



经济及社会理事会

Distr.: General
7 May 2010
Chinese
Original: Spanish

2010 年实质性会议

2010 年 6 月 28 日至 7 月 23 日，纽约

临时议程* 项目 2(c)

高级别部分：年度部长级审查

2010 年 5 月 5 日危地马拉常驻联合国代表团临时代办给经济及社会理事会主席的信

我谨借此机会随函向阁下转递危地马拉国家报告，题为“在实现千年发展目标的框架内实行两性平等和赋予妇女权利”（见附件）。该报告可作为陈述我国自愿行动的依据，说明我国在 2010 年经济及社会理事会实质性会议高级别部分一系列会议期间将采取的行动。

在这方面，请将本信及其附件作为临时议程项目 2(c) 经社理事会高级别部分年度部长级会议审查的文件分发为荷。

副常驻代表

临时代办

何塞·阿尔韦托·布里斯·古铁雷斯(签名)

* E/2010/100。



2010年5月5日危地马拉常驻联合国代表团临时代办给经济及社会理事 会主席的信的附件

在实现千年发展目标的框架内实行两性平等和赋予妇女权利

目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 危地马拉妇女状况	4
三. 妇女境遇和从千年发展目标的角度来看两性差距	4
四. 实现与妇女社会地位有关的千年发展目标	8
1. 暴力侵害妇女行为	8
2. 妇女与决策	9
五. 致力于两性平等和赋予妇女权利的立法、政策和方案	10
1. 立法进展和建立机构	10
2. 在促进妇女权利公共政策方面的进展	12
3. 在实施有利于妇女的发展方案方面取得的进展	14
4. 国家采取的措施	16
六. 汲取的经验教训	18
七. 国家的挑战	19
书目	21

一. 引言

1. 危地马拉是一个可从不同角度描述的国家。从地理上来说，危地马拉具有广泛的生物多样性和丰富的自然资源，可是，由于种种自然现象造成的打击，危地马拉又是一个高度脆弱的地方。有四个民族在危地马拉领土内共同生活，因此也具有多样化和复杂的特点：玛雅族、加里福那族、新卡族和西班牙裔/美斯蒂斯索族，彼此之间通过 23 种不同的语言交往。此外，像大多数其他拉丁美洲国家一样，危地马拉在数世纪以来收容了来自世界各地的各式各样移民；他们已把危地马拉作为自己的家园，并且在这一片多元文化和极为混杂的土地上或好或歹地留下他们的痕迹。这就是我国当前的现状。

2. 从政治上来说，危地马拉处于冲突后的环境，是 1985 年新近实行新民主制的国家，在这年通过自由举行的选举，选出首个文职政府。10 年后，即 1996 年签订了和平协定，结束了长达 36 年的国内武装冲突，标志着国家历史新阶段的开始。有关和平协定包括的承诺的基本目标是：在危地马拉建立法治；建立和加强民主制和让公民有机会更多地参与国家事务，但尤其是消除数世纪以来存在的社会、经济、文化和政治排斥和不平等现象，而妇女、土著居民和农村地区居民所受影响最严重。

3. 2000 年订立的千年发展目标在内容上与有关和平协定中的各项专题和目标不谋而合(见框表 1)；此外，它还具有优势，即通过可计量和可比较的标准和指标，说明各国在时间上和与其他国家比较在发展领域取得的进展，跟进国家达标情况。

框表 1

和平协定与千年发展目标的专题对应情况

和平协定	千年发展目标						
	1	2	3	4	5	6	7
土著民族特性和权利协定		✓	✓				
社会经济和农业状况协定	✓	✓	✓		✓	✓	✓
重新安置武装冲突造成的流离失所人口协定			✓				
人权全面协定			✓				
加强民权和民主社会中的军队职能协定		✓	✓				
宪政改革和选举制度协定		✓	✓				
危民革联取得合法性依据协定	✓						✓
实施、遵守和核查和平协定时间表协定	✓	✓	✓	✓	✓		✓

资料来源：自行拟订，国家经济规划委员会秘书处，2010 年。

4. 从 1986 年至今，特别是自签订和平协定后，历届政府为落实这些协定和千年发展目标采取了一系列行动。危地马拉在以前提交给国际社会的报告(2001 年和 2006 年)中记载了这些情况；将在 2010 年 9 月向联合国大会提交的第三次国家报告也会记载有关情况。

5. 然而，危地马拉认识到，就危地马拉的情况来说，实现千年发展目标和实施和平协定一样，首先涉及减少境内仍然盛行的种族和两性不平等、排斥和地区歧视现象。在这个背景下，危地马拉政府在 2008 年主动向联合国经济及社会理事会自愿通报在减少两性不平等现象和实现千年发展目标方面取得的进展。阿尔瓦罗·科隆总统政府重新作出这项承诺，并预先感谢联合国经济及社会理事会分享这一自愿通报的可能性。

二. 危地马拉妇女状况

6. 像其他国家一样，危地马拉妇女的状况、境遇和地位取决于社会、政治和经济关系以及文化模式；这些关系和模式造成不平等、不公正和分等级现象。这是历史进程的产物，依从习俗、常规和惯例描述了社会上为男女指定的角色，结果造成妇女在体制中一直处于不利状况。

7. 就危地马拉情况来说，除种族歧视和地区排斥现象外，还加上性别歧视或三者合并起来，最广泛地从结构上限制妇女享有公民权和发展潜力。在这种环境下，不用多说也完全有理由尽最大努力确保两性之间的机会均等和减少男女之间的差距以及不同种族的妇女之间的差距。这些要求主要列入国家提高妇女地位和妇女全面发展政策(2000-2003 年¹)，这项政策与《北京宣言和行动纲要》及千年发展目标等其他国家文书和国际文书相关，这点将在本文件第二部分说明。

三. 妇女境遇和从千年发展目标的角度来看两性差距

8. 过去 20 年(1990-2010 年)提供的数据表明，尽管情况不利，尤其是在危机时期，危地马拉妇女还是取得了一些进展。其中的一些进展是有更多妇女出现在户口登记册上、有更多竞选公职的妇女候选人、更多妇女参与公共事务，以及有更多土著妇女和农村地区妇女参加政治进程。然而，在条件平等的参与方面、在影响到她们的社区和国家的决策方面，仍然存在明显和不明显的障碍，这种情况对实现千年发展目标构成严重障碍。

