队，但保留了颇有争议的位于下韦拉帕斯省拉维纳尔镇的分遣队。该驻军并无战术意义，却继续造成与居住在该镇的许多人权受害者的摩擦。

50. 国防部的代表和民间组织的代表就根据开发计划署和美洲国家组织举办的主题对话圆桌会议的框架起草国防白皮书一事进行讨论。讨论中达成的共识应该构成新的国防政策和新的军事理论的基础。

51. 尽管对能否在现政府结束之前完成解散总统府侍卫队存在着某些忧虑，但为此而采取的步骤表明这一进程已变得不可逆转。政府报告说，2003 年下半年已复员了 186 名总统府侍卫队的成员，2003 年 5 月又复员了 107 名，只剩下 449 名。报告所述期间结束时，国会正审议立法，要在 2003 年 11 月 30 日解散总统府侍卫队，而使其继任机构，即行政和安全事务秘书处合法化，这是根据和平协定逐步接替总统府侍卫队职能的文职机构行政和安全事务秘书处自成立以来一直为副总统及其家属以及前总统提供专业性的保安服务。

### 信息与情报

52. 在建立民间的国家情报系统方面依然缺乏具体进展，而在这一重要领域取得进展是 2002 年下半年由内政部和民间组织代表组成的高级别委员会的一个目标。委员会起草法案，要建立文职情报和情报分析部，并且起草了火器法，将武器和弹药管理局从国防部转移给内政部。

53. 根据协定成立的文职机构总统府战略分析秘书处因预算的削减和领导层的更替而受到削弱。

## D. 社会经济和农业方面以及性别问题

54. 根据《社会经济问题和土地状况协定》，政府应该促进农村发展，克服危地马拉的严重社会不平等现象。有一半以上的人口生活在贫困之中，至少有 15% 的人陷于赤贫。由于有关机构缺乏足够的资源，加上重要的立法未有进展，致使这方面的进展受到障碍。

55. 咖啡价格继续下跌使危地马拉农民已经岌岌可危的状况更为恶化，使减少农村贫穷的前景更坏。2003 年初，政府同意民间组织的提议，资助“咖啡紧急状态”计划，包括作物多样化以及为失业农民购买新土地。

### 土地和农村发展

56. 由于全国没有土地登记制度，农村发展和解决土地争端的工作继续受到严重阻碍。在这方面采取的行动一直缺乏系统性。捐助者曾为土地清册提供了大量的双边和多边经费，越来越感到灰心。波蒂略总统曾两次从国会撤回土地登记的法

案，最后在 2003 年 4 月第三次提出一项扩大提案。人们希望国会将审议立法，这对在法律上建立拥有土地的安全性至关重要。农业事务秘书处的成立是制定一贯而协调的农业政策的积极步骤。

57. 其他重要的立法项目，例如农业和环境管辖权法律，仍尚待制定。关于闲置土地和土地税的法律也未取得进展，而这些法律对刺激农村的土地市场很重要。

58. 土地事务法律援助与解决争端总统办公室(土地办公室)在帮助和平解决该国近 2 000 件已登记的土地争端案件中发挥了重要作用，但在 2003 年的预算中未列经费。政府在 2003 年 4 月提供应急经费，使该机构免于关门，但这并不足以防止大量裁减工作人员和关闭若干区域办事处。

59. 拨给土地信托基金的预算又一次低于行政命令规定的数量，该基金是行政命令于 1998 年设立的，是和平协定的一个重要机制。该基金大量依靠多边贷款和外援，在使穷人得到土地方面只取得微小进展。尚待建立的是一项保障基金，帮助调动民间资源，用作土地信贷和收复大片土地，尤其是在佩滕和北 Transversal 地区。以前的各行政当局对这些地方的裁定并无定规。

60. 2003 年 4 月，政府、农民、土著人民团体和民营部门的人士开始在开发计划署和美洲组织举办的主题圆桌会议的框架内，就界定农村发展的政策开展讨论。

### **财政政策和透明度**

61. 和平协定要求，为负责执行协定中条款的各部、秘书处和其他政府机构编列充足的预算。2003 年预算法比上年有所改进，但是各项拨款依然不足，使土地事务法律援助与解决争端总统办公室和公设辩护律师处等主要机构难以为继。去年，政府还向主要是军队等部门调拨款项，继续扭曲了预算批准的优先项目。因此，2003 年国防部预算实际增加 24%，只有总统府侍卫队的预算增加 95%，超过这一增幅。

