



## Assemblée générale

Distr. générale  
1er juin 2001  
Français  
Original: espagnol

### Cinquante-cinquième session

Point 43 de l'ordre du jour

### La situation en Amérique centrale : processus d'établissement d'une paix ferme et durable et progrès réalisés dans la structuration d'une région de paix, de liberté, de démocratie et de développement

## Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala

### Rapport du Secrétaire général

1. Le présent rapport, qui est le sixième rapport sur la vérification de l'application des Accords de paix signés par le Gouvernement guatémaltèque et la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), a été établi conformément au mandat que l'Assemblée générale a confié à la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA) dans sa résolution 51/198 B du 27 mars 1997. Dans sa résolution 55/177 du 19 décembre 2000, l'Assemblée a prorogé ce mandat jusqu'au 31 décembre 2001 et m'a demandé à nouveau de la tenir informée. Le présent rapport porte sur la période allant du 1er juillet 2000 au 31 mars 2001.

2. Le 31 juillet, j'ai informé le Président de l'Assemblée générale (A/54/950) que j'avais nommé M. Gerd Merrem Représentant spécial du Secrétaire général au Guatemala et chef de la MINUGUA à compter du 1er août 2000. Je tiens à remercier le chef adjoint de la MINUGUA, M. Juan Pablo Corlazzoli, du dévouement dont il a fait preuve pendant la période au cours de laquelle il a assumé les fonctions de représentant spécial et de chef de Mission par intérim.

3. Dans mon dernier rapport à l'Assemblée générale (A/55/389), j'ai fait part du souhait des parties de voir l'ONU accompagner le processus de paix jusqu'en 2003, j'ai recommandé que l'on commence à réduire les activités de la MINUGUA et j'ai indiqué qu'il fal-

lait, à l'aide d'accords opérationnels, renforcer la coordination entre les organismes des Nations Unies opérant au Guatemala et entre ces derniers et d'autres acteurs de la communauté internationale afin que les uns et les autres intègrent pleinement le programme de paix à leurs activités. Comme suite à ma recommandation, en décembre 2000, les opérations de la MINUGUA ont commencé à être réduites et la Mission, qui fonctionne désormais avec 45 % de personnel en moins à son siège aussi bien que dans ses bureaux régionaux, a modifié son implantation dans le pays.

### I. Introduction

4. En décembre 2000, le calendrier d'application des accords de paix pour la période 1997-2000 découlant de l'Accord relatif à l'échéancier de mise en oeuvre, d'exécution et de vérification de l'application des accords de paix (A/51/796-S/1997/114, annexe I) est venu à expiration. Certains des engagements qui y sont énoncés n'ayant pas encore été pleinement mis en oeuvre ou étant restés lettre morte quatre ans après le début de l'application des accords de paix, la Commission de suivi de cette dernière a établi un échéancier conforme aux principes sur lesquels sont fondés l'Accord susmentionné et l'ensemble des accords de paix, dans lequel elle rééchelonne intégralement l'application de ces accords au cours de la période 2000-2004 et demande instamment aux autorités et à la société de s'employer à la concrétiser.

5. Le 12 décembre 2000 ont eu lieu la cérémonie de signature et la présentation du nouveau calendrier d'application des accords de paix pour la période 2000-2004. Le Président de la République, le Président du Congrès et le Président de l'Organisme judiciaire ont signé le nouveau calendrier et ont déclaré que la pleine exécution du nouvel échéancier, par l'État et la société civile réunis, permettrait de donner un ferme élan au développement démocratique du pays. Ce nouvel engagement en faveur de la paix pris par les plus hautes autorités nationales et réitéré par le Président de la République dans le discours qu'il a prononcé le 14 janvier 2001 pour célébrer le premier anniversaire de son entrée en fonctions est encourageant.

## II. Situation générale

6. Comme je l'ai indiqué dans mes rapports précédents, je suis vivement préoccupé par le fait que la population guatémaltèque bénéficie encore faiblement du retour à la paix, ce qui compromet la durabilité et la solidité du processus de paix en donnant l'occasion aux organisations de la société civile de se mobiliser pour réclamer l'application des engagements en suspens. Je trouve également préoccupante l'aggravation de l'insécurité dans les villes, dont témoignent l'augmentation du nombre des délits, les actions criminelles de certains groupes armés et la persistance de graves menaces contre des accusés et témoins ainsi que d'actes d'intimidation dirigés contre des membres d'organisations non gouvernementales ayant pour vocation de promouvoir les droits de l'homme, des journalistes et d'autres personnalités publiques. Le Gouvernement doit s'acquitter de l'engagement qu'il a pris de protéger les personnes et les organisations défendant les droits de l'homme, de faire en sorte que les magistrats, accusés et témoins ne soient pas soumis à des pressions, et de mener les enquêtes et d'adopter les sanctions et mesures nécessaires pour mettre fin à toutes ces pratiques.

7. Le début de 2001 a été marqué par une crise institutionnelle qui a été déclenchée par des tensions entre l'organisme législatif et l'organisme judiciaire au sujet des conséquences que risquait d'entraîner la modification illégale d'une loi par le Conseil du Congrès. Cette crise s'est aggravée avec la modification de la loi organique relative à l'organisme législatif, puis avec la validation, par la Cour constitutionnelle, du recours en inconstitutionnalité formé par les députés de

l'opposition au sujet de cette modification, qui a incité certains députés qui avaient mené une action en *ante-juicio* à quitter le Conseil du Congrès. Elle a donc déstabilisé les principales institutions démocratiques et le parti au pouvoir, mais elle a aussi incité les partis politiques de l'opposition à se concerter pour harmoniser leurs positions.

8. La situation des partis politiques reste à l'évidence très fragile. Des scissions se sont produites au sein des partis les mieux représentés au Parlement, dont le parti au pouvoir, et un parti dit unioniste et le groupe parlementaire Unidad Nacional de la Esperanza ont été créés. En ce qui la concerne, au cours de la période à l'examen, l'URNG a procédé à une restructuration interne qui a limité ses capacités d'intervention dans les instances prévues dans les accords.

9. Bien que les divergences d'opinion et les manifestations de désaccord entre différents groupes sociaux soient inséparables de l'exercice de la démocratie, je tiens à appeler l'attention sur l'intensité croissante de la polarisation sociale et politique et des conflits à l'intérieur du pays. Au cours de la période à l'examen, les conflits locaux importants se sont multipliés, les lynchages se sont poursuivis et différents types de groupes armés ont commis des crimes graves. On ne peut que se féliciter à cet égard de la récente création de la Commission nationale de règlement des conflits, dont j'espère qu'elle obtiendra tout l'appui politique et technique nécessaire pour s'acquitter de sa tâche de manière appropriée, mais il faudrait veiller à ce que l'on ne se serve pas de cette commission comme d'un substitut à la nécessaire présence d'institutions fortes et efficaces capables de régler les problèmes de sécurité publique et de développement économique et social qui sont à l'origine de la recrudescence actuelle des conflits.

10. Au cours des derniers mois de la période couverte par le présent rapport, l'opinion publique a été ébranlée par les accusations de malversation de fonds et de corruption dont de hauts fonctionnaires ont été la cible dans la presse. La crise financière qui a frappé des banques importantes et le sauvetage de ces dernières par l'État ayant défrayé la chronique au même moment, divers acteurs ont mis en doute la capacité du Gouvernement de respecter ses engagements en matière de paix en arguant du fait qu'il ne devait plus disposer des liquidités et crédits budgétaires nécessaires.

11. En février, l'éventualité d'une crise institutionnelle a suscité une profonde inquiétude qui a pris diverses formes. Dans ce climat d'incertitude, diverses entités sociales du Gouvernement et de la communauté internationale ont commencé à réfléchir sur les moyens de renforcer la démocratie et d'appliquer les accords de paix. Afin de contribuer à dégager un consensus sur ces accords qui puisse rallier une partie importante de la population, la MINUGUA a organisé à la demande des parties une série de consultations d'où il est ressorti que certains secteurs de la société étaient plutôt disposés à unir leurs efforts relativement à certaines questions. En permettant la mise en oeuvre d'engagements aussi importants que ceux visant à provoquer les changements structurels nécessaires pour favoriser un développement économique et social durable, obtenir la participation des citoyens, renforcer le système politique et moderniser l'État démocratique, ce consensus fournit l'occasion de consolider les acquis en matière de paix et d'en assurer l'irréversibilité. Parmi les engagements ponctuels à mettre en oeuvre et à consolider, on citera la réforme de l'éducation, la promotion de la participation grâce à la réforme de la loi relative aux Conseils de développement, la promulgation de la loi sur les registres cadastraux et les engagements énoncés dans l'Accord relatif à l'identité et aux droits des populations autochtones (A/49/882-S/1995/256, annexe) qui sont restés en suspens.

