



Assemblée générale

Distr. générale
10 novembre 2003
Français
Original : anglais

Cinquante-huitième session

Point 26 de l'ordre du jour

**La situation en Amérique centrale :
progrès accomplis vers la constitution
d'une région de paix, de démocratie
et de développement**

Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala*

Note du Secrétaire général

Résumé

Le présent document contient le quatorzième rapport sur les droits de l'homme de la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA), chargée de vérifier l'application des Accords de paix du pays. Au cours de la période à l'examen, c'est-à-dire de juillet 2002 à juin 2003, la situation concernant le respect des droits de l'homme s'est détériorée. Les violations de ces droits par la police se sont multipliées et l'impunité est devenue la norme. Selon la Mission, cette détérioration est étroitement liée à l'absence de progrès dans d'autres volets des Accords de paix.

* Le présent rapport constitue une évaluation globale de la situation des droits de l'homme au Guatemala depuis 1996 et coïncide avec l'achèvement des travaux de vérification de la Mission concernant l'application de l'ensemble des Accords de paix, le 31 décembre 2003. Au cas où l'Assemblée générale déciderait de prolonger le mandat en 2004, la dimension de la Mission et la portée de son mandat seraient réduites.



1. L'annexe du présent document contient le rapport sur les droits de l'homme de la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA), chargée de vérifier l'application de l'Accord général sur les droits de l'homme (A/48/928-S/1994/448, annexe I). Le rapport, transmis par le chef de la Mission est le quatorzième sur la question. Conformément à la pratique établie depuis la création de la Mission, j'en saisisrai le Haut Commissaire de Nations Unies aux droits de l'homme pour qu'il le porte à l'attention des membres de la Commission des droits de l'homme.
2. Dans le rapport sur la prorogation du mandat de la MINUGUA que j'ai présenté à l'Assemblée générale le 1er novembre 2002 (A/57/584), j'ai transmis la demande du Gouvernement guatémaltèque visant à ce que le mandat de la Mission soit prorogé. Il l'a été jusqu'au 31 décembre 2003 dans la résolution 57/161 de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 2002. Les résultats des travaux de vérification par la Mission de l'ensemble des Accords de paix durant la période allant de mai 2002 à juillet 2003 figurent dans mon huitième rapport, daté du 11 août 2003 (A/58/267).
3. Je tiens à exprimer ma gratitude au Gouvernement guatémaltèque pour sa coopération constante avec la Mission. Je voudrais aussi remercier les États Membres et les organismes des Nations Unies au Guatemala de la coopération et de l'appui qu'ils n'ont cessé d'apporter à la Mission et au processus de paix guatémaltèque.

Annexe

Quatorzième rapport sur le droits de l'homme de la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala

I. Introduction

1. En 1994, le Gouvernement guatémaltèque et l'Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) ont demandé à l'Organisation des Nations Unies de créer la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA) afin de vérifier tout d'abord l'application de l'Accord général sur les droits de l'homme (A/48/928-S/1994/448, annexe I) signé par les parties, puis le respect de toute la gamme des Accords de paix signés en 1996. Depuis lors, la MINUGUA a publié 13 rapports sur la protection assurée par le Gouvernement à l'égard d'un ensemble de droits prioritaires inscrits dans l'Accord général, dans l'Accord sur l'identité et les droits des populations autochtones (A/49/882-S/1995/256, annexe) et dans l'Accord sur le renforcement du pouvoir civil et le rôle de l'armée dans une société démocratique (A/51/410-S/996/853, annexe). Elle a également publié des rapports thématiques sur le fonctionnement de l'appareil judiciaire (2000), le régime pénitentiaire (2000), la police nationale (1999 et 2001), les lynchages (2000 et 2002), la discrimination contre les populations autochtones (2001) et la sécurité publique (2003).

2. Dans ses travaux sur les droits de l'homme, la MINUGUA a mis l'accent sur le respect des engagements pris par le Gouvernement de protéger a) le droit à la vie (mettre fin aux exécutions extrajudiciaires par l'armée, la police, les services de sécurité et autres acteurs de l'État); b) le droit à l'intégrité de la personne (mettre fin aux fouilles, détentions, tortures et autres actes illégaux commis par les forces de sécurité gouvernementales); c) le droit à la liberté d'expression sans l'immixtion du Gouvernement; et d) le libre exercice de tous les droits politiques (garantie de la pleine participation à la politique et à des élections libres et régulières). De plus, le Gouvernement s'est engagé a) à mettre fin à la discrimination contre les populations autochtones; b) à adopter une législation et des mécanismes pour la protection des droits de l'homme; c) à lutter contre l'impunité; d) à renforcer les institutions clés de l'État responsables de la protection des droits de l'homme (police nationale civile, ministère public, tribunaux et médiateur pour les droits de l'homme); e) à protéger les militants et les défenseurs des droits de l'homme; et f) à veiller à la dissolution des organisations de sécurité illégales, des groupes clandestins et des structures parallèles, dont un grand nombre ont été créés durant la guerre pour lutter contre l'insurrection.

3. Le présent rapport évalue les progrès d'ensemble réalisés entre décembre 1996 et le milieu de 2003 dans le domaine des droits de l'homme depuis la signature de l'Accord pour une paix ferme et durable (A/51/796-S/1997/114, annexe II). Cette évaluation vient à son heure pour trois raisons. En premier lieu, les sept années écoulées depuis 1996 donnent un recul suffisant pour évaluer les tendances positives et négatives qui influent sur la situation des droits de l'homme. En deuxième lieu, la Mission se prépare à l'achèvement de son mandat à la fin de 2004 et procède à des évaluations générales dans chacun de ses domaines d'activité de fond, à commencer par le présent rapport. En troisième lieu, de nouvelles administrations nationales et locales seront élues à la fin de 2003 et une évaluation impartiale des progrès et des

reculs enregistrés devrait aider les responsables qui entrèrent en fonctions en 2004 à établir et à appliquer des priorités nationales en matière de droits de l'homme pour la période de 2004 à 2008.

II. Évolution de la situation des droits de l'homme depuis la signature des Accords de paix

A. Le Guatemala au moment de la signature des Accords de paix

4. Tout au long de son histoire ou presque, le Guatemala a été dominé par les milieux d'affaires et les propriétaires fonciers appuyés par les militaires, en particulier dans les zones rurales peuplées d'autochtones qui ont fourni le plus gros de la main-d'oeuvre dont dépend l'économie à base agricole. Cette population a subi une intense discrimination raciale et économique et n'a pas eu accès au logement, à la santé et à l'éducation de base. Les institutions de l'État, y compris le pouvoir judiciaire, étaient faibles et étroitement contrôlées par l'élite économique et l'armée, servaient en majeure partie les intérêts privés et étaient quasiment absentes en dehors de la capitale et d'un petit nombre de centres urbains. L'armée était la seule présence importante de l'État dans les vastes zones de l'intérieur.

5. Le conflit armé de 1960 à 1996, en particulier durant les années 80, a dévasté les régions autochtones rurales sous le contrôle de commissaires militaires et d'unités de l'armée bénéficiant de l'appui des patrouilles d'autodéfense civiles (*patrullas de auto-defensa civiles*, PAC) créées par l'armée. Selon la Commission de clarification historique guatémaltèque, chargée de faire la lumière sur les événements passés (voir A/53/928, annexe), environ 200 000 personnes ont été tuées ou ont disparu durant le conflit, la plupart étant des civils d'origine maya à environ 85 %. La Commission a conclu que l'armée et les PAC étaient responsables de 93 % des massacres, exécutions, disparitions et autres violations des droits de l'homme commis durant la guerre, y compris les actes de génocide perpétrés contre des groupes autochtones. Dans les hauts plateaux peuplés d'autochtones, des villages ont été détruits et leurs habitants déplacés, en particulier durant la campagne de la « terre brûlée » menée par l'armée de 1981 à 1983, et les violences perpétrées par l'armée et les PAC ont déchiré le tissu social de ces communautés. Les militaires ont également utilisé leurs services de renseignements pour créer des organisations clandestines chargées de surveiller, de harceler et d'exécuter les personnes soupçonnées d'appuyer les guérilleros dans les campagnes comme dans les villes.