62. 预算经费不足的主要原因是，危地马拉仍未按照和平协定的规定，实现把税收增加到国内生产总值 12% 的目标。虽然税收和税务管理的情况明显好转，但是 2002 年税基只增加到国内生产总值的 10.5%；目前的预测显示，2003 年的数目不会超过 10.7%。税收低的责任不仅在于政府；有组织的民营部门继续严峻抵制增税。

63. 虽然指定了廉政专员，但在解决近年披露的任何一项重大贪污案上都未取得显著结果。在世界银行的支持下，采取了一些积极步骤，如成立透明与腐化问题委员会，国会批准综合管理金融管制系统；现在，这项系统将扩大至国会、市政府和社会资金。

## 权力下放

64. 一整套关于发展理事会、市政法典和权力下放的法律，为在地方一级社会更广泛地参与发展规划，特别是传统上遭到排斥的妇女和土著人团体的参与，提供了新的可能。但是，几个区域重新建立的议会提出的州长候选人名单却未得到国家政府的考虑，令人失望。权力下放缺乏明确的国家政策，政府各部门对新的法律提出不同的解释，也阻碍了进展。

## 教育

65. 教育部的预算比上年增加 12%，但仍不能满足大幅扩大教育覆盖面、进行教育改革和改善实际物质设施的要求。2002 年，危地马拉的教育经费占国内生产总值的 2.5%，依然是拉丁美洲教育经费最低的国家之一。

66. 课程改革已在小学一级展开，双语教师进修学院有所增加。但是，儿童奖学金、学校早中餐等计划却遭到削减，主要原因是缺乏组织和经费。2003 年初，教师举行罢工，暴露了教育系统的多种缺陷，但结果并未提出长期解决办法。结果之一，倍受尊敬的教育自治方案被并入 2003 年 3 月建立的新的教育管理权力下放系统。这一决定没有征求教育改革协商委员会等重要行动者的意见。

## 卫生和住房

67. 2003 年，卫生部的预算受到削减。保健服务依然很不稳定，农村和以土著人为主地区的情况更为严重。基本预防措施未得到重视，在许多农村社区，缺乏饮用水问题长期存在。

## 性别

68. 发展理事会的改革，为妇女组织在国家、区域和部门三级的参与开辟了新机会。为确保公共政策符合重视性别的准则，成立了妇女问题总统秘书处，但是预算不足以全面开展工作。一个妇女团体的协会和其他民间组织联合起草了一项法律草案，为《劳工守则》加入了性别观点，但是国会并未对此采取行动。

## 背井离乡人口的重新安置和前战斗人员融入社会

69. 在为重新安置背井离乡、即流离失所人口和危地马拉民族革命联盟最终融入社会制订可持续政策方面，没有取得重大进展。但是，为因冲突而流离失所的人口建造 5 700 所房屋却是积极的一步。对这些群体的关于土地、生产性发展、保健和教育的多种其他承诺并未兑现。

70. 农村发展缺乏政策，偏远地区的人民很难获得基本服务，仍然限制着危民革联复原人员全面融入社会并从事生产性工作。2003 年 5 月，由欧洲联盟供资的支助前战斗人员重新融入社会的项目结束。应调拨国家资源给生产项目信托基金；该基金目标是复原人员和重新安置人口，两年来一直未得到拨款。

### 三. 意见

71. 危地马拉签署和平协定，迈出了勇敢和困难的一步，和平协定旨在结束战争，同时对国家进行深刻和广泛的变革。和平协定复杂而又全面，即使具有充分的政治意愿和财政资源，取得进展也是困难的。但是，问题的牵涉面广和解决问题所需的时间多，不应成为未能在这条道路上更加果断地前进的理由。巨大的挑战要求作出巨大的努力，本报告记录了一些重要进展和继续保持乐观态度的许多理由，但也提醒各方要加大实质性努力。