12. Dans le cadre des consultations susmentionnées, les partis politiques représentés au Parlement se montrent disposés à faire progresser l'examen des grandes questions relatives à la paix restées en suspens. Je tiens à souligner qu'il importe que tous les partis politiques s'engagent activement et sans restriction à appliquer effectivement l'ensemble des accords.

13. Je tiens aussi à souligner l'intérêt des réunions qu'une large gamme d'organisations et de dirigeants autochtones ont organisées récemment en vue d'établir un programme de base concernant la mise en oeuvre des engagements énoncés dans l'Accord relatif à l'identité et aux droits des populations autochtones. Redonner l'impulsion nécessaire dans cet important secteur sera un moyen essentiel de progresser dans l'application de l'Accord.

14. Je me réjouis que les plus hautes autorités de l'État continuent à évoquer les accords de paix dans leurs discours, mais je suis préoccupé par le manque de progrès accomplis dans leur mise en oeuvre. Au cours de la période considérée, le Gouvernement a été lent à

opérer la transition et à relever les fonctionnaires des institutions centrales chargées du processus de paix. Il a été lent également à formuler ses politiques et c'est seulement à la fin de 2000 qu'il a élaboré des politiques sectorielles, dont l'application vient tout juste de commencer.

15. Comme le montre le bilan global des accords, la réinstallation durable et l'incorporation définitive des démobilisés sont encore insuffisantes et la stratégie intégrale de développement qui permettrait à ces derniers de s'insérer durablement dans la société fait toujours défaut. De grandes disparités en matière de développement social subsistent entre les populations autochtones et les populations non autochtones, entre les zones urbaines et les zones rurales, et entre les deux sexes. Il faut absolument que le Gouvernement les atténue en améliorant l'accès aux services et en faisant en sorte d'accroître les revenus des plus pauvres. En revanche, des indicateurs comme l'espérance de vie, la mortalité infantile et l'alphabétisation ont continué de s'améliorer, mais ils exigent encore beaucoup d'efforts.

16. Le fait que le Gouvernement a formulé des politiques dans des domaines comme l'éducation, le logement et la santé, en consultant parfois la société civile, représente un progrès sensible. L'application de ces politiques exige non seulement que les ministères assument leurs responsabilités, mais aussi qu'ils se concertent pour avoir une vision globale des besoins du pays et établissent un plan d'aménagement du territoire avec la participation des acteurs concernés.

17. Pour permettre au pays de se développer économiquement de manière durable, les accords ont prévu des réformes juridiques, institutionnelles et financières grâce auxquelles l'État pourra consolider ses acquis en matière de démocratie, de décentralisation et de participation. Le bilan dressé dans ces domaines montre que la formulation des politiques nécessaires pour assurer le développement économique du pays et la mise en place des institutions capables d'en assurer l'application ne font que commencer et n'ont progressé que sur certains points.

18. La modernisation de l'État est l'un des objectifs centraux des accords de paix. Celle du système judiciaire, en particulier, est fondamentale. La Commission de renforcement de la justice, qui a été créée en application de l'Accord relatif au renforcement du pouvoir civil et au rôle de l'armée dans une société démocratique (A/51/410-S/1996/853, annexe), a procédé à une

évaluation approfondie et participative de ce système qui a donné lieu à une série de recommandations importantes tendant à le réformer. La Commission de suivi et d'appui au renforcement de la justice, qui est devenue une instance de dialogue importante entre la société civile et les organismes publics et s'acquitte de sa tâche de manière louable, a examiné des questions telles que l'accès des populations autochtones et des pauvres à la justice, la professionnalisation du personnel judiciaire et le budget de la justice. Au total, cependant, aucun progrès structurel important n'a été accompli, en particulier en ce qui concerne les enquêtes sur les violations des droits de l'homme – celles qui ont les plus grandes répercussions sociales notamment –, dont l'aboutissement aiderait la population à retrouver confiance dans le système judiciaire.

19. Pour ce qui est des engagements concernant la sécurité publique, la réforme de la police et la reconversion de l'armée, leur mise en oeuvre se heurte aux problèmes d'une société en transition entre la guerre et la paix. On continue en particulier à invoquer l'insécurité et des insuffisances de la police civile nationale pour continuer à faire jouer un rôle actif à l'armée en matière de sécurité. Il y a là un recul dans la démilitarisation de la sécurité publique qui ne favorise ni le renforcement du pouvoir civil, ni celui de la police, lequel est pourtant indispensable pour qu'elle puisse remplir sa mission de manière adéquate.

20. La mise en oeuvre des engagements relatifs à l'armée est inégale. Elle a progressé dans des domaines importants comme ceux de la reconversion et du déploiement, mais elle est restée au point mort dans ceux concernant le renseignement militaire et la formulation d'une nouvelle doctrine militaire. L'éventuelle collusion entre d'anciens comités de volontaires de la défense civile et l'armée est également inquiétante. La MINUGUA vérifie les allégations selon lesquelles des contacts isolés auraient eu lieu entre des officiers d'active et d'anciens membres desdits comités et ces derniers auraient participé à des opérations de sécurité publique.

21. Un autre enjeu important de la modernisation de l'État est l'adoption ou la réforme de certains instruments juridiques. La Commission de suivi promeut actuellement 18 lois prioritaires, dont elle a souligné l'importance dans une lettre qu'elle a adressée au Président du Congrès de la République. Les plus importantes de ces lois sont la loi sur la réforme du Code municipal, la loi sur la décentralisation, la loi organi-

que relative à la Trésorerie générale, la loi sur le système électoral et les partis politiques, la loi sur les conseils de développement, la loi portant création de la Commission de la paix et de la concorde et la loi sur la réforme du Code pénal, qui vise à ériger en délit la discrimination sur des bases ethniques et à réprimer l'évasion et la fraude fiscales.

22. Non seulement les accords de paix fixent des objectifs de dépenses publiques dans des domaines stratégiques, mais ils en promeuvent la réalisation. L'exécution du budget de paix pour 2000 a été généralement satisfaisante, mais celle du budget d'importants ministères comme ceux de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, des communications, des infrastructures et du logement et du travail et de la sécurité sociale ainsi que de certains fonds sociaux a été insuffisante. Les objectifs de dépenses sectorielles par rapport au produit intérieur brut (PIB) concernant la santé et l'assistance sociale, l'éducation, la sécurité publique, l'Organisme judiciaire et le Ministère public ont été atteints, mais les dépenses de l'armée n'ont pas été réduites comme prévu. En ce qui concerne les recettes de l'État, les impôts prélevés à la fin de 2000 étaient estimés à 9,44 % du PIB et l'on voit mal comment il sera possible, à ce rythme-là, d'atteindre l'objectif de 12 % fixé dans le Pacte fiscal pour 2002. D'importants efforts continuent d'être déployés pour l'atteindre, mais il n'est toujours pas question, dans le débat national actuel sur la fiscalité, d'augmenter les recettes de l'État pour financer les dépenses de paix.

23. Le projet de budget de l'État que le Gouvernement a remis au Congrès de la République en septembre 2000 envisageait d'accorder la priorité aux dépenses de paix, mais il a été largement amputé au cours de son examen par le Parlement. La MINUGUA suit de près la situation, qui ne laisse pas d'être inquiétante parce qu'elle compromet la mise en oeuvre d'engagements en faveur de la paix qui sont importants pour la population.

24. Enfin, le Gouvernement a demandé que la réunion du Groupe consultatif prévue pour novembre 2000 soit reportée en raison du retard apporté à la poursuite de la mise en oeuvre des engagements en suspens, des obstacles à un meilleur recouvrement des recettes fiscales et du nouveau calendrier adopté par la Commission de suivi. J'estime qu'il est essentiel de faire progresser sensiblement la mise en oeuvre des engagements pour 2001 et de commencer à mobiliser davantage de ressources nationales pour financer la

mise en oeuvre des engagements prioritaires et organiser la réunion du Groupe consultatif avant la fin de cette année. Cela permettra à la communauté internationale de renforcer une fois de plus son appui politique et sa coopération en faveur du processus de paix au Guatemala.