6. Au titre des Accords de paix, le Gouvernement et les guérilleros se sont engagés à appliquer un ensemble général de mesures visant à extirper les racines de la guerre, à savoir des décennies de régime autoritaire, la répression de l'opposition politique potentielle, l'exclusion politique et économique, la discrimination et la pauvreté extrême, dont ont souffert les populations autochtones. La première étape consistait à désarmer et à réinsérer les guérilleros dans la société, à restructurer et redéployer les forces armées en temps de paix, à démanteler les commissaires militaires et les PAC qui dominaient les zones rurales autochtones, à dissoudre les groupes clandestins créés par les services de renseignements militaires durant la guerre et à mettre fin à la politique et à la pratique de répression appliquées pendant des décennies par l'État en tant que moyen de contrôle social et politique. La deuxième étape exigeait une restructuration fondamentale des institutions de l'État

dans le domaine de la sécurité et de la justice : il fallait créer une force de police nationale civile, moderniser et réformer l'appareil judiciaire et le ministère public, mettre en place un programme d'aide juridictionnelle, moderniser le régime carcéral, assurer le développement économique et l'indemnisation des communautés autochtones les plus durement touchées par le conflit, et promouvoir la réconciliation nationale. De plus, le Gouvernement s'engageait à protéger les défenseurs des droits de l'homme et à adopter les mesures sécuritaires, juridiques et constitutionnelles nécessaires pour que les droits de l'homme soient pleinement exercés et protégés.

7. Les obstacles étaient énormes. Il fallait que le Gouvernement mette en place le cadre juridique indispensable pour des institutions démocratiques indépendantes. Une nouvelle force de police devait être créée à partir de zéro. Les organisations du secteur judiciaire avaient un effectif composé en grande partie d'experts et d'administrateurs peu qualifiés, inefficaces et corrompus, et leurs activités étaient entravées par des procédures, du matériel et des infrastructures périmés. La plus grande partie du pays – en particulier les communautés autochtones – n'avaient pas accès à l'appareil judiciaire officiel. Il fallait que chacune de ces institutions fasse table rase d'un héritage de subordination aux militaires et aux puissants acteurs économiques et politiques, tout en luttant contre les efforts d'un grand nombre de ces mêmes protagonistes visant à saper les programmes de réforme qui menaceraient leur capacité historique de contrôler impunément les institutions et les politiques de l'État.

B. Évaluation générale des droits de l'homme au Guatemala sept ans après les Accords de paix

8. En évaluant les progrès accomplis dans le domaine des droits de l'homme depuis la signature des Accords de paix, il convient de noter que le Guatemala est aujourd'hui un pays différent de ce qu'il était à la fin du conflit armé. La cessation de la violence et des pratiques autoritaires et répressives de l'État associées à la guerre a considérablement bénéficié aux régions qui avaient souffert des conséquences terribles des combats. Les guérilleros ont été démobilisés et réorganisés en parti politique qui a librement participé aux élections nationales et locales de 1979 et des années suivantes. Les PAC ont été officiellement démantelées et leurs armes remises aux forces régulières. La réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées a progressé, bien qu'un grand nombre de communautés n'aient pas encore bénéficié, même aujourd'hui, de toute l'assistance essentielle dont elles ont besoin. Les engagements pris en vue de réduire de 33 % l'effectif des forces armées et le budget militaire (par rapport à 1995) ont été honorés en 1998 et en 1999, respectivement.

9. Le cadre nécessaire à un État démocratique pleinement participatif a été en grande partie mis en place. Les réformes juridiques de 1994 à 1998 ont créé la base de systèmes indépendants pour la police, le parquet et la justice, et la Cour suprême ainsi que le ministère public ont entrepris des programmes de modernisation sur plusieurs années avec l'aide de la communauté internationale. Une force de police civile indépendante a été créée et pleinement déployée en 2001.

10. L'ouverture et la démocratisation du processus politique ont également représenté un progrès important. Le système politique du Guatemala est

multipartite, bien que les partis et le Congrès restent faibles. Lors des premières élections nationales qui ont eu lieu après les Accords de paix en 1999, le pouvoir a été transmis pacifiquement du parti dirigeant, le Partido de Avanzada Nacional (PAN) à un parti d'opposition, le Frente Republicano Guatemalteco (FRG). De nouvelles élections nationales ont actuellement lieu. Bien que marquée par la controverse au sujet de la candidature d'Efraín Ríos Montt et par certains actes de violence, la campagne est restée ouverte à tous et des observateurs internationaux ont été déployés pour contribuer à la régularité du scrutin et du dépouillement.

11. La presse est libre et dynamique, et s'exprime avec force au sujet des questions politiques; les journaux, en particulier, sont extrêmement critiques à l'égard du Gouvernement. Néanmoins, des problèmes continuent de se poser du fait que des membres de la presse ont été menacés et harcelés pour avoir parlé de problèmes de droits de l'homme et de corruption du Gouvernement. Le procureur spécial chargé des infractions contre les journalistes et les travailleurs a reçu 89 plaintes de la presse depuis juin 2001. La domination des médias par un petit nombre d'acteurs contribue à décourager un éventail plus large d'opinions au niveau national ainsi que l'accès à la radio par les populations autochtones (bien qu'un engagement à cet égard figure dans les Accords de paix). Les critiques de la presse à l'encontre du Gouvernement ont parfois manqué d'objectivité et d'impartialité.

12. Depuis 1997, le Gouvernement a renforcé le cadre national de protection des droits de l'homme en ratifiant d'importants traités internationaux dans ce domaine, en adoptant finalement une loi contre la discrimination et en se montrant heureusement disposé à saisir la Cour interaméricaine des droits de l'homme des demandes en justice intentées contre l'État guatémaltèque. De plus, après des années d'atermolements dans les discussions avec les organisations de la société civile et les groupes de victimes, le Gouvernement a finalement accompli en 2003 un pas important en créant la Commission nationale de réparations chargée d'élaborer des programmes en vue d'indemniser les victimes du conflit armé et leurs communautés.

13. Le médiateur pour les droits de l'homme nommé en 2002 a été un défenseur très actif des droits des citoyens guatémaltèques et est intervenu dans un grand nombre de problèmes au nom des victimes, ce qui a fait de son bureau, aux yeux du public, l'institution nationale essentielle pour la défense et la promotion des droits fondamentaux. Le médiateur accomplit de grands progrès vers l'exercice de son rôle constitutionnel malgré de graves limitations budgétaires ainsi que des menaces et des attaques contre son personnel et ses bureaux.

14. Il faut se féliciter de l'apparition d'organisations de la société civile dotées de moyens croissants pour surveiller le respect des droits de l'homme, assurer les recours en justice, critiquer les programmes du Gouvernement et élaborer des propositions de principe. Ces organisations ont joué un rôle important dans le choix des juges de la Cour suprême en 1999 et dans la nomination du procureur général et du médiateur pour les droits de l'homme en 2002. Les organisations représentant les populations autochtones jouent un plus grand rôle dans la mise au point des programmes et propositions concernant les droits politiques, économiques et culturels autochtones, alors même que la discrimination et l'isolement se poursuivent.

