



第五十二届会议
议程项目 45

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

1. 这是根据大会 1997 年 3 月 27 日第 51/198 B 号决议提出的第二份报告,大会在该决议中决定延长联合国危地马拉核查团(联危核查团)的任务期限至 1998 年 3 月 31 日为止,以期核查危地马拉政府(下称“政府”)和危地马拉民族革命联盟(民革联)签订的协定的遵守情况。大会要求我让它充分了解该决议的执行情况。大会 1997 年 7 月 31 日第 51/198 C 号决议重申了这项要

求。后来,大会 1997 年 12 月 15 日第 52/175 号决议授权延长核查团的任务期限至 1998 年 12 月 31 日为止。

一、 导言

2. 政府和民革联所作出的各项承诺将按照一份时间表(A/51/796-S/1997/114,附件二)履行,从 1997 年至 2000

年,分为三个阶段。本报告说明排定在时间表第一阶段(从1月15日至4月15日)内履行的承诺的贯彻情况,以及计划在时间表第二阶段(至1997年12月为止)内履行的那些承诺的贯彻情况。此外,报告提供了关于政府迄今已采取的措施是否符合各项协定中未列入时间表的一般承诺的资料。

3. 各项危地马拉和平协定包括许多问题。其执行涉及各种参与者。除了政府和民革联——协定的签署者——之外,国家机构在这个进程取得成功方面起着重要作用,这些机构包括议会、司法部和检察官办公厅。有组织的民间社会的相关部门也起着重要作用,它们包括劳工组织、企业组织、合作社、专业协会、土著妇女组织、人权组织和其他非政府组织,以及大众传播媒介。国家机构和民间社会对各项协定的反应以及它们与政府行动的相互作用,对执行进程产生了决定性影响。本报告收集了这种相互作用在和平进程的第一年内所得的结果。

4. 各项和平协定后续工作委员会由两名政府代表、两名民革联代表、一名共和国议会代表、四名公民代表和联危核查团团团长组成。这个委员会一直继续履行其监测和支助职务。在报告所述期间内,委员会将进行斡旋,以便促进按照各项协定设立的各个委员会的工作,并且对政府按照各项协定必须向议会提出的法案进行分析和表示意见。后续工作委员会认识到必须促进社会各阶层最广泛地参与和平进程,因此每月与政府当局和该国各地(上维拉帕斯、奇马尔特南戈、韦韦特南戈、克萨尔特南戈、埃尔基切和圣马科斯)非政府实体的领导人举行会议。这些会议以及为了贯彻各项协定而设立的论坛证明,该国各省对于执行各项协定都很感兴趣,并证明和平进程在创造民间参与的文化方面所起的作用。

二、核查《关于执行、遵守和核查各项和平协定时间表的协定》中所作承诺的履行情况

A. 关于人权的全面协定

5. 这项协定(A/48/928-S/1994/448,附件一)载有一系列一般性和永久性承诺,联危核查团将每半年提出一份特别报告,说明它们的执行情况。核查团关于这个主题的第七次报告所述期间为1997年1月到6月,已于1997

年9月发表(A/52/330)。第八次报告所述期间为1997年7月到12月,将于1998年初印发。《全面协定》也载有按时间表履行的两项承诺。第一项承诺设想开展一项方案,赔偿和(或)协助侵犯人权行为受害者,这一承诺连同查明真相委员会的工作将帮助愈合武装冲突造成的伤害,实现民族和解。和平秘书处就时间表的第一阶段中提出的一项方案的设计开展了协商。迄今与咨询的非政府组织的对话进展不大。只有两个组织向和平秘书处提出关于提议的赔偿方案的分析:危地马拉全国人权协调机构和流离失所人民咨询会议。政府在遭受武装冲突影响的地区进行了较广泛的协商。即使这项方案尚未执行,但核查团欢迎政府将这项努力的重点放在达成共识方面。由于必须重新排定这个方案的执行时间,核查团建议按照迄今已进行的协商的结果加以安排,并且要考虑到查明真相委员会应在1998年上半年提出关于赔偿问题的建议。

6. 按时间表履行的第二项承诺是改善人权顾问办公厅现有的技术和物质条件,该办公厅是宪法指定监督保护人权工作的机构。核查团在其第七次人权报告中说,财政部在1998年概算内最初提议拨给人权顾问办公厅的经费不足以让它执行任务。已核可的1998年预算比1997年预算实际增加了约10%。然而,对于增加数是否足够一直存疑,因为人权顾问办公厅的预算资源有80%用于支付薪金,剩下的20%拨作业务费用。实际上,该办公厅在过去几年的一切投资都由国际赠款支付,这限制了其可持续性。这些限制使它难以矫正当前无法使现有的法律辩护办公室运作以及在1998年设立新的办公室的局面。然而,政府和人权顾问办公厅可以开始双边对话,以便查明各种政府机构可以向人权顾问办公厅提供支助的各个方面。联危核查团的目标包括加强人权机构,它已开始与人权顾问讨论,以便确定核查团可在未来三年与该办公厅加强合作的领域。

B. 《关于安置武装冲突中离乡背井人民的协定》

7. 就这项协定(A/48/954-S/1994/751,附件一)来说,1997年内约有3500名难民返回危地马拉。这个数字比前几年的记录低,表示回返进程将很快结束,特别是就1992年开始的有组织的回返而言。根据墨西哥难民事务委员会在联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)协助下进行的调查,在墨西哥境内但希望回国的危地马拉难民约达6000名,他们可能在1998年内回

国。1997年9月17日,政府代表和难民代表在加速回返进程的承诺的基础上,签署了一项协定,其中规定最迟在1997年12月29日完成愿意有组织地回返危地马拉的人的登记。在冲突最剧烈的阶段,数以万计危地马拉人被迫逃离其社区,但在十五年多之后完成回返进程,确实是一个历史性的里程碑。同时,进程的结束也突出了必须确保回返者和国内流离失所者能参与生产这项较长期的工作。为此目的,协定中所载的安置战略强调必须在安置区内执行可持续发展项目,让当地的所有社区都能受益。它的执行同农村发展综合战略是分不开的,尤其同执行有关土地基金和农村开发银行的承诺是分不开的。

8. 关于安置国内流离失所者的各项特定措施,政府同在山脉抵抗者社区之内组成的国内流离失所者团体于1997年12月9日达成了一项协定,其中规定该社区将迁往正在谈判为其购买的一块土地。也正在为佩滕和伊斯坎地区的抵抗者社区进行类似的谈判。就分散的国内流离失所者来说,已开展新的对话,以便流离失所者代表和土地基金能缔结一项框架协议,由土地基金购买土地安置他们。

