



大会

Distr.: General
30 August 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

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

联合国危地马拉核查团(联危核查团)预定 2004 年 12 月结束。这是它的关于 1996 年和平协定执行情况最后报告。报告中指出，危地马拉已取得了重大进展并打下了建设更美好未来的较坚实基础。不过，严重问题依然存在，需要全体危地马拉人全心努力才能加以解决。联合国系统将继续伴随危地马拉建设一个更加公正、公平与祥和的社会。

* A/59/150。

** 本文件迟交给会议事务处，但没有按照大会第 53/208 B 号决议第 8 段的规定作出解释，大会在该段中决定，如果报告迟交，应在该文件的脚注内说明原因。



一. 引言

1. 本报告是秘书长关于危地马拉和平协定执行情况的第九次和最后一次报告。除了总结过去一年的政治事态发展之外，它着重评价危地马拉按照和平协定的设想在巩固和平与建设更美好社会方面所取得的进展。这份评价报告是在危地马拉的关键时刻提出的。和平协定签署以来第三个民主选举的政府第一年执政，而联合国危地马拉核查团（联危核查团）准备在驻留十年之后结束，联危核查团的十年驻留大力支持了和平协定的执行工作。

2. 联危核查团 2004 年底离开危地马拉标志着联合国核查工作的结束以及和平进程所需的新阶段的开始，在这个新阶段，国家行为者将承担监测和促进和平协定执行工作的全部责任。为了迎接这一天的到来，联危核查团开展了为期两年的逐步缩减行动并实施了一项过渡战略，以建立国家能力，促进和平协定各项目标的实现。这些工作主要针对人权监察员办事处等关键国家机构，以及很可能继续参与未来和平建设的民间社会组织。

3. 2004 年过渡工作的核心部分是国家过渡志愿人员方案，通过该方案 60 名年轻的危地马拉专业人员——大部分是土著人获得了核查和促进和平协定的宝贵经验。这项战略还寻求确保在危地马拉的联合国系统，包括联合国人权事务高级专员办事处继续落实和平协定的优先事项，人权专员办事处与危地马拉政府达成了一项协议，将设立一个国内办事处，在联危核查团离开之后提供观察和技术援助。

4. 联危核查团还利用这个最后阶段，在 2004 年 1 月就职的新政府制定的新政策中加强和平议程。联危核查团提出了一整套的政策建议并与政府高级官员、省长、市长、议员、司法官员和民间社会领导人审查了这些建议。主管政治事务副秘书长基兰·普伦德加斯特 2004 年 5 月访问危地马拉期间强调，和平协定应继续成为危地马拉促进发展的基本蓝图。

5. 联危核查团最后一年工作的综合作用应是在联危核查团离前，协助奠定执行工作最稳固的基础。关于联危核查团的结束工作和过渡工作详细情况，将在今年稍后按照大会核准最后一次延长联危核查团任务期限一年至 2004 年底的决议（第 58/238 号决议）提出的核查团工作结束报告中说明。

二. 政治方面

6. 我的上份报告（A/58/267）发表时正值进行紧张的竞选活动，严厉考验危地马拉的民主，从那时以来，政治环境得到了极大改善。危地马拉对阿方索·波蒂略总统的政府本来就褒贬不一，在他的任期中贪污腐败的指控不时出现、法治削弱、和平进程的重要领域停滞不前，而前军事统治者埃弗拉因·里奥斯·蒙特参加竞选更进一步分裂了这个国家。宪法法院决定允许里奥斯·蒙特参选以及 2003

年 7 月这位前将军的支持者的集体暴力行动，曾令人担心选举会在舞弊和恐吓的情况下受到破坏。

7. 选举结果恰恰相反。危地马拉人在国家和国际观察下和平地进行两轮选举，选出前危地马拉城市长奥斯卡·伯杰为他们的总统，还选出了新的议员和市长。里奥斯·蒙特的失败表明危地马拉人拒绝过去，展望未来；在 1982-1983 年蒙特的统治下，军队犯下了冲突中的一些最严重暴行。竞选活动还加强了和平协定在国家议程中的地位，因为所有主要政党和候选人都签署声明，承诺支持和平协定的执行。2003 年 12 月 29 日，也就是选举后次日以及和平协定签署 7 周年纪念日，民选总统伯杰热情地接受了 300 多个民间社会组织和领导人的请愿书，其中促请新政府继续把和平协定作为公共政策的指标。

8. 1 月份权力和平移交让人们松了一口气，在波蒂略总统领导的危地马拉共和国阵线（危地马拉阵线）政府与包括民间社会团体、私营部门和新闻媒介在内的广泛反对阵线之间长达四年的冲突之后，人们再次表现出乐观情绪。这种变化也给人们带来了很高的期望，而这种期望是很难实现的，因为要解决的问题繁杂而新政府又受到政治上和财政上的限制。议会选举并没有产生明显多数。国家财政资金严重短缺迫使政府一上台就宣布削减费用和节约计划。2004 年 6 月核准的应急性一揽子税收措施暂时提供了一些缓和，但不足以提供公共开支持续增加所需的经费，而这是和平协定的优先领域，如教育、保健、公共安全和司法等方面作出重大改进所必需的。传统上保守的危地马拉私营部门领导人纷纷担任内阁成员，导致有些人怀疑新政府是否会履行为所有人谋福利和一本社会责任治国的诺言。