9. 从框表 2 可以看出，在大约 20 年内，妇女在千年发展目标方面的情况是如何发展的。同时，大家可以看到，带有“√”符号的指标占大多数，这些趋势表示分列的不同群体取得的进展从微不足道到适度进展。另一方面，打上“×”符号的指标表示消极的趋势，因此需要多加注意，但这并不表示忽略那些取得积极进展的领域。

¹ 危地马拉在 2000 年拟订了有关政策，在 2003 年拟订了《机会均等计划》的目标范围。

框表 2
千年发展目标选定的指标趋势

注解:								
✓	表示指标积极表现方面的差异超过 1%。							
0	表示差异介于 0 和 1%之间。							
×	表示指标消极表现方面的差异超过 1%。	妇 女 共 计	男 子 共 计	土 著 妇 女	非 土 著 妇 女	土 著 男 子	非 土 著 男 子	总 计
n/d	表示这一指标无分类数据。							
-	表示不适用分类。							
千年发展目标和具体目标	指标							
目标 1: 消灭极端贫穷和饥饿								
具体目标 1B: 人人, 包括妇女和青年实现充分和生产性就业和体面的工作	1.5 就业——人口关系 ^a	0	0	0	0	0	0	0
	1.6 每日人均收入低于 1 美元的就业人口比例 ^a	✓	0	✓	0	✓	0	✓
	1.7 自营职业者或家庭企业工作者的就业人口比例 ^a	×	0	×	×	×	✓	×
具体目标 1C: 在 1990 年和 2015 年之间, 将挨饿的人口比例减半	1.8 体重不足的 5 岁以下儿童的比例 ^b	0	0	0	0	0	0	0
	1.9 低于食物能量消耗最低水平的人口比例 ^b	×	×	n/d				×
目标 2: 普及初等教育								
具体目标 2A: 确保到 2015 年任何地方的儿童、不论女童或男童, 都能完成全部初等教育课程	2.1 初等教育净入学率 ^c	✓	✓	n/d				✓
	2.2 初等教育从一年级读到五年级的学生比例 ^c	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2.3 15 至 24 岁男女的识字率 ^c	n/d		✓	✓	✓	✓	✓
目标 3: 促进男女平等并赋予妇女权利								
具体目标 3A: 最好到 2005 年在初等教育和中等教育中消除两性差距, 至迟于 2015 年在各级教育中消除此种差距	3.1 初等、中等和高等教育中女童和男童的比例 ^c	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	3.2 妇女在非农业部门挣工资者中所占比例 ^a	0	0	×	0	0	0	✓
	3.3 国家议会中妇女所占席位比例 ^d	0	-	×	0	-	-	0
目标 4: 降低五岁以下儿童死亡率								
具体目标 4A: 在 1990 年至 2015 年之间, 将 5 岁以下儿童的死亡率降低三分之二	4.1 五岁以下儿童死亡率 ^b	✓	✓	n/d				✓
	4.2 婴儿死亡率 ^b	✓	✓	n/d				✓
	4.3 接受麻疹免疫接种的 1 岁儿童比例 ^b	✓	✓	n/d				✓

目标 5: 改善产妇保健								
具体目标 5A: 在 1990 年至 2015 年之间, 将产妇死亡率降低四分之三	5.1 产妇死亡率 ^b	✓	-	✓	✓	-	-	✓
	5.2 由熟练保健人员接生的比例 ^b	✓	-	✓	✓	-	-	✓
具体目标 5B: 到 2015 年实现人人获得生殖保健	5.3 避孕普及率 ^b	✓	-	✓	✓	-	-	✓
	5.4 青少年之间的生育率 ^b	✓	-	✓	✓	-	-	✓
	5.5 产前护理覆盖率(至少一次诊察和至少四次诊察) ^b	✓	-	✓	✓	-	-	✓
目标 6: 与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争								
具体目标 6A: 到 2015 年制止并开始扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延	6.1 15 至 24 岁的个人的艾滋病毒感染率 ^e	×	×	n/d				×
资料来源:								
^a 国家统计局。2000 年和 2006 年国民生活状况调查。								
^b 公共卫生和社会援助部。全国妇幼保健调查, 2002 年, 2008/2009 年。								
^c 教育部、教育信息系统, 2009 年。								
^d 最高选举法院。《选举记事》, 2007 年。								
^e 公共卫生和社会援助部。国家流行病中心。								

10. 横读框表 2 就可以观察到在实现具体目标方面出现的趋势。在这方面, 应注意与教育、降低婴儿死亡率和改善产妇保健相关的指标的进展“✓”占大多数。

11. 打上“×”符号带有消极趋势指标最多的目标是有关消除饥饿和贫穷、就业、两性平等、赋予妇女权利、艾滋病毒/艾滋病感染率的目标。在与饥饿、贫穷和两性平等有关的目标中, 大家可以看到打上“0”的各项指标, 这点表示有些方面尚未取得重大进展或为了避免出现倒退必须多加注意。

12. 另一方面, 直读该图表可以隐约看到性别内部和两性之间的差距。打上“×”符号的指标可对两性作出比较: “妇女共计-男子共计”; 对性别内部作出比较: “土著妇女-非土著妇女”和“土著男子-非土著男子”。在男女关系方面, 妇女有 3 个不利的指标(指标 1.7、1.9 和 6.1), 而男子打上“x”符号的指标只有两个(1.9 和 6.1)。接着, 在比较“土著妇女和非土著妇女”时, 前者有 3 个打上“×”符号带有消极趋势的指标(1.7、3.2 和 3.3), 而非土著妇女则仅有一个这种指标(1.7)。在男子方面, 也看到消极趋势方面的差别, 这种差别对土著男子不利, 他们有两个打上“×”符号的指标(1.7 和 1.6), 而非土著男子方面这种指标只有一个(1.7)。