9. 尽管一般计划和用于购买土地以安置流离失所者的资金很充足,但要取得土地仍困难重重。由于缺乏可靠的土地登记册和地籍册,而且市场不透明,一旦开始关于购买的谈判就会使土地价格变化很大,加上在一些情况下,跨部门的谈判缺乏灵活性,这些都是先要克服的因素,才能执行所作的承诺。兹建议重订将政府向执行安置协定技术委员会(安置委员会)提交的关于可动土地的研究报告完成的承诺的时间,或将承诺加以修正。

10. 关于离乡背井人民的身份证件承诺,新的《国内武装冲突中离乡背井人民身份证件法》于1997年10月16日开始生效。在其积极方面,应强调下列各点:易于更换身份证;举证责任倒置;可用普通登记簿登记;加快了回应受益者的程序。然而,尚未颁布应用该法律的条例,而且必须收集资料,以便优先在登记册被摧毁的那些地区开展颁发证件的工作。安置委员会在难民专员办事处的协助下,正在全国各地回返的12个市内执行颁发证件方案。

11. 为了承认离乡背井人民和教育推广工作者的教育资格,安置委员会根据联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在1997年9月提出的计划进行了相应的研究,并且向教育部提出了关于这些研究的报告,评价和审

定教育推广工作者的过程将在流离失所者代表提出了可能受益人名单后立即展开。关于核可保健推广工作者的资格,安置委员会要求公共卫生和社会救济部按照为教育推广工作者制订的准则采取行动。该部门尚未答复。兹建议后续工作委员会重新安排履行承诺的这一部分的时间。

12. 离乡背井人民参与生产的问题同执行一项农村发展综合战略密切相关。但是,在遵守协定时,可以而且必须采取具体措施,以改善流离失所者的处境,特别是最脆弱群体的处境。事实上,政府和国际社会已经执行了一系列项目。安置委员会迄今的工作成果不大。目前只在佩滕萨亚赫切执行一个保健项目。不过,安置委员会最近几个月较注意全面发展的问题,并且批准了与这方面有关的几个项目。安置委员会必须尽快完成查明在全国哪些地区开展发展倡议可能有利于流离失所者以及其他贫穷社区的工作。这样,危地马拉就能采取长期的综合行动。

C. 关于设立委员会以查明过去曾使危地马拉人民遭受痛苦的侵犯人权事件和暴力行为的协定

13. 查明真相委员会于1997年7月31日设立(见A/48/954-S/1994/751,附件二),由危地马拉政府以及加拿大、丹麦、美利坚合众国、挪威、荷兰和瑞典等国政府提供总数约达400万美元的捐款供作委员会经费。这笔数额相等于委员会成员估计所需经费的51%。已通过秘书长向大会提出所需的这些经费。

14. 委员会于1997年9月1日展开了最广泛的部署阶段。为了在全国各地收集证据,它在危地马拉城、韦韦特南戈、科万和圣克鲁斯-德基切设立了四个主要区域办事处,并在圣马科斯、巴里阿斯、坎塔巴尔、埃斯昆特拉、弗洛雷斯、内瓦赫、萨卡帕、克萨尔特南戈、波普通和索洛拉设立了10个地方办事处。它还靠一些流动小组的支援。委员会还通过新闻界开展广泛的宣传活动,并借助于一些非政府组织的宣传工作,这些非政府组织利用它们的区域和地方网络进行传播。委员会至今已收到5000多份证词,并得到人民的普遍支持。

15. 委员会在执行其任务时已向政府和民革联提出了一些请求。民革联正逐渐提供合作。委员会成员指出,军队虽然提供了资料并交出了一些军方文件,但其答复

却很缓慢,而且不完整,查阅文件受到限制,所提供的关于军事行动的文件均非关键性文件。这是令人关切的。公正地澄清武装冲突期间所发生的事情是和平进程的一个重要组成部分,也是整个社会的固有权利,特别是受害者知悉真相的固有权利。所有国家机构和社会部门都应作出贡献。军队协助澄清“肮脏战争”年代的真相并了解其机制,对其本身也是有利的。最近几年来的谈判进程不仅是军队和民革联之间建立信任的进程,而且也是危地马拉军队同社会之间逐步建立信任的进程。查明真相委员会的工作提供了一个机会,使已经恢复的军民关系更加巩固。还应该回顾《民族和解法》(第 145-96 号法令)第 10 条,其中责成查明真相委员会“设想一些手段,以便能查明并确认国内武装冲突时期的历史真相,从而防止此类事件重演”;此外,该法令还强调,“为此目的,国家机关或实体应向委员会提供所需的一切协助”。委员会只有很少时间用以完成其法定任务以及实现国内人民和国际社会对它的期望;因此,国家必须加强其同委员会的合作,使委员会的努力取得成功。军队和政府当局均应竭尽全力,促使这个进程顺利完成。后续工作委员会应可协助实现这一目标。

D. 关于土著人民的特性和权利的协定

16. 核查团在关于时间表第一阶段的报告中指出,土著人民组织已作出努力,以期参与执行协定(A/49/882-S/1995/256,附件),并强调受益者的参与是协定得到履行的最佳保证之一。核查团也强调政府决心作出具有历史意义的努力,使国家与土著人民更为接近。这一意见也适用于时间表第二阶段。虽然政府在第二阶段对于土著人民问题所作的承诺与它根据其它协定所作的承诺相比是寥寥无几,但核查团认为这项协定的执行具有极正面的催化作用,既促进土著人民的参与又促使危地马拉社会对其多元文化特性进行反思。应该强调指出,土著人民正日益参与国家生活的各种不同体制和层面。玛雅族代表参加解决土地争端总统办公室、查明真相委员会、后续工作委员会、加强司法制度委员会和妇女论坛就可说明这个趋势。还应指出,土著人民组织都广泛应用这些协定。例子之一就是向议会提交的、有 5 000 个签名支持的关于宪法改革的一项提案。提案的重点是宪法中具体涉及土著人民的有关条款。立法事务和宪政改革委员会、议会土著团体委员会及多党立法委员会都积极参与了关于这一提案的协商和讨论。

17. 在报告所述期间,国家机构都表明日益愿意面对现实和响应一个多文化、多语种司法制度的需要。值得提及以下例子:公设辩护人办公厅、检察官办公厅和司法部都征聘了若干名双语官员;司法部门对习惯法领域的现有研究进行了评估;联危核查团支助进行检察官办公厅土著人民语言口译员培训项目;国家民警学院开办了反映危地马拉国家多族裔、多文化和多语种特性的课程;最后,人权顾问办公厅开展了与土著人民组织协商的进程,以便加强关于土著人民的工作。此外,和平秘书处与危地马拉玛雅人组织协调处也开展了重要的对话,以商讨和平进程的实质方面。

