

**第五十五届会议**

临时议程项目 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****一. 导言**

1. 本报告是根据大会 1999 年 12 月 8 日第 54/99 号决议提出的；大会在该决议中决定授权将原先于 1997 年 3 月 27 日第 51/198 B 号决议内规定的联合国危地马拉核查团（联危核查团）的任务期限加以延长，以便核查团继续核查危地马拉政府与民族革命联盟（危民革联）签订的各项和平协定的遵守情况。大会第 54/99 号决议已延长核查团的任务期限，从 2000 年 1 月 1 日至 12 月 31 日止，并请我就该日以后的和平进程提出建议。

2. 7 月 31 日，我通知大会主席（A/54/950），我已任命耶德·梅雷姆先生为我的特别代表兼联危核查团团团长，接替让·阿尔诺先生——他转任我的布隆迪问题代表。梅雷姆先生的任命从 2000 年 8 月 1 日起生效。

二. 背景

3. 到 2000 年 3 月，联合国直接参与危地马拉和平进程的时间将满 10 年。这个参与是从秘书长任命一名代表作为视察员开始。该观察员负责观察根据 1990 年 3 月 29 日在奥斯陆签订的《以政治方法寻求和平

基本协定》（A/45/706-S/21931，附件三）所进行活动的情况。

4. 联合国的参与是响应当事各方的明示的意愿和整个国际社会对中美洲和平进程所作的承诺，此项承诺始于第二次埃斯基普拉斯会议协定（A/42/521-S/19085，附件）。1996 年 12 月签署了《稳固持久和平协定》（A/51/796-S/1997/114，附件二）使危地马拉走上了朝向设法实现参与式民主、平等发展和尊重人权和文化多样性的进步的途径。和平协定规定了在危地马拉境内推动建立和平进程的框架，联危核查团在此框架内接受了旨在支援此一进程的任务。

5. 危地马拉政府同危民革联于 1996 年签订的各项协定载有涵盖一切领域、合并为一套全面和平纲领的详尽承诺，它们涉及政治、法律、社会、经济、农村、军事、公安、土著人民与人权问题。

6. 《关于执行、遵守和核查各项和平协定时间表协定》（A/51/796-S/1997/114，附件一）强调，对执行进程和加强公众对巩固和平的信心而言，国际核查都是不可或缺的。因此，当事各方已要求应扩大联危核查团的职能至包括核查所有的已签署的协定，而不应

仅仅限于原先只能核查《关于人权的全面协定》(A/48/928-S/1994/448, 附件一)和《关于土著人民的特性和权利的协定》(A/49/882-S/1995/256, 附件)中的人权方面。它们还要求该特派团的职能应包含斡旋、咨询服务和支助服务与新闻服务。此外,当事各方已要求应将联危核查团的任务期间完全符合执行的时间表,即为期四年,或至2000年12月31日为止。

7. 这项《时间表协定》内载的执行日历包括1997至2000年内的三个连续的阶段:(a)危民革联成员的复员、设立委员会以改革司法和选举制度和促进土著权利和立法部门现代化;(b)社会性和生产性投资、国家现代化和权力下放、公共行政改革、农村发展、财政改革、改组公共安全和国防;和(c)进一步发展执行和推动广泛的行政和立法改革。

8. 从1996年开始,当事各方曾预期在四年内可完成执行所签署的《稳固持久和平协定》。从1998年开始,该特派团发现执行进程出现趋缓的现象,到了1999年这个现象更加明显。令人感到鼓舞的是,阿方索·波蒂略总统于2000年1月宣誓就职时曾宣称各项协定是一种“国家的协定”,其政府已承诺必将用一些社会政策来重振和平进程,其中枢支柱就是各项协定。2000年2月,主管政治事务的副秘书长Kieran Predergast先生在他访问危地马拉同新当局会谈时曾满意地注意到人们普遍都支持新政府继续并扩大执行和平纲领内的各项紧迫的承诺。

三. 增进和巩固危地马拉境内的建立和平进程

9. 当事各方由于意识到此项重要纲领的意义和幅度,所以已要求联合国支助巩固和平进程,直至2003年为止。在这个第三个阶段(1998-2000年)内仍待充分完成极多的承诺,从而必须监测各项协定的进一步执行情况,但须特别专注于社会-经济问题、农村发展、民间力量的加强和各类有助于公民参与的论坛。将会根据目前正由执行和平协定后续工作委员会(后续工作委员会)审议中的订正日历执行各项协

