Nations Unies A/59/746

Assemblée générale

Distr. générale
18 mars 2005
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session
Point 26 de l'ordre du jour
La situation en Amérique centrale : progrès accomplis vers la constitution d'une région de paix, de liberté, de démocratie et de développement

Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans sa résolution 58/238, l'Assemblée générale a demandé que soit établi un rapport final sur les activités de la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala. J'ai présenté un dernier rapport de fond sur le processus de paix dans ce pays dans mon neuvième rapport à l'Assemblée générale sur l'application des accords de paix (A/59/307). Le présent rapport marque la fin des 10 années pendant lesquelles l'Organisation des Nations Unies a vérifié l'application de ces accords, qui ont mis fin au long conflit civil au Guatemala. Il résume les activités menées par la Mission aux fins de chacun de ces accords et décrit les grandes lignes de son programme de transition de deux ans, conçu pour assurer la continuité du processus de paix au-delà de la durée de son mandat.

05-27751 (F) 070405 110405

I. Introduction

1. La Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA) a achevé ses opérations le 31 décembre 2004 après avoir appuyé le processus de paix au Guatemala pendant 10 ans. Le présent rapport final, établi à la demande de l'Assemblée générale, décrit les activités qu'elle a menées durant les divers stades de son déploiement et du processus de paix. Il accorde une attention particulière à la stratégie novatrice de transition qu'elle a appliquée au cours des deux dernières années de son mandat, qui visait à faire en sorte que le Guatemala soit mieux à même de promouvoir les objectifs des accords de paix après son départ.

II. Historique

2. La Mission a commencé ses opérations le 21 novembre 1994, conformément à l'Accord général relatif aux droits de l'homme signé huit mois auparavant par le Gouvernement guatémaltèque et l'Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Dans cet accord, les deux parties s'engageaient à respecter les normes internationales relatives aux droits de l'homme et invitaient l'ONU à déployer une mission de vérification qui s'assurerait du respect de cet engagement et, grâce à sa présence sur le terrain, aiderait à créer une atmosphère de confiance dans les négociations de paix qui se déroulaient sous la direction de l'Organisation.

3. Pendant plus de deux ans, jusqu'à la signature, à la fin de 1996, de l'accord de paix final, la Mission a vérifié la situation des droits de l'homme en plein conflit armé et observé la situation politique déséquilibrée que celui-ci engendrait. À la suite de graves incidents survenus au cours de cette période, qui ont suscité l'inquiétude, ses activités de vérification ont été portées au premier plan de la scène nationale. Un massacre commis en 1995 par l'armée dans un groupe de réfugiés rapatriés et un enlèvement commis en 1996 par l'URNG ont gravement entaché la crédibilité de l'Accord général relatif aux droits de l'homme et menacé, chacun à sa façon, les pourparlers de paix.

4. La plus grosse difficulté, pour la Mission, a peut-être consisté à opérer dans le milieu multiethnique, multiculturel et multilingue complexe qui est celui du Guatemala, où le racisme est profondément ancré et où les quelque 24 groupes mayas, xincas et garifunas constituant au moins la moitié de la population sont abandonnés à leur sort. Ayant dû, pour s'insérer efficacement dans ce milieu, faire preuve d'une grande sensibilité aux différences culturelles, la Mission a fait appel à du personnel et à des traducteurs autochtones pour expliquer les accords de paix et son mandat et prendre connaissance des plaintes qui lui étaient soumises dans les langues autochtones.

5. Bien qu'elle ait constaté la persistance d'abus parfois très graves au cours de cette première période, sa présence a généralement eu un effet dissuasif, qui a contribué à faire diminuer constamment le nombre des violations des droits de l'homme, de son arrivée jusqu'au cessez-le-feu et à la signature finale de l'accord de paix[1]. Les défenseurs des droits de l'homme et les habitants des zones rurales qui avaient été pris pour cibles pendant le conflit ont vu en elle un moyen de protection. Grâce à un réseau de bureaux disséminés dans tout le pays, elle a pu entrer directement en contact avec la population, et les particuliers ont pu déposer auprès d'elle des plaintes contre les forces de sécurité et les membres de l'URNG. Ces

plaintes ont été vérifiées par ses équipes, dont les travaux ont servi de base à ses rapports périodiques à l'Assemblée générale. Ces rapports eux-mêmes ont donné naissance à un débat public sur les droits de l'homme, qui a montré que le processus de paix élargissait l'horizon politique du pays. La Mission a également créé un fonds d'affectation spéciale pour financer les programmes d'assistance technique aux institutions nationales chargées de la justice et de la défense des droits de l'homme, conformément à l'obligation qui était la sienne de coopérer avec les entités nationales pour protéger et promouvoir ces droits.

6. La Mission s'est appuyée largement sur le Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) tout au long de son mandat. Le premier contingent d'observateurs des droits de l'homme comprenait 72 Volontaires. Au total, plus de 430 personnes, recrutées sur le plan international ou guatémaltèques, ont exercé des activités professionnelles diverses au titre du Programme. La décision qu'elle a prise d'employer un nombre aussi important d'observateurs des droits de l'homme, et de spécialistes de l'information et d'autres personnels a été controversée au début de son mandat mais s'est révélée rapidement justifiée. Tout en conservant leur esprit de volontariat, les Volontaires se sont acquittés avec le plus grand professionnalisme des fonctions essentielles de la Mission.

7. La signature, le 29 décembre 1996, de l'Accord sur une paix ferme et durable au Guatemala a marqué la fin de 36 ans de conflit et le début d'une nouvelle phase pour la Mission, dont les activités de vérification ont cessé de porter uniquement sur les droits de l'homme et se sont élargies à un vaste ensemble d'accords destinés à s'attaquer aux causes économiques, sociales, politiques et culturelles profondes du conflit. Celle-ci a dû, de ce fait, élargir les compétences de son personnel en faisant appel à des spécialistes des affaires autochtones, des politiques macroéconomiques et des questions budgétaires, du droit du travail, des droits fonciers et de la politique agraire, de la réforme de l'armée et de la sécurité publique et des questions sexospécifiques. Des conseillers chevronnés ont été appelés à prendre la tête de ses départements thématiques chargés de vérifier les progrès accomplis dans l'application de quatre volets essentiels des accords de paix, à savoir : les droits de l'homme, les affaires autochtones, la démilitarisation et le renforcement du pouvoir civil, les aspects socioéconomiques et la situation agraire. Ses effectifs sont passés de 320 en 1995 à 532, chiffre le plus élevé, en 2000[2].