18. 第一阶段期间设立的各个委员会仍继续开会碰头。教育改革联合委员会在开展全国的广泛协商后,确定了改革的基本准则。由于双方的合作态度和后续工作委员会的干预,使一些困难得以解决,终于就教育改革咨询委员会的结构达成协议,该委员会将有教育改革联合委员会的五名土著人民代表参加。正式承认土著语言委员会在组成方面也碰到一些困难,经后续工作委员会进行斡旋后,已恢复开会。该委员会目前正在评价关于按区域承认土著语言并在国家一级正式承认玛雅语的提案。另一方面,圣地事务委员会则规定了确定圣地的准则,并就维持和保护圣地的体制方法提出了建议。此外,它正在研究现行的《保护文化遗产法》,以便提出修正(见 A/51/936,第 20 段)。

19. 至于计划在第二阶段设立的委员会,根据第 267/97 号政府协定,于 1997 年 7 月 10 日成立了土著人民土地权利问题联合委员会。该委员会目前正在分析土地立法。1997 年 9 月 8 日的第 649/97 号政府协定则成立了改革和参与委员会。该委员会目前正在讨论其议事规则。上述政府协定的内容已由和平秘书处与危地马拉玛雅人组织协调处达成一致意见。

20. 关于设置土著妇女辩护处,危地马拉玛雅人组织协调处下属的土著妇女权利常设全国委员会于 1997 年 12 月 9 日向和平秘书处、后续工作委员会、妇女论坛和议会提交了一项经各个语言群组一致商订的法案。

21. 1997 年 1 月 18 日通过的《一般电信法》(第 94-96 号法令)规定通过公开拍卖方式分配无线电台频率,但这样做似乎就不可能依协定为诸如土著文化项目等特定活动保留频率。不过,电信督查专员已表示,督查署

极其愿意执行协定,并提议与和平秘书处讨论所需措施。预期将在 1998 年初寻得解决办法。

22. 鉴于确认习惯法是建立一个多族裔、多文化和多语种国家的最复杂和最重要成分之一,因此国家和土著人民之间必须寻求共识。加强司法制度委员会认定必须承认土著人民解决冲突时所沿用的原则、准则和程序,并承认他们的决定的有效性;为此,必须强调委员会在这方面所作出的贡献。最近对《刑事诉讼法》的修正规定设立社区和平法庭,这些法庭有权适用“各土著社区用以解决冲突的习惯习俗”。应确保在适用这些新规定时,不会削弱在土著人民地区负责奉行土著规范的传统当局的权力。为此,必须同各土著社区进行协商,以选出社区和平法庭法官并确认属于土著社区当局的权限,从而可按照协定的规定使土著社区当局能够阐明正在适用的内部规则。还必须加强目前为执行协定内关于习惯法的全部规定而作出的努力,并在土著人民组织的参与下使这些努力更加协调一致。

E. 关于社会经济问题和土地状况的协定

23. 《社会经济问题协定》(A/50/956,附件)对一揽子和平协定具有特别重要的意义。它阐明了巩固和平同参与、社会发展、土地改革及农村发展和财政改革的关系,也代表了对整个解决争端问题的一项创新贡献。执行这项协定面临两大挑战:争取不同社会及经济部门的合作,并取得可以得到人民支持的迅速具体进展,从而使整个和平进程在政治上得以持续。后者是一项尤其复杂的挑战,因为危地马拉基础设施和社会发展程度都很低,其恢复过程必然是漫长的。

宏观经济状况

24. 初步估计,危地马拉 1997 年的经济和财政状况比 1996 年好:国内的货物生产和服务产出有所增加,通货膨胀降低到一位数,利率和兑换率相对稳定。不过,这些积极的宏观经济成就没有得到国内广大人口的欢迎,他们认为在 1997 年间,该国的经济社会状况以及自身的状况都在恶化。宏观经济出现积极趋向,而人们则大部分持消极看法,这种明显的矛盾现象的原因是:(a) 数以万计的家庭从事自给农业;(b) 公开的失业率很高,尤其是就业不足的比率很高;(c) 价格一般上升(虽然升幅低于前几年),加上名义工资对过去的通货膨胀所作的调整的剩余影响,因此 1997 年工资的购买力有所下降。较高的经济增长率并不足以使劳工员额大大增加。另有两个因素也加强了人们对经济状况的消极看法:政府通

过的新措施将影响 1998 年的消费,如燃料价格上升,而且尽管公共支出有所增加,基本公共服务仍普遍未予改善。

25. 1997 年全年的经济发展证明,迫切需要实施一项战略,具体改善经济增长成果的分配,与此同时保持宏观经济稳定,作为和平进程持续下去的必要条件。各项和平协定确认经济增长与社会发展相互补充。为此,它们强调经济政策应防止失业和贫穷等导向在社会经济上受排挤的进程更加恶化;相反,经济政策应让所有危地马拉人都能最大限度地享有经济增长的利益。

国家改革

26. 时间表的第二个阶段着重于在国家现代化和简政放权以及公共行政和财政政策改革等方面的承诺。这些领域的进展是履行所承担的大多数承诺的先决条件,尤其是在增加公共支出、改进和扩大经济社会基础设施、以及促使民众广泛参与制定公共政策等方面。

27. 1997 年,在制定公共部门新的法律和体制框架方面出现了进展:根据各项和平协定的指导原则核可了一项新的《预算基本法》;《国家承包法》已经修订,并在现代化问题座谈会框架内同社会不同阶层进行协商,随后通过了新的《行政部门法》。就后两项法律的文字和精神来说,可能会在各政治和社会组织和工会之间产生严重分歧。这一情况令人担忧,因为这些改革的成功在很大程度上取决于各方对改革的形式和内容达成广泛的一致意见,这样才能确保改革的持续力。上述各项法律只是国家和公共行政现代化和简政放权进程的开端。因此,仍有可能在主要的政治和社会力量之间就国家改革达成基本协议。

28. 修订《城市和农村发展理事会法》之后,应可成立地方的发展理事会,扩大参加省区两级理事会工作的各阶层人士的范围。对于这项改革,后续工作委员会接受了政府的建议,重订履行这项承诺的时间。重订时间将提供机会,就国家改革的这一重要方面达成广泛的共识。

29. 关于确保理事会系统得到足够资金的承诺,核查团十分赞赏 1998 年分配给社区发展团结基金的预算增加了 22%,基金的资源由发展理事会系统管理。不过,这些发展理事会的运作程度仍然很低,因为全国发展理事会尚未成立,社会各阶层参加理事会的人数寥寥无几,市政技术部门没有运转,用来编写计划或研究的资源十分稀

少,这都限制了它们对发展政策规划以及项目制定的影响力。从各项和平协定的观点看,发展理事会系统应有中央政府、地方当局和民间社会的组织团体的代表参加,它是一种基本手段,确保各界真正参与发展。应向负责发展项目的技术部门和培训系统使用者(尤其是市长和民间社会的组织团体)的活动拨出必要的资源。

30. 全国市政培训方案是实施简政放权政策和促进社会参与的必要手段,但方案的制定和执行却有延误。其原因是促进市政工作研究所与全国市镇协会之间无法达成共识,而且缺少国内资源。为推动这一方案,必须加强有关机构之间的对话,以政府为重点。关于培训方案的内容,增加一个社会参与的成份具有积极意义,虽然社会审计的功能不足。此外,核查团建议设立机制,将社会参与的成份体制化,并纳入区域多样化的标准。