15. Toutefois, ces progrès ont été peu à peu compromis par plusieurs tendances négatives persistantes depuis la signature des Accords de paix. En premier lieu, et

c'est peut-être là le problème le plus grave, le Gouvernement, le Congrès, les partis politiques et les milieux d'affaires semblent avoir renoncé aux mesures de renforcement des institutions, qui sont au coeur des Accords de paix, ainsi qu'à la consolidation d'un État démocratique. Ce problème se manifeste au moins depuis 1999, lorsqu'une mesure visant à incorporer les Accords de paix dans la Constitution guatémaltèque a été rejetée lors d'un référendum national et qu'un grand nombre d'engagements qui devaient être honorés en 1999 ont dû être repoussés à 2001. Le milieu des affaires s'est constamment opposé aux efforts du Gouvernement et du Congrès visant à augmenter le taux de d'imposition en vue d'atteindre le seuil de 12 % fixé dans les Accords de paix et à émettre des obligations pour financer les domaines sociaux prioritaires. Le Gouvernement et le Congrès n'ont pas accordé suffisamment de fonds pour renforcer la police, l'appareil judiciaire, le ministère public et le bureau du médiateur pour les droits de l'homme. De nombreux projets de loi prescrits dans les Accords de paix sont restés dans les cartons. Les divers gouvernements élus après les Accords de paix ont hésité à réduire le rôle des militaires dans les affaires civiles, en particulier dans la sécurité publique, et à démanteler l'état-major particulier du Président, dont le bilan en matière de droits de l'homme est notoire.

16. En deuxième lieu, il n'est fait aucun cas des institutions clefs en matière de droits de l'homme et d'État de droit alors que la période est marquée par une recrudescence de la violence criminelle et de l'activité des cartels du crime et de la drogue dans l'ensemble du pays. Depuis la fin du conflit, le nombre de morts violentes est passé de 3 200 en 1995 à 3 999 en 1997, pour retomber à 2 655 en 1999 et remonter à 3 600 en 2002, ce qui fait que le Guatemala a l'un des taux de criminalité violente les plus élevés d'Amérique latine. Les lynchages collectifs se sont poursuivis dans l'intérieur du pays où la présence de l'État reste faible; le bilan confirmé est de 240 morts et 723 blessés entre 1996 et 2002.

17. En troisième lieu, les engagements pris dans les Accords de paix en vue de réorganiser ou de démanteler les organes officiels de répression ont été remis en question en raison des faits suivants : l'armée continue de jouer un rôle dans la sécurité publique; d'anciens membres des PAC se sont réorganisés afin de demander à être payés pour les services rendus durant le conflit armé; il est avéré que les services de renseignement militaires, y compris des membres de l'état-major particulier du Président, ont participé aux efforts visant à bloquer les enquêtes et les procès au titre de violations des droits de l'homme commises durant le conflit; les structures clandestines mises en place durant le conflit se transforment en réseaux multiples de corruption et de criminalité organisée. Des membres de l'état-major du Président ont été impliqués dans le meurtre de l'ethnologue Mryna Mack (1990), d'Epaminondas González Dubón (1994) qui présidait alors la Commission constitutionnelle, de Pedro Sas Rompich (1996) et de Monseigneur Juan José Gerardi (1998), ont participé avec la population à des opérations contre les enlèvements en 1997, ont effectué des enquêtes parallèles dans les affaires concernant Edgar Ordoñez Porta, Mack et Gerardi qui ont entravé les enquêtes effectuées par le Procureur général et le pouvoir judiciaire, et ont été impliqués en 2003 dans la surveillance de spécialistes de l'ethnologie juridique. Cette organisation a finalement été démantelée à la fin de 2003.

18. En quatrième lieu, les actes de harcèlement et d'intimidation des défenseurs des droits de l'homme se poursuivent depuis 1997. La Mission a enquêté sur 43 affaires de menaces contre des défenseurs des droits de l'homme en 1998

(26 menaces de mort), 57 en 1999 (35 menaces de mort) et 77 en 2000 (34 menaces de mort). En 2001 et 2002, le nombre d'affaires a sensiblement augmenté, atteignant 140 (dont 63 menaces de mort) en 2001 et 82 (dont 38 menaces de mort) en 2002. L'inquiétude créée au niveau international par ce climat d'intimidation a abouti à des visites du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme pour l'indépendance des juges en 1998 et 2001, du Représentant spécial du Secrétaire général pour les défenseurs des droits de l'homme en 2002 et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme en 2003.

19. En cinquième lieu, les institutions de l'État responsables de l'ordre public et de la justice pénale – qui manquent cruellement de fonds et de personnel suffisamment qualifié et qui pâissent de la corruption et de la lenteur des réformes – n'ont guère réagi. La Police nationale civile (PNC) est rongée par la corruption générale et est incapable de freiner la remontée de la violence criminelle. Le Procureur général et les tribunaux n'ont guère avancé dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée ou dans la réalisation d'enquêtes sur le harcèlement actuel des défenseurs des droits de l'homme et des magistrats. D'importantes enquêtes et poursuites ayant trait aux droits de l'homme pîétinent si elles ne s'accompagnent pas d'efforts extraordinaires de certains magistrats et des organisations de la société civile.

20. La polarisation croissante du climat politique depuis 1999 a également freiné les progrès dans le domaine des engagements inscrits dans les Accords de paix. Le Gouvernement du Président Portillo a été marqué par une série de scandales dus à la corruption qui ont abouti à des critiques et à des conflits intenses entre le Gouvernement, d'une part, et les partis d'opposition, les milieux d'affaires, la société civile et la presse, de l'autre, et qui ont paralysé une grande partie de la réforme législative, y compris les mesures de paix prioritaires. Les différends dans le domaine foncier et dans celui du travail ainsi que d'autres tensions sociales se sont intensifiés au milieu d'une crise agraire aggravée par l'effondrement du cours mondial du café et par une pénurie de fonds pour l'application des politiques sociales. Les tensions ont culminé au milieu de 2003 avec les obstacles juridiques contre le candidat du FRG à la présidence, Efraín Ríos Montt, que des décisions de la Cour avaient empêché de participer à deux élections précédentes en vertu d'une disposition constitutionnelle interdisant à quiconque ayant participé à un coup d'État ou en ayant bénéficié, de se présenter aux élections présidentielles. La stratégie du FRG visant à annuler ces décisions, qui a notamment consisté à organiser pendant deux jours des manifestations dans la capitale, a déclenché une crise institutionnelle lorsque la manipulation apparente de la Cour constitutionnelle par le FRG a abouti par la suite à une décision largement critiquée en faveur de la candidature de Ríos Montt qui a porté un coup à l'intégrité et à l'indépendance de la justice.

21. L'isolement et la discrimination auxquels font face les populations autochtones – soit la moitié des habitants du pays – n'ont pas perceptiblement changé depuis 1997. Les mesures prises par le Gouvernement pour répondre aux engagements inscrits à cet égard dans les Accords de paix ont été marquées par le manque de volonté politique et l'insuffisance des ressources financières. Les populations autochtones, en particulier les femmes, restent dans un état de pauvreté disproportionné, connaissent des taux d'analphabétisme élevés et des problèmes sociaux et médicaux dus largement à un manque d'accès aux soins de santé, à l'éducation, à un logement décent, à l'emploi et aux services sociaux. Le Rapporteur

spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones a noté, après s'être rendu dans le pays en 2002, que la discrimination structurelle était enracinée dans le manque d'accès des communautés autochtones à la terre et aux institutions judiciaires, ainsi que dans l'exclusion de fait de la politique.

22. En résumé, sept ans après la fin du conflit armé, le Guatemala se trouve à un tournant capital de son histoire. Après des progrès prometteurs juste après la signature des Accords de paix, le pays s'est maintenant engagé dans une mauvaise voie sur le plan des droits de l'homme. L'élan acquis par la réforme des institutions essentielles, principalement la police, le ministère public et les tribunaux, s'est brisé alors que les changements ne se sont pas encore entièrement implantés et que les efforts de modernisation manquent cruellement de ressources budgétaires et d'appui politique.