9. 政府就职后在头几个月中作出了几项关于和平协定与人权的公开承诺。2 月 25 日伯杰总统在国家宫举行一项仪式，象征性地“重新推动”和平协定作为危地马拉的国家议程，承诺在新的全国和平协定委员会支持下大力加强执行工作，该委员会由国家三大部门的官员、政党代表和受尊敬的社会领导人组成。然而，委员会一开始在界定任务时就进展缓慢。总统在同一仪式上还以国家名义对冲突期间政府犯下的暴行作出公开道歉。7 月初政府向国家赔偿方案提供种子资金，用于赔偿冲突期间侵犯人权行为的受害者。政府还任命著名的土著领导人和受害者代表罗萨利纳·图尤克担任监督该方案的委员会主席。土著领导人和诺贝尔奖获得者里戈贝塔·门楚接受了贝杰总统的邀请，以和平协定亲善大使的荣誉身份协助。

10. 政府最重要的行动是军事部门的行动，包括 2004 年 6 月完成的大幅度削减军队的行动，部队人数和军费预算都削减到大大超出和平协定的要求。政府还继续关闭过时的镇压叛乱基地、提出一个与民间社会团体讨论后拟订的以人权为基础的新的军事理论，和成立一个文职的安全问题咨询理事会，其任务是向总统提供国家安全问题的咨询意见。这些措施都是在前政府作为最后一批行动之一解散总统府总参谋部（总参部）后仅仅几个月遵照和平协定采取的，总参部曾作为冲突期间的政治谋杀卫队并长期充当军事控制政权的工具。

11. 在政府更迭后几个月，新政府就采取积极行动，调查和惩罚危地马拉阵线前政府官员及其同伙的贪污腐败和其他罪行。虽然许多危地马拉人欢迎这些行动，认为这些行动突破了有罪不罚现象并且恢复了公众对政府的信心，但是有些人也担心司法政治化。

12. 新国会要核准的几项法律中有一项法律是按照和平协定的要求对选举和政党法作出重大改革。改革要求危地马拉执行统一的身份和选民登记文件并在主要城市之外设立投票中心，以增加土著人的参与。

13. 暴力犯罪和不安全现象继续成为公众关注的重点，令人注意到国家民警质量不断退化。政府的应对措施是重新开展军队和警察的联合巡逻、敦促社区更多的参与并实行枪支回购计划，以减少民间流通的非法火器。由于公众不断迫切要求打击犯罪工作取得成果，2004 年 7 月伯杰总统任命了一名新的内政部长兼国家民警总监。民间社会组织和联危核查团促请政府作出更全面的努力，加强民警及民警学院的工作并消除部队中的犯罪分子。杀害妇女的暴行不断增加，警察的统计数字表明 2003 年发生 383 起杀害妇女案件，2004 年上半年发生 257 起。这种状况促使联合国关于对妇女的暴力行为及其因果问题特别报告员亚肯·埃蒂尔克于 2004 年 2 月访问危地马拉并促使危地马拉建立一个调查这些案件的警察部门。

14. 政府更迭还造成强行、有时使用暴力驱逐非法占住居民的事件不断增加，令人忧虑，这种趋势令人感到政府对土地所有者的要求过份听从。2004 年 6 月农民团体举行全国示威并设置路障，要求制定土地和农村发展政策并抗议驱逐行动，因为驱逐行动给被逐出住所的农民家庭造成了严重的人道主义问题。政府承诺分析情况并审查驱逐行为的合法性，这暂时化解了危机，但是潜在的问题依然存在，这个问题可能成为将来紧张局势的根源。

三. 1996 年至 2004 年和平协定的执行情况

15. 1996 年 12 月 29 日签署《稳固持久和平协定》后，结束了长达 30 多年的冲突，同时开始实施一项意义深远的项目，以团结四分五裂的社会和改造军事化的国家，这个军事化国家在冲突期间大规模侵犯人权、顽固坚持社会不平等并系统地排斥占人口一半或一半以上的土著人。和平还标志联合国在中美洲唯一尚余的武装冲突国家的调解工作圆满结束，并将承担核查全面和平解决办法的新职责。

16. 和平协定执行工作是一场极其艰苦的斗争，充满了障碍和挫折，并遇到觉得受变革威胁的强有力团体的反抗。历届政府都宣誓要执行这些协定，但后来却没有这样做的一贯政治意愿。分担执行责任的其他国家部门也是同样情况。危地马拉的进步力量大多数时候都同联危特派团一样对进展速度感到失望。如果过去几年以更大的信心和献身精神执行和平协定，危地马拉今天的现况会好得多。

17. 显然危地马拉也取得了巨大进展，在许多方面变得更好，和平协定已成为人们思想和灵感的主要源泉。因此，均衡地评价过去八年的结果，既要注重缺陷，又要注重成就，要考虑到所面临挑战的复杂性、冲突结束以来时限较短以及非政治意愿所能左右的一些执行工作障碍。