### III. Application des accords de paix

25. Dans l'Accord relatif à un échéancier de mise en oeuvre, d'exécution et de vérification de l'application des accords de paix, les parties ont réparti les engagements de paix en fonction de quatre axes thématiques, à savoir : a) réinstallation, légalisation et réconciliation nationale; b) développement humain global; c) développement productif durable; et d) modernisation de l'État démocratique, notamment renforcement des capacités de participation et de concertation des différentes composantes de la société civile. Le présent rapport rend compte de l'état d'exécution de ces engagements par axe thématique, en examinant au passage trois questions de fond qui interviennent dans tous les domaines couverts par les accords de paix: les droits des populations autochtones, les engagements concernant la femme et le renforcement de la participation sociale.

#### A. Réinstallation, légalisation et réconciliation

26. Le développement durable et équitable des zones de réinstallation et l'intégration productive des populations déracinées et démobilisées restent les étapes du processus de réinstallation et de légalisation dont les progrès sont les plus lents. Certes, certaines communautés ont déjà lancé des projets productifs, mais ils n'offrent pas encore le type d'alternative visée dans l'accord. L'intégration politique, sociale et économique de ces populations dans la sécurité et la dignité est un facteur de bien-être national favorable à la consolidation de la paix.

27. En novembre 2000, la législation provisoire spéciale sur les pièces d'identité a été prorogée d'un an car il reste des groupes de population déracinés, en particulier des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des femmes, qui, ne possédant pas de papiers d'identité, se voient refuser l'accès au crédit, à la terre, au logement et à d'autres prestations sociales. Malheu-

reusement, cette nouvelle prorogation n'aura d'effets probants que si les autorités parviennent à mobiliser les communautés et les organisations intéressées, donnent les instructions nécessaires aux officiers de l'état civil et facilitent l'accès des populations aux registres d'état civil. Bien que cette loi ait été promulguée il y a quatre mois, son application continue de poser des problèmes juridiques et malgré les efforts de coordination entrepris, on n'observe aucun progrès concret pour ce qui est de la délivrance de pièces d'identité aux populations qui en sont encore privées.

28. La phase de légalisation définitive des démobilisés, dont le bon déroulement a été confié pour l'essentiel au Gouvernement, progresse toujours aussi lentement. Pour exécuter cette phase, on a créé une équipe de coordination qui ne dispose toujours pas de l'appui juridique nécessaire pour pouvoir opérer. Les projets d'octroi de terres et de logements ont un peu progressé, mais les projets d'intégration productive, de soins aux handicapés et ceux relatifs à l'exhumation des membres de l'URNG morts au combat ont accumulé un retard considérable. Par ailleurs, les projets d'intégration productive des groupes de population déracinés, où figurent près d'un tiers des anciens combattants, ont à peine démarré. L'intégration productive des populations déracinées et la légalisation définitive des démobilisés ont également été retardées par la lenteur de l'application d'autres accords, en particulier de l'Accord sur les aspects socioéconomiques et la situation agraire (A/50/956, annexe), s'agissant en particulier de la mise en oeuvre d'une politique globale de développement rural qui permettrait de consolider ces processus. À cet effet, il faudrait que le Gouvernement fasse preuve du dynamisme et de la volonté nécessaires pour accélérer ces projets productifs et les étendre à toute la population légalisée afin de faciliter son insertion professionnelle. À cet égard, il est indispensable que ces processus reçoivent l'appui de la communauté internationale.

29. Une autre mesure très importante, l'indemnisation des victimes de violations des droits de l'homme, n'a pas suffisamment progressé. Le Secrétariat pour la paix a continué à exécuter des projets pilotes d'indemnisation dans certains départements du pays. J'ai bon espoir que l'ouverture du dialogue entre le Secrétariat pour la paix et l'Instance multi-institutionnelle pour la paix et l'harmonie, qui réunit des organisations de la société civile, des organisations non gouvernementales et le Procureur chargé des droits de l'homme, facilitera

l'exécution de cet engagement ainsi que l'application des recommandations de la Commission de clarification historique. Un consensus pourrait se dégager en faveur d'un plan national de réparation pendant le premier semestre de 2001 et se concrétiser en cours d'année. Par ailleurs, dans mon rapport précédent, j'ai souligné l'importance qu'il y avait à créer la Commission pour la paix et l'harmonie comme vecteur de réconciliation nationale. Il est encourageant de constater que la Commission de suivi en a fait une de ses priorités et que cette mesure est prévue pour 2001.

## B. Développement humain global

30. La paix ferme et durable doit s'appuyer sur un développement socioéconomique participatif, orienté vers le bien commun, et qui réponde aux besoins de la population tout entière. Il incombe à l'État de renforcer son rôle de moteur du développement national, de législateur, de source d'investissements publics et de prestataire de services de base. Pour répondre à tous ces défis, l'État doit aussi faire évoluer ses modalités en tenant compte des problèmes de parité entre les sexes et de diversité culturelle. C'est en assurant le respect et l'exercice des droits civils, politiques, sociaux, culturels et économiques de tous les membres de la collectivité que l'on pourra jeter les bases d'une convivialité nouvelle reflétant la diversité de la nation. La reconnaissance de l'identité et des droits des peuples autochtones est fondamentale pour la construction d'une nation multiethnique, pluriculturelle et multilingue.

31. Comme indiqué précédemment, la période à l'examen a été marquée par la lenteur de l'exécution budgétaire, l'État n'ayant commencé à déboursier des fonds que lors des derniers mois de l'année dans les secteurs de l'éducation et de la santé, alors que dans le secteur du logement, le niveau d'exécution réel a été nettement insuffisant du fait de l'indisponibilité des fonds budgétisés alloués à ce poste.

32. Les fonds sociaux doivent, d'une part, coordonner leurs propres travaux et ceux d'autres échelons du Gouvernement dans le cadre des politiques publiques et, d'autre part, gérer les ressources avec plus de transparence et s'associer au Système intégré d'administration financière et de contrôle et au Système d'audit gouvernemental (SIAF-SAG). Ils ne doivent pas pallier ou se substituer à la réforme indispensable du secteur public. En 2001, les fonds géreront près de 25 % de l'investissement social de l'État, d'où

la nécessité d'en revoir globalement les mécanismes en vue d'une plus grande efficacité et d'un meilleur rendement de l'investissement. Le Décret gouvernemental 310-2000 témoigne des efforts déployés par le Gouvernement pour restructurer les fonds sur la base d'une spécialisation sectorielle. Malheureusement, cette initiative, trop lacunaire, n'a pas encore donné les résultats espérés. Par ailleurs, le Secrétariat du développement social ayant fermé, plusieurs projets dont il assurait l'exécution ont dû prendre fin.

### Enseignement

33. Le Plan d'éducation 2000-2004 et la matrice de politique sociale démontrent l'intérêt que le Gouvernement voue à tout ce qui a trait à l'éducation. Il faut se féliciter à ce propos du processus de consultation mené avec la société civile sous l'impulsion du Ministère de l'éducation et de la Commission consultative pour la réforme de l'enseignement. Ces efforts doivent permettre l'application accélérée de la réforme, la refonte des programmes et l'élaboration de supports pédagogiques prévoyant notamment des modules adaptés en matière d'éducation civique démocratique et de formation à la participation. Il est également indispensable que ces programmes reflètent la pluralité culturelle et la parité entre les sexes, comme il est ressorti du processus de dialogue et de consultation mené sur la question de la réforme de l'enseignement, dont les résultats ont été présentés officiellement le 22 mai 2000 au Palais national. Parmi les autres progrès enregistrés figure la signature de la Convention-cadre et le début de l'exécution, moyennant quelques difficultés, du plan d'insertion des populations déracinées au service public de l'enseignement. Je constate avec regret que le Gouvernement n'a pas honoré son engagement d'appliquer un programme d'éducation civique malgré l'importance que cela revêt pour remettre la société guatémaltèque sur le chemin de la tolérance et de la réconciliation.

34. Malgré l'action menée par le Programme national d'autogestion pour le développement de l'enseignement, la diffusion de l'enseignement primaire n'a pas atteint l'objectif fixé et l'on est en droit de s'inquiéter de sa qualité du fait qu'il ne prévoit pas de modules bilingues ni interculturels et que le Ministère n'exerce pas suffisamment son contrôle. Pour ce qui est de l'enseignement bilingue offert par la Direction générale de l'éducation bilingue interculturelle, il faut se préoccuper de la dépendance excessive de cette instance vis-

à-vis de la coopération internationale, de son faible rayon d'action et de sa pédagogie inadaptée qui font peser des doutes sur son impact et sa durabilité.