13. 根据上文的观察,对所述不同群体普遍造成消极影响的指标是关于自营职业者或家庭企业工作者所占比例的指标。这点暗示劳动市场提供的体面就业机会不但有限,而且迫使有关人员自行谋求变通的工作。这些工作存在于非正规经济部门,因此缺乏社会福利计划。打上发展不佳符号“×”的其他指标涉及营养不良(1.9)、两性平等(3.2和3.3)、艾滋病毒/艾滋病感染率(6.1)。打上发展积极符号“✓”的指标基本上属于教育和改善产妇保健的目标。

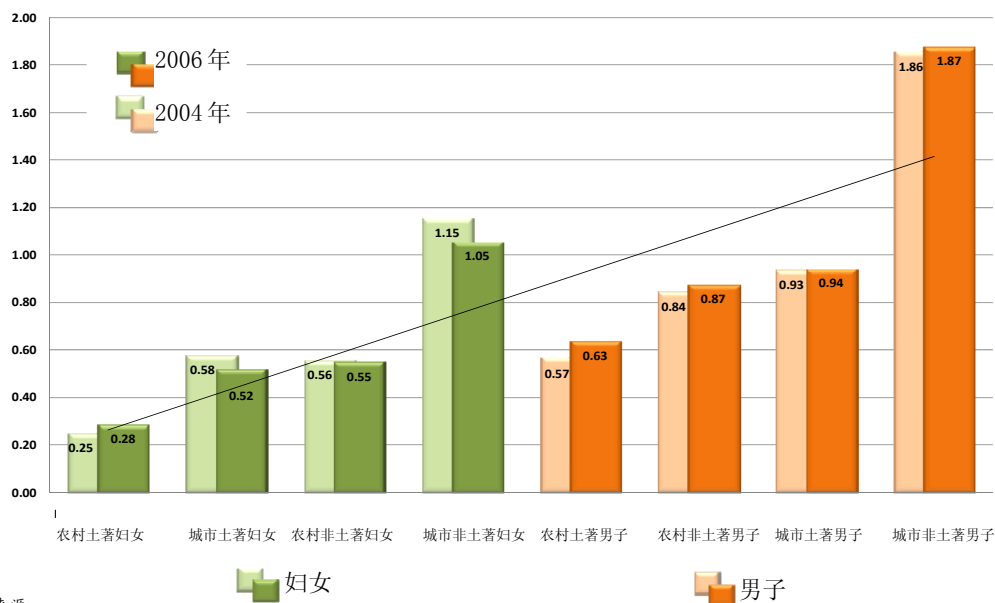
14. 必须强调的是,尽管在有关妇女教育方面的指标取得进展,但在妇女参政和就业方面却进展不足。换言之,尽管在妇女教育和保健方面取得明显改善,但妇女,特别是土著妇女和住在农村地区的妇女在社会中的地位并没有出现重大变化。这里的原因可能是,无论是在经济领域还是在参政领域,仍然存在权利分等级的现象,限制了妇女在平等的条件下充分参与决策的机会。

15. 另一方面,必须注意的是,两性不平等现象并不是孤立存在的;这种现象还与其他方式的不平等现象结合起来——特别是市区与农村地区之间、种族与种族之间的不平等——加剧了人口中某些群体的不利境遇(见图1)。

图 1

按性别和种族分列的 15 至 65 岁就业者

收入/人口比例



资料来源:
2004年国民就业状况调查
2006年国民生活状况调查

16. 根据她们占人口的比例，农村土著妇女的收入比例最低。换言之，农村和种族的特点加剧了两性不平等；从城市非土著妇女仅次于城市非土著男子获得较好收入这点来看就很明显。

17. 此外，还加上男女之间的薪酬差别，这种差别在危地马拉仍然非常显著，因为男子每赚得 1 个格查尔，城市妇女只赚得 69 分、农村地区妇女 63 分，也就是说因居住地区的不同，各比男子少赚了 31 分和 37 分。

18. 在观察某些具体目标和指标的具体模式时，可以看到仍然存在显著差距。举例说，在具体目标 1B：人人，包括妇女和青年实现充分和生产性就业和体面的工作中，关于就业与人口的指标显示，达到工龄的就业妇女不到半数(41.19%)，相比之下，就业男子超过四分之三(76.52%)。² 必须指出的是，这些数据没有考虑到就业素质。

19. 关于具体目标 2A：确保到 2015 年任何地方的儿童、不论女童或男童，都能完成全部初等教育课程，我国无论是在普通一级还是在男女童之间正在实现具体目标。在降低婴儿死亡率的具体目标(4A)方面也出现了相同的趋势。

20. 关于千年发展目标 5：改善产妇保健，有些指标取得了积极的进展，尤其是关于由医务人员接生、使用避孕方法和产前护理的指标；若采取必要措施，这方面有可能实现确定的具体目标。然而，必须指出的是，根据妇幼保健调查的数据，土著妇女获得的产前护理(30%)与非土著妇女获得的产前护理(70%)之间仍然出现显著差别；在使用避孕方法方面也有显著差别：土著妇女为 40.2%，非土著妇女为 63%。³

21. 令我国特别关注的是，根据 2008 年的数据，人口中 15 至 24 岁这一年龄组的人艾滋病毒和艾滋病的感染率增加。与男子的病例比较，妇女病例的增加相当显著，因为在每 10 万名居民中，报告的妇女病例为 20，男子病例则为 15。⁴

四. 实现与妇女社会地位有关的千年发展目标

22. 本章将注重妇女的社会“地位”问题，这是指妇女所处的社会等级和在权力关系框架中所占的地位。在这方面，就危地马拉的情况来说，必须指出，区分这种地位的两个主题包括暴力侵害妇女的社会问题及妇女参政水平低的问题。

1. 暴力侵害妇女行为

23. 如果看不到暴力现象和这种现象对妇女生活、妇女发展机会和妇女在经济、社会、政治和人身上行使自主权产生的影响，对两性平等和赋予妇女权利进行的

² 国家统计局——国民生活状况调查，2006 年。

³ 全国妇幼保健调查，1995 年、2002 年和 2008/2009 年。

⁴ 国家流行病中心，公共卫生和社会援助部。

分析就不够完整。暴力侵害妇女行为牵涉到歧视妇女和限制妇女享有“生命、法律面前和在家庭内部平等、身心健康、公平和有利的就业条件、免遭酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇、人身自由和安全”⁵ 的权利。