18. 首先，危地马拉和平协定雄心勃勃，其中包括 13 项协定和 300 多项具体承诺，构成一幅范围广泛的政治、经济、社会和文化改革的详细蓝图。在这个意义上，危地马拉和平协定比 4 年前结束邻国萨尔瓦多冲突和作为危地马拉谈判重要参考点的萨尔瓦多和平协定范围更广并且内容更复杂。有些问题特别难以解决。例如，在促进消除对土著人的歧视问题上，和平协定触动了危地马拉社会分裂的主要症结，这个问题可回溯到殖民时期，很可能需要几代人才能解决。

19. 执行进程的第一阶段相当顺利；实现了停火、叛乱分子复员和解除武装、军队减员、成立了新的警察部队，民兵巡逻、解散了军事专员和难民返回。这个阶段在和平协定签署后头两年内基本完成，接着的是一个困难得多的阶段，至今还没有完成，它需要深化的结构变革、实行法律和机构改革以及制订大批政策和方案并提供资金，以解决冲突遗留的问题和消除其根源。实施这些改革的主要责任还是落在同样一个危地马拉国身上，它在历史上贪污腐败盛行、缺少资源并且没有一个稳定或合格的公务员制度，和平协定充分认识到这些薄弱环节。

20. 期望很高。和平协定原来是以 4 年时间表为基础，到 2000 年为止。后来由于执行工作显然是一个更长期的过程，又把时间表延长到 2004 年。今天，大多数观察员都同意，认为这个时间表太紧，需要更多的时间才能充分落实和平协定。

21. 危地马拉和平协定的另一个显著特征是为民间社会参加执行过程提供大量机会。在按照和平协定成立的众多委员会中，非政府代表、人民组织和土著领导人在前所未有的建立共识活动中，与政府官员一同起草立法或设计新的方案。结果基本上是正面的，加强了政府活动的民主性和透明度。然而，政府常常不落实与民间团体协商一致拟定的建议。还有，民间社会根据和平协定有效参与制定公共政策的能力需要一段时间才能发挥，同时需要摆脱在冲突期间形成的对国家的极不信任感。必须参与和建立共识的做法有时减缓了执行进程，使政府和其他国家机构可以规避它们的职责，以对话代替行动。

22. 国内缺乏大批支持和平协定并能促使历届政府执行和平协定的群体也影响到执行进程。虽然谈判进程广泛地牵涉到有组织的民间社会团体，但是危地马拉社会一些部门，包括私营部门和一些政党后来对这些和平协定代表国家全面共识的看法提出了质疑，它们或反对和平协定，或宣称谈判过程中它们获邀参加的代表人数不多或得不到充分咨商。尽管危地马拉民族革命联盟(危民革联)作出过历史性贡献，但是它并没有在国家一级形成一支强大的政治力量，能够有效地促进执行工作。广大群众则仍然不了解和平协定的内容，因为历届政府都无视宣传和

平协定内容的承诺。这些都是导致和平进程遭受最大一次政治挫折的因素，也就是按照和平协定规定在 1999 年举行的关于宪法改革的全民投票失败了。

23. 在没有一个较强的国家政权的情况下，国际社会、包括联危核查团的援助和压力成为增强政治意愿执行和平协定的关键条件。历届政府有时似乎对国际社会的意见作出回应比对国内选民的意見作出回应多。一个明显的例子是，2002 年和 2003 年协商小组会议在和平议程方面取得的进展，基本上是由政府和捐赠者之间的政治对话产生的。按照和平协定设立的许多新机构和方案主要依靠国际筹资，而不是完全由国家预算承担经费。虽然强有力的国际压力和支持有助于在困难年代维持对和平进程的注意，但是现在需要并且有机会让危地马拉国家行为者成为和平进程更强大的推动力。

24. 考虑到这些一般因素，下面比较详细审查联危核查团集中核查的四个实质领域的进展情况：(一) 人权和司法行政及打击有罪不罚；(二) 土著人民的身份和权利；(三) 非军事化和加强民政当局；和(四) 社会经济方面、土地状况和性别问题。

A. 人权和司法行政及打击有罪不罚¹

25. 和平协定承诺终止数十年来危地马拉境内国家支持的政治迫害，并为保证人权在今后得到尊重，承诺制定法律和建立体制，特别是撤销镇压的结构，全面改革安全和司法部门，这些部门在武装冲突期间贪污腐化，听命于军方。根据《关于人权的全面协定》，政府承诺尊重公民权利和政治权利，加强司法系统和人权机构，打击有罪不罚，并为冲突期间被国家侵害人权的人制订赔偿方案。

26. 八年之后，尽管在巩固法治和打击有罪不罚方面取得的进展十分有限，但人权的进展情况整体良好。尽管危地马拉目前面对的人权问题非常令人担心，但情况与过去完全不同。