35. La Mission se félicite de l'effort qui a été fait en faveur des fillettes au moyen du programme de bourses pour jeunes filles des zones rurales. Plus récemment, avec la création des bourses de la paix, dont peuvent bénéficier les enfants des deux sexes, la couverture du programme a été élargie. Il faudra veiller à ce que cet effort louable en faveur de tous les enfants ne compromette pas la spécificité du programme de bourses pour fillettes, du fait des retombées sociales positives que ces mesures préférentielles peuvent avoir en faveur de l'éducation des femmes et des filles.

36. Le programme national d'alphabétisation, qui a démarré en octobre, mobilise les secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux au service d'un important objectif national. Le programme présente des lacunes méthodologiques et techniques, du fait en particulier qu'aucune stratégie spéciale n'a été mise en oeuvre en direction des femmes, ainsi que de problèmes budgétaires. Il faut se féliciter en revanche de la création d'une commission chargée d'appuyer et d'observer la campagne d'alphabétisation afin d'assurer le suivi du processus, et de répondre aux interrogations soulevées récemment par certains intervenants. La forte opposition à l'obligation pour les bacheliers d'aller alphabétiser les populations a ralenti la progression de la campagne et nuit à son impact potentiel. Enfin, l'attention portée à la réforme de l'éducation et à l'alphabétisation ne doit pas faire oublier l'engagement central d'universaliser un enseignement primaire d'une durée de trois ans pour les enfants de 7 à 12 ans.

### Santé

37. Le budget alloué au Système intégré de soins de santé pour 2001 a été réduit de 23 % par rapport à 2000, au détriment de l'élargissement nécessaire de la couverture sanitaire. On s'interroge encore sur la durabilité de ce système excessivement tributaire du volontariat et de la coopération internationale, d'autant plus qu'il n'a encore fait l'objet d'aucune évaluation globale. Bien que les soins de santé aux travailleurs migrants soient inscrits dans les objectifs de la Matrice de politique sociale et du Plan national de santé 2000-2004, ce segment de la population reste sans protection. L'un des progrès les plus importants réalisés dans l'accomplissement des accords de paix est la formation du Conseil national de la santé à la fin de

mars 2001, instance regroupant l'Institut guatémaltèque de sécurité sociale, le Ministère de l'éducation et divers secteurs de la société civile, et qui vise à renforcer la coordination institutionnelle des services de santé et à évaluer l'action du ministère.

38. Les autres objectifs de santé ne sont pas plus avancés. On a vacciné 83 % des enfants contre la rougeole en 1999, pourcentage insuffisant pour éradiquer cette maladie et le faire officiellement certifier. L'approvisionnement en eau, encore précaire dans les zones rurales, exige de lourds investissements en infrastructures et en entretien. Il faudrait aussi renforcer le programme de mise à disposition de médicaments et créer des centres de distribution à l'intérieur du pays. Il faut se féliciter des programmes de repas scolaires dont bénéficient 16 000 établissements inscrits dans le Programme de santé à l'école, mais l'effort doit se poursuivre pour faire baisser les taux élevés de malnutrition chez les enfants de moins de 5 ans qui constituent le groupe d'âge le plus touché par ce phénomène.

39. Le Ministère de la santé publique et de l'assistance sociale a présenté le Programme national de santé en matière de reproduction qui vise à fournir aux hommes et aux femmes du pays des services sanitaires leur permettant de jouir de leur fécondité de manière satisfaisante, saine et sans risque. Il est important que cette initiative se concrétise et s'articule avec les programmes de santé intégrée pour les enfants, les adolescents, les personnes âgées et les handicapés, et avec ceux de la Commission multisectorielle de réduction de la mortalité maternelle. Ce programme devra également refléter les contenus du volet de santé intégrée de la Politique en faveur de l'équité 2001-2006.

40. On saluera l'initiative visant à promouvoir la participation de la société civile à la budgétisation des services dans les 48 municipalités au service de la santé et de la paix, dont 16 où la population a été en majorité réinstallée. Il faut renforcer les soins de santé mentale dans les zones touchées par les affrontements armés et les programmes de réhabilitation pour handicapés. La dissolution du Secrétariat du développement social, qui était chargé de la construction et de la rénovation de 11 hôpitaux, jette l'incertitude sur l'avenir de ces centres, aussi faut-il espérer que le dispositif soit rapidement redéfini. Les progrès ont été très insuffisants concernant l'un des objectifs du Plan national de santé 2000-2004, qui répondait à l'engagement de fournir des services sociaux dans les langues des populations autochtones, car l'usage des langues autoch-

tones reste très peu répandu dans le cadre des consultations médicales et pour la formation. Il faut se réjouir de la proposition faite par la Commission de suivi d'établir et de développer en consultation avec les communautés un programme en faveur de la médecine autochtone et traditionnelle dont la démarrage est prévu à court terme.

### **Logement**

41. Face à la nécessité d'une politique intégrée du logement qui donne la priorité aux populations les plus démunies, le Vice-Ministère a officialisé un processus de consultation et de dialogue avec divers secteurs de la société civile qui a abouti à un projet final de Politique nationale du logement et des établissements humains. Il faut saluer cette initiative qui pourrait répondre à la pénurie de logements en donnant la priorité aux populations les plus pauvres. Il faut la ratifier comme politique publique et mettre en place des mécanismes intersectoriels et interinstitutionnels qui élaboreront les programmes et les projets dont dépend sa bonne exécution.

42. Pour ce qui est de la gestion du Fonds guatémaltèque pour le logement, on a constaté que le budget prévu pour 2000 n'avait pas été exécuté, les fonds n'étant pas disponibles. Suite à des retards successifs, à la fin du mois de mars 2001, et grâce à la mobilisation des bénéficiaires, le Gouvernement s'est engagé à échelonner le déboursement de 100 millions de quetzales (près de 13 millions de dollars) pour financer des projets relatifs au logement approuvés pour plus de 103 communautés dont les habitants sont déracinés ou démobilisés afin que celles-ci puissent faire construire 5 748 unités résidentielles. L'incertitude règne quant au montant et à la gestion du budget pour 2001. De leur côté, les populations sinistrées par l'ouragan Mitch attendent toujours leur réinstallation, ce qui a contribué à polariser le dialogue entre les autorités et les groupes bénéficiaires.

## **C. Développement productif durable**

43. Tout en visant la croissance, la politique économique doit tendre à empêcher les phénomènes d'exclusion socioéconomique comme le chômage et la paupérisation et faire en sorte que tous les Guatémaltèques profitent le plus possible des bienfaits de la croissance économique. Les accords de paix reconnaissent que la misère et la marginalisation qui sont le lot de la

majorité de la population guatémaltèque constituent l'une des causes structurelles de l'affrontement armé interne. Cette situation découle notamment de la concentration de la propriété foncière et de la faible rémunération des travailleurs. Les conséquences sur le plan interne de la baisse des cours internationaux de certains des grands produits d'exportation, et notamment du café, ajoutent encore à la difficulté d'inscrire dans la durée les acquis du processus de paix. En octobre 2000, le Bureau de la présidence chargé de la planification et de la programmation a lancé une consultation préliminaire sur une stratégie de réduction de la pauvreté, ce qui constitue une initiative bienvenue qu'il conviendrait d'intégrer à une politique nationale de développement rural et de sécurité alimentaire dans le cadre des accords de paix.

44. Pour promouvoir de nouveaux produits d'exportation qui permettraient de compenser le chômage engendré par la crise du café et pour financer les petits et moyens producteurs, il importe tout particulièrement de procéder aux réformes fiscales nécessaires afin que le Guatemala puisse avoir accès aux marchés financiers et compter sur le soutien nécessaire du Fonds monétaire international. Cela faciliterait aussi l'octroi, par les organismes financiers internationaux, de crédits spécifiques pour l'assainissement du système bancaire et la lutte contre la pauvreté.

### **Travail**

45. Sur le plan du travail, les accords de paix affirment qu'une politique de l'État en la matière constituerait un élément décisif d'une stratégie de croissance et de justice sociale. C'est pour cette raison qu'ils comprennent des engagements à l'effet de modifier le cadre juridique, de renforcer et décentraliser le Ministère du travail et de la prévoyance sociale, de développer la formation et le perfectionnement professionnels, d'élargir la couverture du régime de sécurité sociale et d'améliorer ses prestations, d'accorder une attention plus grande aux catégories les plus vulnérables de travailleurs et d'encourager la négociation collective et les mécanismes de règlement négocié des conflits du travail. Au cours de la période à l'examen, la compétence territoriale du Ministère du travail et de la prévoyance sociale a été élargie et les formalités d'enregistrement des organisations syndicales ont été simplifiées. Il convient également de signaler une majoration des salaires et des primes, l'augmentation du nombre d'inspections menées d'office en vue de

contrôler le respect de la législation du travail, le soutien accordé aux comités d'hygiène et de sécurité et la création d'un Bureau du travailleur. Malgré cela, un certain nombre d'engagements importants en matière de relations de travail n'ont pas été tenus.