24. 这种暴力采取多种形式，其中包括骚扰和长期虐待、心理压力、人身暴力和性暴力，甚至杀害女性这种极端表现。⁶ 在危地马拉境内，暴力侵害妇女行为的现代表现与社会漠视、解决有关问题的机构能力有限和几达 40 年的国内武装冲突有关。

25. 2001 年至 2009 年提供的数据表明，录得的妇女暴力死亡累计案例达 4 602 起(2001 年为 222 起，2009 年达 720 起)。⁷ 大多数案例集中在大城市及其近郊以及非土著妇女占大多数的人口中心(我国南部、东南部和北部)。

2. 妇女与决策

26. 如果不考虑到妇女缺少参与影响社会的决策这方面，就无法说明妇女地位问题。无论是在家庭领域还是在公共生活领域，妇女的观点很重要。然而，由于种种因素，妇女仍然很少有参与决策或取得决策地位的机会。

27. 就危地马拉来说，有关妇女参政的数据没有传达妇女参与各种生活的数据的复杂性。举例说，在共和国议会内部，妇女参政进展情况极为缓慢，人数从 1986-1990 年期间的 7%增至 2008 年的 12%。同时，参加地方政府的妇女百分比也是极低：例如在最近的大选(2007 年)中，妇女只拿下 1.8%的市政府(共有 333 个)和 5.84%的市政府职位(共有 4 035 个)。

28. 尽管出现上述情况，一个振奋人心的数据是，城市和农村发展理事会系统的改革可能打开了一扇大门。⁸ 在 2009 年，有 190 名妇女(其中 53 名为土著妇女)和 861 名男子参加省发展理事会(省发理事会)。⁹ 虽然在这一领域鼓励更多农村地区妇女组织和参与不同级别的体制，但有关努力尚未能充分保障我国的两性平等和实现千年发展目标。

⁵ 拉美经委会。“一个不能多”。从口头到行动：还要走多久？智利，2009 年。

⁶ Aguilar, Ana Leticia。“杀害女性……身为妇女的极刑”。载于《对话》第 44 期。拉丁美洲社会科学学会——危地马拉，2005 年。

⁷ 国家民警，危地马拉拟订防止杀害妇女行为战略基本原则。防止杀害妇女问题委员会，危地马拉，2007 年 12 月；国家民警，规划、战略和机构发展局，2008 年和 2009 年的数据。

⁸ 必须指出，这一系统回应一套法律三部曲，这些法律力求促进公民的参与、社会审计和社区一级的组织。法律三部曲分别是《城市法》(第 11 号法令——2002 年)，《权力下放法》(第 14 号法令——2002 年)和《城市和农村发展理事会法》(第 12 号法令——2002 年)。

⁹ 国家经济规划委员会秘书处。省代表处，2010 年。

五. 致力于两性平等和赋予妇女权利的立法、政策和方案

29. 在我国最近在历史上，妇女权力问题经历了不同的阶段。在 20 世纪 60 年代和 70 年代，一个主导的观念是将妇女作为发展的“受益者”，她们是看不见的公民，更不是政治主体，她们是援助性项目的对象。在 80 年代，这个观念开始出现变化，首先是把妇女作为具有权利的公民看待。这一阶段正好与危地马拉在这一十年期中向民主过渡进程吻合，并与国际一级产生的进程吻合，这一进程的表现是《消除对妇女一切形式歧视公约》、《贝伦杜帕拉公约》（危地马拉签署并批准了这两项公约）、国际人口与发展会议（1994 年）以及一系列妇女问题国际会议，特别是《北京宣言和行动纲要》（1995 年）。

30. 下文说明危地马拉为满足妇女更多的两性平等要求方面的里程碑：

1. 立法进展和建立机构

31. 在该领域必须指出的第一个里程碑是 1981 年在劳动部属下设立了全国妇女事务办公室。在 90 年代，还设立了其他机构，如在人权检察官办公室设立维护妇女权利办事处（1994 年）；维护土著妇女权利办事处（1999 年）；妇女问题总统秘书处（2000 年）和全国防止家庭暴力和暴力侵害妇女行为协调办事处（2000 年）。

32. 在和平进程框架内，¹⁰ 为推动危地马拉妇女现代运动提供了机会。当时的妇女组织集中在大城市，在非土著妇女的领导下，其中大部分是专业人员。然而，在签订了和平协定后，设立了全国妇女论坛（1997 年），这一论坛的组织包括了所有语种的妇女代表，有助于推动在社区、城市、省和农村地区范围内的组织进程，根据种族-文化多样性和其他重要的经验，扩大了两性平等目标和要求方面的议程。

33. 在 90 年代下旬，必须指出的是，妇女组织连同共和国议会作出了种种努力，最后签署了构成规范框架的法律，虽然这一框架仍然不够充分，但处理一些本质性的社会问题，如暴力侵害妇女、妇女的性权利和生殖权利、妇女公民的参与和消除种族主义和歧视等（见框表 3）。

框表 3

有利于妇女的法律和政策按时间顺序的关系，1982-2008 年

日期	提案/法律/政策
1982 年	核准《消除对妇女一切形式歧视公约》
1985 年	将男女之间自由平等原则列入《共和国宪法》（第 4 条）
1994 年	核准《美洲防止、惩处和消除暴力侵害妇女行为公约》