27. 随着冲突结束，国家支持的侵犯人权政策也告终止，同时，侵犯人权事件的程度和严重性也立即持续降低。危民革联切实放下武器，不再威胁恢复敌对行动。从民主选举、新闻媒体自由运作等方面可以看出危地马拉的政治制度变得较开放和较具竞争性。这种趋势自 1986 年文官统治恢复以来就已经开始，和平协定签署后更得到加强。主要的国际人权文书获得批准，人权现在成为大众深入讨论的问题。非政府人权团体积极地工作，发表意见。在打击有罪不罚方面也取得了一些进展，若干近年来犯下臭名昭著的侵犯人权罪行的军官已被定罪。

28. 目前面对的主要挑战是巩固法治。罪案上升，多方面显示根据和平协定展开的主要体制改革进程已经失去势头，有时候甚至倒退。如果在保护方面没有一个坚实的法律和体制性框架，上述的实质性人权进展就会受到损害。

¹ 关于危地马拉和平协定签署以来的人权和司法改革状况的更全面的审查，可参看联危核查团关于人权的第 14 份报告 (A/58/566)。

29. 尽管已经作出重大努力，在国际捐助者的支助下根据和平协定的框架改革司法部门并使其现代化，但问题仍然存在。取得的进展包括建立了新的民警部队、独立的检察官办公厅和公设辩护律师处；制定了司法职业法，改进了对法官的遴选、培训和评价；改进了技术和扩充了法院的基础设施；聘用双语工作人员和口译，并在国内土著人民聚居的地区设立了 5 个司法行政中心，以改进对土著人民的司法服务。

30. 不过，这种努力和其他努力对司法系统的工作没有产生多大的明显影响。大多数严重的罪行仍然没有受到充分的调查和惩罚。今天，司法上的有罪不罚仍然是常规而非例外，使到大众对司法系统缺乏信心。在农村地区，司法尤其薄弱，私刑仍然存在。同和平协定签署时的情况相比，危地马拉司法系统的所有机构在不同程度上都面对同样的缺陷，影响它们的工作：缺乏资源；农村地区的司法存在不足；官员的培训和职业发展不足，贪污腐化和彼此间缺乏协调。

31. 历史真相调查委员会的 1999 年报告是用文件记录过去情况的一个重大步骤，报告确定政府安全部队曾犯下灭绝种族罪行，要对冲突中约 20 万人、其中大部分是平民的死亡负责。不过，在危地马拉，大部分案件虽然真相大白，但正义未能伸张，这增加人们的怨愤，妨碍民族和解。一些在 1990 年杀害人类学家 Myrna Mack 和在 1998 年杀害 Juan Gerardi 主教的前军官被判有罪，是历史上头一次由人权捍卫者和危地马拉司法官员在国际社会的支持下作出不懈的重大努力所取得的成果。不过，对安全部队成员在冲突期间所犯的暴行的调查和起诉一般都不成功；试图作出这种努力的人都受到威胁和暴力，司法公正被妨碍多年。

32. 人权捍卫者进行活动的自由比过去大得多，但仍然继续指控受到骚扰，不过指控数目比以前的政府当政时期较少。全国人权运动在 2004 年上半年报告有 18 宗事件，主要是人权组织和其他涉及司法程序的人受到威胁。由于这种事件继续存在，以及司法系统未能查清源起，促使前政府与联合国于 2003 年 12 月达成协议，设立调查非法团体和秘密保安机构委员会。这是一个特别调查委员会，专门调查要对上述事件负责的秘密团体。新政府虽然支持这项倡议，但一些律师和议员就宪法方面提出反对，新政府于 2004 年 5 月从议会撤回该项倡议。其后，该提议提交宪法法院，后者裁定协定的一些条文违反宪法。政府表示仍然承诺设立调查非法团体和秘密保安机构委员会，并表示会在与人权团体和国内其他关注这个问题的行动者协商后向联合国提出修正案。

33. 公共安全仍然是危地马拉人最担心的问题，他们受到冲突后社会暴力犯罪事件普遍增加的影响。危地马拉位于南美洲和美利坚合众国之间的运毒通道，执法机构特别容易被有组织犯罪集团通过贿赂渗透。国家民警的情况令人遗憾，他们不但容许罪案滋长，也造成警察部队内个别成员犯下更多的严重滥权罪行，包括绑架、社会清洗和酷刑。

34. 新政府在头 6 个月很少处理司法系统内上述的结构性问题。不过，政府在多年对指控国家要对这方面负责提出异议之后愿意接受美洲人权法院对 Myrna Mack 被杀害案件和其他几宗重大案件的裁决，是一项正面的人权信息。广受尊重的人权积极工作者 Frank Larue 被任命主持总统人权委员会，为该机构注入新的动力。

35. 历史真相调查委员会的一个主要建议是赔偿在冲突期间人权被侵害的受害者，此项赔偿将考验危地马拉对人权的承诺。新政府支持展开国家赔偿方案的活动是一个好的开始，但该方案仍然需要有一个更坚实的法律基础并获得全部的所需经费。人权受害者所受的待遇与前民防巡逻人员所受的待遇大不相同，后者从 2003 年开始就因其服务而收到现金，不论他们在冲突期间是否曾涉及侵犯人权，也不论和平协定中没有任何有关赔偿的规定。