46. La majoration du salaire minimum et des primes a certes réduit l'écart entre les salaires minimaux légaux d'une part, et le prix du panier de la ménagère et le coût de la vie d'autre part, même si cet écart reste significatif. L'effet réel de cette majoration est cependant tout à fait relatif en raison du taux élevé de non-application constaté par le Ministère et du fait que les travailleurs du secteur informel, les travailleurs domestiques non rémunérés et les femmes travaillant à domicile, entre autres, n'en bénéficient pas. Ce phénomène met en évidence la nécessité de réformes qui favorisent la structuration du secteur informel, reconnaissent à la femme la qualité de travailleuse et non pas de collaboratrice de l'homme, améliorent les conditions de travail des employées domestiques et renforcent l'arsenal répressif du Ministère. Le Congrès de la République n'a examiné ni le projet de révision de la législation du travail portant garantie du droit des femmes au travail, ni les initiatives dont il est saisi en vue de faire du harcèlement sexuel un délit, ni les amendements au Code du travail relatifs aux travailleuses agricoles et aux conditions de travail des mères, ni les textes législatifs relatifs à la défense des droits des travailleuses à domicile.

47. Sur le plan de la concertation sociale, il convient de souligner la reprise de la participation du patronat aux séances de la Commission tripartite des affaires internationales, la création d'une Commission tripartite de la santé et de la sécurité au travail et l'organisation de comités d'hygiène et de sécurité dans diverses entreprises. Il convient également de signaler la signature d'une convention collective qui a permis de résoudre un certain nombre des problèmes qui sont à l'origine du grave conflit du travail survenu dans les plantations de bananes en 1999. Ces diverses actions prouvent qu'il est possible d'instaurer des formes variées de dialogue entre les partenaires du travail, et elles devraient pousser à mettre rapidement en place une politique publique de négociation collective fondée sur le plein exercice de la liberté syndicale.

48. Il faut se féliciter des efforts de concertation déployés par les syndicats et le patronat en vue de dégager un consensus sur une réforme du Code du travail qui permettrait d'y intégrer les prescriptions de la

Convention No 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948) et de la Convention No 98 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective (1949). Postérieurement à la période couverte par le présent rapport, le Congrès de la République a approuvé 36 amendements au Code du travail qui représentent un progrès important dans l'application des accords de paix et dans l'harmonisation de la législation nationale avec les recommandations de l'Organisation internationale du Travail. Il convient maintenant de faire aboutir les réformes prévues par les accords de paix concernant les restrictions limitant l'exercice du droit de grève des fonctionnaires et les droits des travailleuses.

### **Développement rural**

49. L'engagement de formuler et de mettre en oeuvre une politique intégrale de développement rural qui s'attaque à la pauvreté et à l'extrême pauvreté dans laquelle vit la majorité de la population rurale n'a pas été honoré. On continue d'adopter des mesures qui, en plus d'être partielles, ne tiennent pas suffisamment compte de la diversité ethnique et culturelle du Guatemala. Lorsque l'échéancier pour la période 2000-2004 a attribué un caractère prioritaire aux questions de développement rural, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation et le Bureau de la présidence chargé de la planification et de la programmation ont sollicité auprès du système des Nations Unies et de la Mission une assistance technique en vue de formuler les principes directeurs d'une politique publique de développement rural intégral et participatif; ces principes directeurs leur ont été transmis en décembre 2000. De son côté, l'Association nationale de coordination des organisations paysannes a lancé un processus de consultation nationale de ses membres qui a débouché sur des propositions de politiques à négocier avec le Gouvernement. Il convient de préciser que l'absence de projet global et à long terme dans ce domaine a favorisé l'affaiblissement de certaines des institutions concernées. Ainsi, l'insuffisance répétée de leur budget a nui au bon fonctionnement du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, du Fonds fiduciaire foncier et du Bureau présidentiel d'aide juridique et de règlement des litiges fonciers.

50. La faiblesse de l'État est l'une des causes du sous-développement des régions les plus défavorisées, et en particulier celles qui accueillent des populations déracinées. Dans ce contexte, il convient de souligner à

quel point sont rares les propositions concrètes adressées à la population rurale en vue de relancer les activités productives dans les domaines de la transformation agro-industrielle, de la commercialisation, des services et du tourisme et, par là, de créer des emplois non agricoles. Afin de renverser cette tendance, l'État doit renforcer sa présence sur le terrain et encourager les projets de développement en leur apportant assistance, appui technique et aide financière.

51. La population déracinée et les pauvres qui habitent les régions de réinstallation ne sont pas encore sortis de leur situation d'exclusion sociale. Alors que l'investissement social et économique n'est pas suffisant pour mettre en place les conditions nécessaires au développement, l'approche dominante consiste toujours à privilégier les projets et interventions ponctuels plutôt que les politiques et stratégies de longue durée. L'accès à la terre et les problèmes de sécurité juridique continuent de poser des obstacles sérieux à la réinsertion de la population déracinée et d'une partie de la population démobilisée. Le fait que le Fonds fiduciaire foncier ait adopté une procédure de règlement des demandes de terres par voie de régularisation est certes appréciable, mais il faudrait maintenant qu'il traite ces demandes comme faisant partie des engagements liant les institutions. Il importe de signaler à cet égard que si les ressources nécessaires étaient affectées à l'opération, les cas en souffrance de régularisation de la population déracinée seraient réglés dès 2001. S'agissant des terres non exploitées, les dossiers en cours ont été transférés au Fonds fiduciaire foncier.

52. La Mission accueille favorablement la création, au sein du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, d'une Unité du « genre », de la condition féminine et de la jeunesse rurale qui a été chargée d'inclure une perspective sexospécifique dans les politiques, programmes et projets adoptés par le Ministère, de proposer des actions volontaristes qui contribuent à éliminer les inégalités fondées sur le sexe et l'âge et d'aider à mettre les femmes à égalité de chances avec les hommes dans l'accès à la propriété foncière.

53. Au cours de la période à l'examen, la Banque de développement rural (Banco de Desarrollo Rural) a augmenté de façon notable son portefeuille de crédits, qui est passé de 170 millions de quetzales en 1995 à plus d'un milliard à fin 2000. Elle a concentré ses activités sur les départements les plus touchés par l'affrontement armé interne. La Banque de développement rural a ainsi fourni plus de 80 % du total des cré-

aits accordés par les institutions financières dans les départements de Huehuetenango, Quiché, Petén et Sololá et plus de 60 % dans ceux d'Alta Verapaz, Chimaltenango et Baja Verapaz. La Mission se félicite de cette contribution au développement rural, à la réduction des inégalités régionales et à l'application des accords de paix et apprécie les efforts déployés par le directoire de la Banque de développement rural, qui est composé de représentants de l'État et de la société civile.

54. Les accords de paix consacrent le droit des populations autochtones à la gestion et à l'administration de leurs terres communales. Les engagements relatifs aux droits des communautés autochtones à la terre et à la gestion de leur territoire n'ont pas été honorés et leur réalisation dépend toujours de la promulgation des réformes juridiques nécessaires et de la création d'une juridiction agraire et environnementale. La représentation autochtone et paysanne au sein de la Commission paritaire sur les droits fonciers des populations autochtones a préparé un avant-projet de loi portant création de cette juridiction à partir duquel pourra être lancé un débat élargi. La même commission paritaire examine actuellement une initiative de consensus sur un projet de loi d'enregistrement des données cadastrales. Il importe d'accélérer l'approbation de ce projet et de le transmettre dans les meilleurs délais à l'organe législatif. Le règlement des conflits agraires exige que des progrès soient faits dans le domaine de la sûreté juridique, du cadastre et du développement, ce qui pourra difficilement être fait en l'absence des réformes juridiques mentionnées plus haut.

55. Dans certaines régions du Guatemala, les autochtones exploitent les richesses naturelles selon des modes de gestion dérivés de leur vision du cosmos et de leur connaissance de l'écosystème local, et ces modes de gestion constituent autant de pratiques de développement durable. Le non-respect des engagements relatifs à l'identité et aux droits des populations autochtones entraîne une perte de connaissances en matière de gestion des richesses naturelles. Elle est aussi devenue une source importante de conflits entre les communautés indigènes, l'État et les associations écologistes.