31. 关于公务员专业化和使其工作更有尊严的目标,在现代化问题座谈会的框架内讨论了一项关于公务员的新法案。不过,法案迄今仍未提交给后续工作委员会。因此,委员会须重订履行承诺的时间。

妇女的参与

32. 妇女论坛于 11 月 12 日成立,由妇女论坛协调委员会领导。这项承诺的履行表明,一个全国性的妇女参与机制已经启动,这是该国的一个崭新实体,其中包括所有语种社区的代表和来自社会不同阶层的各省代表。核查团在这方面提供了协助,可以看到妇女论坛带来了巨大的反响。必须加强和扩大在地方和各省一级开放的参与机遇,借以巩固这一进程。

财政问题

33. 关于财政政策,政府于 1997 年致力履行关于社会投资和增加税收的承诺。初步数字表明,1997 年的税收大约为 9%,高于各项和平协定所定的 8.6%。这一结果在很大程度上归因于特别临时团结税产生的额外收入。这种税收征得的款项接近国内生产总值的 1%。在公共支出方面,现有的数字表明比 1996 年有所增加。不过,投资支出方面仍有节余的问题。官方数字表明,执行率为 65%,比 1996 年有所改善,但仍低于 1995 年的水准。

34. 在 1997 年,政府开始实行财政改革,以增加财政税收,提高公共支出的效益。在收入方面,主要目标是增加税收,扩大课税基础,改善财政管理,审查主要税项,但同时不增加企业收入税(企业税)和增值税。

35. 扩大课税基础和改善财政管理的努力包括修订关于企业税和增值税的法律,取消法定的特惠(宪法规定的除外)、豁免、免除和课税扣减,并向议会提出《设立税务监督署法》。为加强对偷税漏税行为的法律制裁,对《财政法》、《刑法》、《刑事诉讼法》和《打击逃漏关税和走私法》都作了修订。

36. 在修正各种税收方面,制订了“贸易和农业公司税”,提高了燃料税和空中离境税,并订正了《不动产单一税法》和《酒精和其它饮料消费法》。

37. 尽管 1997 年的税收指标已经实现,但下列方面仍令人关注:

(a) 1998 年的预定税收目标为 9.7%,低于各项协定规定的 10%。一般来讲,采取的措施不足以履行关于到 2000 年增加税收、其数额至少比 1995 年的 7.6% 多 50% 的承诺。1995 年是协定规定的基年。核查团、国际金融机构和地方实体所作的预测都认为,如果在 1998 年不采取进一步行动,从 1999 年起税收甚至会减少,尤其是因为从 1999 年中开始,贸易和农业公司税将会从企业税中扣除。如果得到证实,这一情况将严重影响是否能够继续在财政上持续执行各项和平协定的问题,而且与为该国的现代化和发展更广泛地调集全国资源的主要目标相冲突。

(b) 实现各项和平协定中有关支出的承诺绝大部分取决于新的财政措施预期产生的收入;因为税收指标若没有实现,这些承诺也难以履行。

(c) 已核可的财政计划并没有推动各项协定要求的税制改革,即建立一个普遍性的渐进税收制度。关于这一制度,核查团强调时间表中的承诺 172 十分重要,其中规定“制定和提出一套方法,评估税收制度是否具有普遍渐进性质,是否符合《关于社会经济问题和土地状况的协定》制订的基本原则”。在采取必要的进一步措施,以便在时间表第三阶段实现各项协定的税收指标时,上述承诺提供了一个机遇,让该国能够在大约 75% 的税收仍依靠间接征税的情况下,使税务负担更加公平。

38. 在公共支出领域里,核查团十分赞赏政府努力把资源转到社会投资,尤其是教育和保健方面。分配给社会服务的总额是 1998 年全部预算的大约 50%。但令人担忧的是,按照政府的估计,1998 年核可的全部预算在实际价值上与 1997 年的订正预算几乎相同。关键是在履行关于公共支出的承诺时,必须尽一切努力提高预算执

行水平,尤其是在社会领域,因为这一领域的预算支出是履行各项协定的承诺的一个基础,但它却一直低于核定的预算。

农村发展

39. 协定确认,如果存在发展条件,则可以使农村民众提高生活水平,和平才能得到巩固。因此,有关承诺设想拟订和执行一项农村发展综合战略。设立新的机构,制订支持农业部门的政策,并在多种民族和多元文化的区域框架内执行这些政策,这些方面都反映进程的复杂性。我们只能从全面的观点来评估进程的演变情况,并确认必然很难达成共识。农民和土族组织、土地所有者协会、政府机构和私营企业等等都必须彼此视为农业部门转变过程中的伙伴。否则,就很难在社会上达成共识,无法使发展的这些不同组成部分同时演变。负责执行农村发展战略的新机构的执行委员会中有企业家组织和农民组织的代表参加。这种做法符合协定的规定,是农业部门中消除冲突的重要步骤。

40. 与一般农业问题及农村发展有关的活动表明,已取得的进展符合执行时间表所规定的指标。在法律和体制方面,目前正在创造基本条件,而且预算的分配也在设想的范围内。现在正通过各种社会基金执行公共农业部门投资方案。可以看出,农业部门的改革也有进展。目前正在执行农村发展投资方案,其重点是供水、环境卫生、主要公路和农村道路、供电和生产项目。

41. 财政部长及农业、畜牧和粮食部长已授权设立一个信托基金,为土地和相关项目提供资金。该基金利用美国国际开发署(美援署)提供的赠款,已开展活动。1998年,政府向该信托基金分配了6 000万格查尔(9 900 990美元)。土地基金法案已提交给后续工作委员会,并将于1998年初向议会提出。议会通过了《改革国家农业发展银行法》。该银行将成为由受益者参加的混合资本银行,并将改名为农村开发银行。另一方面,关于在司法部门内设立农业和环境管理局一事,目前仍在进行协商。兹建议后续工作委员会重新订出履行相应承诺的时间。

42. 土地事务法律咨询和争端解决总统办公室(土地事务办公室)于6月初开始工作,迄今已收到要求协助解决134起土地争端的申请,其中80%处于初步调查和评估阶段。土地事务办公室所进行的分析有助于了解

各种土地情况的多样性,例如产权争端、土地所有权主张、劳工冲突、社区或市镇间边界冲突等等,并且有助于拟订适当的方法。在不低估困难的情况下,这项工作使人们对解决农业部门各种争端的前景有了比较乐观的看法。关于产权争端的解决,1997年最后几个月中,土地所有者、农民组织和政府当局之间开始了修好和谈判的进程,令人感到鼓舞。联危核查团十分重视这个三方进程参与者所表现出的积极态度,核查团相信,它的成功将对整个和平进程产生积极影响。同时,还必须推动解决农村地区劳工冲突的有效机制,而且不应该忽视社区间关于社区或市镇划界的争端,尽管这种争端十分复杂。实际上,卷入1997年最激烈冲突的两个土著社区就是因市镇边界问题而发生对抗,至今还没有找到解决冲突的办法。