36. 人权领域的另一项迫切需要是加强人权调查员办公室。人权调查员根据宪法，负责促进和监测人权问题，在联危核查团离开后，这一任务就更加重要了。自从 2002 年从非政府组织提出的候选人中任命了一名新的人权调查员之后，该办公室的活动较为瞩目和积极，但由于预算严重不足，影响了它的效力。

37. 上述（以及下面关于土著人民的身份和权利一节所述）仍在发生的人权问题应当继续得到国际社会的关注和援助。提议设立的人权事务高级专员办事处将在这方面发挥重要的作用。

B. 土著人民的身份和权利

38. 危地马拉在和平协定中确认，如果该国不消除历来对玛雅特人、辛卡人和加里富纳人的根深蒂固的歧视，该国就不能够向前迈进和实现繁荣。这三个民族约占人口的一半，但历来被系统地排斥。除了从殖民时代起一直受到压迫外，土著人民还受到武装冲突的严重伤害。历史真相调查委员会确认这一情况，并确定在被杀害的人中，83% 为玛雅特人，而军队对土著民族犯下灭绝种族罪行。和平协定签署时，危地马拉的种族和文化多元化基本上不属该国法律框架及政治辩论、国家机构和教育系统的范围。社会指标显示大部分土著人民居住的农村地区的情况是最差的，这些地区所得到的公共投资也最少。土著妇女双重受害，既受到种族歧视，也受到性别歧视。

39. 改变这种情况的主要推动工具是 1995 年 3 月签署的《土著人民身份和权利协定》。该协定承诺在多方面打击法律上和事实上的种族主义，以及建设一个多元文化、多族裔和多语文的国家。该协定重视国家与土著人民之间的协商，为土著人民创造从来没有的机会，使他们能够以代表身份参与制订政策。协定的签署是一个分水岭。危地马拉国从来没有这样充分和公开承认其种族、文化和语言鸿沟的严重程度，也从来没有这样明确承诺消除这一鸿沟。

40. 和平协定执行进程已经迈入第八个年头。这方面的进展形式上大于实质上。在设立和平协定所构想的特别方案和机构方面，法律和体制的改革有了重要的进

展。目前可以进行以前不能够进行的关于种族主义和歧视的禁忌题目的辩论。然而，大多数土著人民日常的现实生活并没有多大改变。土著人民要继续面对各种看得见和看不见的发展障碍，继续干低下的工作和处于社会的低层，仍然很少参与政治和公共生活。在土著人民聚居的农村地区，社会指标显示的情况最差，基础设施缺乏，没有像样的公共设施。1999年的宪政改革（原本要宣布危地马拉为一个多元文化的国家）失败，对土著人民的领导人和组织是一个重大的打击。在此之前，他们曾经热烈地参与和平协定执行过程，包括参与各种制订土地、教育改革、土著宗教和政治参与的政策和立法的联合委员会。

41. 在打击歧视和促进危地马拉反映其社会的多元化方面，尽管没有一个宪政基础，但仍然采取了一些重要的步骤。在法律领域，最重要的改革之一是在2002年通过了权力分散的立法，确保土著人民在省发展理事会中有他们的代表。这些理事会是地方制订政策和规划的主要机构。自从协定签署以来，危地马拉通过了立法，首次确定种族歧视和其他形式的歧视在危地马拉刑法中属于犯罪行为。其他有关的法律改革尚待颁布（包括和平协定中规定的将性骚扰定为犯罪行为的立法），以便建立一种土地登记制度和制定一部土地法典，以及在法律上承认社区拥有的土地。国家缺乏刺激农村发展的政策，土著人民是主要的受害者。

42. 国家机构显然也进行改革。和平进程给最高法院、国家民警、劳工部和人权调查员办公室等国家机构注入多元文化重点，这是以前没有的。学校课程重新编写，双语学校和教师的数目以及双语司法官员和法庭口译的数目，也逐渐增加。近年来，在一些法庭案件中，维持了土著信奉精神习俗和穿着传统服装的权利。建立了新的保护机构，包括总统属下的保护土著妇女权利办事处。不过，由于预算经费非常有限，限制了大多数这些根据和平协定设立的特别实体的工作范围和影响。2002年《土著语言法》规定一些国家服务应当以土著语言提供，开创了一个重要的先例，但尚待实施。2003年设立了一个总统打击对土著人民的歧视和种族主义的委员会，其任务是评价国家在这一领域的行动并提出建议。

43. 另一个获得初步进展的领域是向土著人民提供通信媒体，这是他们传统上被排斥的。2003年底采取的最重要步骤是提供一个国营电视频道。该频道以前归军方拥有，现在给了玛雅语言学院。对于向一般大众传播土著文化和观点及促进族裔间对话，这是一个潜力很大的工具。尚待国会批准的还有《电讯法》的改革。这一改革将向土著团体提供正式无线电台频道。