定。此项工作的最后完成日期尚未获得,但是,后续工作委员会将会重订各项紧迫承诺的实施时间并且规定最初并未列入协定内的事项的时限。

10. 关于下一个阶段,贯彻委员会已确定了下列各项优先问题:(a)人权和民族和解;(b)军民关系和军事改革;(c)改革司法制度;(d)土著人民和各文化间的关系;和(e)农村发展和社会发展政策。

11. 为了获取赞同此项向联合国提出的正式要求,当事各方已派出一个政府——危民革联联合代表团同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)和联合国秘书处进行了广泛的协商。已商定的是,下一个执行阶段将处理武装冲突的根本起因,例如歧视的社会政策、土著人民被排斥和经济上完全不平等。

12. 已达成极为广泛的共识,即必须继续支助和巩固按照和平协定已经取得的进展。在这方面,该特派团虽然将会进一步减缩其2003年结束的阶段内的行动(该年为选举年),但是,已请该特派团在2001年和2002年内继续其活动,尽管在规模上有所减缩。

13. 在这三年内将会奠定加强联合国系统内的协调和同国际社会其他伙伴的协调的基础,因为它们必须充分将和平纲领纳入其活动。事实上,此一进程始于将这个观点纳入联合国发展援助框架,而且将会继续致力于界定将纳入作为其总括框架的和平纲领的机构间合作机制。

14. 因为直至2003年的执行日历仍待后续工作委员会确定,所以,本报告内载的各项建议都专注于2001年。同样,虽然已在总部和外地同联合国机构与方案进行了讨论,但是,将会更为详尽地拟订并且在未来几个月内确定合作工作安排办法。

四. 执行情况

15. 我在我第四次和第五次核查报告(分别为A/54/526和A/55/175)中曾从巩固迄今的成就及完成尚未贯彻的纲领的观点提及继续和平进程的挑战。执行和平进程上的进展一向不平衡,而且还没有着手

实施和平纲领的主要部分。在这方面，进展已表现于政治制度的力量日增、危民革联已充分融入政治生活以及一些领域内已开展了体制改革，包括建立了新民警和增加了社会支出。

16. 但是，和平纲领的重大部分仍未实现，因此需要国际社会继续在危地马拉工作。该纲领中尚未完成的议题尤其包括：财政改革、选举制度与武装部队的改革和公安方面的特殊问题。此外，仍未解决的问题还包括劳工情况、土著人民情况、住房情况、流离失所的平民和复员人员的重入社会、赔偿问题和民族和解问题。无法有效处理它们的话，就继续严重影响到和平进程的执行。

17. 大会在其第 54/99 号决议中审议了我 1999 年 3 月 10 日的报告 (A/54/853) 并且吁请危地马拉政府考虑到在执行《关于人权的全面协定》方面继续存在的严重缺陷，加倍努力促进人权。该项决议还考虑到 1999 年 2 月的查明历史真相委员会的报告 (A/53/928, 附件) 并且吁请危地马拉政府奉行该报告内旨在促进民族和解的建议。大会强调实现税收指标对可否持续执行各项和平协定至关重要；大会还鼓励危地马拉社会各方和各部门继续致力于设法实现各项和平协定的目标。大会邀请国际社会，尤其是联合国各机构、方案和基金继续将各项和平协定的执行作为其技术和财政援助方案和项目的框架。

18. 1999 年 11 月至 12 月，危地马拉举行了有危民革联作为政党参加的普选，这是签署了和平协定之后的第一次。选举进程涉及全部政治层级，是危地马拉境内建立全民政治制度的重要标记。和平转移政权显示了通往民主和建立参与式政治制度的重大进步。

19. 联危核查团为了执行它核查人权情况的任务，它观察了选举期间政治权利的行使情况，并且注意到选举行政工作有了重大的改善，公民投票人数也稍有增多。但是，该特派团却强调必须对《选举和政党法》进行修正，因为这是和平协定的规定，也是危地马拉境内充分行使政治权利所必要的。1 月 14 日，新当选的总统，危地马拉共和国阵线的阿方索·波蒂略在其

就职演说中宣称，他的政府将会进一步加强民主和民族和解，他还重申必将重视对人权的保护和增进。

20. 联危核查团继续提交关于遵守《关于人权的全面协定》情况的定期报告。1999 年 12 月 21 日，我向大会提交了涵盖 1999 年 1 月 1 日至 11 月 30 日期间的联危核查团关于人权的第十次报告 (A/54/688, 附件)。特派团还在危地马拉境内编制并印发了对该报告的三份附录，所专注的内容为具体的人权案件（包括尚未解决的 Gerardi 案）、侵犯人权事件的趋势，例如暴以私刑处决刑事嫌犯和按侵犯人权行为的类型和犯罪人类型分列的细目统计数字、以及司法制度的运作情况。2000 年 7 月 26 日已向大会提交了涵盖 1999 年 12 月 1 日至 2000 年 6 月 30 日期间的联危核查团关于人权的第十一次报告 (A/55/174, 附件)。