8. La paix a également amené la Mission à vérifier l'application du cessez-le-feu et à s'assurer de la démobilisation, du désarmement et de la réinsertion de près de 3 000 combattants de l'URNG et d'unités de l'armée démantelées en vertu des accords. Elle s'est appuyée pour ce faire sur un contingent de 145 observateurs militaires et du personnel médical dont l'adjonction à ses effectifs a été autorisée par le Conseil de sécurité. Le Groupe des observateurs militaires, qui se composait de représentants de 16 États Membres, a achevé ses travaux en mai 1997[3]. La Mission a également vérifié que les engagements consistant à aider les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées étaient respectés.

9. La Mission a été frappée tragiquement le 17 mars 1998 lorsqu'un hélicoptère des Nations Unies s'est écrasé dans les montagnes du département de Huehuetenango, causant la mort de sept de ses responsables qui se rendaient dans des ateliers sur les accords de paix organisés dans des localités autochtones isolées et du pilote guatémaltèque de l'hélicoptère.

10. Après avoir vérifié les aspects opérationnels liés à la fin des combats et la réinstallation des anciens rebelles et des personnes déplacées, la Mission a accompagné le Guatemala tout au long de la deuxième phase du processus de paix plus difficile encore que la première, qui se poursuit aujourd'hui. Cette phase était celle où les autorités devaient, en consultation avec la société civile, s'acquitter de leurs engagements à moyen et à long terme de créer et de réformer les institutions, de promulguer des lois et d'élaborer une vaste gamme de politiques et de programmes pour remédier aux causes sous-jacentes du conflit. Les 13 accords conclus et les plus de 300 engagements qu'ils contenaient devaient changer radicalement le pays. Comme l'explique en détail la section III ci-après, la Mission a établi et diffusé un grand nombre de rapports fondés sur ses activités de vérification. Elle a également aidé à canaliser l'aide technique dans les domaines prioritaires, offert ses bons offices en diverses circonstances et informé les Guatémaltèques du processus de paix et de ses propres activités. Dans la poursuite des objectifs des accords de paix, elle a été également amenée à coopérer étroitement avec les organismes des Nations Unies présents au Guatemala et les donateurs en général pour s'assurer que les fonds disponibles et le dialogue intergouvernemental allaient servir à faire progresser la réalisation des objectifs de paix.

11. Bien que les Guatémaltèques aient été nombreux à se féliciter de la présence de la Mission, celle-ci n'en a pas moins été parfois sévèrement critiquée. Pour certains éléments conservateurs, elle constituait l'aspect tangible d'un processus de paix qu'ils percevaient comme contraire à leurs intérêts. Elle a été durement remise en question lorsqu'elle s'est opposée au rétablissement de la peine de mort dans le pays comme moyen de faire face au regain de criminalité violente qui a suivi le conflit. L'assassinat en 1998 de l'évêque catholique Juan Gerardi, quelques jours seulement après la parution de son rapport sur les atrocités commises pendant les hostilités, a fait craindre un retour aux pratiques répressives du passé et constitué pour elle l'une des affaires de droits de l'homme les plus délicates sur laquelle elle a enquêté. En 1999, les détracteurs des accords de paix ayant mené avec succès une campagne contre un référendum qui visait à transposer les principaux aspects des accords dans la Constitution guatémaltèque, elle a dû, ainsi que les autres entités concernées, réviser les stratégies retenues pour promouvoir l'application des accords. Les tensions politiques se sont accrues à nouveau pendant l'élection présidentielle de 2003, qui s'est déroulée pacifiquement en dépit d'incidents violents et des craintes de fraude suscitées par la candidature de l'ancien dirigeant militaire Efraín Ríos Montt.

12. En tout, la Mission, dont la durée du mandat a correspondu à celle de quatre législatures, a été présente lors des trois élections nationales qui ont contribué à consolider la démocratie et à faire des accords de paix un élément moteur de la reconstruction nationale. Elle a été accueillie dans le pays par le gouvernement de Ramiro de Léon Carpio, ancien médiateur dans les affaires relatives aux droits de l'homme qui a signé l'Accord général relatif aux droits de l'homme. Elle a ensuite maintenu sa présence sous le gouvernement d'Alvaro Arzu (1996-2000), qui a signé les accords de paix finals avec l'URNG et pris les premières mesures d'application de l'ensemble des accords, puis sous le gouvernement d'Alfonso Portillo, qui a été élu en 1999 et a cédé la place en janvier 2004 à celui d'Oscar Berger, actuellement en exercice. Chacun de ces gouvernements a coopéré avec elle et accepté les contraintes parfois dérangeantes qu'impose la vérification internationale.

13. Selon l'accord de paix final, la Mission devait demeurer au Guatemala jusqu'en 2000, date à laquelle tous les engagements devaient s'être entièrement concrétisés[4]. Cette concrétisation ayant cependant été plus lente que prévu et la situation au Guatemala indiquant qu'une surveillance était encore nécessaire, la Mission a vu à plusieurs reprises son mandat prorogé, la dernière fois jusqu'à la fin de 2003. Cette dernière prorogation d'un an, jusqu'à la fin de 2004, a permis un arrêt progressif et ordonné des opérations et assuré à l'ONU une présence politique dans le pays jusqu'à la fin des élections et au changement de gouvernement. Les huit bureaux extérieurs restants ont été fermés entre août et novembre 2004 : seul un personnel réduit au siège et un contingent administratif sont restés en place, jusqu'à la fin de l'année et à la fin de mars 2005, respectivement, pour mener à bien les opérations de liquidation.