#### **D. Modernisation de l'État démocratique**

56. Pour réaliser la justice sociale et la croissance économique, il est essentiel d'assurer la participation

effective de citoyens et citoyennes issus de tous les secteurs de la société. C'est à l'État qu'il incombe d'élargir les possibilités de participation et de renforcer son propre rôle dans l'orientation du développement national. Pour ce faire, il devra accroître les recettes fiscales et privilégier le social dans les dépenses publiques. Il ne saurait y avoir de régime démocratique sans renforcement du pouvoir civil. La fin du conflit armé offre une chance historique de moderniser les institutions, de manière que le droit à la vie, à la liberté, à la justice, à la sécurité, à la paix et à l'épanouissement personnel soit clairement garanti.

57. D'importants espaces de participation se sont ouverts récemment par rapport à l'établissement de certaines politiques publiques, en matière notamment de fiscalité, de promotion et de développement de la condition féminine, de réforme de l'éducation, de culture et de logement; il n'en reste pas moins que les engagements tendant à créer des mécanismes institutionnels de participation sociale qui permette aux citoyens d'exercer leur contrôle et qui favorisent la transparence des décisions des pouvoirs publics n'ont pas été honorés.

#### **Décentralisation, participation sociale et conseils de développement**

58. Le processus de décentralisation s'est déroulé sur trois plans : a) renforcement administratif et financier des municipalités; b) organisation du réseau de conseils de développement à ses divers niveaux; et c) déconcentration sectorielle, principalement dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'agriculture, chacun dans une perspective différente et avec des résultats inégaux. Le Gouvernement avait en effet chargé trois instances distinctes de mener à bien le processus de décentralisation, ce qui a créé un certain nombre d'incertitudes et ralenti notablement le déroulement du processus. Au début de 2001, le Président de la République a annoncé que la décentralisation relèverait désormais d'un Commissariat présidentiel chargé de la modernisation et de la décentralisation de l'État. J'espère que cette importante décision contribuera à renforcer la politique de décentralisation et accélérera la mise en oeuvre d'un processus qui a pris du retard.

59. Il importe, en outre, de mettre fin au manque de ressources, de lancer un solide processus de coordination des institutions publiques concernées et de donner aux autorités municipales et à la population les moyens

effectifs d'exercer les nouvelles fonctions qui leur sont dévolues dans le cadre de la décentralisation.

60. Les accords font clairement du réseau de conseils de développement urbain et rural un instrument essentiel de concertation sociale et de participation. Or, à quelques exceptions près, ces conseils continuent de n'être que de simples instances d'information sur les projets financés par le Fonds de solidarité pour le développement communautaire. Leur activité ne s'inscrit ni dans une stratégie cohérente ni dans un projet de développement intégral. Même si certains conseils ont pu faire approuver des plans de développement, le travail d'élaboration de ces plans ne les a pas pour autant transformés en espaces de réflexion et de débat. L'intégration des autochtones et des femmes dans les conseils de développement reste faible ou nulle tant pour des raisons de discrimination que faute d'avoir fait de leur participation une prescription institutionnelle. En adoptant un rôle plus dynamique, les conseils encourageraient de ce fait la participation des autochtones et des femmes ainsi qu'une réorientation des programmes de coopération vers les zones rurales. À ce point de vue, il convient de souligner qu'en décembre 2000 la Commission paritaire de réforme et de participation a présenté des propositions de réforme de la loi relative aux conseils de développement et du code municipal. Ces deux propositions ont été examinées par la Commission de suivi, qui les a transmises à l'organe exécutif. Il importe maintenant que ces deux initiatives soient soumises le plus rapidement possible au Congrès de la République.

61. La modification de la loi relative aux communications en vue d'élargir l'accès aux fréquences radio constitue un engagement important du point de vue de la participation et de la diffusion des valeurs culturelles des populations autochtones. En novembre 2000, trois associations de radiodiffusion communautaire ont présenté une proposition de loi portant réglementation de l'attribution et de l'exploitation des fréquences radio sur la base de critères d'égalité. Or, le 9 avril 2001, le Ministère des communications, de l'infrastructure et du logement a concédé l'exploitation de deux fréquences à une Association nationale pour la communication, la culture, l'art et le développement, et ceci bien que le processus d'examen de la proposition de loi susmentionnée soit en cours, qu'il n'y ait presque plus de fréquences de portée nationale à attribuer, et que le processus d'adjudication des fréquences soit suspendu, comme je le signalais dans mon rapport précédent

(A/55/174, annexe, par. 49). Dans la même décision, le Ministère autorisait cette association à partager le temps d'antenne avec des fondations et associations communautaires à but non lucratif et des communautés. Les associations concernées ont rejeté cette décision au motif que l'association en question ne les représentait pas, que les fréquences concédées sont celles de la radio d'État TGW, et que l'on ôtait tout son sens au processus législatif en confiant ainsi à des intérêts particuliers l'exploitation des dernières fréquences de portée nationale dont disposait l'État. La Mission est en train d'analyser la situation du point de vue tant de la réalisation des engagements pris au titre de l'Accord relatif à l'identité et aux droits des populations autochtones que des recommandations formulées par le Rapporteur de l'Organisation des États américains sur la liberté d'expression.

62. Le Forum national de la femme est reconnu comme un processus participatif et organisationnel sans précédent au Guatemala, qui a favorisé la participation des femmes tant autochtones que non autochtones au niveau local et qui a permis de créer au niveau national un réseau fort de sa densité et de sa légitimité. Par le biais du Forum, les femmes se sont ménagé certains espaces de participation au sein des conseils de développement et ont pu lancer certains débats. Néanmoins, le rôle des femmes dans les instances d'étude et de planification du développement continue de se heurter à des obstacles, et ceci malgré les très larges consultations qui leur ont permis de dresser la liste de leurs besoins prioritaires. La Mission note avec intérêt le plan d'action que le Forum a présenté à la Commission de suivi et qui prévoit de coordonner avec le Secrétariat présidentiel à la condition féminine, secteur par secteur, le suivi de la réalisation des engagements relatifs aux femmes. La Mission réaffirme également la nécessité de redynamiser et de soutenir l'instance de concertation et d'étude que constitue le Forum national de la femme.

63. Par ailleurs, l'Assemblée générale des Nations Unies a pris note avec satisfaction, lors de sa cinquante-cinquième session, de la création d'un Secrétariat à la condition féminine qui manifeste la volonté du Gouvernement de renforcer les mécanismes nationaux au service de l'émancipation des femmes. Dans le cadre des fonctions de conseil et de coordination des politiques publiques que lui attribue l'Accord de gouvernement 200-2000 et des orientations définies dans le Plan-cadre de politique sociale 2000-2004, le Secrétariat

a formulé une « politique nationale de promotion et d'amélioration de la condition féminine au Guatemala » et un « plan d'égalisation des chances pour 2001-2006 », qui reprennent des propositions émanant de processus antérieurs ainsi que du Forum national de la femme. La Mission salue la volonté manifestée par le Gouvernement de respecter le caractère participatif du mécanisme proposé pour la sélection des membres du Secrétariat à la condition féminine et pour l'élaboration par consensus de la politique susmentionnée, dont l'État a fait l'un de ses engagements; elle espère aussi que les institutions veilleront à la bonne exécution de cette politique.

64. La Mission salue la façon dont le Bureau pour la défense des femmes autochtones s'est acquitté de son mandat et se félicite de l'appui apporté à son renforcement par la coopération internationale. Je lance aux autorités un appel afin qu'elles assurent à cette importante institution les moyens qui lui permettront de réaliser ses objectifs prioritaires d'extension de ses services aux départements de Quetzaltenango, Huehuetenango et Petén pendant l'année 2001.

#### **Politique fiscale**

65. La Mission considère la signature du Pacte fiscal comme une étape décisive dans l'exécution des accords de paix. En dépit des progrès accomplis dans le domaine fiscal, dont l'amélioration du recouvrement des impôts par le contrôle de l'évasion fiscale, l'application des dispositions du Pacte fiscal et de l'Accord politique pour le financement de la paix, du développement et de la démocratie laisse encore à désirer car les engagements n'ont pas été intégralement respectés et le Gouvernement n'a pas progressé sur des questions de fond telles que l'évaluation et le contrôle des dépenses publiques et la décentralisation fiscale. À moins que de nouvelles réformes fiscales ne soient introduites, l'objectif consistant à augmenter durablement la charge fiscale de 12 % d'ici à 2002 ne pourra pas être atteint. La Mission se félicite des progrès accomplis en matière de modernisation de l'administration fiscale, qui se sont traduits par le renforcement de la Direction de l'administration fiscale. Celle-ci a obtenu des résultats encourageants en ce qui concerne les mécanismes de contrôle et de recouvrement, le programme relatif aux contribuables spéciaux et la simplification et l'automatisation de l'administration fiscale, tous éléments essentiels à la réalisation des objectifs de paix.