¹⁰ 必须指出，有关《和平协定》，特别是《土著民族特性和权利协定》和《社会经济方面和农业状况协定》载有一些重要的议程以促进妇女的社会、经济、文化和政治权利。

日期	提案/法律/政策
1996年	《和平协定》所载的妇女议程，主要载于《社会经济和农业状况及加强公民社会协定》 ¹¹
1997年	《反对家庭暴力法》
1999年	《尊重和全面提高妇女地位法》以及《民法》中的若干修订案 ¹²
2000年	提高妇女地位和妇女发展政策以及 2001-2006 年机会平等计划，这项文书收集了妇女组织和若干国家机构在十年内作出的贡献 ¹³
2001年	批准《消除对妇女一切形式公约任择议定书》(2002年5月19日第11-2002号法令)和核准《社会发展法》(第42-2001号法令)
2002年	《发展理事会法》，第11-2002号法令。《城市法》，第12-2002号法令和《权力下放法》，第14-2002号法令，这项法律规定妇女在市、省、区域和国家一级的代表权
2002年	《2002-2012年危地马拉妇女全面参与行动计划》，由全国妇女论坛和 SEPREM 拟定
2003年	《国家的语言法》。为只会一种语言的农村妇女提供以自己的语言伸张正义的机会(第19-2003号法令)
2003年	《全面保护儿童和少年法》。为防止非法贩运、劫持、买卖儿童和少年提供保护(第27-2003号法令)
2004年	《防止和消除家庭暴力和反对暴力侵害妇女行为国家计划》PLANONI 2004-2014年 (CONAPREVI)
2005年	《普及和公平获得计划生育服务并将其并入国家生殖保健方案法》(第87-2005号法令)
2005年	《实现和平协定框架法》(第52-2005号法令)，这项法令规定妇女在和平协定国家理事会内的代表权
2008年	高等教育的两性平等政策-IUMUSAC/USAC
2008年	《防止杀害妇女和其他暴力侵害妇女行为法》 《防止性暴力、性剥削和贩卖人口法》
2009年	《普及和公平获得计划生育服务法条例》

资料来源：自行拟订，国家经济规划委员会秘书处，2010年。

¹¹ 虽然有关《和平协定》的内容没有约束力，但其中的一个里程碑是拟订有利于妇女的提案和就这些提案达成一致，国家在这方面是妇女权利的保障者，并且是创造有利于妇女发展条件的促进者。

¹² 例如改变夫妻代表权，即从1998年起，这种权利属于夫妻双方，而不仅属于男子一方。同时，还提出了种族歧视、禁止强迫性兵役和防止性骚扰等专题的法律倡议。

¹³ 全国妇女事务办公室的提案(1990年)和总统夫人社会工作秘书处进行的工作带来的贡献，全国妇女事务办公室和协商理事会(1997-1998年)、全国妇女论坛在妇女经济、社会、法律、公民-政治参与目标方面的提案，以及在签订和平协定后全国妇女论坛在全国的数千名妇女和其他妇女组织的咨询进程。

34. 有一些因素可以说明，尽管妇女在过去数十年获得了更高层次的教育和更多的服务，还是未能实质性地改变她们在社会上的地位和对社会的参与。有关原因在于关于修正案的国家立法尚有待通过，这些修正案无论是在地方范围还是在全国范围内，将为妇女的政治生活打开机会之窗。其中必须指出的是《选举和政党法》修正案，妇女组织自 1997 年以来一直在推动这些修正案，其中的提案是将平等权利行动措施规章制度化，以推动更多妇女参加竞选公职。

2. 在促进妇女权利公共政策方面的进展

35. 如上文所述，有利于危地马拉妇女的政策凝聚与过去 20 年出现的各种综合因素有关：有组织的妇女群体采取的行动；实行民主开放；签署了和平协定；通过具体文书在国际一级取得的进展。这些协同作用为国家方面的行动提供了一个基本平台，以便改善危地马拉妇女的境遇、状况和地位。

36. 最重大的进展是国家提高危地马拉妇女地位及其全面发展政策以及 2001-2006 年机会平等计划，这项政策在 1997 年至 2000 年之间拟订，在 2007 年经过评价，经过更新后直到 2023 年生效。政策的内容收集了全国妇女论坛、其他妇女社会组织和全国妇女事务办公室等政府机构进行的咨询任务(1997 年)。

37. 这一政策方面的其他重大进展是列入了“玛雅、加里福那和新卡妇女协调一致议程”(2007 年)；除其他外，有关的一项成果是明确列入与文化特性和族裔或种族歧视有关的主题，这是一个历来受到忽视的难题。这项政策目前的版本(2010 年)在其战略框架内的规定 12 个干预主题。这些主题在各种意义上完全符合千年发展目标(见框表 4)。

38. 此外，有关政策还根据《北京宣言和行动纲要》确定的原则和特别关注领域，对《尊重妇女和全面提高妇女地位法》内容进行调整、协调和说明。国家已对此作出承诺。不论是在时间方面和在政府不同时期方面，还是在与妇女社会组织的长期关系方面，这一经验在我国是前所未有的，因为政策的整体要素特点体现国家的真正政策。

框表 4

国家提高妇女地位及其全面发展政策与千年发展目标的关系

国家提高妇女地位及其全面发展政策支柱	千年发展目标							
	1	2	3	4	5	6	7	8
经济发展	√		√					
自然资源							√	
教育平等		√	√					
保健平等				√	√	√		

国家提高妇女地位及其全面发展政策支柱	千年发展目标							
	1	2	3	4	5	6	7	8
消除暴力侵害妇女行为			√		√			
法律平等			√					
种族主义和歧视			√					
文化发展		√	√					
劳工平等	√	√	√					
建立机构体制			√					√
社会政治参与			√					
玛雅、加里福那和新卡妇女的文化特性		√	√					

资料来源：根据 SEPREM，国家提高妇女地位及其全面发展政策，2008-2023 年，和千年发展目标正式清单自行拟订。

39. 另一方面，必须指出的是，在过去十年拟订的横向和部门公共政策议程中，约有 50% (44 项中有 22 项) 已按照妇女权利框架明确列入有利于两性平等和族裔平等的准则和行动。

框表 5
包括两性平等和族裔平等准则的横向政策和部门政策

	现行政策	数目
横向	国家提高妇女地位及其综合发展政策，2008-2023 年和睦相处和消除种族主义及歧视公共政策； 全面保护儿童和少年公共政策； 国家全面发展农村政策； 国家权力下放政策； 国家粮食和营养安全政策； 国家人权教育政策； 国家人权政策； 社会发展与人口政策；	9
部门	国家中小企业和微型企业发展政策； 高等教育两性平等政策和计划 2006-2014 年； 保护、协助和照顾国外危地马拉人政策； 农牧业政策 2008-2012 年； 国家林业政策； 教育政策 2008-2012 年；	13