C. 非军事化和加强民政当局

44. 危地马拉在历史上发生许多政变和军队暴力行为，在冲突期间军队对政治和社会的影响尤大，因此，实现危地马拉国的非军事化是和平协定的一个中心目标。

《关于加强民政当局与军队作用的协定》规定多种措施来消除这种情况：减少军队；重新部署军队以对外防御而不是以国内安全为主；对军事理论、教育和司法

系统进行民主改革；撤销牵涉侵犯人权的部队单位；建立一支国家民警部队和建立文职情报能力。

45. 这些承诺受到武装部队大力抵制，执行十分困难，进展缓慢。军队的年度预算一再超过和平协定规定的国内生产总值 0.66% 的目标，而军队继续在民政事务中发挥过分的作用。军队还拒绝拆除许多原设在该国内陆的镇压叛乱基地，尽管在和平时期这些设施对于防卫危地马拉边界已毫无用处。不过，在和平进程迈进第八个年头的今天，势头又回到了正确的方向。危地马拉军队目前正按照和平协定的构想进行改革。

46. 由于政府表现较大的政治意志，去年发生了最大的变化。去年决定在 2004 年期间将军队和军官人数从 27 000 人减到 15 500 人，将新的军队预算最高数额限制为国内生产总值的 0.33%（协定容许数额的一半）。这是许多年来最重大的行动。基地的关闭加速进行，今天军队的部署基本上符合和平协定规定的对外防御部署。总统府总参谋部已经撤销，另设立一支专业的文职总统安全部队，结束了军队干预总统事务的历史。2003 年通过了公民服务法，让青年人可以选择做社会服务工作，以代替强迫性的兵役。去年底，军队与民间社会组织密切协商，完成了新的国防白皮书。2004 年 7 月，公布了新的基于人权的军事理论。这些改革在军队内没有遇到任何重大的抵制，强烈表明在军队听命民政当局方面取得了进展。

47. 将民政当局对武装部队和情报机构的控制制度化，还有许多工作要做。需要制定信息获取和文件销密的法律，以防止军队以国家安全为由隐瞒基本的信息。应当在适当的时候再次进行宪法改革，限制军队可能干预国内安全事务，并象大多数民主国家一样，实行文职的国防部长。除了改革军队理论外，还需要在军队教育系统中推行基于人权的改革。和平协定还呼吁在内政部分内设立一个文职情报机构，通过一个情报框架法，以监督情报机构和管制其职能。

48. 国家民警在 1997 年建立新部队及部队学校时，前景十分美好。其后三年，全国各地的民警人员增加至 20 000 人，并为民众所接受。自那以后，由于领导人不断更替和贪污，使部队的发展不断急剧倒退，其中一个根本原因是民警部队起用了大量的前军事化警察部队的成员，这些成员贪污腐化，以前被解散是为了腾出位置给国家民警。今天，由于缺乏工作所需的最低限度的资源和基础设施，许多忠诚和兢兢业业的警察，士气大受打击。警察犯罪和滥权的案件增加。

49. 扭转这种情况需要作出重大的努力，但如果危地马拉要在和平协定的民主框架内克服这些安全问题，就必须这样做。改革战略的关键要素已经查明，包括加强警察学校以能至少将部队人数加倍；肃清贪污和滥权分子；大大提高国家民警的预算。和平协定中有一些其他的重要承诺尚待实现，包括制订控制非法火器的立法和管制私营安全机构的立法，这些将有助于促进全面的公共安全战略。

D. 社会经济方面、土地状况和性别问题

50. 极度贫穷和收入不平等、土地分配不均、国家不关心农村地区以及不让农村人口参与政治决定和经济决定等是武装冲突的根源。政府在《社会经济问题和土地状况协定》中，承诺采取广泛的补救措施：增加社会开支以扩大和改善教育、保健和其他基本服务；改善乡村农民享有以市场为基础的土地方案的机会以及住房和农业信贷的机会；制定国家的农村发展政策；解决普遍的财产纠纷的机制。这些措施将通过税收改革筹资，使政府的收入从国内生产总值的 8% 提高到至少 12%，并辅之以权力下放的步骤，使民众对当地的发展政策能更多地发表意见。

51. 八年之后，零零碎碎的努力在经济社会改革领域只产生有限的结果。尽管增加了社会开支，并建立了新的机构解决土地问题，但公共服务依然严重不足，农村的发展机会奇缺、土地纠纷依旧存在。根据世界银行最近的一项研究，危地马拉的收入不平等仍然是拉丁美洲国家中情形最坏的国家之一。目前生活贫困的危地马拉人的百分比（57%）基本不变，但生活赤贫的人数百分比（21.5%）在过去几年是增加了，部分原因是由于世界的咖啡价格下跌。

52. 长年缺乏政府资金是一个主要的限制性因素，原因之一是经济精英拒绝缴纳更高的税以资助扩大主要造福穷人的国家服务。结果是危地马拉无法将其税基提高到符合和平协定中规定的国内生产总值的 12% 这一不太高的目标。2000 年，国家三大部门、企业领导和民间社会签署了“财政公约”，为逐步增加税收和确保透明地使用国家资源制定了一项平衡的计划，使人们对取得突破性进展产生希望。但是，在 2002 年税收达到 10.6% 的高峰之后，又下滑到签署和平协定时时的比率。

53. 改善获得土地的机会和解决土地纠纷的努力也不够。土地信托基金这一根据和平协定创立的为购买土地提供信贷的政府机构依然得不到其法定的预算拨款。土地事务法律援助和争端解决总统办公室这一分析和调解土地纠纷的总统机构帮助解决了一些瞩目的案件，但从未获得在国家一级持续发挥这一作用所需的资金或机构上的稳定。