23. Malgré toutes ces difficultés, les assises de la plupart des réformes institutionnelles demandées par les Accords de paix sont en place et attendent un engagement renouvelé du prochain gouvernement à l'égard des politiques et des aides financières nécessaires pour commencer à inverser les tendances négatives des dernières années. Il est encourageant de constater que le Gouvernement reconnaît le danger que fait peser la pénétration de la criminalité organisée et du trafic de drogues sur les droits de l'homme et la consolidation de la démocratie. Les autorités ont adopté une proposition élaborée par les organisations et le médiateur pour les droits de l'homme en vue d'enquêter sur les groupes clandestins liés aux menaces contre les défenseurs des droits de l'homme, à la corruption de l'État et à la criminalité organisée. Cette proposition est actuellement examinée avec l'Organisation des Nations Unies. De plus, le Gouvernement a invité le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à ouvrir un bureau indépendant au Guatemala afin que la surveillance internationale du respect des droits de l'homme et l'appui aux institutions nationales dans ce domaine puissent se poursuivre après la fin du mandat de la MINUGUA.

III. Obstacles à la modernisation et à la réforme des institutions clefs de l'État

24. Comme on l'a noté, les problèmes en matière de droits de l'homme qui continuent à assaillir le Guatemala sept ans après la fin du conflit s'expliquent par le fait que l'État n'a pas réussi à aller de l'avant sur la voie des grandes réformes institutionnelles. Alors que le cadre juridique de la réforme de la police et du secteur judiciaire (à l'exception du régime carcéral) est largement en place et que les programmes de modernisation sont en cours depuis plusieurs années, les progrès ont été entravés par le manque de fonds et la non-application de changements fondamentaux. De plus, les réformes elles-mêmes, tout en améliorant modestement l'administration et la gestion des tribunaux et du ministère public, n'ont pas encore véritablement réussi à améliorer ou accélérer les enquêtes ou les poursuites judiciaires. Les principales mesures institutionnelles qu'il reste à prendre pour surmonter les obstacles sont a) la création de filières ouvertes et transparentes pour la sélection, la formation et l'avancement de fonctionnaires qualifiés, b) la mise en place de procédures et techniques modernes d'administration et d'enquête qui facilitent l'efficacité et la responsabilité de l'État, c) la présence de mécanismes de

coordination efficace entre les diverses institutions de la sécurité publique et de la justice, et d) la pénétration des institutions judiciaires dans l'ensemble du pays d'une manière qui respecte et incorpore les traditions et pratiques culturelles des communautés autochtones.

A. Police nationale civile

25. La situation difficile dans laquelle se trouve la Police nationale civile (PNC) est l'un des obstacles les plus graves au processus de paix. L'état de négligence systématique de ce secteur depuis 1998 a transformé l'institution chargée de garantir la sécurité publique en source principale de violations des droits de l'homme dans le pays. La Mission a confirmé la responsabilité de la police à l'égard de sept exécutions extrajudiciaires (et d'une tentative d'assassinat) en 1998. Ce chiffre est monté à 20 exécutions (et deux tentatives d'assassinat) en 1999, à 16 exécutions (et 18 tentatives d'assassinat) en 2000, à 40 exécutions (et 19 tentatives d'assassinat) en 2001 et à 43 exécutions (et 10 tentatives d'assassinat auxquelles s'ajoutent 10 affaires enquêtes en cours) en 2002. La MINUGUA a également constaté qu'il y avait eu en moyenne chaque année, entre 1999 et 2002, 66 cas de torture et 165 cas de mauvais traitements et d'usage excessif de la force. De plus, la Mission reçoit un nombre croissant d'informations faisant état de la participation de la police à la corruption, au trafic de drogues, à la criminalité organisée et au nettoyage ethnique dans l'ensemble du pays.

26. La détérioration de la PNC est le résultat de plusieurs problèmes connexes. En premier lieu, le Gouvernement n'a pas adopté de plan stratégique pour le développement à long terme de l'institution face aux problèmes de sécurité publique que connaît le Guatemala. Il n'a été tenu aucun compte d'un projet de plan concernant une politique de lutte contre le crime dans un État démocratique, que l'Organe de coordination pour la modernisation du secteur judiciaire avait approuvé en décembre 2000. Les déploiements de police et les programmes de lutte contre le crime ne sont donc pas planifiés et répondent purement à l'urgence du moment; pour appuyer les patrouilles de police, le Gouvernement se tourne vers les militaires, qui n'ont aucune formation en la matière et ont enregistré durant le conflit armé un bilan désastreux dans le domaine des droits de l'homme. De plus, les capacités de planification ont été étouffées par les mutations constantes aux niveaux supérieurs de la hiérarchie : depuis 2000, le gouvernement Portillo a nommé et limogé quatre ministres de l'intérieur et huit directeurs de la Police nationale.

27. En deuxième lieu, les opérations de recrutement et de formation du personnel par la PNC ont été problématiques. La PNC a commis une erreur stratégique en 1997 lorsqu'elle a décidé d'incorporer dans la police des agents des anciennes unités de police (35 % de la force actuelle), ce qui a nui dès le départ à l'objectif de recrutement de nouveaux agents n'ayant aucun antécédent en matière de violation des droits de l'homme. La PNC a dû se donner beaucoup de peine pour recruter et former suffisamment de personnel afin de répondre, avec un retard de deux ans au minimum fixé par les Accords de paix à 20 000 policiers d'ici à la fin de 1999. La raison majeure en est le défaut de planification et d'organisation des campagnes de recrutement qui ont été lancées sans presque aucune publicité et dans un périmètre géographique limité, ce qui a réduit le nombre et la qualité des candidats; cette situation a été par ailleurs aggravée par l'incapacité de la PNC de vérifier le passé

des candidats aux postes vacants. L'École nationale de police civile, qui est à la base de l'éducation et de la formation de la force de police, se heurte à de graves problèmes depuis 2001. Dès que la Police nationale civile a atteint l'objectif de 20 000 agents, le Ministère de l'intérieur et la Direction de la police ont apparemment conclu qu'il n'était plus nécessaire d'appuyer l'École en priorité. En 2002, des amputations budgétaires (l'enveloppe de 45 millions de quetzales en 2001 ayant été réduite à 9 millions¹) ont quasiment abouti à la fermeture de l'École.

28. En troisième lieu, l'effectif actuel de la police est beaucoup trop réduit par rapport à la population, à la superficie et au taux de criminalité du pays. Tandis que les Accords de paix imposaient au Gouvernement un seuil minimal de 20 000 agents, les normes internationales (quatre policiers pour 1 000 habitants dans les pays à faible criminalité) indiquent que la police guatémaltèque devrait disposer au minimum de 44 000 agents.

29. En quatrième lieu, le Service d'enquête criminelle, qui est chargé de mener des enquêtes et d'en communiquer les résultats au ministère public, manque de personnel qualifié, de matériel, d'infrastructures et de systèmes modernes d'information et de gestion, et n'est présent que dans 15 des 22 départements du pays – la moitié de ses 600 enquêteurs étant concentrée dans la capitale. De plus, l'effectif du Service ne répond qu'à environ 50 % des besoins. Les conflits avec le Procureur général au sujet de la juridiction et de la responsabilité des enquêtes criminelles ont contribué au faible niveau de qualité et aux longs retards qui ont marqué la production d'éléments de preuve aux fins des poursuites et, par conséquent, à la persistance de l'impunité.