43. 土地事务办公室拟于1998年设立流动工作队,并加强中央工作队,将其工作下放。同时,由于政府其他机关也调解土地争端,譬如全国和平基金和难民事务特别委员会,为了避免机构重叠和出现各种不同的解决办法,在工作中应审慎行事。此外,核查团注意到,对于土地争端和所有权主张的案件,界定赔偿方法所需的程序尚未确定。因此,它建议后续工作委员会重新安排履行相应承诺的时间。

44. 关于土地和地籍登记,政府内部目前正在讨论关于必须修订法律的建议,并将于1998年初向后续工作委员会和议会提出这些法案。政府已开始与双边和多边伙伴协调和谈判,为1998年头六个月在试点地区开展全国地籍登记工作筹集资金。议会批准了《不动产单一税法》。这项法律规定了各市镇当局征收这项税款的程序。若干市镇当局在联合国开发计划署(开发计划署)的支助下,已制定并执行了征收这项税款的行政和会计程序。但是,议会通过的案文受到全国市镇协会的质疑。该协会认为,这项法律与其直接相关,但是没有征求其对这项法律的看法。

社会发展

45. 1997年间,政府大力调整社会领域的部门,采用了综合保健系统的新的工作方法,或进行部门改组,譬如住房部。社会领域达到了各项协定中的预算指标;然而,1997年的执行率较低,范围较小。虽然取得了上述成就,但保健领域的工作人员尚未掌握综合保健系统的基本要旨。因此,这项新政策还没有产生成果,例如,免疫接种率较低,可能影响到前几年取得的成绩。

46. 关于药品的购买, 卫生部制定了一份采用公开订约并以固定价格购买 102 种非专利基本药品的清单, 从而消除了一个历来的腐化根源。这些药品由卫生区通过转让系统采购。此外, 在私营部门无法进入或不感兴趣的地方, 将建立一个大众化的社区药房网, 由市镇当局或非政府组织管理, 使民众能够获得价格公平的药品。

47. 1997 年, 拨给教育部门的预算以及按照宪法向危地马拉圣卡洛斯大学和全国识字委员会提供的赠款都达到各项协定规定的财政指标。另一方面, 教育改革咨询委员会已正式成立, 有关委员会土著代表比例的争议已经解决, 目前委员会中包括教育改革联合委员会的五名土著代表。

48. 虽然农村社区和企业中有一些校外培训方案, 但是方案的数目和受益于这些方案的人数很有限。在时间表的第三阶段中, 应在这方面更加努力。另一方面, 公民教育方案已经拟好, 人权教育手册以及关于人的价值的教材已经编制完毕。然而, 只印刷了 1 000 份人权教育手册, 因此, 1998 学年开始时的发行面很有限。到 1997 年 9 月为止, 支助学习方案提供了超过 41 000 个奖学金和 8 500 个学习补助金给人数相同的贫困学生, 这符合教育部的指标。师资和行政人员培训方案仍在执行之中, 但还没有关于 1997 年受训人数的明确数据。

49. 关于住房部门, 依照《和平协定》的要求, 1998 年预算计划将 1.5% 的税收分配给该部门。这笔款项为 1.57 亿格查尔(25 907 590 美元)。通讯部认为, 用这些国内资源加上美洲开发银行的贷款, 在两年内可以解决 100 000 个家庭的住房问题。危地马拉住房基金(住房基金)是负责补贴全部费用的 75% 的实体, 每户的最高数额是 12 000 格查尔。为了鼓励受益者参与, 已决定由住房合作社联合会的一名代表参加住房基金董事会。通讯部所管理的在城市边缘地区的其他住房项目也考虑参与。目前后续工作委员会正在讨论扩大受益者参与住房基金董事会的可能性。

50. 到 1997 年 11 月底, 劳工和社会保障部向议会劳工委员会主席团提交了关于改革《劳工法》的法案。事先已就这项法案同国际劳工关系三方实体所代表的雇主和工人部门达成了协议。这项法案没有考虑到关于进行改革以确认承包商雇用的农业工人的结社形式的承诺。兹建议对工人组织的这一部分承诺开展讨

论, 并重新安排履行承诺的时间。尽管已经精简了批准工会的程序, 但组织工人的运动仍然岌岌可危。例如, 在开始采取集体行动时, 就会出现反工会的手段。这可能也是工会要求得到承认的申请减少的原因。

51. 劳工视察事务的权力已经开始下放, 预期在 1998 年初完成这项工作。目前还无法对加强监测劳工规则遵守情况的能力的工作进行最后评估。核查团重申其关于时间表第一阶段的报告中的评估, 认为如要履行协定所规定的承诺, 严厉惩治违反劳工法的行为, 则必须采取法律措施, 通过劳工视察, 加强劳工部的强制能力。

F. 《关于加强文职政府权力和武装部队在民主社会的作用的协定》

52. 这项协定(A/51/410-S/1996/853, 附件)提出了一个全面和现代的安全概念, 根据这一概念, 一个民主国家内的国家安全与人民的财政、法律、社会和经济安全是密不可分的。这不仅仅是指国家活动的司法、刑法和政治方面, 它也包括政治、经济、社会和文化权利及义务的行使、司法制度的适当运作和对人权的尊重。这些因素, 形成了真正法治下的不可或缺的整体。

53. 在时间表第二阶段, 在实现关于司法问题、公共安全、军队人员的裁减和复员等承诺方面取得了进展。另一方面, 关于安全问题咨询委员会、国家情报机构以及新的《武器和弹药法》和《公务员制度法》等方面的承诺尚未兑现。

司法

54. 除了努力履行与司法有关的承诺以外, 各机构和政党都更加坚决要深入推动体制改革和改进司法部门各实体间的协调。在打击犯罪和私刑现象方面所面临的严重困难使舆论更加坚信改革的必要性和迫切性。已就司法、体制责任和改革司法部门所需的主要变革进行广泛的辩论, 而加强司法制度委员会和司法机关现代化委员会趋于一致的工作则充实了辩论的内容。最高法院也加入这一进程, 为宪政改革提供建议, 核可了《司法机关现代化计划》。该项计划列出了司法系统内部的问题, 提出在五年内完成意义深远的改革。1997 年 9 月, 最高法院、检察官办公厅和内政部签署了一项联合意向书, 就协调司法机关正在进行的改革和现代化工作达成基本协议, 从而设立了司法部门现代化协调