66. La Mission se félicite des efforts accomplis en vue d'assurer l'application intégrale du Pacte fiscal, auxquels prennent part les pouvoirs exécutif et législatif. Cette action devrait avoir pour effet de faciliter l'exécution de l'Accord politique et la mobilisation des ressources nécessaires pour financer la mise en oeuvre des accords de paix. Pour sa part, le Ministère des finances a saisi le Congrès d'un train de mesures visant à asseoir la répression de l'évasion fiscale et la lutte contre la corruption sur des bases plus solides.

### Justice

67. La Commission nationale pour le suivi et le renforcement de la justice a été mise en place en janvier 2000. Composée de représentants des institutions judiciaires et de la société civile, elle constitue la principale instance de concertation sur l'appareil judiciaire. Au nombre des réformes les plus importantes introduites dans ce domaine figurent la création, en 1997, de l'Instance de coordination pour la modernisation du secteur judiciaire, l'application du Plan de modernisation de l'Organe judiciaire (1997-2002), l'adoption de la loi sur la profession judiciaire, la mise en place du Conseil de la profession judiciaire et de la Commission disciplinaire judiciaire, l'exécution du Programme de réorganisation des inspections municipales et de district, l'adoption de la loi portant autonomie de l'Institut de la défense publique et l'adoption du Code de déontologie judiciaire. Les dépenses publiques dans ce secteur ont augmenté; il est désormais important d'assurer la viabilité budgétaire des institutions et une meilleure exécution de leurs budgets.

68. Les accords de paix donnent acte de la nécessité d'assurer l'accès des populations autochtones à la justice et de reconnaître leurs droits. Des progrès importants ont été réalisés à cet égard, dont la nomination de juges de paix communautaires, la création de centres d'administration de la justice, la nomination de traducteurs et de juges bilingues, en particulier parmi les nouveaux juges de paix, et la mise en place de la Commission des affaires autochtones auprès de la Cour suprême de justice. La formation multiculturelle du personnel judiciaire, l'instruction culturelle et l'élimination de certaines expressions discriminatoires du vocabulaire de l'administration judiciaire sont des domaines où il reste à faire et que l'État et la société civile doivent aborder.

### Sécurité publique

69. Les objectifs fixés en matière de dépenses publiques au titre de la sécurité ont été dépassés. Il ressort néanmoins de l'analyse par type de dépense qu'un montant plus important est affecté aux dépenses de fonctionnement qu'aux dépenses d'investissement, ce qui va à l'encontre de l'amélioration nécessaire des équipements de la nouvelle Police nationale civile.

70. Présente dans la plupart des communes du pays, la nouvelle Police nationale civile compte 18 314 agents, 6 préfectures de police, 27 commissariats, 127 sous-commissariats, 343 postes et 8 unités mobiles. Le bilan global de son évolution révèle certaines dysfonctions graves dans le déploiement, qui l'empêchent de remplir correctement ses fonctions. Parallèlement, tant les procédures de recrutement que le régime des affectations et des mutations ont de graves répercussions sur la composition par sexe et par origine ethnique du corps de police : 10 % de femmes et 14 % d'autochtones, seulement. Il n'a été déployé que 1 600 des 20 000 agents prévus dans l'Accord, chiffre dont plusieurs autorités nationales ont publiquement indiqué qu'il pourrait s'avérer insuffisant pour assurer le fonctionnement de la nouvelle force. Il convient de mettre l'accent sur l'action menée par la police, en particulier dans les zones rurales, pour éviter les lynchages, qui constituent une violation très graves des droits de l'homme.

71. La mise en place des services spéciaux se poursuit, mais le déploiement incomplet et la pénurie de ressources humaines et matérielles ont nui à leur efficacité et la plupart des unités ne sont toujours pas opérationnelles. Les mécanismes de contrôle interne de la police freinent le processus de réforme. C'est pourquoi il est indispensable d'élaborer un système complet permettant d'assurer à la fois le contrôle effectif du comportement éthique et professionnel du personnel et la supervision des activités opérationnelles. Pour ce faire, il importe que la société soit amenée à faire plus grand crédit à la nouvelle police et à reconnaître sa légitimité institutionnelle.

72. La nouvelle École de police a poursuivi sa mission de professionnalisation des effectifs. Elle offre au personnel la possibilité de passer le baccalauréat et, grâce à un accord conclu avec l'université Mariano Gálvez, de suivre des cours d'enseignement supérieur. La diffusion des offres d'embauche, l'instruction spécialisée et la formation continue laissent néanmoins

encore à désirer. Il convient donc d'insister à nouveau sur la nécessité d'élaborer la doctrine et d'allonger le cursus, de former des instructeurs et de nouveaux cadres, et d'améliorer les pratiques policières en vue du renforcement des capacités opérationnelles. La Mission se félicite que l'on prévoie d'instituer la fonction d'instructeur de police.

### Services d'information et de renseignement

73. Au nombre des initiatives axées sur l'élaboration de normes et structures pour le contrôle et le fonctionnement des services de renseignement qui ont été prises au cours de la période examinée figurent le projet de réforme de la Loi organique relative à l'Organe législatif, visant à créer la commission de contrôle législatif des services de renseignement de l'État, de même que les propositions formulées par diverses associations de citoyens au sujet du Département de renseignement civil et d'analyse de l'information du Ministère de l'intérieur. Il conviendrait de tirer parti de ces apports et d'adopter, dans les meilleurs délais, une loi instaurant un système national de renseignement qui permette de coordonner les différentes structures et de définir clairement leurs fonctions respectives.

74. Les accords prévoient l'adoption d'une loi portant création du Département de renseignement civil et d'analyse de l'information. L'abrogation du décret gouvernemental en application duquel celui-ci a été créé offre la possibilité d'ouvrir les débats dont ce texte doit faire l'objet à différentes composantes de la société. Pour sa part, le Secrétariat de l'analyse stratégique a étendu ses activités à l'intérieur du pays et a conservé, de manière générale, son caractère civil. Néanmoins, la réticence de certaines entités à fournir les éléments d'information requis a entravé son fonctionnement. Il importe, en outre, de lui donner un nouvel élan en améliorant la formation de ses membres et son statut juridique moyennant l'adoption d'une loi spécifique.

### Armée

75. L'élaboration de la nouvelle doctrine se poursuit en association avec les divers secteurs politiques, sociaux et universitaires qu'intéresse la politique de défense. Ce processus, qui revêt un caractère participatif des plus louables, a retardé la réforme du système éducatif et du contenu de l'instruction militaire. La Mission a formulé une série de recommandations qui de-

vraient aider à accorder la nouvelle doctrine avec les accords de paix.

76. Les autorités ont pris des décrets gouvernementaux abrogeant le commissariat de l'armée et transformant l'Institut géographique militaire en Institut géographique national. La fréquence de télédiffusion attribuée à l'armée a été reprise par la présidence de la République, conformément aux dispositions de l'Accord. De même, la Mission a vérifié l'application partielle de l'accord relatif à la fabrique de munitions.

77. Le budget des forces armées a progressivement été réduit, encore que la Mission ait constaté que le montant en a atteint 1 225 400 000 quetzales pour l'exercice 2000, alors qu'il devait n'être que de 981 millions de quetzales. Les crédits prévus pour 2001 ont été ramenés au montant dont il était convenu, et il faut maintenant espérer que l'on ne se soustraira à nouveau aux engagements contractés par aucun transfert ni aucune majoration. La Mission exerce un contrôle continu sur l'exécution du budget approuvé. Le redéploiement des unités militaires s'est poursuivi, ce qui permettra de tirer le meilleur parti des ressources disponibles. Les conditions du redéploiement dans la région d'Ixil, l'une des plus durement touchées par le conflit armé interne, où aucun changement n'a été constaté, demeurent préoccupantes.

78. Le remplacement de l'état-major présidentiel auquel il était convenu de procéder a été reporté au premier semestre de 2003. Il est regrettable que l'échéancier 2000-2004 ne prévoie pas de bilans d'étape en la matière. Le contrôle du transfert progressif des fonctions, du matériel et du budget de l'état-major présidentiel au secrétariat chargé des questions administratives et de la sécurité présidentielle sera assuré jusqu'à la fin du processus, en 2003. La Mission se félicite que la formation des nouveaux agents qui seront affectés au secrétariat se poursuive.