72. 国际社会的支持和鼓励依然重要，但是，只有危地马拉人民为推动和平进程承担充分的所有权和责任，和平进程才能得以长期维持。危地马拉各主要政党承诺继续推动和平进程，使我深受鼓舞。我并高兴地看到，民间组织进行参与，围绕和平协定的执行积极拟定未来的工作议程。

73. 在本届政府的最后数月中，应尽一切努力执行和平协定中尚未履行的承诺。总统府侍卫队应彻底解散。应更迅速地采取打击歧视的行动。2004年预算应该削减军事开支，大大增加用于社会需要和加强国家民警、公共部、司法部门和人权监察员办公室等法治机构的资源。应该全部通过执行和平协定后续委员会提出的优先和平立法，包括土地登记法、获得信息和国家信息保密和解密法以及民事情报框架法。应该优先通过立法，加强和平协定创建并负责执行和平协定的关键部门，并启动人权受害者国家赔偿方案。今年的协商小组会议确定，上述各项措施都是为危地马拉的近期优先议程项目。

74. 和平进程在中长期的成功，要求建立巩固的国家机构，阐明具有充分经费的长期公共政策，推动和平协定中广泛的主题议程：人权、打击歧视、公共安全和国防政策、农村发展、卫生和教育。

75. 应作出长期承诺，加强国家的司法体系机构，除人权监察员办公室外，还包括警察、法院、检察院和监狱。应与民间组织协商制订人权政策，即要克服更大的挑战，打破造成对话困难的彼此不信任。必须采取这些和其他具体的步骤，推倒阻碍危地马拉实现全面和平的有罪不罚这堵高墙。

76. 关于土著人口事项，重新推动执行和平协定的战略应该包括推广与土著人民协商制订的公共政策，逐步减少歧视。土著人民提出的多项立法建议应该得到考虑。司法部门应该加强努力，促进土著人民以自己的语言获得司法服务，更加尊重关于土著人民的法律。也应考虑修改宪法，使危地马拉的法律框架与和平协定和危地马拉批准的国际条约接轨。执行《关于土著人民身份和权利的协定》的新的进展，将对全国产生积极影响，加强民主，推动建立一个多种族、多文化和多语言的国家。

77. 应采取大胆步骤，实现非军事化，加强文职政府权力。武装部队的改编，应使部队完全服从文职政府，并拥有与平时时期民主社会相称的结构、兵力、理论和部署。在立法得到批准之前，应颁布新的国防政策和军事理论，并在建立民主管理的文职情报系统方面取得进展。应采取果断措施，加强国家民警和民警学院，确保民警得到培训，拥有足够的警力和资源，并在全国部署，为全体危地马拉人民提供充分的安全保障。

78. 如果缺乏经费，如果国家预算没有反映出和平协定的优先任务，和平进程将无法成功。民营部门和全社会应支持在透明的框架内提高征税基础的努力。应参考对社会服务的需求日益增加和目前的经济成长率，将国家资源优先为和平协定调拨。

79. 对于克服武装冲突的结构性起因，农村发展的进展至关重要。所有部门都应参与讨论，针对民族多样性制订国家长期政策。政府还应承诺调拨人力和物力资源，履行有关土地和农村发展的法律承诺，主要是制订农业和环境司法管辖法律，并进行改革，建立土地争端中的赔偿机制。

80. 由于发生了一些不幸事件，并几度导致暴力，危地马拉选举进程受到破坏。一些人采取挑衅行动，可见某些竞选人没有对容忍、多元化与和平等民主选举的基本条件完全承诺。只有在没有威胁和恫吓的和平气氛中，危地马拉选民才能够行使权利，自由地选择自己的领袖，并要求其对工作承担责任。

81. 最后，请允许我向各方、特别是危地马拉政府，继续与核查团合作致谢。如果大会批准危地马拉政府 2004 年延长核查团任务期限的请求，核查团将有更多的时间执行过渡战略，并有机会在新政府关键的第一年中协助其执行和平协定。

82. 国际社会应继续集中力量在和平协定的框架内合作，同时加强国家努力，维持和平进程。即使核查团分阶段撤出在危地马拉的行动，联合国也将继续参与，并坚信和平进程是危地马拉实现长期和平和发展最佳和唯一可行的途径。