处。该机关将能够发挥潜力,协调各项改革倡议,成功地建立具体机制,在上述三个机构领导下制定联合计划和行动。这些活动已在过去几个月内在培训和信息领域开展。预期将扩大这些活动,以涵盖打击劫持或贩毒活动等紧急事项,因为事实证明,加强这些领域的效率取决于法官、检察官和警方之间更密切的协调。

55. 关于司法部门的宪政改革,除了行政部门提出建议外,议会也收到了其他方面的提案。在这些提案中,最高法院和加强司法制度委员会的提案尤其具有重要意义,因为它们除了内容在很大程度上一致外,还融入了协定的基本方面。关于法律改革,通过一项法律订立司法系统职业公务员制度的进程已到了后期阶段。一个有两名最高法院法官参加的委员会拟订的一项草案得到了加强司法制度委员会的赞许,目前法院全体会议正在对草案进行研究,以便在宪政改革核准后即予提出。

56. 加强司法制度委员会制定了一个广泛的专题议程,其中列有协定所规定的最低标准。在委员会的这些活动中,尤其应提到在首都和内地各城市举行的公开听证,以收集民间社会各部门代表提出的建议。1997年8月,委员会向议会及和平秘书处提交了司法制度宪政改革的提案。委员会还就《公设刑事辩护处法》和《刑事诉讼法》修正案提出了看法。此外,委员会在向后续工作委员会提出报告后,要求将其任务期限延长六个月。这项要求经1997年9月5日第651-97号行政协定核可。目前委员会正在进行下列工作:起草关于司法系统职业公务员制度的说明;在诉讼程序中普遍采用证言;将司法制度内的管理职能和司法职能分开;分配财政资源;确定有关司法系统公务员制度的法律内容;处理司法制度内的腐败和恐吓问题。

57. 关于订于在时间表第二阶段履行的承诺,1997年12月5日核准了设立公设刑事辩护处的法律。尽管该项法律与后续工作委员会核可的法案不同,但是它基本上符合协定的要求和加强司法制度委员会确立的指导原则。

58. 关于司法研究学院,《司法机关现代化计划》的一项优先工作就是使司法培训制度化。在此范围内,司法研究学院于1997年10月任命了一名新院长,最高法院要求他评估学院及其工作人员的业绩,以便详细制定一份工作计划,从1998年1月开始执行。最高法院已指定一个由五名法官组成的联络委员会负责密切注视在加强学院方面所取得的进展。

59. 关于加强检察官办公厅培训股的问题,1997年9月开始采取新的教学形式。圣卡洛斯国立大学将承认这一课程为研究生一级。但是,培训股与督导机构之间没有一统一的标准,而且协调不足,从而损及提高检察官专业水平的目标。

公共安全

60. 在履行关于公共安全的承诺方面,面临着一个特别困难的局面。一方面,从前的国家警察的专业、教育和组织水平很低、在人民中没有威信,而且十分腐败,因此必须作出努力,彻底重建和清理民防保安部队。另一方面,迫切需要打击犯罪,担心出现权力真空以及因解散国家警察部队而产生其他危险,政府为此选择了一项战略,将迅速再训练国家警察成员和培训新警察的努力结合起来。在此情况下,这是一项极为复杂的挑战,因为既要应付短期的紧急需要,又要为建立一支能够得到民众尊重的高度专业化国家民警队伍奠定基础。

61. 鉴于公共治安不好和国家民警目前的限制,各部门都要求军队参与国内安全事务。命令军队介入打击犯罪行动的决定表明,除其他外,必须将排级规模的军事单位部署在签订各项和平协定后已停止使用的军事设施。尽管目前的立法容许这样的介入,但是本着协定规定加强文职政府权力的精神对其加以明确的管制是十分重要的。这样做是必要的,因为除其他外,应消除人们可能产生的疑虑,认为军队的介入会倒退到军队把持文职事务的年代。1997年11月20日提交议会的关于这一事项的法案没有响应上述精神。管制利用军队执行公共安全任务的法律除其他外,应规定(a)这一措施的过渡性,在国家民警全面部署后即终止;(b)内政部在使用军事人员的模式方面的指导作用;(c)军事人员在支持纯警务时可以行使的职能。此外,必须考虑到军队的介入对该国受武装冲突影响最大的地区实现民族和解的进程可能产生的消极影响。

62. 对警察部队改组的核查包括宪政、法律和内部条例方面;以及国家民警成员的挑选、培训和部署。关于宪政方面,核查团感到鼓舞的是各项和平协定规定的与国家民警和军队职能有关的宪政改革提案得到多党派委员会的赞许。关于国家民警的规范框架,后续工作委员会建议对《警务基本法》作出一系列修订,使其符合协定的内容。这些修订尚待议会审议。此外,完成国家民警规范框架的工作继续进行,一些条例已予核准,并将由后续工作委员会进行评估。

63. 关于挑选和培训新的警察部队, 核查团欢迎危地马拉当局愿意向警察学院提供适当的基础设施, 并开始对导师及其他教职人员的培训。但是, 在挑选国家警察人员参加再训练课程以及在挑选参加国家警察学院初级基础课程的申请者程序方面发现有严重弊端。这些弊端包括花钱买学位的贿赂例子, 以及同意接纳不符合要求的申请者的其他不当行为。为了消除这些弊端, 当局采取了一系列行政和纪律措施。总之, 迄今发生的这些事件表明必须赋予国民警察真正的权力, 以便进行及时的调查并实施行政制裁。在此情况下, 核查团向政府提交了其对再训练课程的评估, 其中重申必须改进挑选程序和课程。另一方面, 由于警察学院提供的课程较短, 国家民警成员在部署后应继续其专业化和培训进程。

64. 在本报告所述期间的一项重大发展, 就是在首都和佩腾省开始首次局部部署国家民警。这一部署在公共安全和改善社会与警察之间关系方面发出了积极的信号。发足工资以维护警察工作尊严的承诺已经兑现, 这有助于改善国家民警的职能, 而这一点已得到证实。国家民警的基础设施和设备仍然不足, 特别是在办公室设施、武器和适当的通信系统方面。为此应予强调的是欧洲联盟将提供 3 400 万美元的资金, 定于 1998 年 3 月开展一项弥补这些不足的项目。

65. 政府宣布将于 1998 年初开始部署参加国家民警开办的为期六个月的初级基础课程的第一批毕业生。这一事实反映在警务人员的培训方面取得了重大进展。属于伊克西尔族裔的大约 40 名警察将部署在埃尔基切省。应在其他地区推广这一积极经验。这有助于在新的警察部队中反映危地马拉的多文化、多族裔和多语种特征。

66. 由于公共治安不好, 警察部队的改组具有非常重要的作用。民众能否坚持和平进程在很大程度上取决于新的警察部队在打击犯罪方面所取得的成果。为此, 有必要维持国家对此项目的承诺, 而且建议国际社会继续全面支持这一努力和改革司法部门的所有努力, 以及加强负责公共安全的所有机构间的协调。