30. En cinquième lieu, les violations des droits de l'homme et la corruption demeurent générales du fait que les procédures disciplinaires et de supervision de la PNC sont insuffisantes et que le ministère public n'a pu enquêter que sur une poignée d'affaires parmi les plus graves et les plus visibles. En juillet 2003, quelque 1 600 plaintes relatives à des violations graves des règlements de police et à des conduites criminelles étaient à l'examen. Dans le cas de 470 affaires environ (30 %), aucune enquête n'avait été entreprise; dans 870 cas (55 %), l'enquête n'avait pas été achevée; et dans 250 cas (15 %), l'affaire avait été classée. Il est encore plus frappant qu'environ 2 300 agents ont été impliqués dans ces affaires, soit 12 % de l'effectif total de la police. Environ 67 % des affaires impliquent des charges criminelles graves – corruption, vol, extorsion, fraude, exécution extrajudiciaire, torture – tandis que le reste porte sur des violations graves des procédures et normes internes. Un nouveau code disciplinaire entre en vigueur en novembre 2003 et devrait conférer à la PNC des pouvoirs beaucoup plus grands pour enquêter, punir et limoger des agents accusés de violations graves des règlements. Néanmoins, la PNC devra considérablement renforcer sa très faible capacité de contrôle afin de pouvoir appliquer efficacement les règles nouvelles.

31. Enfin, le Gouvernement et le Congrès n'ont pas fourni à la PNC suffisamment de ressources financières bien que le pays se trouve devant une grave crise de sécurité publique et que la force de police croule sous de graves problèmes d'organisation, de formation et de discipline. Le budget de la PNC a enregistré une augmentation modeste, pour passer de 625 millions de quetzales en 1998 (bien que le directeur de la police ait demandé 1 milliard 411 millions) à 842 millions de

¹ Le taux de change est de 7,99 quetzales pour un dollar des États-Unis.

quetzales en 2000, mais ces montants n'ont pas été suffisants pour financer l'accroissement des effectifs à 20 000 agents et leur déploiement à l'échelle du pays. Le budget alloué à la PNC est passé de 1 milliard 85 millions de quetzales en 2002 (un montant de 1 milliard 411 millions avait été demandé) à 1 milliard 324 millions en 2003 (un montant de 2 milliards 174 millions avait été demandé). La PNC a demandé pour 2004 un montant de 2 milliards de quetzales, que le Ministère des finances a ramené à 1,3 milliard quetzales, soit essentiellement la même enveloppe que pour l'année en cours. Les traitements devant absorber environ 880 millions de quetzales en 2004, il ne restera guère de fonds pour apporter les améliorations indispensables au matériel, à la formation et à l'infrastructure ainsi qu'à l'expansion de la force.

B. Réforme de l'appareil judiciaire

32. Juste après la signature des Accords de paix, toute une série de projets mettant en place le cadre juridique et administratif de la réforme de la justice (appareil judiciaire, Bureau du Procureur, système pénitentiaire, Institut de l'aide juridictionnelle) ont été lancés. La Cour suprême a conçu un plan quinquennal de modernisation (1997); il a été institué une Commission du renforcement de la justice (1997) et qui a formulé des recommandations pour une réforme d'ensemble (1998); il a aussi été institué un Organe de coordination de la modernisation de la justice (1997) qui a commencé à utiliser le prêt à la modernisation fourni par la Banque interaméricaine de développement (1998); le Procureur général a commencé à restructurer le ministère public (1998); l'Institut de l'aide juridictionnelle a été créé (1997), puis rendu financièrement indépendant (1999); le système pénitentiaire a entrepris l'élaboration d'un programme de modernisation (1999). Le Congrès a institutionnalisé la réforme des modalités de sélection, de formation, de promotion et d'évaluation des magistrats en adoptant la loi sur la carrière judiciaire et la loi sur la fonction publique judiciaire et en créant le Conseil de la carrière judiciaire à la fin de 1999. Une nouvelle Commission nationale du renforcement de la justice a été instituée en 2000 pour suivre la mise en oeuvre des réformes et des initiatives de modernisation.

33. Cela dit, la mise en oeuvre des réformes a été lente et inégale, gênée par la résistance au changement interne et externe, le manque de personnel qualifié, le changement fréquent d'équipes dirigeantes et, plus récemment, l'insuffisance des budgets. Or, la mise en application intégrale de la loi sur la carrière judiciaire est décisive si l'on veut remplacer les magistrats d'avant 1997 par des juges et des administrateurs éduqués et formés pour faire fonctionner un appareil judiciaire indépendant, efficace et moderne. Le Groupe de la formation institutionnelle de la Cour suprême choisit des candidats pour un stage de formation de six mois et la Cour suprême est tenue de procéder aux nominations à partir de la liste des stagiaires. Depuis 1998, le Groupe a administré quatre stages, qui ont permis de sélectionner 121 magistrats. En 1999, la Cour suprême a créé un précédent important en nommant un nouveau tribunal à l'issue d'un processus de désignation à la fois ouvert et transparent. Elle a commencé à évaluer les résultats des juges en novembre 2001, en commençant par 66 membres de la magistrature assise dont la nomination venait à expiration. À la fin de cet examen, 49 magistrats ont reçu des notes satisfaisantes et 17 des notes inférieures aux minima.

34. Cependant, les nouvelles normes de sélection et de promotion et le règlement disciplinaire n'ont pas été définis et mis en application de façon totalement transparente. Dans certains cas, la Cour suprême a procédé à ses propres entretiens avec les personnes ayant terminé leur stage et non avec les candidats choisis en fonction de leurs notes d'examen. Les critères de résultat ne sont pas non plus très clairs. Le Conseil de la carrière judiciaire a cherché à régler les problèmes de transparence et d'équité en publiant des règlements détaillés et un manuel d'évaluation à l'intention des juges. La nécessité de pourvoir aux sièges vacants dans l'appareil judiciaire en fonction du mérite et non de considérations politiques a trouvé une illustration dans la crise soulevée en 2003 par l'inscription de Ríos Montt : le comportement politique de la Cour constitutionnelle, dont les membres sont nommés par les milieux politiques, a été largement critiqué; il faisait un contraste saisissant avec le respect des procédures légales et des précédents dont fait preuve une Cour suprême dont les membres ont été choisis ouvertement, en fonction de leurs qualifications.

35. L'élargissement des tribunaux a été constant mais lent. Au moment de la signature des Accords de paix, le Guatemala comptait 205 juges d'instance et 279 juges de paix. Près de huit ans plus tard, il compte 281 juges d'instance (soit une augmentation de 73 %) et 379 juges de paix (soit 74 % d'augmentation). À la fin de 2002, la Cour suprême avait créé des centres de médiation et de conciliation pour désencombrer le rôle dans les 22 départements du pays (mais ces centres fonctionnent encore en dehors du cadre légal et on ne voit pas très bien si les institutions judiciaires officielles doivent ou non reconnaître les décisions des médiateurs et leur donner suite). Cet élargissement a été important, mais le Guatemala ne comptait en moyenne que 4,8 tribunaux pour 100 000 habitants à la fin de 2002, soit un tribunal pour 20 832 habitants. À l'intérieur du pays, la proportion est beaucoup plus faible; les départements d'Alta Verapaz et d'Izabal, par exemple, n'ont qu'un tribunal pour 40 000 et 36 000 habitants respectivement. La moyenne en Amérique centrale est d'un tribunal pour 16 400 habitants.

36. Les efforts entrepris pour améliorer l'accès à la justice se sont centrés sur la création de nouveaux centres d'administration judiciaire dans les régions où vivent les populations autochtones, l'élargissement des compétences des juges de paix et la dotation en personnel bilingue et en interprètes. Cinq centres d'administration judiciaire sont actuellement en fonctionnement, mais les incertitudes budgétaires (ils sont financés par un prêt international), les problèmes de coordination des divers intervenants judiciaires et le manque de personnel bilingue font douter de leur viabilité à long terme. Les juges de paix, qui sont pour la plupart des non-juristes choisis dans la collectivité où ils travaillent, travaillent de façon informelle et jugent en équité pour résoudre les différends qui ne sont pas d'ordre pénal et qui sont compatibles avec le droit autochtone et les pratiques culturelles. Depuis 2002 cependant, leur compétence a été étendue aux infractions pénales mineures, ce qui marque une évolution mal comprise de leur rôle, passé du règlement informel des différends selon les règles de l'équité au respect de procédures judiciaires formelles qui sont en opposition avec les normes et les pratiques autochtones. L'élargissement des compétences de ces juridictions risque donc en fin de compte de faire obstacle aux mécanismes communautaires de règlement des différends et de conciliation, et de marginaliser davantage les autochtones par rapport au système légal, à moins que les règles de procédure ne soient modifiées. Enfin, les statistiques de la Cour suprême font apparaître une augmentation considérable du nombre de magistrats et

d'administrateurs bilingues et d'interprètes dans l'appareil judiciaire, dont l'effectif est passé de 125 personnes (98 juges, 23 assesseurs et 4 interprètes) en 2001 à 550 (98 juges, 323 assesseurs, 43 interprètes et 86 administrateurs) en 2002.