14. Au cours de sa dernière année d'activité, la Mission a surtout visé à ce que le nouveau gouvernement tienne compte des objectifs prioritaires de paix dans ses politiques, tout en continuant, compte tenu de sa stratégie de transition, à donner au pays les moyens de mieux promouvoir et de mieux suivre l'application des accords de paix après son départ. L'élément moteur de la stratégie de transition au cours de cette dernière année a été le Programme des Volontaires de la transition nationale, décrit plus en détail ci-après, grâce auquel 60 jeunes professionnels guatémaltèques ont pu être formés en cours d'emploi à la vérification et à la promotion des accords de paix au sein de la Mission. Au cours de cette dernière année également, chacun des bureaux extérieurs de la Mission a procédé à une analyse approfondie de l'état d'application des accords de paix dans la région où il se trouvait, à l'intention des autorités nouvellement élues, des homologues de la société civile et du personnel régional des organismes internationaux de coopération.

15. La clôture publique officielle des activités de la Mission a été marquée, le 15 novembre 2004, par une cérémonie au palais national de Guatemala, qui a été présidée par le Président Oscar Berger et à laquelle a assisté le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, Kieran Prendergast. La Mission s'est vu décerner le titre honorifique le plus prestigieux dans le domaine civil au Guatemala, l'ordre du Quetzal. Le Président Berger a déclaré que la paix n'aurait pas été possible sans la contribution de la Mission et de l'ONU.

III. Exécution du mandat, 1996-2004

16. En vertu des accords de paix, la Mission s'est vu attribuer quatre fonctions essentielles, à savoir : la vérification, l'assistance technique, les bons offices et l'information du public[5]. La présente section décrit brièvement les travaux qu'elle a effectués dans ces différents domaines.

A. Vérification

17. Les résultats des vérifications effectuées par la MINUGUA sont consignés dans les nombreux rapports qu'elle a établis pendant les 10 années de son mandat sur l'ensemble des questions abordées dans les accords de paix et qui comprennent 23 rapports du Secrétaire général à l'Assemblée générale et de nombreux autres documents et déclarations publiés uniquement au Guatemala[6]. Ces très nombreux documents ont eu une grande influence sur le débat public, car ils ont fourni aux

acteurs guatémaltèques et aux donateurs des diagnostics soigneusement étayés et des recommandations concernant les moyens de réformer les politiques et les institutions nationales dans le respect des accords de paix. La vérification a par ailleurs atteint son but essentiel, qui était de faire pression sur les parties pour qu'elles respectent leurs engagements. L'existence d'un vérificateur impartial a contribué à atténuer les controverses lorsque des accusations de violation des accords ont été lancées. La crédibilité que la vérification a permis d'établir a contribué également à donner aux Guatémaltèques l'assurance que les bons offices offerts par la Mission seraient judicieux et efficaces.

18. La vérification du respect des droits de l'homme était la raison d'être de la Mission, vu son mandat concernant la défense de ces droits, le caractère central que ceux-ci occupent dans les accords de paix, et l'existence, au Guatemala, d'organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme très actives. L'Accord général relatif aux droits de l'homme était le seul des principaux accords à faire l'objet de rapports périodiques et distincts à l'Assemblée générale. Outre ses 14 rapports relatifs aux droits de l'homme et leurs suppléments, qui exposaient en détail la vérification d'affaires individuelles, la Mission a publié des rapports thématiques sur les systèmes judiciaire et pénitentiaire (en 2000) et sur les lynchages (en 2000 et 2002). En 2004, elle a publié un important rapport sur l'état d'application des recommandations de la Commission de clarification historique, qui a achevé ses travaux en 1999. Elle a également publié un rapport sur l'état d'avancement des procédures judiciaires relatives aux plus de 600 massacres confirmés par la Commission dans son rapport final.

19. La vérification, par la Mission, du respect des droits de l'homme a été systématique et s'est fondée sur les plaintes individuelles qu'elle a reçues et les enquêtes sur ces plaintes qu'a menées son réseau de bureaux dans le pays. Des procédures normalisées de vérification ont été définies dans un manuel de vérification. Des informations confidentielles ont été saisies dans une base de données informatique perfectionnée. Lorsque le nombre des violations les plus graves des droits de l'homme a diminué à l'issue du conflit, la Mission a concentré davantage son attention sur les violations des formes régulières, qui sont au cœur du problème de l'impunité judiciaire, profondément ancré au Guatemala. La vérification dans ce domaine a permis à la Mission de suivre le déroulement des grandes affaires relatives aux droits de l'homme portées devant les tribunaux et d'offrir des analyses informées des carences des différentes institutions composant le système judiciaire. Tout au long de son mandat, elle a accordé un rang élevé de priorité à la défense des vérificateurs des droits de l'homme, qui ont fait encore périodiquement l'objet de menaces et de harcèlement une fois le conflit terminé.

20. En ce qui concerne la démilitarisation, la Mission a vérifié l'application de certaines des plus importantes réformes institutionnelles prévues dans les accords de paix, notamment dans l'Accord relatif au renforcement du pouvoir civil et au rôle de l'armée dans une société démocratique, à savoir : démobilisation et désarmement de l'URNG, création de la nouvelle police nationale, réduction des forces armées et redéploiement de ces forces à des fins conformes au rétablissement de la paix, et alignement de la mission, de la doctrine et du système éducatif de l'armée sur les normes relatives aux droits de l'homme. Au siège de la Mission et sur le terrain, les observateurs militaires et de la police ont travaillé de concert avec des vérificateurs civils pour s'assurer du respect des engagements correspondants. Les experts militaires de la Mission ont appuyé techniquement le dialogue entre la société civile

et l'armée, qui pouvait aider à dégager un consensus sur les réformes – notamment celle relative à la doctrine de l'armée –, sur le livre blanc de la défense nationale approuvé en 2003 et sur les nouvelles règles de discipline de la police nationale.