67. 关于设立安全问题咨询委员会, 负责协助政府执行有关安全的整体概念, 后续工作委员会接受政府关于在 1998 年第一季度开始执行的要求。

情报和情报机构

68. 巩固文职政府权力的必要组成部分, 是改组迄今为止集中在军队的国家情报机构的权能, 并由议会加以监督。就此问题采取的一系列措施包括设立一个附属于总统府的战略分析秘书处, 并在内政部设立民事情报司; 通过法律, 规定由议会监督情报机构和有关国家安全情报的保密和解密; 对非法拥有文件和档案的行为实行刑事制裁。后续工作委员会已核准政府关于在 1998 年第一季度提出上述一系列措施请求。

69. 订于 1997 年执行的与军队有关的承诺包括: 向议会提出关于改变宪法规定的军队作用的提案; 将军队兵员减少 33%; 遣散志愿民防委员会(民防委员会)和巡回军警(根据国防需要)重新部署军事单位; 减少军事预算, 并将军事设施和机关转为民用。行政部门推动了宪政改革, 赋予军队维护国家主权和领土完整的作用。议会和多党派委员会正在研究这些宪政改革提案。

军队

70. 军队与和平秘书处合作, 向检查团提供各种文件和组织编制表, 据此核查关于军队裁员、改组和重新部署的承诺的履约的情况。1997 年 12 月 17 日, 国防部宣布它已超过承诺减员 33% 的指标, 因为现役兵员人数已从 1996 年的 46 900 人减至 31 270 人。核查团将在 1998 年初核查这些数字。

71. 订于 1997 年解散巡回军警的工作分两个阶段进行。1997 年 3 月 14 日已解散其普通警务队, 从而完成第一阶段的工作。在被解散的 699 名人员中, 只有极少一部分人没有利用重新融入社会的方案, 315 人进入了国家民警学院, 136 人加入了监狱管理总局, 100 人被私营保安公司雇用, 33 人参加了全国和平基金的培训班。第二阶段的工作是要遣散 1 722 名特种人员。这项工作逐步进行的; 10 月遣散了 147 名士兵, 11 月遣散了 205 名, 另有 226 名复员人员参加了重新融入社会训练班。1997 年 12 月 15 日遣散了 1 370 名人员而结束了整个进程。为这批人员开设的培训班拟于 1998 年 1 月开始。

72. 关于民防委员会, 虽然核查团收到了关于这些组织的成员涉嫌重新组合的指控, 但它没有充分证据表明这些组织正在重整旗鼓, 或正在改组, 或与军队保持密切关系。经核查, 已证实武器的确如数转交给军队, 并储存在军事基地和作战物资供应站。

73. 关于军队的地域部署问题,政府决心在 1997 年期间根据国防、边防和保护领土及海上管辖权和领空的需要,重新部署军事单位。迄今为止,已关闭四个军事基地(哈拉帕、索洛拉、奇基穆拉和萨拉马)。核查团认为,维持 15 个军事基地会继续保留危地马拉军队在 80 年代对付叛乱活动所采用的显然是按地域部署的办法,而这种部署办法不同于 1961 年武装冲突开始之前部队所采用的办法。核查团确认根据国防进行的重新部署必须按部就班进行,因此建议后续工作委员会重订履行这项承诺的时间。

74. 关于将军事机构、设施和单位转为民用的问题,应提到第 570-97 号政府协定,其中规定从 7 月 15 日起解散军队的专员办事处,而第 861-97 号政府协定则将军事地理研究所改为国家地理研究所。核查团将继续核查军队的其他机构的情况。军队坚称它没有控制任何金融机构或保险机构,其统属的教育、保健和福利机构均符合协定的要求。政府未对分配给军队的电视频率问题采取措施,因此,建议后续工作委员会将该承诺的履行时间改为 1998 年。假如支出不超过 1998 年的概算,而且国内生产总值的增长与预测相同,则这些概算即达到议定的最低裁减指标。

75. 关于由政府代表和民间社会代表组成的一个联席工作组拟订一项新的《公务员制度法》,应该指出该工作组已定期开会讨论法例的内容,并讨论它是否符合协定的要求;已向后续工作委员会提交一项根据协商一致意见商定的法案。后续工作委员会打算在 1998 年 1 月就该法案提出意见。此外,政府向后续工作委员会提交了一项关于武器和弹药的新法案,委员会将在 1998 年初加以审议。

立法机关

76. 关于立法机关职能的承诺,已成立一个议会立法技术支持委员会,作为多党派论坛,以改进、更新和加强立法机关。委员会与各国和非政府组织的专家合作,拟订了全面改革《立法机关内部组织法》的法案,以提交议会审查和核准。委员会审议各项立法草案和法案,监测旨在执行各项和平协定的所有活动,并拟订了一项法案,使这些资料系统化和向大众开放。委员会还根据《立法机关现代化总计划》,组织和管理涉及国家机构和国际机构参与的活动。

G. 关于宪政改革和选举制度的协定

77. 关于这项协定(A/51/776-S/1997/51,附件一),议会立法和宪政问题委员会正研究行政部门提出的宪政改革法案。委员会发起了一场与民间社会各阶层和组织进行的关于改革的广泛辩论。加强司法制度委员会、最高法院、检察官办公厅、律师学会、大学、政党、土著人民团体和各非政府组织等实体和机构都向委员会提出了各种提案,还组织了一系列论坛和会议,使危地马拉社会各阶层人士有机会参加。此外,委员会正拟订一份意见书,促使议会全体会议审议该问题。同时,成立了一个特设多党派委员会,成员包括了议会中的各种政治力量,以讨论现有的提案,并致力通过协商将达成协议的提案提交给立法机关。核查团赞赏多党派委员会作出努力,以求就承认危地马拉国家的多族裔、多文化和多语种特性以及军队的新任务达成共识。

78. 关于选举制度的改革,最高选举审理委员会 1997 年 9 月 30 日通过第 199-97 号协定,将选举改革委员会的任务期限延至 1997 年 12 月 31 日。预计选举改革委员会将在 1998 年 1 月底提交报告。选举改革委员会分析了各项协定所列的最低议程的各点,并致力拟订一项关于选举法的综合法案,以取代现行法律。它还得到美洲国家组织以及民主和选举援助国际研究所的支助和咨询。委员会已研究过的最具创意的提案包括关于政党及其经费筹措的管制、便利公民前往投票站、颁发单一身份证、改变选举时间以便利移徙工人投票等提案。

H. 关于使危地马拉民族革命联盟合法化的基础的协定

79. 初始融合阶段拟于 1998 年 5 月 3 日结束(见 A/51/776-S/1997/51,附件二),在这阶段内,融合事务特别委员会(融合委员会)核可了培训、参与生产性劳动力和卫生等项目。委员会还核拨经费,以便进行下列领域的次级方案:教育、职业培训、居住海外的民革联成员回国、急诊、探亲、分析性别问题和传播协定。