21. 应当赞赏现任政府高度优先重视它对对人权的国内义务和国际义务。波蒂略总统的政府就任以后就确认该国在已提交美洲人权委员会的 52 件案件中的责任。该国还同意寻求按照《美洲人权公约》(圣何塞公约)，以友好方式解决这些案件。此外，8 月 9 日，该国政府还采取了前所未有的、受到欢迎的行动，即它签署了一件解决办法，它不但承认它在 10 件严重侵犯人权案件中的责任，而且还同意提供个人赔偿。总统的人权事务专员还宣布该国愿意签署国际人权条约。

22. 虽然出现了这些正面的发展，但是，似乎正发生了人权情况的质量上的恶化现象：虽然个别的控诉案数目已大量减少了，但人权工作人员、新闻工作者和目前奉派处理过去发生的侵犯人权的案件的危地马拉法院系统中的司法官员却直接因为其工作而受到恐吓、骚扰和威胁。特派团的核查结果显示，一些严重的法外行刑和酷刑案件的主要犯罪者竟然是国家民警；这些民警还参与“社会清洗”运动。

23. 联危核查团还指出，鉴于民政公安机构的显著弱点，所以诸如军事-民政联合巡逻之类的措施并不能象已签署的协定所规定的那样有助于使社会脱离军事化。它们推迟了军队作用的根本改变并且造成无法

加强民政机关。虽然政府曾宣称它打算废除总统的军事参谋团并将改革战略分析秘书处，但是迄今尚未这样做。此外，依然发生有罪无罚的情事，同时，司法机关的缺点仍导致违反正当程序情况激增。政府其他机构的同等级调查有时会妨碍调查工作。

24. 联危核查团在过去一年内已监测了真相委员会于1999年2月25日交给我的特别代表的84项建议的执行情况。因此，议会已宣布2月25日为“暴力受害者日”。该委员会的主要建议之一是设立一个称为和平和融洽委员会的特别实体其成员为一些民间社会团体和政府机构。该委员会将负责贯彻该报告内的另一些建议并且致力于设法实现民族和解，包括从万人坑发掘更多的尸体和寻找失踪者，包括儿童。迄今，议会尚未批准旨在设立和平和融洽委员会的法案。

25. 我提交给大会的涵盖1998年8月1日至1999年10月31日期间的我的第四次核查报告(A/54/526)内载有关于自从通过第54/99号决议之后在执行全部和平协定方面所取得的进展的详细分析。该特派团突出了有必要进行选举、财政、司法和军事改革，还必须特别注意劳工、住房、可持续融入社会和重新安置流离失所者和复员人员等领域内的承诺。

26. 关于教育和保健问题，联危核查团要求增加支出并改善最急迫的问题领域内的服务情况，但须顾及该国人口具有的多文化、多语言和多种族性质。它还鼓励应作出协调一致的努力以增加各不同级别的参与机会和调动更多的资源用于民主化和社会发展。第四次核查报告还载有两个补编，其中一个详细说明执行每一项承诺的情况，另一个则特别涵盖了各项协定所涉及的社会-经济问题。

27. 最重大的成就之一是财务政策领域内的成就，因此，我的涵盖1999年1月1日至2000年6月30日期间的第五次核查报告(A/55/175)对此有所说明。我欢迎确定了《促进和平与发展的未来财政协议》，它构成一个重要的基础来据以开始设法将税捐额同国内总产值的比率从现在的9%增加至2002年为12%，其目的是为了使国家能够增加政府在和平纲领方面的支

出。《财政协议》进程已顺利结合了社会所有的部门，包括私有企业、政党、政府和民间社会团体。目前正在就应如何改变税务级别进行谈判，我乐观地认为相关各方将可达成有助于为和平纲领的基本方面筹得经费的协议。

28. 已按照法令设立了妇女事务秘书处也是一项下面的发展，因为它表现出危地马拉已承诺将会加强协助提高妇女地位的国家机制。关于武装部队，已按照协定作出重大的调动，但是，尚未决定应如何拟定一种有民间社会团体参加的新军事理论。已越来越注意公安问题，它突出了必须进一步改革司法工作，以对抗不惩罚罪犯问题，加强业务能力、培训国家民警和设计包含安全问题咨询委员会在内的总体安全政策。同样亦需要旨在鼓励在国际规范和标准框架内以和平方式解决劳动冲突并可保护集体谈判的机会的各项政策和法律。