21. Les résultats publiés des vérifications effectuées par la Mission dans ce domaine sont consignés dans les rapports annuels du Secrétaire général et de nombreux rapports thématiques – sur l'état d'avancement des réformes de l'armée (2002), la sécurité publique et le développement de la police nationale (1999, 2001 et 2003) et la réglementation des armes à feu et les entreprises de sécurité privées (2002). Dans un rapport publié au début de 2004, la Mission a vérifié le démantèlement de l'état-major présidentiel, unité de gardes devenue le triste symbole des violations des droits de l'homme, de la corruption et du contrôle exercé par l'armée sur la présidence. Les recommandations de la Mission ont eu une influence sur la conception du Conseil consultatif sur la sécurité, organe civil de la présidence créé en 2004 conformément aux accords de paix.

22. La vérification du respect de l'Accord sur l'identité et les droits des populations autochtones, signé en mars 1995, a constitué un véritable défi pour la Mission, qui a dû recourir à plusieurs méthodes pour résoudre au mieux les problèmes complexes qu'elle posait. En raison, en partie, du faible nombre de plaintes déposées par des particuliers, la méthode initiale de vérification au cas par cas a été finalement abandonnée au profit d'analyses de situations générales illustrant les diverses manières dont la discrimination s'exerçait dans la société. Les travaux de la Mission dans ce domaine ont confirmé des pratiques discriminatoires telles que le harcèlement sexuel à l'égard des femmes autochtones, le refus de rendre justice dans les langues autochtones, l'opposition aux pratiques spirituelles des populations autochtones, la restriction de l'accès des populations autochtones aux médias et la non-reconnaissance des terres communales et du droit traditionnel. Une grande partie de cette analyse figure dans un rapport de 2001 intitulé « Guatemala's Indigenous Peoples: Overcoming Discrimination under the Framework of the Peace Accords » (Les populations autochtones au Guatemala : faire échec à la discrimination dans le cadre des accords de paix).

23. En étroite collaboration avec des représentants des populations autochtones, la Mission s'est employée à renforcer la représentation de ces populations au sein des commissions mixtes société civile-gouvernement constituées en vertu des accords de paix, afin de s'assurer que l'État les consulterait lorsqu'il élaborerait des politiques en leur faveur. Elle a vérifié le fonctionnement de ces nombreuses commissions mixtes, dont elle a aussi observé le déclin après l'échec du référendum de 1999, qui visait à rendre constitutionnel le principe tendant à faire du Guatemala un État multiethnique, multilingue et multiculturel.

24. En 2002, la Mission a vérifié qu'était prise en compte dans le Code pénal guatémaltèque, pour la première fois, une loi réprimant la discrimination raciale et les autres formes de discrimination. Certaines organisations autochtones ont fait valoir que les accords de paix avaient été violés dans leur esprit parce que la nouvelle loi ne traitait pas leurs problèmes séparément de ceux d'autres groupes sociaux, dont celui des femmes, victimes eux aussi de discrimination. La Mission a vérifié que l'éducation bilingue progressait et que le secteur de la justice était accessible aux personnes parlant des langues autochtones. En dépit de ces progrès et d'autres progrès, elle a cependant fait valoir à maintes reprises dans ses rapports que l'Accord sur l'identité et les droits des populations autochtones était celui dont

l'application avait le moins progressé. Au cours de la dernière période de son mandat, ses activités en faveur des populations autochtones ont visé en grande partie à aider les organisations autochtones locales à se regrouper en organisations nationales capables de représenter efficacement les intérêts des populations autochtones auprès du Gouvernement. Le regroupement de ces organisations n'en est qu'à son début.

25. La vérification, par la Mission, de l'application de l'Accord sur les aspects socioéconomiques et la situation agraire l'a amenée à s'occuper d'un grand nombre de nouvelles questions, comme en témoignent les rapports du Secrétaire général et les rapports thématiques spéciaux sur : les questions foncières, le développement rural et les ressources naturelles, le droit du travail (2000), le logement, les femmes, la réforme fiscale (2001) et la réforme de l'éducation (2002). L'un de ces rapports a contribué à orienter les débats que le Gouvernement a engagés avec la société civile en vue d'élaborer une politique consensuelle de développement rural, comme le prévoyaient les accords de paix. L'analyse que la Mission a faite tous les ans du budget national a influé sur les travaux du Congrès et de la Commission de suivi des accords de paix en confirmant le caractère excessif des dépenses militaires et l'insuffisance des fonds alloués à des domaines prioritaires des accords tels que l'éducation, la santé et le système judiciaire. Un rapport de vérification établi au début de 2004 a confirmé une très forte augmentation du nombre des paysans expulsés par la force de leurs terres et des problèmes humanitaires liés à leur expulsion. Ce rapport a contribué à appeler l'attention du Gouvernement sur la question et à mobiliser les secours dont avaient besoin les personnes pauvres que leur expulsion avaient privées d'un toit.

B. Assistance technique

26. La Mission s'est acquittée de son mandat en matière d'assistance technique à des niveaux différents : dans ses relations quotidiennes, informelles, avec les institutions nationales et la société civile et dans le cadre de projets financés par le Fonds d'affectation spéciale pour le processus de paix au Guatemala. La coopération qu'elle a établie avec les organismes publics bénéficiaires de son assistance ne l'a pas empêchée de maintenir la distance critique nécessaire à ses activités de vérification ou de rendre compte du fonctionnement desdits organismes. Ses rapports sur la vérification ont même contribué au renforcement des capacités en établissant un diagnostic des carences des organismes publics qui s'est révélé utile pour concevoir les plans de réforme. Comme indiqué de manière plus précise ci-après, la stratégie de transition appliquée par la Mission au cours des deux dernières années de son mandat a consisté à transmettre un savoir-faire aux homologues nationaux afin qu'ils soient mieux en mesure de promouvoir l'application des accords de paix ultérieurement.