80. 此外,委员会核可经费为大约 450 名最终目的地不明确的前战斗员安排临时住所。在民革联领导人的协调下,并在美洲国家组织和国际移徙组织(移徙组织)的支持下,教育和职业培训活动继续在这些临时住所进行。此外,还举办了认可卫生推广人员资格的课程,并向 50%散居全国各社区的退伍战斗员分发参与生产所需资料。

81. 87%的前战斗员都领了基本的个人证件。核查团继续向在政治系统内和居住海外的民革联成员派发临时证件。后者正在(难民专员办事处)、难民事务委员会和移徙组织的支持下逐渐返回危地马拉。在 1997 年 12 月 31 日这个方案结束时,最初估计的总人数中有 75%已经返回。

82. 对于临时住所的居民来说,融合的一些基本方面,例如土地、住房和生产项目,最近已开始付诸实行,因为他们被认为值得予以优先照顾。由于政府的干预、更明确地界定生产项目以及国际社会的协调及支持,这些住所将能够在 1998 年头几个月内关闭。但对其余的大多数前战斗员而言,前景仍然不明朗。其他次级方案,例如法律援助和家庭团聚等,目前仍有待执行。迄今仍缺乏为残疾人士而设的特别方案,令人感到关切。

83. 融合委员会表现了政治意志,致力使融合进程能够顺利开展,但是它在制订和执行次级方案方面遇到困难。由于前战斗员在集结点逗留的时间太短,复员战斗员分散在全国各地,加上他们之中有些人经常流动,因而难以收集准确的数据来设计方案和执行持续的次级方案,例如教育和培训方面的次级方案。另一方面,吉列尔莫·托列略基金会在组建阶段遇到后勤方面的困难,使它无法与复员人员联系并获得有关他们的资讯,无法查明紧急情况和对它们作出迅速反应,因而造成了不满。融合方案的延误执行使前战斗员处境困难和气馁。他们有些人暂时离开了其目的地社区到别的地区去谋生。这种情况加上融合方案未来的经费始终未能确定,都是令人担心的。尽管后勤方面的某些困难阻碍了援助散居各地的前战斗员的工作,但是 1998 年还是必须在国家和国际两级加倍努力,以便加强融合前战斗员的工作,巩固和平进程的这一关键环节。

84. 联合核查团一直注意民革联成员的安全问题,并调查有关已复员的前战斗员或其家人受侵犯的每一项投诉。调查结果迄今未能确定这一群体是否正受到出于政治动机的侵犯。

85. 1997 年 6 月 18 日,民革联采取法律行动,要将自己变为一个政党。1997 年 8 月 30 日,新政党的发起人通过了关于其组织结构的章程,这支新的政治力量称为“民革联”。它现正在招募党员,以期达到《选举法》要求的人数。

三、意见

86. 在各项和平协定签订一年后的今天,危地马拉近几年来出现的积极趋势有了进一步的加强。这首先反映在多元体制和政治自由的巩固。伴随着这种发展的是日益蓬勃的辩论文化,涵盖了公共生活的许多领域。各项和平协定所产生的参与性委员会、许多新机构的跨部门理事会以及其他关于对话的倡议,例如多党派论坛、现代化问题座谈会和关于如何解决土地冲突的三方讨论等,都对这种演变起了重要作用。促使民革联前战斗员融入社会并将民革联转变为合法政党这两件事之能够顺利进行,没有发生暴力或报复行为,是这个历来充满暴力、两级分化和政治压迫的国家发生了积极变化的另一象征。在几十年的武装冲突中,军队在国民生活中一直占主导地位,但这种地位现在已减弱了。不过此种趋势在公安方面却是例外,因为在犯罪率高涨而警力不足的情况下,社会各界要求军队继续存在。这表明有必要继续致力于加强国家民警。

87. 国内外对于危地马拉社会的多元文化有了更深的认知;土著人民也日益参与国家生活,这都是与执行各项和平协定直接相关的。如上所述,和平进程对这种演变起了促进作用,使民主化进程的这一方面得到加强。与各项和平协定直接有关、而且是为了响应人民的迫切要求的另一项发展是,由有关机构包括司法部门和检察官办公厅负责对司法和公安工作进行深刻改革的承诺已于 1997 年得到进一步落实。最后,鉴于需要把国家工作重点转向社会投资和农村发展,行政部门进行了改组和采取了一系列具体措施,特别是正在建立与土地问题有关的新机制(土地基金、农村开发银行、土地事务法律咨询和争端解决总统办公室、地籍册,等等)。这些行动都是为了实现各项和平协定中最雄心壮志的目标。

88. 尽管在 1997 年作出努力,在时间表第三阶段内将需要重新安排一些重要承诺的履行时间。这些承诺包括:赔偿人权被侵犯者方案;改革和加强发展理事会系统,这是为了促使公民的更广泛参与而进行的国家改革的一个重要方面;设立土地和环境管理局;改革情报机构;建立公务员职业发展制度;最后,根据国防需要重新部署军队。

89. 在和平议程内,财政问题对时间表第三阶段尤为重要。1997 年的时间表将重点放在行政问题上——例如设立税务监督署,并放在法律方面。目前仍然未能预知

已采取的一系列征税措施在 2000 年会产生什么影响。不过,一致认为这些措施不足以实现协定所定的指标,同时人们非常怀疑国家资源在未来几年是否能稳定增长。这些情况使得关于第三个阶段履行的征税承诺尤其重要;设计一套评价税制的全面累进税率的方法,并采取必要的倡议,以期在 2000 年实现各项和平协定所提出的税务目标。落实这项承诺对于各项和平协定作为一个整体能否成功至关重要,也是对基本的历史需要——即调动国家资源来资助社会发展和加强法治机构——的一项响应。

90. 尽管在这一年取得了进展,但是由于治安不好和持续的严重社会经济问题,人民仍然无法更广泛地支持和平进程。这两方面的问题眼前没有解决办法。不过,必须加倍努力,急人民所急,让人民更好地了解各项协定所带来的机遇和提供更多关于履行进程的资讯,特别注意落实对社会债务最紧迫的领域所作的承诺,大大增加人民在不同层次参与的机会,从而使人民对各项和平协定的内容更加信任。

91. 上文已指出,各项和平协定的执行是政府的行动和反应同民间社会主要行动者互动的结果。危地马拉政府和民革联已在最高层次表示它们愿意履行其所作的承诺。诸如司法机构等一些国家行动者的反应是非常积极的。在民间社会,土著人民运动、合作社运动、妇女运动以及许多学术界人士和其他人士都表示强烈支持各项和平协定所设想的改革。要在 1998 年加强和平进程,则明显地意味着必须深化已经开始的改革,加强公共行政的行动,促进和平议程。参与和平进程的国家和社会行动者也必须更加齐心协力。国际社会已承诺支持这项共同的工作。联合国和联危核查团将继续在其任务范围内竭尽所能确保这项工作取得成功。

- - - - -