37. Bien que le pouvoir judiciaire ait lancé de très importantes réformes à partir de 1997, le fonctionnement des tribunaux ne s'est pas encore amélioré de façon visible. La nouvelle loi sur la carrière judiciaire n'a pas encore eu d'effets notables sur l'effectif des magistrats aux résultats médiocres ou peu qualifiés, dont beaucoup sont hérités du système judiciaire d'avant 1997. La modernisation de la gestion du rôle des affaires a été lente. La charge des juges est lourde (en 2001, par exemple, un juge d'instance de Ciudad de Guatemala connaissait en moyenne de 1 600 nouvelles affaires). Un projet de code général de procédure datant de 2002 vise à unifier et à simplifier toutes les instances non pénales (civiles, commerciales, familiales et prud'homales) en prévoyant des procédures et des décisions orales allant dans le sens de la diligence et de la transparence, mais le projet est en suspens en attendant que l'on révisé le texte actuel, qui ne prend pas suffisamment en considération les traditions et les pratiques juridiques des autochtones.

38. Les juges sont également gênés dans leur travail par les menaces et les actes d'intimidation, de plus en plus nombreux dans les affaires touchant aux droits de l'homme, à la corruption ou au trafic de drogues. Le Procureur spécial pour les crimes contre l'appareil judiciaire a été saisi de 212 plaintes en 2001-2002, dont 43 menaces contre des juges, 30 contre des avocats et 19 contre des procureurs. En 2002, un juge de paix a été lynché; en 2003, un membre de la Cour d'appel pour les affaires administratives a été tué au cours de ce qui semblait être une attaque à main armée et, quelques jours plus tard, un juge saisi d'une affaire de stupéfiants à sensation a échappé à une tentative d'assassinat. Deux procureurs (y compris les procureurs spéciaux pour les crimes contre les défenseurs des droits de l'homme) ont également été attaqués. Les autorités publiques n'ont pas fourni les ressources qui auraient permis d'assurer la protection des intéressés, ce qui a obligé la Cour suprême à créer son propre groupe de sécurité, mais celui-ci n'a ni le personnel, ni le matériel, ni les moyens financiers de seconder les très nombreux juges qui font l'objet de menaces.

39. Comme dans le cas des autres institutions de paix prioritaires, les progrès de la réforme ont été ralentis par de graves impasses budgétaires à partir de 2000. Entre 1999 et 2000, les crédits prélevés sur le budget national sont passés de 366,5 millions à 494 millions de quetzales, censés financer le lancement de la loi sur la carrière judiciaire, la création des nouveaux tribunaux, le recrutement des nouveaux juges et la modernisation administrative. Cependant, des restrictions budgétaires (453 millions de quetzales en 2001 et 407 millions de quetzales en 2002), aggravées par des retards considérables dans le déblocage des crédits, ont provoqué une crise financière et l'interruption d'un certain nombre de projets de modernisation, de rénovation et d'expansion. Après les réductions de 2001 et 2002, la Cour suprême a demandé 1 milliard de quetzales pour 2003; elle a reçu 623 millions, soit une augmentation de 21 % par rapport à 2000. Ces montants sont modestes à comparer avec les budgets des autres systèmes judiciaires d'Amérique centrale : alors que le Guatemala dépense à ce titre 5,90 dollars par habitant (2 % du budget national), le Panama en dépense 10,80 dollars (4 %), El Salvador 16,80 dollars (16 %) et le Costa Rica 21,80 dollars (6 %).

40. La réforme des prisons a peu avancé malgré les deux émeutes sanglantes de 2002-2003 qui ont fait 21 morts et ont fait ressortir l'anarchie, la surpopulation et la corruption qui règnent dans le système. En 2003, le Congrès a rejeté un projet de loi sur la modernisation des prisons et les recommandations de la Commission consultative sur le système pénitentiaire n'ont pas été suivies d'effet. Certains aspects de la modernisation des prisons, dont l'amélioration de l'École des prisonniers, des services médicaux et des programmes de réinsertion, sont sérieusement sous-financés.

C. Bureau du Procureur

41. La création en 1994 d'un Bureau du Procureur indépendant chargé d'assurer la stricte application de la loi conformément aux normes nationales et internationales, notamment en matière d'enquêtes et de poursuites dans les affaires criminelles et les cas de violations des droits de l'homme, était un pas en avant sur la voie de la restauration de la légalité au Guatemala. Comme celle de l'appareil judiciaire, cette réforme devait surmonter des défis gigantesques, en commençant par le réaménagement du parquet et la restructuration et la modernisation des procédures et des pratiques administratives pour finir par l'expansion de la couverture territoriale des services au-delà des 10 municipalités (sur 100) qu'ils couvraient en 1997.

42. Le Bureau du Procureur s'est doté d'un plan de modernisation stratégique en 1996, qui prévoit la réorganisation des services au niveau des districts et des municipalités et le réaménagement des opérations dans la capitale avant la fin de 1999 et dans l'intérieur avant la fin de 2001. Le nouveau Procureur nommé en 1998 a modifié ce plan stratégique pour l'axer sur une nouvelle série de priorités pendant son mandat 1998-2002. La réforme a ralenti au point que la Mission n'a constaté que très peu d'améliorations entre 2000 et le milieu de 2002. Les procureurs continuent d'être nommés, promus et démis de leurs fonctions par le Procureur général, sans règles de sélection transparentes ni application des normes de la fonction publique. Le Bureau n'a pas mis en place de programme général de formation et d'éducation des nouveaux procureurs et son groupe de la formation s'est surtout occupé d'organiser des séminaires sur divers sujets au lieu de servir de centre de sélection et d'éducation du nouveau personnel, comme le préoyaient les Accords de paix.

43. Au milieu de 2002, un nouveau Procureur général a été nommé pour cinq ans, après une sélection transparente au cours de laquelle un groupe d'associations civiles a insisté pour que les candidatures fassent l'objet d'une évaluation publique. Pendant la première année de son mandat, le nouveau Procureur a publié un texte de politique générale devant donner des orientations aux stratégies institutionnelles (« Une politique pénale démocratique pour le ministère public »), ainsi qu'un nouveau programme de réaménagement et de modernisation des services, axé sur trois axes stratégiques : réorganisation des bureaux des procureurs, avec la création de 200 nouveaux postes; création d'une Agence d'enquêtes criminelles au sein du Bureau, projet controversé car il semble couvrir des fonctions qui reviennent légalement à la Police nationale civile; mise en place d'un programme de formation pour les procureurs et création à cette fin d'un Centre universitaire de la magistrature. En réaction aux menaces que continuent de recevoir les militants des

droits de l'homme, il a également créé la charge de Procureur spécial pour les crimes contre les défenseurs des droits de l'homme.