现行政策	数目
反对贩卖人口和全面保护受害人公共政策；	
国家反吸毒成瘾和防止非法贩运毒品政策；	
环境管理框架政策；	
国家水力资源全面管理政策；	
国家文化和体育政策；	
国家非物质文化遗产政策；	
图书、阅读、书写和图书馆公共政策。	
共计	22

资料来源：自行拟订，国家经济规划委员会秘书处，2010年。

40. 这里集合了各种不同因素，例如制定了国家提高妇女地位及其全面发展政策；整体的横向政策和部门政策最后形成了正在得到执行的目标和方案，从而为建立有利于妇女全面发展的行动机构提供机会。这一因素得到标志着千年发展目标的议程的加强，以及得到或通过阿尔瓦罗·科隆总统政府采取的公共政策在国家管理方面当前政治时机的加强。

3. 在实施有利于妇女的发展方案方面取得的进展

41. 除了建立有利于妇女的机构体制规范和公共政策外，还拟订发展计划、方案和项目来帮助创造条件，以缩小男女之间和妇女之间在保健、教育、参与和有权过无暴力生活方面的差距。

框表 6

与实现国家提高妇女地位及其全面发展政策和千年发展目标有关的方案，2000-2010年

国家提高妇女地位及其全面发展政策支柱	千年发展目标	与实行该政策和千年发展目标有关的方案
平等的经济和生产性发展支柱	1	国家应急和经济复原方案(扶助农村应急复原方案) 国家中小企业和微型企业发展方案 我的社区在生产 生产性和农业粮食改造支援方案 我的家庭在进步
自然资源、土地和住房支柱	7	和平源泉方案 饮水和农村卫生保障方案(PASRURAL) 国家防灾减灾方案 减少脆弱性和环境退化方案(PREVIDA) 《生物多样性公约》保护区工作方案(NISP)

国家提高妇女地位及其全面发展政策支柱	千年发展目标	与实行该政策和千年发展目标有关的方案
有文化相关性的教育平等支柱	2 和 3	我的家庭在进步方案 小学教育促成方案 (PEAC) 发展教育核心方案 (NUFED) 共同奖学金方案 开放学校方案 在国家教育制度中普及多元文化和不同文化的双语教育
有文化相关性的全面保健发展平等支柱	4, 5 和 6	我的家庭在进步方案 国家生殖保健方案 (PNSR) 国家性病/艾滋病毒-艾滋病方案 (PNS) 防止艾滋病和吸毒成瘾 (MINEDUC) 领药方案 国家病媒方案, 疟疾次级方案 国家结核病方案 国家减少严重营养不良方案 急性呼吸道感染方案 (IRAS) (ETAS) 水和食物传播的疾病 国家降低产妇和新生儿死亡率方案 国家免疫方案 社区家庭方案
消除暴力侵害妇女行为支柱	3 和 5	防止和消除家庭暴力方案 (PROPEVI) 保护和收容儿童和少年方案 全面援助妇女暴力幸存者中心 (CAIMUS)
文化发展和特性平等支柱	2 和 3	开放学校方案
劳工平等支柱	1、2 和 3	国家应急和经济复原方案 扶助农村方案 我的社区在生产
玛雅、加里福那和新卡妇女的文化特性支柱	3	开放学校方案

资料来源：国家提高妇女地位及其全面发展政策，2008-2023 年，千年发展目标正式清单，2008 年。

42. 必须认识到，框表 6 所列方案并非全部都为实现两性平等和族裔平等规定明确的行动。然而，由于这些方案规定的措施的本质和方案重点放在贫穷或赤贫土著人口占大多数的地区，这间接有助于增加平等和妇女积极参与，不论是作为方案主体还是作为更广泛的群体拟订的行动的直接代理人。在土著人口占绝大多数 (75%至 97%) 和占大多数 (58%至 65%) 地区，2006-2009 年期间实行的社会开支更明

确地证明了这点，因为这些地区的保健和教育社会开支分别增加了 26.2%和 27.9%。¹⁴

4. 国家采取的措施

43. 自从签订和平协定后，危地马拉国家所作的努力旨在减少贫穷、确保粮食安全、提供教育和降低产妇和婴儿死亡率。然而，由于种种原因，进展缓慢：国家机构虚弱；税收太低，过去十年(2000–2009年)的平均税率为 11.3%，2009年为 10.4%。¹⁵ 这方面的部分原因是：社会中最有钱有势的阶层历来抗拒将更多的资源用于国家的发展；公共管理方面缺少透明度以及有关方案和措施缺少重点等。

44. 关于减贫战略，¹⁶ 不同的政府行政当局实施了积极的方案和项目，目的是向妇女，特别是农村地区的赤贫妇女提供收入，以振兴其经济及其社区。根据这一路线，阿尔瓦罗·科隆总统政府的社会团结理事会推动拟订着重地区的部门基本方案，对于那些贫穷和赤贫指数最高的城市给予优先。从地理覆盖和针对的人口方面来说，必须指出的主要方案计有：“我的家庭在进步”；“开放学校”；“共同助学金”；“我的社区在生产”和“共同奖学金”。国家追求的目标是制定社会保护政策，这一进程是这些方案的基础，并且正在逐步取得普及性质。

45. 必须指出，主导科隆总统政府这些方案的执行工作的一项积极要素是，从 2006 年千年发展目标执行进展报告中获得重大收获，因为报告中指出了成本-效益高的政策措施，并且正是通过这些措施拟订了社会团结理事会执行的大部分方案。

框表 7

成本-效益高的公共政策措施与促进千年发展目标进展方案的关系

成本效益高的公共政策*	实施的方案
获得发育检查的五岁以下儿童	有条件的金融转让方案-我的家庭在进步/公共卫生和社会援助部
获得产前检查的孕妇	有条件的金融转让方案-我的家庭在进步/公共卫生和社会援助部
获得产后检查的产妇	有条件的金融转让方案-我的家庭在进步/公共卫生和社会援助部