54. 许多关键的与土地有关的法律改革都未进行，尤其是承诺创立的国家土地登记处，而这个机构被认为是向农村土地持有者提供法律安全保障的至关重要单位。国际捐助者对这方面的试点项目提供了重大援助，但颁布所需立法的正式承诺却一再证明不过是空的。和平协定中处理其他方面的土地问题的如下承诺也未得到遵守：制定一项土地法典；审查闲置土地的状况和武装冲突时非法获得的土地；对土著群体共有的土地建立法律安全保障。

55. 和平协定包括政府承诺增加资源、更加关心农村地区和再度着重预防战略，以改革危地马拉脆弱的公共保健系统。迄今为止，公共保健的改善不很大，危地马拉的一些初级保健指标依然是拉丁美洲中最差的。一个非常积极的步骤是建立了综合保健系统，这一创新性系统在没有公共保健设施的偏远农村地区利用非政

府组织提供的服务。疫苗接种方案也有所改善。但保健总开支始终没有达到和平协定规定的占国内生产总值 1.3% 的目标。估计有 20% 的人口没有得到公共援助或综合保健系统的照顾。婴儿死亡率已减少 20% 左右，但仍然高于和平协定规定的目标。今后的主要挑战是扩大基本覆盖面，继续着重预防保健，后者在目前的保健开支中正式说来占一半左右。保健系统还应该更有效地与传统的土著医学结合起来，雇用更多的双语工作人员。

56. 和平协定还规定对教育制度进行改革，作为取得进展的基石。迄今已在这方面进行了相当的努力，但还需要作出更多的努力。教育开支增加 50% 的目标已在 2001 年实现，但目前的预算依然完全不够。在正规教育系统不覆盖的地方建立了乡办学校。政府举办的方案成功地使文盲率降到 30%，符合和平协定的要求。双语教育也已开展起来，但目前只有不到 10% 土著儿童得到这种教育。改革小学课程使其包括多种文化方面和武装冲突的历史因素这一长久进程已经结束，但由于资金问题和教师团体的反对，这些改革还未能在学校实施。

57. 权利下放领域中最重要进展是在 2002 年通过了三项法律，目的在于使民众、特别是妇女和土著人民这些原先受排挤的群体更多地参与当地决策。这些变革包括改革《市政法典》，振兴多层次的发展理事会结构。在国内许多地区，民间社会团体已经开始发挥更为积极的作用，它们通过法律规定，影响市政和省政的决策。新政府强化这一积极趋势，从省发展理事会提议的候选人名单中任命了几位省长，一反用这些职位酬劳政治支持者的传统做法。

58. 促进两性平等和打击对妇女的歧视是贯穿和平协定的两大主题，最重要的一些规定载在《社会经济问题和土地状况协定》。家庭暴力、教育或工作机会不平等和妇女参政不踊跃是其中的一些历史性问题，尽管近年来进行了改革法律、创建机构和制定有利于妇女的公共政策等重大努力，这些问题依然存在。经与妇女组织协商后，制定了提高危地马拉妇女地位及其发展的国家政策以及机会平等计划（2001-2006）。新建立的机构包括全国妇女论坛、妇女问题总统秘书处和保护土著妇女权利办事处，但资金不足限制了它们的范围和影响。如今，在危地马拉的刑法中，性别歧视属犯罪行为。

59. 从最广泛的意义而言，危民革联战斗人员的复员和重返平民生活的进程已获成功。这一前叛乱团体在联合国的监督下复员并解除了武装，变成了一个政党，并自由而不受政治报复地参加了两次全国性选举。该进程不足的地方有以下方面：向前战斗人员提供可行的经济机会；他们当中许多人目前生活不稳定，部分原因是政府在提供土地、住房、信贷和其他基本服务方面未能提供充分援助。今后的解决办法应该主要在国家发展政策的框架内产生，着重帮助一般的农村人口，但也需要对这一特定人口给予某些特殊关注。前难民和国内流离失所者也面临类似的情况，他们的回归没有受到任何系统性的报复，但也没有得到政府在和平协定中允诺的大量援助。

四. 意见

60. 在展开和平协定中所述的全面改革项目八年后，危地马拉已经向前迈出了巨大的步伐，奠定了继续建设更美好未来的更加坚实基础。危地马拉取得的一系列成就令人瞩目。几十年的血腥冲突和国家指使的侵犯人权行为已告结束。以前的叛乱分子恢复平民生活。政府的统治通过和平选举更迭，政治辩论在开放性的民主框架内开展。军队已经裁减，并受更大的文职控制，同时在和平民主的框架内持续地进行改革。和平协定中提到的所有重要领域均已在展开机构改革和政策改革进程。凡有关公共政策的事项都与民间社会组织进行着充分的协商。