27. Les dons faits au fonds d'affectation spéciale se sont établis à 19,8 millions de dollars. Des contributions volontaires ont été versées par les neuf États Membres suivants : Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis d'Amérique, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

28. Près de la moitié des fonds versés au fonds d'affectation spéciale (45 %) a servi à financer des projets destinés à renforcer la défense des droits de l'homme et le secteur des droits de l'homme, c'est-à-dire essentiellement de grands organismes

publics tels que le ministère public, le Bureau de l'aide juridictionnelle, l'École de droit, le Bureau du médiateur pour les questions relatives aux droits de l'homme et le système pénitentiaire. Des centres modèles d'administration de la justice destinés à améliorer l'accès au système judiciaire ont été créés dans trois municipalités dont la population est essentiellement autochtone.

29. Un cinquième environ des fonds (21 %) a servi à améliorer la sécurité publique moyennant le renforcement de la police nationale nouvellement créée. L'École de police et les activités de formation aux droits de l'homme en ont largement bénéficié mais cet argent a aussi servi à créer des dispositifs de contrôle administratif au sein de la police et à accroître le nombre des autochtones dans ses effectifs.

30. Environ 13 % des fonds ont servi à promouvoir les nombreuses réformes législatives envisagées dans les accords de paix dans le cadre du Programme d'assistance institutionnelle à la réforme judiciaire (PROLEY). Créé en 1996 et mis en œuvre jusqu'à la fin du mandat de la Mission, ce programme, dont les administrateurs ont travaillé en étroite collaboration avec le Congrès pour faire aboutir les vastes réformes législatives envisagées dans les accords de paix, a apporté aux membres du Congrès, aux partis politiques, à la Commission de suivi des accords de paix, aux organisations de la société civile et à la Mission elle-même un indispensable appui technique et politique.

31. Dix pour cent des fonds ont été alloués aux activités d'information de la Mission décrites plus en détail ci-après. Ils ont permis de financer des centaines de manifestations relatives aux accords de paix dans tout le pays, des publications et des matériaux, des campagnes d'information sur le processus de paix et la formation de journalistes.

32. Environ 7 % des fonds ont servi à appuyer l'application de l'Accord sur les aspects sociaux et économiques et la situation agraire. Ont été particulièrement importants à cet égard des projets relatifs au droit du travail et aux conflits fonciers et des projets qui visaient à aider les populations déplacées à s'organiser.

33. Indépendamment du fonds d'affectation spéciale, le personnel de la Mission a continué en permanence à former ses homologues guatémaltèques aux droits de l'homme et à d'autres questions définies dans les accords de paix. Les bureaux extérieurs ont organisé un grand nombre de séminaires de formation à l'intention des responsables de l'armée, de la police et du système judiciaire, ainsi que des maires et des autres autorités locales. Ils ont également aidé les organisations locales de la société civile à participer aux débats sur les politiques de développement organisés dans les conseils de développement locaux, que les accords de paix ont renforcés.

34. La Mission a coordonné ses activités d'assistance technique avec celles du système des Nations Unies, dont les organismes, fonds et programmes sont intervenus simultanément au titre de la coopération dans bon nombre des principaux domaines des accords de paix. Une unité mixte MINUGUA/PNUD a travaillé de manière intensive pendant la phase de démarrage du Fonds d'affectation spéciale. Le personnel de la Mission a participé activement, tout au long du mandat, aux travaux de groupes thématiques des Nations Unies s'occupant notamment de la justice et des questions multiculturelles. Il a aussi largement participé à l'établissement du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour

l'aide au développement auquel il a été procédé sous la direction du PNUD. Le Représentant spécial du Secrétaire général et le coordonnateur résident des Nations Unies se sont entretenus périodiquement afin d'assurer la coordination des activités et d'échanger des informations.

35. La Mission a aidé l'ensemble des donateurs à appuyer les réformes institutionnelles et la presse pour favoriser l'application des accords de paix. Son chef a pris une part active, en qualité d'observateur, aux travaux du Groupe de dialogue des grands donateurs, qui était devenu leur principale instance de débat sur la coordination et de dialogue avec le Gouvernement guatémaltèque. Les rapports de la Mission sur ses activités de vérification ont constitué de véritables documents de référence pour les participants aux réunions du Groupe consultatif tenues en 2002-2003, qui ont appelé l'attention sur l'application des accords de paix aux niveaux national et international.

C. Bons offices

36. Le mandat confié à la Mission dans ce domaine découlait du rôle joué par l'ONU dans la conduite des négociations de paix. À l'issue des 10 années que la Mission a passées dans le pays, il a cependant fini par dépasser largement la fourniture de bons offices entre les deux parties aux accords, à savoir le Gouvernement et l'URNG. Comme la Mission était considérée comme impartiale dans un milieu politique national conflictuel et souvent peu fiable et que les organismes publics restaient faibles, il lui était en effet demandé en permanence de fournir des bons offices dans toutes sortes de situations. Elle s'est acquittée de ce rôle de manière à ne pas créer une dépendance excessive à son égard et, dans cette même logique, a réduit progressivement ses activités de bons offices durant la phase finale de son mandat, conformément à sa stratégie de transition.

37. L'une des instances de travail où la Mission a souvent fourni de bons offices d'ordre politique au niveau national a été la Commission de suivi des accords de paix, qui avait pour objet d'aider le Gouvernement et l'URNG à aplanir leurs divergences sur l'application des accords. La Mission a participé à ses travaux à titre d'observateur dès sa création en 1997 et contribué par sa présence à encourager les parties à faire des compromis. Elle a appuyé les débats qui ont abouti à la signature, en 2001, sous les auspices de la Commission, du Pacte budgétaire, fruit d'un consensus historique entre le Gouvernement, la société civile et le secteur privé. La Mission a également participé en qualité d'observateur aux travaux de la Commission nationale des accords de paix, créée en 2004 pour remplacer la Commission de suivi des accords de paix.