¹⁴ 国家经济规划委员会秘书处，内部工作文件，2010 年。

¹⁵ 根据税务监管署的中央政府净税收。

¹⁶ 关于这份文件，无法获得有关贫穷与两性平等的更新数据，因此目前正在收集我国贫穷问题的新数据。

成本效益高的公共政策*	实施的方案
有水井或喷泉(联接公共用水网络)的农村(城市)家庭	和平源泉
有厕所(排水管)的农村(城市)家庭	和平源泉
获得保健服务(保健站、保健中心和医院)	公共卫生和社会援助部的具体行动(免费服务、提供救护车、24小时照顾)
入学(城市/农村)	教育部的具体行动(免费服务)
获得学校奖励的小学生	教育部的具体行动(补贴、助学金、奖学金)
父亲的教育程度(父亲越是文盲,子女教育越少)	国家扫盲委员会
获得哺乳方案的产妇	有条件的金融转让方案-我的家庭在进步/公共卫生和社会援助部
获得供电的家庭	改善基础设施行动,国家团结理事会

* 第二次进展报告,千年发展目标,2006年。国家经济规划委员会秘书处。

资料来源:根据社会团结理事会的资料自行拟订。

46. 必须指出是,我的家庭在进步方案通过有条件转让方式,成为我国首次执行的一类方案。这项方案在2008年4月正式启动,至今一共覆盖177个城市,受惠人口约为250万人,其中150万为0到15岁的儿童。¹⁷ 有条件金融转让(TMC)在2008-2009年期间投入了10亿格查尔,设法援助处于贫穷境遇的个人特别是妇女,并着力于儿童的教育和保健。必须指出的是,这项方案与保健和教育公共服务免费政策直接相关,从有关千年发展目标的趋势分析中可以看到,至今在与妇幼有关的教育卫生各项指标方面取得了积极成果。延续这种方案并使其成为一项国家社会保护政策,将有助于增加我国实现千年发展目标的机会。

47. 必须指出的另一项方案是“我的社区在生产”方案,这项方案补充有条件转让的目标,方法是优先向城市家庭特别是农村妇女提供生产信贷。在2009年期间,该方案向70 832人提供了落实生产性活动的技术援助;向32 610人约提供了数达1亿格查尔的信贷额度。

48. 另一方面,特别是在世界经济危机影响的背景下,为了提高生产力和创造就业机会,危地马拉政府拟订了国家应急和经济复原方案以及农村经济发展方案等一些方案。这些方案的目标是鼓励农村和土著人口参加国民经济活动,因为方案的基本目标之一是80%的受益者必须为土著。必须指出,同时还促进妇女参与这些方案,方法是拟订生产性项目、提供信贷和技术援助。

¹⁷ 我的家庭在进步门户网站: <http://www.mifamiliaprogressa.gob.gt>, 2010年5月上网查阅。

49. 为了满足在预防家庭暴力及暴力侵害妇女行为及处理其后果方面的具体要求，全国防止家庭暴力和暴力侵害妇女行为协调办事处(CONAPREVI)协调并执行国家防止家庭暴力计划(PLANOVI)以及建立《防止杀害妇女和其他暴力侵害妇女行为法》规定的全面援助妇女暴力幸存者中心(CAIMUS)。此外，总统夫人社会工作秘书处(SOSEP)协调防止和消除家庭暴力方案(PROPEVI)，这一方案促进国家与民间社会之间采取一项综合的照顾制度，协调一致地反对家庭暴力，其中包括预防、及早发现、消除和照顾家庭成员等行动。

50. 其他主要以妇女为对象的方案包括国家生殖保健方案、国家预防和控制性传播疾病、艾滋病毒/艾滋病方案。第一项方案致力于产前和产后检查、计划生育、宫颈-子宫癌检验，无风险的分娩照料及怀孕和分娩并发症转介等。第二项方案致力于检验性传播疾病和艾滋病毒案例，¹⁸ 特别是孕妇案例，以避免母婴之间的传染。

六. 汲取的经验教训

妇女组织与公共机构之间的联盟；长期而不是间歇的存在

51. 在过去 20 年，我国为促进保障妇女权利和赋予妇女作为公民的权利，取得了重大进展，尽管这种进展还不够充足。在这项进程中，相关的一项战略是在妇女组织和机构之间建立联盟，以利于妇女参与行政、立法和司法机构。这些联盟变成人权规范中的基本议程，表达了构成危地马拉社会的各地区、各民族各式各样的妇女的关注和需要。这些依照相关的政治行动者拟订的议程组成一个主导框架，以加强民主制和改变国家管理的逻辑。

52. 妇女的另一项重要成就是确定了妇女组织参与国家决策空间的机制，如妇女问题总统秘书处(SEPREM)、维护土著妇女权利办事处(DEMI)、全国防止家庭暴力和暴力侵害妇女行为协调办事处(CONAPREVI)、城市和农村发展理事会国家体系、城市妇女办公室以及处理特定专题的领导委员会等。

妇女与其他受排斥群体的联盟

53. 妇女以及土著人民等其他行动者的进入有助于振兴公共领域，带来了新的愿景和新的体制模式，满足了她们长期以来受到排斥的需求；这些需求包括设立了以下实体：维护土著妇女权利办事处、妇女问题总统秘书处、全国防止家庭暴力和暴力侵害妇女行为协调办事处。此外，还要求实施一些合理和有计划、有利于增加透明度、问责和社会审计的规划与社会投资模式及制度。

¹⁸ Chanquin, Victoria 等人。“性保健和生殖保健：我想什么？我作何决定？危地马拉保健服务模式分析。危地马拉的 Medicus Mundi/RENOVI, 2009 年。

国家有利于妇女的行动鼓励新的参与机会

54. 实施的各种方案促进了妇女在社区中的组织进程，首先是符合满足基本需要这一逻辑。然而，有关方案也有助于逐步增加赋予个人和集体的权利，如果能够实现，最终会导致妇女更多地参与社会和政治生活。实际生活中，人们已经观察到社区一级更多妇女有组织的参与，这些参与正在与市政府、省政府和其他社会、政治及经济组织建立联系。这一进展是妇女行使参与权的指标，变成拟订社会发展议程、社区发展项目管理、与地方、省、国家和国际社会行动者的政治对话，以及促进国家服务的重大改革，例如为“我的家庭在进步”方案的妇女受益人取得身份证，这一身份证显示了有关方案的积极外在影响，因为在实际使用方面，这意味到妇女能够在银行系统中获得有条件的转让，可是在战略价值方面，这涉及为她们提供了行使其最基本的公民权利和政治权利的机会。对我国来说，这是一项重要的经验教训，因为在满足妇女尤其是最受排斥者的需要和利益方面，有更多的男女行动者加入。