61. 然而，此刻不是危地马拉以这些成就自满的时候。正如本报告也证明的那样，危地马拉仍然面临许多巨大的问题，一些问题是独特的，一些问题则是地区通有普遍存在的：贪污腐败、不平等、犯罪和法治薄弱。遗憾的是，和平协定中设想的更深刻的结构改革远较政治领域的进展后。国家政策刚刚才开始辩论和解决历史根深蒂固的种族主义问题。广泛的社会不平等继续存在，既侮辱道德，又阻碍发展。这些并不是害怕回到武装冲突时代的原因：危地马拉人不想重蹈复辙，而且现在有了表示不满的民主渠道。但是如果任其发展，这些问题可以在今后几年中成为社会冲突、阻碍经济发展和削弱民主治理的因素。

62. 对外部世界来说，危地马拉的多样性是它的财富，歧视是它的耻辱。在本报告指出的许多现有挑战中，打击种族主义是一个最重要的长期挑战。应该开展更为实质性的努力，消除顽固存在的障碍，为土著人口提供平等的机会，按照多文化的方针重新建设国家。为了使全体民众增强认识，需要开展教育运动。应该充分支助和扩大双语教育，更好地在农村地区保证获得土地的机会并扩大对基本服务的公共投资。

63. 危地马拉还需要更加认真的努力巩固法治，法治改革方案得到了主要财政资源和政治意愿支持，以加强和更新构成刑事司法系统的主要机构。犯罪和不安全是危地马拉的民主和经济前途面临的两大危险。在这种情况下，阻止国家民警的退化已成为全国性的紧急事项。让军队参与维持公共安全，即使作为一项临时措施，也分散对加强文职安全机构的应有注意力。不断地更换警察领导人也有损改革努力。

64. 在危地马拉要忘掉过去的冲突这个时候，它对受害者仍有沉重的债务须要偿还。在历史真相调查委员会报告发表五年后的今天，应该是停止规划赔偿而将赔偿实际付给那些因危地马拉国在冲突期间实行的侵犯人权政策而受害的成千上万受害者的时候了。受害者组织、政府和国会应该迅速行动、本着团结和透明的精神，克服拖延执行的问题。真相和赔偿是一部分必要的回应，但仍然欠缺一项要素，那就是正义。调查和惩处那些对灭绝种族行为和其他危害人类罪行应负责任的人是否取得进展，将仍然是衡量危地马拉人权进展的一项标准。

65. 税收改革不能再推迟了。危地马拉需要一个具有足够资源的能够运行的国家，可以在保健、教育、安全和司法方面进行主要的公共投资，并制定政策，帮

助其人口一半以上的民众摆脱贫穷。增加政府收入将尤其须要社会的上层人士作出牺牲和团结一致，他们必须超越个人的狭窄利益，放眼整个国家的利益。

66. 和平协定签订八年后，它继续是全国性辩论的框架，提出了健全而有创见的构想，以处理国家最紧迫的问题。和平协定的宏伟性质有时使人感到气馁，觉得进展似乎总是达不到目标。但危地马拉和平协定把标准定高，将起到作为一个工作方案的作用，在今后几年中保持一直有效。

67. 上一次全国性选举的结果使危地马拉人又有一次新的机会，可以抛弃对抗，更加团结地沿着和平协定指引的道路前进。新政府具有将良好的意愿转变为成果的首要责任。要获得成功也必须有危地马拉所有政党、民间社会组织、新闻媒介和分担实施协定的直接责任的国家各部门的积极合作。

68. 危地马拉签署力求铲除冲突根源的先驱性的和平协定是一个勇敢的决定。这一努力的成功将不仅意味着全体危地马拉人会有一个更美好的将来，而且也意味着捍卫当今世界建设和平努力主流的一个更宏大的原则，即只有在民主、人权、平等和社会正义的基础上才能建设持久的和平。这一远见刚刚开始危地马拉实现。

69. 联危核查团要离开了。联危核查团进行核查、斡旋、技术合作和公共宣传，作出了无数的贡献，多年来帮助提醒危地马拉人注意他们所作的承诺，并帮助国家走向和平道路。如今，这些协定规范着政府的计划、政党的议程和民间社会组织的工作，这些民间社会组织已成为有影响力的实施协定的倡导者。和平进程已经成熟，危地马拉的民主框架已经巩固，足以使其能够通过国家机制和更为标准的国际合作形式，和平地解决未决问题。

70. 联危核查团的离开既不是和平进程的结束，也不是联合国参与在危地马拉建立持久和平工作的结束。联合国系统在危地马拉有重要的作用，它支持政府和民间社会执行和平协定的努力。联合国系统各机构、基金和方案必须继续本着协定的方针，将资金用于仍需关注的优先领域。联合国开发计划署将继续协调这些努力，并以其每年的危地马拉人类发展报告记述它在实施《社会经济问题和土地状况协定》方面的进展情况。联合国人权事务高级专员办事处将随时准备协同危地马拉人继续加强法治和遵守人权。

71. 捐助国的继续监测和支助在今后的一段时期也将是重要的。危地马拉和平进程之友小组和对话小组成员多年来所作的贡献对这一进程是极其宝贵的。在感谢这些贡献和多年来对联危核查团的支持的同时，我想呼吁大家继续参与有关和平协定的项目以及与危地马拉政府就执行和平协定而进行的政治对话。