44. Bien que le nouveau Procureur général ait entamé son mandat par une série de grandes initiatives tendant à relancer la réforme, sa première année d'activité a été controversée. Il a certes rendu l'institution beaucoup plus présente dans l'opinion publique mais la presse lui a reproché son goût du spectacle et les résultats incertains des enquêtes dans les affaires de corruption. La polémique a été avivée par la démission des procureurs enquêtant sur les plaintes pour corruption ou violations des droits de l'homme. Le programme de réaménagement était centré sur les réformes internes, notamment sur un nouveau système de gestion informatisée du rôle et des dossiers. Le Procureur général a maintenu la pratique consistant à engager les fonctionnaires par contrats individuels de services, mais il a commencé à appliquer le principe de la transparence des carrières dans le ministère public en 2003, en annonçant la création d'un concours de recrutement pour les 200 nouveaux procureurs que prévoyait son projet de modernisation. Cependant, le renforcement prévu de l'effectif des procureurs dans l'intérieur du pays ne s'est pas encore concrétisé par un nombre appréciable de nouvelles recrues. Au mois de septembre 2003, le Bureau du Procureur général comptait au total 756 fonctionnaires du ministère public (31 procureurs principaux, 6 procureurs de district adjoints, 142 procureurs et 578 adjoints), soit 30 de plus qu'en 2002 (38 procureurs principaux, 131 procureurs et 557 adjoints). Sur le plan de la répartition territoriale, le ministère public n'avait encore des bureaux que dans 10 % des municipalités du pays, soit la même proportion qu'en 1997.

45. D'une manière générale, la plupart des services spécialisés du ministère public n'affichent pas de meilleurs résultats, essentiellement parce que leurs responsabilités et leurs compétences ne sont pas définies et qu'ils ne disposent ni du personnel ni des ressources dont ils auraient besoin. Par exemple, le Procureur spécial pour les crimes contre les journalistes et les syndicalistes a été saisi de 200 plaintes depuis juin 2001, mais n'a procédé qu'à deux inculpations. Le Procureur spécial pour les crimes contre les défenseurs des droits de l'homme a été saisi de 79 plaintes depuis juin 2002 qui ont donné sept non-lieux et cinq inculpations. En réponse à l'augmentation des menaces dont font l'objet les défenseurs des droits de l'homme, le Procureur général a considérablement renforcé les services du Procureur spécial pour les crimes contre les défenseurs des droits de l'homme au milieu de 2003, leur effectif passant de 3 à 60 personnes. La MINUGUA a constaté depuis que les enquêtes entreprises dans un certain nombre d'affaires importantes avaient avancé.

46. Comme pour tous les autres secteurs de l'institution judiciaire, l'insuffisance du budget fait partie des facteurs qui ont freiné la réforme après 2000. Le budget du Bureau du Procureur général a augmenté sensiblement depuis 1996, passant de 189,6 millions de quetzales en 1997 (dont 149,5 millions imputés sur le budget national), à 433 millions en 2003 (dont 399 millions imputés sur le budget national), soit 53 % de plus en six ans. Pourtant, ces augmentations ont pour point de départ les montants de 1996 qui étaient totalement insuffisants et n'avaient pas permis de financer les réformes internes nécessaires ni l'expansion des services du Procureur général dans les régions sous-desservies de l'intérieur du pays. En mai 2002, le nouveau Procureur général a demandé au Congrès une augmentation de 220 millions de quetzales de son budget, en insistant sur le fait que sa dotation actuelle ne permettrait ni la réforme ni l'expansion des services; il a reçu une rallonge de

70 millions de quetzales. Pour le budget de 2003, il a demandé 700 millions de quetzales, mais n'en a reçu que 399. Le projet de budget de 2004 du Gouvernement prévoit 458 millions de quetzales, soit une augmentation de 21 %, montant qui reste modeste au regard des besoins de l'institution judiciaire.

47. Le Procureur général a fait la preuve dans un certain nombre d'affaires de sa capacité d'agir efficacement contre les fonctionnaires accusés des violations des droits de l'homme et de corruption. En 2002, par exemple, 16 fonctionnaires du groupe notoirement corrompu de la Police nationale civile spécialisé dans la lutte contre la drogue (dissous depuis) ont été condamnés pour le meurtre de deux civils commis au cours d'une opération de police illégale. En septembre 2002, deux personnes ont été accusées du meurtre d'un procureur pendant un vol en 2001, et trois du lynchage d'un juge de paix en 2001 (encore que l'affaire soit à rejuger pour cause de vice de forme). En 2003, le Procureur général a fait arrêter un certain nombre de hauts fonctionnaires impliqués dans une affaire de vol de fonds à la Caisse nationale de sécurité sociale.

48. Il faut dire cependant qu'à la fin de 2003 l'institution judiciaire, le Bureau du Procureur général compris, n'était guère plus capable qu'en 1997 de réagir aux crimes, à la corruption et aux violations des droits de l'homme. Le Procureur général lui-même a fait observer que pour 3 500 homicides officiellement commis en 2002, on n'avait arrêté que 200 suspects, dont 78 seulement avaient été finalement condamnés, soit un taux de 2 % pour tous les homicides de l'année, taux que la MINUGUA juge équivalent à celui qu'obtenait le Bureau du Procureur général en 1998.

D. Impunité

49. Le Gouvernement n'a pas fait beaucoup sur la voie de l'engagement qu'il avait pris de mettre fin à l'impunité des violations des droits de l'homme, notamment les crimes commis pendant le conflit exposés dans le rapport de la Commission de clarification historique (A/53/928, annexe). Beaucoup d'affaires ont trait à des massacres, comme ceux de Dos Erres (178 civils torturés et tués par l'armée en trois jours en 1982), de Río Negro (70 femmes et 107 enfants tués par des soldats et des PAC en 1982), d'El Aguacate (21 paysans tués par une patrouille de guérilleros en 1988) et de Cuarto Pueblo (400 villageois exécutés par l'armée en 1982). D'autres affaires portent sur l'assassinat ou la disparition forcée de militants des droits de l'homme et de personnalités politiques, comme l'anthropologue Myrna Mack (1990), le Président de la Cour constitutionnelle de l'époque, González Dubón (1994), Jorge Carpio, candidat à la présidence tué pendant la campagne électorale de 1995, Manuel Saquic, pasteur et coordonnateur des droits de l'homme (1995), et Mgr Gerardi (1998). D'autres affaires plus récentes, comme la disparition en 2001 de Mayra Gutiérrez, professeur d'université et ancien membre de l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque, et le meurtre de Barbara Ann Ford, membre d'un ordre religieux travaillant en milieu autochtone dans le domaine de la santé mentale, restent non résolues.

50. Deux affaires importantes, à savoir les meurtres de Mgr Gerardi et de Myrna Mack ont avancé, pour aboutir à l'inculpation, en 2001 et 2002 respectivement, de membres de l'état-major de la présidence. Il y a eu appel (devant une cour d'appel notoirement favorable aux militaires qui a rejeté les deux condamnations, mais la

Cour suprême, statuant dans l'affaire *Gerardi*, a annulé les arrêts et ordonné la poursuite de la procédure d'appel, décision confirmée par la Cour constitutionnelle; la décision de la Cour suprême sur l'appel dans l'affaire *Mack* n'a pas été rendue). Cependant, ces condamnations sont l'aboutissement de 12 années d'efforts extraordinaires de la part de la famille Mack et de quatre années de travail du Bureau des droits de l'homme de l'archevêché du Guatemala et d'une poignée de procureurs, de juges et de témoins pour surmonter les tentatives incessantes de faire avorter la procédure.

51. Au Guatemala, l'impunité est directement liée aux faiblesses de l'administration et de la gestion des institutions chargées de l'ordre public que l'on vient de décrire, et au manque d'intérêt et de volonté manifesté par les fonctionnaires quand il s'agit d'enquêtes ou de poursuites, ainsi qu'aux menaces, aux intimidations, à la corruption et aux meurtres qui ont pour objet d'interrompre les procédures, surtout quand des militaires sont impliqués. L'impunité ne pourra disparaître que si la réforme de la police, du ministère public et des tribunaux progresse sensiblement. L'exemple d'autres sociétés en sortie de crise donne également à penser que si la réforme n'avance pas au même rythme dans l'ensemble de l'institution judiciaire, elle restera sans effet appréciable sur les infractions pénales, la corruption et l'impunité.