## IV. Observations finales

79. Il ressort du présent rapport que, comme je l'ai déjà mentionné, beaucoup d'objectifs ont été atteints, mais il reste également beaucoup à faire. Il est indispensable de réaliser des progrès importants et soutenus dans l'exécution du programme afin d'éliminer les inégalités sociales profondes qui persistent. Les inégalités en ce qui concerne les possibilités d'emploi et la parité entre les sexes, la discrimination ethnique,

l'existence de vastes segments de la population qui vivent dans la pauvreté et la pauvreté extrême, et les déficiences de l'accès aux services de base mettent en danger les progrès et la durabilité du processus de paix. La solution de cette situation est la condition fondamentale pour instaurer la paix et éliminer le niveau élevé de conflit potentiel qui caractérise toujours la société guatémaltèque.

80. Étant donné l'impasse dans les progrès de l'application des engagements découlant des accords de paix, il est urgent que les différents acteurs pertinents appliquent à nouveau l'esprit du nouveau calendrier, fassent des progrès dans la recherche de consensus et réussissent à unir leurs efforts portant sur des questions stratégiques pour la consolidation de la paix au Guatemala. Le Gouvernement a pour tâche incontournable de montrer qu'il a la volonté politique de réaliser des progrès dans l'application d'engagements stratégiques qui permettent d'assurer l'irréversibilité du processus de paix et contribuent à renouveler la confiance des citoyens grâce à la jouissance des dividendes de la paix.

81. Le calendrier pour la période 2000-2004 est un nouveau défi pour le processus de paix au Guatemala. Un appui concret en vue de son application devra être une constante pour les institutions gouvernementales et la société civile; par ailleurs, la communauté internationale devra coordonner davantage ses efforts et accroître sa coopération technique avec les institutions de la paix. Toutes ces institutions doivent être renforcées, en particulier dans l'intérieur du pays, où les effets de la paix doivent se faire sentir de la manière la plus urgente et devraient être plus tangibles.

82. Comme je l'ai déjà mentionné dans d'autres rapports, il faut que l'État mobilise des ressources nationales plus importantes en vue de l'application des accords. À cette fin, il est nécessaire d'accroître les recettes fiscales grâce aux consensus obtenus dans le processus du Pacte fiscal. Je voudrais encourager la Commission de suivi du Pacte fiscal à poursuivre ses efforts en vue d'appliquer tous les engagements qui ont été pris, étant donné que cela permettra de mettre en oeuvre d'importantes politiques sociales dans des domaines comme l'éducation, le logement et la promotion de la femme, qui font l'objet d'un consensus et doivent être financées et appliquées rapidement. Toutefois, en attendant que des ressources supplémentaires soient disponibles, je voudrais souligner qu'il existe d'autres engagements importants qui n'exigent pas des dépenses considérables et dont l'application montrerait claire-

ment que les autorités sont disposées à accomplir des progrès concrets dans la mise en oeuvre des accords de paix. Parmi ces engagements, on peut mentionner la promulgation du règlement d'application de la Loi relative aux pièces d'identité personnelles, la formulation de la politique de développement rural, la création du Conseil consultatif sur la sécurité, conformément aux recommandations de la Commission de suivi, et en particulier l'exécution adéquate du budget prévu pour 2001.

83. Des instances importantes créées en vertu des accords de paix et qui ont encore des tâches essentielles à réaliser doivent être renforcées, en particulier la Commission technique pour l'exécution de l'Accord sur la réinstallation et l'Assemblée consultative des populations déracinées, ainsi que la Commission spéciale de réinsertion et la Fondation Guillermo Toriello. Il faut également renforcer la Commission nationale de suivi et d'appui pour le renforcement de la justice et l'Instance de coordination et adopter des mesures afin d'éliminer l'impunité et d'assurer l'accès à la justice, l'excellence professionnelle, l'accélération des procès, la protection des accusés et la transformation du système pénitentiaire.

84. En ce qui concerne les instances de participation, il faut mettre en oeuvre les engagements concernant l'établissement de mécanismes institutionnels de participation sociale ou renforcer d'une manière appropriée ceux qui existent déjà, comme les conseils de développement. Cela permettra de créer de nouvelles formes de contrôle par les citoyens et de promouvoir la transparence dans la prise de décisions par le Gouvernement. En ce qui concerne la faible participation de représentants des communautés autochtones à la prise de décisions aux niveaux municipal et départemental, je recommande en particulier l'institutionnalisation de leurs formes d'organisation, comme le prévoit l'accord pertinent.

85. Il faut accomplir des progrès plus rapides et plus profonds dans le processus de réforme du système judiciaire afin de le mettre au service de la protection des droits de l'homme et du règlement des différends. À cette fin, il est indispensable d'appliquer les recommandations figurant dans les rapports de la Commission pour le renforcement de la justice et du Rapporteur sur l'indépendance des magistrats et des avocats.

86. En ce qui concerne la justice et les aspects multiculturels, il est important d'intégrer et d'accroître le

nombre de spécialistes autochtones dans l'administration de la justice. La Commission de suivi a proposé d'encourager le débat sur le droit coutumier. Ces deux initiatives représenteraient un pas important dans l'application des engagements de l'Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones.

87. L'un des aspects qui connaît les plus grands retards est la réforme des organismes de renseignement de l'État. Afin de concrétiser leur statut normatif, conformément aux décisions prises par la Commission de suivi, il faut réaliser des progrès en ce qui concerne la supervision législative de ces organismes. À cette fin, les diverses institutions créées par les accords de paix et qui traitent de questions relatives aux services de renseignement et à l'analyse stratégique devraient faire l'objet d'une loi, pour que leurs domaines d'action soient définis le plus clairement possible et soumis à un contrôle bien défini du Congrès de la République.

88. Il y a trois aspects de la transformation de l'armée qui sont stratégiques pour sa modernisation et pour le renforcement du pouvoir civil : l'adoption d'une nouvelle doctrine militaire, et les changements qui en découlent dans le système d'entraînement et le déploiement, la modification du système de renseignement militaire, et le remplacement de l'état-major présidentiel. J'exhorte les autorités à continuer de suivre la ligne d'action fixée par les accords.

89. Étant donné les graves lacunes dans l'infrastructure et l'équipement des unités de la police, il reste impératif de renforcer intégralement la Police nationale civile pour qu'elle puisse accomplir d'une manière appropriée toutes ses tâches. Par ailleurs, les changements fréquents dans la hiérarchie des dirigeants et des cadres supérieurs de la Police nationale civile continuent à être un facteur d'instabilité institutionnelle qui affecte sérieusement le déroulement de la carrière des policiers. C'est pourquoi j'attire l'attention des autorités pour qu'elles mettent l'accent sur l'organisation de la carrière des policiers, ce qui aboutira à la professionnalisation et à l'efficacité de la nouvelle Police nationale civile.

90. Les questions législatives qui doivent être résolues méritent une mention particulière. Le Congrès de la République a une fonction centrale dans la consolidation d'un grand nombre des engagements pris dans les accords de paix et la liste des questions en suspens est longue. Je souhaite insister sur la nécessité

d'examiner et d'approuver rapidement les nouvelles lois et réformes découlant des accords de paix. Je réitère mon appel spécial aux forces politiques représentées au parlement pour qu'elles adoptent le plus rapidement possible la législation en suspens, dont l'importance est cruciale pour les processus de la paix.

91. Comme je l'ai déjà mentionné, l'établissement prochain du Groupe consultatif pour le Guatemala permettra à la communauté internationale de renouveler son engagement et de coordonner ses actions dans le cadre du nouveau calendrier d'application des accords de paix. Parallèlement, cet ordre du jour devra orienter les actions du système des Nations Unies et de la coopération internationale.

92. Les accords de paix constituent une occasion historique pour que les membres de la société guatémaltèque puissent travailler ensemble sur la base d'un programme national qui prévoit les instruments nécessaires pour relever les grands défis auxquels elle doit faire face. Une exécution accélérée des accords permettra d'améliorer considérablement la qualité de la vie de la population, de moderniser les institutions de l'État et de renforcer la gestion des affaires publiques. La conclusion d'accords spécifiques entre les autorités de l'État et la société civile faciliterait les progrès et la durabilité des changements obtenus. Les autorités de l'État et la société civile sont invitées à accomplir des progrès constants dans l'application des engagements du nouveau calendrier. L'Organisation des Nations Unies, par l'intermédiaire de la MINUGUA, continuera à vérifier et à appuyer les efforts nationaux en vue de l'édification, de la consolidation et de l'irréversibilité du processus de paix au Guatemala.