29. 我重申必须充分执行《关于土著人民的特性和权利的协定》，因为这是在危地马拉境内实现持久和平的中枢支柱。土著人民历来受到歧视和剥削一向有损其政治权利的行使，从而妨碍他们参与有助于巩固建立和平进程的民主方面的努力。在多文化、多种族和多语言的国家性质的基础上建立民族团结是必不可缺少的。1999年5月举行的全公民投票的结果影响到土著人民协定内载需要修改宪法的规定。因此，必须着手进行新的努力来批准有利于在行使土著人民权利方面取得新进展的法律。

30. 作为其新闻任务的一部分，联危核查团为了传播其核查工作期间所收集的工作结果，已印发了关于危地马拉境内司法制度运作情况的三件专题报告和两件极厚的研究报告。2000年4月印的第一份报告专注于感化制度，载有基于国际标准的建议。2000年6月印发的第二份报告专注于劳动问题，2000年5月印发的第三份报告则讨论土地问题。2000年6月印发的两份极厚的报告标题分别是“危地马拉境内的司法判决：对各法院判决的分析”和“危地马拉境内司法制度的运作情况：对体制模式的分析”。

五. 特派团的结构和员额配置情况

31. 我在我 1999 年 9 月 13 日的报告 (A/54/355) 中曾告知大会 1998 年 12 月 7 日的第 53/93 号决议内所授权的各项改变是如何加强了该特派团执行其复杂任务的能力的。根据上述, 预期提议的改变在 2000 年内对该特派团的区域结构会造成规模不大的变化, 特别是在于将能够更灵活地分配资源而不必改变其各地的部署情况。

32. 关于 2001-2003 年期间, 我建议应缩减行动的规模, 首先应对员额 (国际与国家) 作大量裁判, 以确保 2001 年内可节省大量经费。导致人员的重大改组的原因是执行和平进程的成果引起个人控诉案数目的大大减少。为了确保联危核查团继续主要留驻在易于发生冲突的地区, 将会在不牺牲地域上的涵盖的条件下重新部署各区域办事处和分处。为了确保能在这三年期间内顺利转变成为一个国内驱动的进程, 该特派团正在调整其职能的重点, 以期加强国内行动者, 包括政府与非政府行动者, 因为它们对目前正在执行的, 但却不完全符合和平协定的文字和精神的各种不同的倡议而言实属至关重要。该特派团已改组了它的结构, 将继续协助当事各方, 协助的方式包括斡旋、核查、特别领域内的协助和新闻工作。

33. 该特派团在 2001 年内将改组其外地留驻。不予改变的计有设在科万、危地马拉城、佩滕、克萨尔特南戈、基切和萨卡帕的区域办事处。除了不改变现有的设在坎塔巴尔和内瓦赫的两个分处之外, 将会把设在韦韦特南戈和索洛拉的区域办事处改变成为分处, 由克萨尔特南戈办事处统辖协调其工作。将会把设在巴里拉斯和波普通的分处改为流到式办公室, 并且关闭设法圣马科斯的分处。将不改变原设于科阿特佩克、埃斯昆特拉和马萨特南戈的三处流动办公室。总之, 该特派团将设有六个 (原为八个) 区域办事处、四个分处 (原为五个) 和五个流动办公室 (原为三个)。

34. 因为改组, 以致将大约减少 45% 的政治事务干事和联合国志愿人员人数。鉴于自从签署了各项协定以后所取得的进展的性质和其余的和平纲领的性质, 预

计将会裁减 80% 的军事和警察观察员。还预计将会相应地裁减 40% 的国际和国家行动支助人员。这将导致共计使总部和各区域办事处将减少 45% 的特派团工作人员。

35. 特派团总部的结构仍将包括四个实质领域, 即 (a) 人权; (b) 司法事务; (c) 社会-经济事务、重新安置和归并; 和 (d) 公安和军事事务。此外, 专注于诸如参与、土著人民事务、妇女问题和分权制等我又专题的特别股将会准许对每一主题部分提供投入。新闻外将维持不变。军事顾问处和警察顾问处将并入公安和军事事务项下。将对每一区域办事处配置一名警察观察员, 其余的将调到总部。