38. Plus récemment, les bons offices offerts par la Mission ont contribué sensiblement à faire progresser les négociations entre les organisations de défense des droits de l'homme et le Gouvernement et débouché, en 2003, sur un accord sur le contenu du programme national d'indemnisation des victimes de violations des droits de l'homme commises pendant le conflit armé. La Mission a accueilli les consultations qui ont ouvert la voie à l'adoption de ce programme clef envisagé dans les accords de paix et fourni des conseils techniques à cette occasion.

39. Les bureaux extérieurs de la Mission ont fourni de bons offices à d'innombrables reprises. Les acteurs locaux ont parfois recouru à des mesures extrêmes pour exprimer des doléances, souvent après avoir décidé que les pouvoirs

publics étaient incapables de réparer les dommages subis. Dans ce type de situation (lynchage de criminels présumés, conflits fonciers et électoraux violents, prise en otages de responsables locaux, etc.), la Mission a pris des mesures qui ont aidé sans aucun doute à atténuer les tensions et, parfois peut-être, sauvé des vies. En 2004, tout en réduisant peu à peu ses activités de bons offices, elle a joint ses efforts à ceux d'autres entités pour libérer des journalistes pris en otages par d'anciens membres de patrouilles civiles et des membres du Bureau du médiateur pour les questions relatives aux droits de l'homme.

D. Information

40. Les activités menées par la Mission dans ce domaine étaient indispensables pour rallier l'opinion publique aux accords de paix et expliquer la nature de son mandat. Bien que des groupes organisés de la société civile aient largement participé aux négociations de paix, la population guatémaltèque, généralement très peu informée du processus de paix, ignorait tout du contenu des accords lorsqu'ils ont été signés.

41. Le Bureau de l'information de la Mission a supervisé d'importantes activités d'éducation qui ont amené le personnel de la Mission à organiser des réunions d'information et des ateliers sur les accords de paix dans tout le pays. Les accords de paix et les documents d'information sur la Mission ont été traduits dans les langues autochtones les plus communément parlées. La Mission a par ailleurs embauché des interprètes pour faciliter la tenue des ateliers et, de manière plus générale, entrer en relation avec les différents groupes ethniques. Pendant les premières années de son mandat, ses activités de communication ont été décisives pour continuer à intéresser la population locale au processus de paix et encourager les victimes des violations des droits de l'homme à déposer des plaintes auprès de ses services.

42. Compte tenu de la réduction, à partir de 2000, du nombre des fonctionnaires recrutés sur le plan international, la Mission a poursuivi une bonne partie de ses activités d'information en faisant appel à des Guatémaltèques recrutés en tant que Volontaires des Nations Unies, dont le Gouvernement irlandais a entièrement financé les dépenses de personnel. Elle a ensuite choisi de recourir à des Volontaires recrutés sur le plan national pour administrer le programme des Volontaires de la transition nationale, qui a été mis en œuvre jusqu'en 2004.

43. Pour diffuser ses messages, la Mission a collaboré étroitement avec les chaînes de radio et de télévision, principaux moyens d'information de la grande majorité des Guatémaltèques. Elle a travaillé en particulier avec les stations de radio locales, qui ont diffusé pour elle de brefs messages rédigés dans des langues autochtones. Une série de courtes émissions télévisées, largement diffusées en 2003 et 2004 sous le titre *Visages de la paix*, a traité de questions épineuses telles que le racisme et la discrimination et a été bien reçue dans le pays.

44. Au cours des deux dernières années de son mandat et comme suite à quelques expériences difficiles, la Mission a travaillé plus systématiquement avec les médias nationaux, dans lesquels elle voyait des partenaires indispensables pour créer un environnement politique favorable au processus de paix. Ses relations avec les journaux, les stations de télévision et les stations de radio s'étant améliorées, ceux-ci ont rendu compte plus largement et de manière plus positive de ses activités, de

ses déclarations et de ses rapports, ce qui a été finalement bénéfique au processus de paix.

45. En plus de 10 ans, la Mission a accumulé plus de 24 000 photographies rendant compte des différents stades du processus de paix et de ses travaux. Certaines ont été publiées dans des catalogues et incluses dans des expositions itinérantes qui se sont déplacées d'un bureau extérieur à l'autre et au Siège de l'ONU à New York, avant de faire l'objet d'un don à l'université nationale. La plupart demeureront au Guatemala, dans un centre de recherche régional détenant d'importantes archives historiques.

46. Pour tous ceux que cela intéresse, la page Internet de la Mission, qui contient des rapports, des photographies et une bonne partie de la documentation audiovisuelle produite par la Mission au fil du temps, sera confiée aux soins du Département de l'information de l'ONU et pourra être consultée à l'adresse électronique de l'Organisation (<www.un.org>). Le contenu intégral de cette page (<www.Mission.guate.net>) a été distribué sous la forme d'un disque compact interactif à des centres de recherche et bibliothèques et aux groupes et institutions guatémaltèques ayant participé au processus de paix.

IV. Programme de transition

47. Bien avant la fin de son mandat, la Mission a commencé à examiner quelles pouvaient être les incidences de son retrait du Guatemala et ce qu'elle pouvait faire durant les dernières années de sa présence dans le pays pour les atténuer et consolider le processus de paix à long terme. C'est dans cette perspective qu'elle a créé, en 2002, un Groupe spécial de la transition, qui était dirigé par un administrateur hors classe relevant du chef de la Mission. Ce groupe lui a fourni des orientations stratégiques et a coordonné pour elle les principaux volets de son programme de transition. La stratégie du programme découlait de la conviction que le succès à long terme du processus de paix au Guatemala dépendait des institutions guatémaltèques – celles de l'État aussi bien que celles de la société civile – et de leur volonté d'appliquer les accords de paix. Elle mettait l'accent sur le renforcement des capacités nationales et la transmission de l'expérience et du savoir-faire accumulé par la Mission aux institutions et organisations guatémaltèques les mieux à même, ultérieurement, de faire prévaloir la paix.