IV. Observations finales

52. La mise au point mort de la réforme des institutions garantes de la sécurité publique et de la justice a fait perdre l'espoir d'améliorer une situation des droits de l'homme fragile. La baisse de niveau de la Police nationale civile et la lenteur de la modernisation des tribunaux et des services du Procureur général ont compromis la réalisation des engagements centraux des Accords de paix : il n'y a eu pratiquement aucun progrès dans la lutte contre l'impunité ou les groupes clandestins; les défenseurs des droits de l'homme et les fonctionnaires de la justice restent soumis à des menaces et des harcèlements continuels, et parfois à des attaques meurtrières; la discrimination systématique contre les collectivités autochtones a toujours le champ libre. Pour avancer sur tous ces plans, le nouveau gouvernement devra se consacrer à nouveau à la réforme institutionnelle.

53. Des progrès importants ont été réalisés depuis 1997 dans un certain nombre de domaines touchant aux droits de l'homme : ainsi, le Gouvernement s'est engagé à ratifier les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, à améliorer ses relations avec la Commission interaméricaine des droits de l'homme, à adopter une législation contre la discrimination, à créer une commission nationale des réparations et à commencer à améliorer l'accès des autochtones à la justice. La vie politique est ouverte et réglée par la concurrence, la presse est libre et s'exprime, même face aux menaces ou aux harcèlements. Cependant, si les institutions publiques fondamentales ne sont pas renforcées, toutes ces avancées risquent de n'avoir qu'une portée limitée. Par exemple, si les institutions qui garantissent la légalité de l'ordre public ne fonctionnent pas bien, il sera difficile de mettre effectivement en application les traités relatifs aux droits de l'homme ratifiés par le Gouvernement depuis 1997.

54. Il faut admettre que les profondes modifications politiques, sociales et culturelles prévues par les Accords de paix ne pouvaient être apportées en sept

années seulement; comme le montre l'exemple d'autres États en sortie de crise, le passage d'un régime autoritaire à une culture démocratique est une évolution à terme lointain, marquée par des cycles d'accélération et de ralentissement des réformes. Dans le cas du Guatemala cependant, on peut s'inquiéter du fait non seulement que les réformes avancent en effet lentement mais aussi que le Gouvernement et un certain nombre d'autres milieux politiques et sociaux ne semblent plus soutenir de leur volonté les mutations qui sont au coeur du processus de paix.

55. C'est pourquoi le prochain gouvernement doit d'urgence faire fond sur les succès des fonctionnaires de police, juges, procureurs et militants des droits de l'homme dont le dévouement et le courage sont le fondement de la réforme. Ils ont démontré – par leur action dans les affaires *Mack* et *Gerardi*, par la condamnation des policiers corrompus, par l'arrestation des hauts fonctionnaires impliqués dans la corruption – qu'avec de la volonté politique, de l'organisation et des ressources suffisantes, les institutions publiques pouvaient effectivement fonctionner, mettre fin à l'impunité et sanctionner les violations des droits de l'homme.

56. Le problème à résoudre le plus urgent est celui de la sécurité, plus précisément celui de la dégradation de la Police nationale civile. Le nouveau gouvernement doit ranger parmi ses toutes premières priorités l'élaboration d'une stratégie démocratique générale de la sécurité publique pour la période 2004-2008. Cette stratégie devra prévoir le doublement de l'effectif minimum de la police pour le porter à 40 000 fonctionnaires avant la fin de 2008, la mise en place de contrôles professionnels internes stricts fondés sur les règlements disciplinaires qui viennent d'être adoptés, le renvoi des fonctionnaires aux résultats insuffisants et aux dossiers en matière des droits de l'homme inacceptables, des programmes généraux de recrutement et le renforcement et l'élargissement de l'Académie de police. Le système pénitentiaire doit subir un réaménagement complet, à commencer par l'adoption de la législation sur la réforme des prisons rejetée par les instances dirigeantes du Congrès cette année et par la mise en application des recommandations de la Commission consultative sur le système pénitentiaire.

57. Les organes judiciaires (tribunaux et ministère public) doivent intensifier et approfondir les programmes de modernisation déjà élaborés ou entrepris. La Cour suprême et le Procureur général devraient institutionnaliser pleinement et soutenir de façon transparente le fonctionnement des structures de la fonction publique actuellement en place et procéder plus rapidement à l'examen des dossiers des juges, des procureurs et des administrateurs pour éliminer des institutions les fonctionnaires corrompus ou dont les résultats sont insuffisants. Il faudrait hâter aussi la mise en place de systèmes de gestion afin de contrôler l'administration du rôle et le comportement des juges et du parquet. Il faut également améliorer sensiblement la sécurité des fonctionnaires de l'institution judiciaire. Enfin, les magistrats de la Cour constitutionnelle devraient être choisis en fonction de leurs qualifications et de leurs mérites, à l'issue de procédures analogues à celles qui s'appliquent aux membres de la Cour suprême.

58. La Cour suprême et le Procureur général devraient accélérer le mouvement d'intégration des traditions et des pratiques juridiques des autochtones dans le système officiel, accroître considérablement le bilinguisme de l'appareil judiciaire et former le personnel de celui-ci aux usages juridiques autochtones. L'accès aux programmes judiciaires, notamment aux centres d'administration judiciaire, et le

projet d'élargissement de la compétence des juges de paix devraient être amplifiés de façon à intégrer pleinement les pratiques locales de règlement des différends des autochtones, informelles et fondées sur l'équité. L'Organe de coordination de la modernisation de la justice, dirigé par le président de la Cour suprême, et les responsables du Bureau du Procureur général, du Ministère de l'intérieur et de l'Institut des défenseurs publics, devrait assumer ses fonctions initiales, qui consistent à coordonner les politiques de modernisation de tous les agents du système.

59. Les défis à relever sont considérables mais le nouveau gouvernement devrait être en mesure de régler rapidement les questions prioritaires dont on vient de parler : les études et les stratégies de réforme et de modernisation et l'encadrement juridique sont déjà achevés dans la plupart des cas et la réalisation de beaucoup de programmes est bien avancée. Il ne manque plus que l'engagement politique du nouveau gouvernement et du Congrès à l'égard de l'urgence des réformes et d'une nouvelle répartition en leur faveur des ressources budgétaires de la période 2004-2008. Chaque institution devrait présenter un projet de budget et de plan de travail détaillé faisant apparaître la manière dont les programmes de modernisation seront progressivement mis en oeuvre pendant le mandat du nouveau gouvernement et donnant des objectifs et des indicateurs annuels permettant d'évaluer les progrès et de rallier des appuis.

60. Les associations civiles devraient continuer à produire des analyses indépendantes et apolitiques de la situation des droits de l'homme, provoquer le dialogue avec l'État dans les domaines importants et rechercher des alliances transsectorielles pour promouvoir davantage les principes et les pratiques démocratiques.

61. Le système des Nations Unies continue de soutenir le processus de paix au Guatemala. À la demande du Président, le Secrétaire général a recommandé que la MINUGUA reste dans le pays jusqu'à la fin de 2004. La Mission est disposée à aider le nouveau gouvernement national et les collectivités locales à se mettre au travail en janvier, afin de relancer les programmes de réforme entamés à la suite des Accords de paix il y a sept ans et qui sont aujourd'hui au point mort. Le Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies envisage d'ouvrir un bureau indépendant pour suivre l'action du Gouvernement dans le domaine des droits de l'homme et fournir une assistance technique à l'Ombudsman, à l'appareil judiciaire, au Procureur général et aux associations civiles.

62. Les donateurs internationaux du Guatemala sont instamment invités à soutenir pleinement et à titre prioritaire, la réforme des institutions qui s'occupent des droits de l'homme quand le Gouvernement aura donné la preuve de sa volonté d'aboutir en allouant à cette réforme les crédits nécessaires.