36. 为了在建立和平工作的战略指导和业务安排方面都能加强联合国系统内的合作, 联危核查团将会开始逐步将一些由现有的危地马拉境内和平信托基金供资的项目移交给联合国有关机构。但是, 特派团将继续指导核心项目, 以确保它们及时获得执行并且符合联危核查团的总体战略和后续行动委员会所规定的优先事项。为了加强国家能力, 特派团经取得当事各方的同意和意见后, 将会向参与执行和平协定的其他实体 (非政府组织和国家机关) 提供特别技术支援。

37. 这方面的优先领域包括下列各项:

(a) **人权与司法**。人权和司法事务各部门将负责核查当事各方在《关于人权的全面协定》中所规定的优先领域中的人权情况, 然后告知秘书长并且酌情建议应如何改善情况。它们还将专注于同人权顾问办公室和司法机关合作以加强各关键机构并且为特派团在 2003 年内的最后逐步结束而铺平道路。特派团将会核查正当程序的实行情况并将透过各项和平协定所规定的机制提议协助司法制度的现代化、改革和加强。

(b) **社会-经济事务、重新安置和归并**。有关的部门将负责核查《关于社会经济问题和土地状况的协定》、《关于使危地马拉民族革命联盟合法化的基础的协定》和《关于安置武装冲突中离乡背井人民的协定》。它应当事各方的要求, 将提供有助于制订关于住房、教育、农村发展和劳工问题的国家共识和方案

的专门知识和援助。它还将负责核查企业界同社会组织签订的《财政协议》和《政治协定》。

(c) **公安和事务事务**。危地马拉武装部队在其职能和部署上都正在进行转变。预计新的理论将可使它符合和平协定的规定。这个部门将负责核查同《关于加强文职政府权力和部队的民主社会的作用的协定》内某些条款有关的问题。关于公安，这个部门将负责核查国家民警的改组、业务方式与能力以及部署情况，并且提供技术专门知识。该国政府已重申它打算按照所签署的拆除情报机关。这个部门将负责核查这个进程并且在制订关于这些机构的法律规章方面将会提供专门知识。

38. 此外，各特别股将努力处理《关于土著人民的特性和权利的协定》内某些条款方面相互交织的妇女问题与土著人民事务专题。

六. 意见

39. 危地马拉正面临关于它决心履行和平纲领的重大考验。在签署了《稳固持久和平协定》后已在所有政治团体的参与之下举办了首次普选标志着和平进程的新阶段已来到了。在这点上，必须巩固成果，继续实行该项内容广泛的未实现的纲领。联合国依然充分承诺必将完成十年前——当时还远远未签署各项和平协定——既已开始的进程。整个联合国系统都在支持执行这些协定上发挥了重要的建设性的作用。完全遵循和平协定最能够防止过去四年来的主要成就受到损害。在这方面，我希望促请危地马拉政府、各政党与各类工会、土著人民、妇女、商业界、学术界、人权和其他民间社会各组织都加倍努力建设对话的文化并且巩固危地马拉的和平。

40. 因为当事各方无法在 2000 年 12 月 31 日以前完成执行工作，所以后续行动委员会已在调整执行日历。我相信新的时间表将会切合实际情况，而且会受到严格遵守。我要指出，由于推迟执行，这已显示和平纲领如能解决冲突的根本起因，那么，该纲领就能建立使危地马拉社会在质量上能进入民主社会的基础。已同样明确的是，执行进程正面临协定的当事各方无法预料的一些复杂情况；这对整修危地马拉社会已构成一项具有挑战意义的进程。

41. 使我感到鼓舞的是，新当选的危地马拉政府和危民革联都已证明它们坚决承诺必将充分执行和平纲领并且把它作为它们 2003 年之前的政治议程的首要工作项目。下一个阶段对在执行该纲领方面实现深化的机构和立法改革而言是至关重要的。双方都认为，对于完成在四年前就开始的建立和平的多方面的工作而言，联危核查团通过 2003 年以前经扩大后又将会缩减的留驻是至关重要的。联危核查团在这项工作上将会继续同国际社会和联合国系统进行联络。这将有助于为联合国各机构和方案建立稳固的基础，使它们能够在联危核查团任务结束之后仍可专注于各项和平协定的中枢工作。随着包括 2003 年全年在内的该年之前的下一个时期内将逐步界定好更密切合作的方式和机制，这个趋势将会越来越增强。

42. 根据上文各段内概述的各项考虑因素，我建议大会应核可将联危核查团的任务期限从至 2001 年 1 月 1 日为止延长至 2001 年 12 月 31 日为止，但须关于执行各项和平协定内载的承诺方面的进展的定期报告证明这是可行的；还应向该特派团提供必要的资源。