48. Le programme de transition a mis à contribution l'ensemble du personnel de la Mission, tant au siège que dans les bureaux extérieurs. Il a nécessité d'importants changements politiques et opérationnels au sein de la Mission, en ce qui concernait au moins trois aspects principaux. Tout d'abord, il supposait que la Mission adopte peu à peu un profil politique plus discret et réduise graduellement ses activités de bons offices, tout en encourageant les Guatémaltèques à se mobiliser davantage pour exiger publiquement le respect des accords et régler leurs conflits. Il supposait également que le personnel de la Mission se consacre moins à la vérification et à l'établissement de rapports et davantage à la formation des homologues nationaux à ces deux tâches. Enfin, il faisait de la décentralisation l'un de ses principes de base, ce qui a amené la Mission à accorder aux bureaux extérieurs une autorité discrétionnaire beaucoup plus grande pour définir leurs priorités et adapter la stratégie générale aux besoins locaux.

49. Pour renforcer les capacités nationales, la Mission a choisi de miser sur son personnel plutôt que sur les projets habituels d'assistance technique financés par les donateurs, qui faisaient appel à des consultants extérieurs. Elle a recensé celles de ses ressources techniques qui revêtaient le plus d'importance pour les homologues nationaux puis élaboré les matériaux de formation et de référence correspondants. Elle a ainsi établi de gros ouvrages qui faisaient largement référence aux 4 500 violations des droits de l'homme sur lesquelles elle a enquêté et à ses nombreuses études de cas sur les problèmes posés par l'application des accords de paix.

50. Elle a aussi constitué et distribué des collections de documents numériques sur les droits de l'homme, la réforme du secteur de la justice, les questions foncières et l'historique du processus de paix et s'est étroitement associée à l'université nationale du Guatemala pour créer une bibliothèque de la paix à laquelle elle a fait don de documents non confidentiels et de documents de référence.

51. Le renforcement du Bureau du Médiateur pour les questions relatives aux droits de l'homme, en particulier de ses bureaux extérieurs a fait l'objet d'une grande attention. En 2003, la Mission a exécuté un programme intensif de renforcement des capacités du Bureau, qui est chargé, en vertu de la Constitution, de veiller au respect des droits de l'homme. Son personnel a organisé des douzaines d'ateliers de formation décentralisés en utilisant les matériaux élaborés pour assurer le suivi des droits de l'homme, analyser les conflits et exposer le contenu des accords de paix et l'état d'avancement de leur application. Elle a travaillé en collaboration avec le Bureau du Médiateur de diverses façons : en partageant avec lui des bases de données, en lui faisant part de ses méthodes, en examinant des affaires et en procédant conjointement avec lui à des vérifications. Ses bureaux extérieurs ont en outre aidé le Bureau du Médiateur à jouer un rôle plus important lors des tables rondes et autres débats participatifs dont elle a encouragé la multiplication au fil du temps pour régler les problèmes relatifs aux droits de l'homme et à la justice et autres problèmes que pose le rétablissement de la paix au niveau local.

52. La Mission a aussi fourni une formation et des informations détaillées à toute une série d'organisations de la société civile s'occupant des questions liées aux accords de paix. Elle les a aidées à s'occuper de questions allant des droits des populations autochtones à la formulation des objectifs locaux en matière de développement, en passant par les techniques de surveillance de la population et l'amélioration des stratégies de sensibilisation, et leur a fourni des conseils dans ces domaines. À l'aide des matériaux élaborés à l'intention du Bureau du Médiateur, elle a formé des douzaines d'organisations locales à la vérification de l'application des droits de l'homme et, dans cette perspective, a constitué et installé une base de données qui permettra à plus d'une quarantaine d'organisations guatémaltèques de défense des droits de l'homme travaillant en coopération avec un réseau grandissant de défenseurs des droits de l'homme de s'occuper des plaintes relatives à ces droits.

53. À la fin de 2003, la Mission a élaboré un programme spécial de formation en cours d'emploi qui visait à associer 60 jeunes professionnels guatémaltèques à ses travaux en tant que Volontaires des Nations Unies pendant la dernière année de son mandat. Ces Volontaires de la transition nationale ont cessé leurs activités en novembre 2004, après avoir mené à bien des travaux effectués précédemment par des fonctionnaires recrutés sur le plan international. D'autres missions pourraient

reprendre à leur compte cette initiative, qui est l'une des plus concluantes de la Mission.

54. Lorsqu'elle a recruté les Volontaires de la transition nationale, la Mission a fait en sorte de sélectionner des candidates autochtones de toutes les régions du pays susceptibles, après son retrait, de mettre à profit ses méthodes et son savoir-faire dans la localité et l'organisation d'où elles venaient. Elle a organisé des stages à l'intention des Volontaires dans des organismes d'État et des organisations de la société civile durant les derniers mois de la mise en œuvre du programme, en prévoyant, dans un certain nombre de cas, la possibilité de convertir les stages en contrats de travail de longue durée. Parmi les organismes publics et les organisations de la société civile qui ont accueilli des Volontaires stagiaires, on mentionnera : la Commission présidentielle des droits de l'homme, la Commission présidentielle du crédit foncier, le Ministère de la planification nationale, la Commission présidentielle de la lutte contre la discrimination et le racisme, le Bureau pour la défense des droits des femmes autochtones et plusieurs organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme.

55. L'appui des donateurs a revêtu une importance critique tout au long du processus de transition. Plusieurs pays qui avaient précédemment versé des contributions au fonds d'affectation spéciale de la Mission ont autorisé celle-ci à utiliser les soldes inutilisés de leurs dons antérieurs pour appuyer le programme des Volontaires de la transition nationale et d'autres initiatives (Bibliothèque pour la paix de l'Université nationale, constitution de collections de documents de référence numérisés, etc.). La Mission a pu ainsi mener à bien ces très importants volets du plan de transition sans avoir à rechercher des contributions volontaires supplémentaires au cours de la période finale de son mandat.

56. La stratégie de transition consistait également à faire en sorte que l'ONU et d'autres acteurs internationaux continuent à aider le Guatemala dans des domaines clefs tels que les droits de l'homme et les droits des populations autochtones. À cette fin, la Mission a fermement appuyé la création sur place d'un bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme afin que le Guatemala continue, après son retrait, à bénéficier d'une assistance technique et de l'aide d'observateurs internationaux en matière de droits de l'homme. Un accord portant création de ce bureau doit être ratifié par le Congrès guatémaltèque.