使妇女对地方政府和地区的参与制度化

55. 由于有了一个法律框架和在地区建立了具体的机构(妇女委员会和城市妇女办公室)以及国际合作方案的支助，过去十年妇女对地方政府的参与有了重大的增加。这些因素的协同作用为提高妇女地位政策、提供服务、培训、方案管理、地方政治的参与或参与的影响力提供了机遇。

在公共政策领域的累积性学习进程

56. 当前为实现千年发展目标实施的大多数方案是以前的进展报告(2006年)列出的明确建议所衍生的。此外，还在国家和国际一级累积了经验和准则，以拟订有利于两性平等的政策、方案和立法；国家在保健和教育领域持续推行了政策，如今这些都使妇女指标得到了改善。这些综合因素有利于我国发挥潜力，以便及时学习、支持和推动发展议程走向正确方向，尽管在这一领域充满了必须克服的重重挑战和障碍。

七. 国家的挑战

57. 持续存在的一些指标表明，情况仍然不利于妇女，因此，必须确定在促进两性平等和赋予妇女权利方面面临的挑战，特别是因贫穷和受排斥而处于种种劣势的人面临的挑战。

58. 必须认识到，虽然总的来说，危地马拉朝着实现千年发展目标和两性平等的正确方向发展，可是对于仍然存在的巨大挑战来说，进展速度仍然太慢。然而，除了正在拟订国家正式报告(2010年)外，初步的分析显示，我国将很难及时达到为2015年确定的各项具体目标。

59. 危地马拉从 2006 年的报告开始指出，危地马拉加速实行速度的关键是起码要适当结合以下三个因素：(a) 有利于加速和包容性经济增长的政策；(b) 人口之间分配财富方面的更佳模式，以减少城市与农村种族和男女之间历来存在的显著不平等和排斥；(c) 加速深化和扩大有关政策，以便：(一) 普及提供基本服务；(二) 普及社会保护；(三) 拟订有利于赋予妇女权利的政策和立法；(四) 拟订防止种族主义和歧视的政策。

60. 然而，尽管当前政府致力于实现千年发展目标和在极贫和赤贫地区大胆地实施了社会保护战略，但近几年不利的经济环境以及我国对增加国家税收一事历来保持沉默态度，大大限制了国家采取有利于发展的行动的能力。在目前以及在今后五年期内，这是我国在实现千年发展目标道路上必须克服的主要挑战。

61. 危地马拉面临的其他挑战是巩固技术和政治，以便更切实有效地管理发展。这方面意味到特别要建立国家政策和方案监测与评价制度。通过行使问责制，这一进程还有助于增加透明度。

62. 在实行千年发展目标方面，为保障两性平等的另一项挑战是如何优化一些公共政策干预领域和方案，这些政策和方案通过有效地赋予妇女权利正视和改变妇女的社会地位。值得一提的政策和方案计有：性健和生殖保健政策和方案；处理暴力侵害妇女行为的政策和方案；有利于妇女的经济自由和独立的政策和方案；消除排斥妇女的知识创造空间的政策和方案。

63. 为国家进行有效的公共政策管理方面的挑战是，必须强化在地区和部门一级确定的规划制度，也必须巩固负责规划的机构间协调机制，以确保有关政策与公共开支之间协调一致。又必须继续努力，联合、协调和适用国际合作，以此作为手段，落实我国政策议程规定的承诺，特别是在提高妇女地位及其全面发展政策中特别令人关注的领域。

64. 最后，有关的挑战是在公共政策议程、法律框架和诉诸法律、机构、文化组织和行政惯例中，使妇女权利纳入主流制度化。这样，国家对两性不平等的对策就完整、一致、多元和可持续。

书目

Aguilar, Ana Leticia(2005年)Femicidio.....la pena capital por ser mujer.
En: Diálogo no. 44. FLACSO-Guatemala, FLACSO-Guatemala。

Chanquín, Victoria et al. (2009年)Salud sexual y reproductiva ¿Qué deseo?
¿Qué decido? Un análisis del modelo de atención de salud en Guatemala.
Guatemala, Medicus Mundi/REDNOVI。

拉丁美洲经济委员会(2009年)。Ni una más. Del dicho al hecho: ¿cuánto falta
por recorrer?智利。

Comisión para el Abordaje del Femicidio(2007年)Fundamentos para la
formulación de la estrategia para abordar el femicidio en Guatemala。

全国妇幼保健调查(2008-2009年)。Principales resultados encuesta Nacional
de Salud Materno Infantil. 危地马拉卫生和社会援助部/国家统计局。

全国妇幼保健调查(2002年)。Principales resultados encuesta Nacional de
Salud Materno Infantil. 危地马拉卫生和社会援助部/国家统计局。

全国妇幼保健调查(1995年)。Principales resultados encuesta Nacional de
Salud Materno Infantil. 危地马拉卫生和社会援助部/国家统计局。

危地马拉政府(2010年)。Informe Presidencial, segundo año de Gobierno. 危
地马拉。

国家统计局(2006年)Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. 危地马拉。

同上(2000年)。Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. 危地马拉。

同上(2004年)。Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. 危地马拉。

内政部、国家民警、规划、战略和机构发展局(2010年)。

Monzón, Ana Silvia(2009年)Las mujeres en el Estado. 在“La formación del
Estado en Guatemala”研讨会上提出的文件。危地马拉, FLACSO-危地马拉, 2009
年10月。

总统规划和方案拟订秘书处(2006年)。第二次进展报告, 2006年千年发展目标。
危地马拉。

总统妇女事务秘书处(2008年)。2008年-2023年国家提高妇女地位及其全面发展
政策和机会平等计划。

电子查询:

<http://www.congreso.gob.gt/>

<http://www.mifamiliaprogressa.gob.gt/>

<http://www.osarguatemala.org/marco.htm>