57. La Mission ayant participé à l'établissement du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Guatemala, les organismes des Nations Unies devraient normalement continuer à axer leurs activités sur la réalisation des objectifs des accords de paix. De plus, la Mission s'est employée, de concert avec le PNUD et les institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies présents au Guatemala, à mettre au point des indicateurs qui permettent d'établir les rapports sur les volets sociaux et économiques des accords restés en suspens. Enfin, tout au long de la période de transition, la Mission s'est attachée, en étroite collaboration avec l'Équipe de pays, à assurer la continuité des principaux projets d'assistance technique, notamment ceux concernant les questions foncières, la participation des citoyens, la sécurité publique et le secteur de la justice.

58. La Mission a fait de la transition le principe directeur de ses travaux durant les deux dernières années de son mandat. Comme elle s'est attachée très tôt à définir une stratégie de transition et que toutes ses composantes ont participé à l'application

de cette stratégie, la Mission espère que cette initiative portera des fruits longtemps encore après son départ.

V. Remerciements

59. Le départ de la Mission clôt un chapitre important de la longue et fructueuse participation de l'ONU à la poursuite de la paix en Amérique centrale. Maintenant que les activités de vérification internationale ont pris fin, le processus de paix au Guatemala entre dans une phase au cours de laquelle les acteurs nationaux assumeront de plus grandes responsabilités pour ce qui est du suivi et de la promotion de l'application des accords de paix. Les opérations actuelles et futures des Nations Unies peuvent tirer des enseignements précieux de l'expérience de la Mission, qui constitue un brillant exemple de consolidation de la paix à plusieurs dimensions.

60. La Mission n'aurait pu jouer le rôle qui a été le sien sans la contribution de ses nombreux partenaires. Mes remerciements vont tout d'abord au Gouvernement guatémaltèque et à l'URNG, qui ont confié à l'Organisation la tâche cruciale et délicate de vérifier impartialement l'application des accords de paix qu'ils ont signés. C'était là une décision difficile mais qui s'est finalement avérée déterminante pour le processus de paix.

61. La Mission n'aurait pas non plus mené sa tâche à bien sans l'appui des États Membres qui ont autorisé son déploiement et maintenu sa présence en prorogeant plusieurs fois son mandat. Je remercie en particulier le Groupe des Amis du processus de paix au Guatemala (Colombie, Espagne, États-Unis d'Amérique, Mexique, Norvège et Venezuela), qui ont fait bénéficier les négociations de leurs bons offices et fourni un important appui politique à la Mission tout au long de son mandat. Je remercie également les nombreux donateurs qui ont contribué au succès des travaux de la Mission, notamment en finançant généreusement des projets du fonds d'affectation spéciale. Les pays qui ont parrainé des Volontaires des Nations Unies dans le cadre de la Mission sont les suivants : Belgique, Espagne, Pays-Bas, Japon, France, Irlande, Italie, Suède, Norvège et Royaume-Uni.

62. Le peuple guatémaltèque a accueilli la Mission à bras ouverts, notamment en la soutenant dans les moments difficiles et en s'engageant activement dans le processus de paix. Les organisations de la société civile, en particulier celles qui s'occupent des droits de l'homme et assurent la défense des victimes du conflit armé, ont constitué de précieuses sources d'information, de soutien et de confiance à la fois. Les changements positifs que la paix apporte au Guatemala sont l'œuvre des Guatémaltèques. Le rôle de la Mission a consisté à les accompagner dans leurs efforts pour édifier une société meilleure.

63. Le personnel de la Mission, qui était de douzaines de nationalités différentes et spécialisé dans des domaines très divers, s'est acquitté admirablement de sa tâche dans des circonstances difficiles. Le personnel recruté sur le plan international et les Guatémaltèques ont travaillé main dans la main de manière novatrice. Tous les membres du personnel ont contribué au succès de la Mission et aux progrès du processus de paix au Guatemala. La Mission a été dirigée avec compétence, tout au long de son mandat, par cinq chefs : Leonardo Franco (Argentine), de 1994 à 1996; David Stephen (Royaume-Uni), de 1996 à 1997; Jean Arnault (France), de 1997 à 2000; Gerd Merrem (Allemagne), de 2000 à 2002; et Tom Koenigs (Allemagne), de

2002 à 2004. L'Organisation des Nations Unies n'oubliera jamais le sacrifice ultime des membres du personnel de la Mission qui ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions.

Notes

[1] En 1996, année finale du conflit, la Mission a reçu 945 plaintes qui faisaient état de violations des droits de l'homme, contre 1 595 en 1995, première année pleine de son mandat.

[2] Les effectifs de la Mission au cours des quatre dernières années de son mandat ont été de 291 en 2001, 285 en 2002, 239 en 2003 et 164 en 2004, personnel recruté sur les plans national et international compris.

[3] Pour plus de précisions sur les travaux du Groupe d'observateurs militaires, voir S/1997/432 (4 juin 1997).

[4] Le calendrier initial d'application des accords de paix s'échelonnait de 1997 à 2000. À la fin de 2000, la Commission de suivi des accords de paix (qui se composait de représentants du Gouvernement, de l'URNG, de la société civile et de la Mission) a prolongé le calendrier d'application des engagements en suspens jusqu'à la fin de 2004.

[5] Ces quatre éléments de son mandat ont été définis dans l'Accord relatif à un échéancier de mise en œuvre, d'exécution et de vérification de l'application des accords de paix signés le 29 décembre 1996, en même temps que l'Accord sur une paix ferme et durable au Guatemala.

[6] Sur la base des activités de vérification menées par la Mission, le Secrétaire général a publié neuf rapports annuels à l'Assemblée générale sur l'application de l'ensemble des accords de paix et 14 rapports sur l'application de l'Accord général relatif aux droits de l'homme.