

**Conseil économique et social**

Distr. : Générale  
7 mai 2010  
Français  
Original : Espagnol

---

**Session de fond de 2010**

New York, 28 juin - 23 juillet 2010

Point 2 (c) de l'ordre du jour provisoire\*

**Débat de haut niveau : examen ministériel annuel**

**Lettre datée du 5 mai 2010 adressée  
au Président du Conseil économique  
et social par le Chargé d'affaires a.i.  
de la Mission permanente du Guatemala  
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le rapport national du Guatemala intitulé « Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes dans le cadre de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement » (voir annexe). Ledit rapport servira de base à la présentation nationale volontaire réalisée par mon pays pendant les sessions de haut niveau de la session de fond du Conseil économique et social de 2010.

En ce sens, je vous saurai gré de vos bons offices pour que la présente lettre et son annexe soient distribuées en tant que documents du Conseil, pour l'examen ministériel annuel des sessions de haut niveau, sous le point 2 (c) de l'ordre du jour provisoire.

José Alberto Briz Gutiérrez  
Représentant permanent adjoint  
Chargé d'affaires, a.i.

---

\* E/2010/1.



**Annexe à la lettre datée du 5 mai 2010 adressée  
au Président du Conseil économique et social  
par le Chargé d'affaires a.i. de la Mission permanente  
du Guatemala auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Égalité entre les sexes et autonomisation  
des femmes dans le cadre de la réalisation  
des objectifs du Millénaire pour le développement**

## Table des matières

<i>Chapitre r</i>	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. La condition de la femme au Guatemala . . . . .	4
III. Situation des femmes et lacunes en matière d'égalité entre les sexes d'un point de vue des objectifs du Millénaire pour le développement . . . . .	5
IV. Importance des objectifs du millénaire pour le développement relatifs à la position des femmes dans la société . . . . .	9
1. Violence à l'égard des femmes . . . . .	10
2. Les femmes et la prise de décisions . . . . .	10
V. Législation, politique et programme en faveur de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes . . . . .	11
1. Progrès législatifs dans un cadre plus institutionnel . . . . .	11
2. Progrès des politiques publiques de promotion des droits des femmes . . . . .	14
3. Progrès accomplis au niveau de l'instrumentalisation de programmes de développement pour les femmes . . . . .	17
4. Interventions de l'État . . . . .	18
VI. Leçons à tirer du passé . . . . .	21
VII. Défis à relever pour le pays . . . . .	23
Bibliographie . . . . .	25

## I. Introduction

1. Le Guatemala est un pays que l'on peut décrire selon différentes perspectives. Géographiquement, il présente une grande biodiversité et de nombreuses richesses naturelles, tout en étant très vulnérable à cause des assauts réguliers de nombreux phénomènes naturels. En outre, c'est un pays complexe et très diversifié puisque quatre peuples cohabitent sur son territoire : les Mayas, Garifuna, Xinka et Ladinos/Métis, qui interagissent entre eux dans 23 langues différentes. De plus, comme la majorité des pays latino-américains, le Guatemala a accueilli au fil des siècles de larges groupes d'immigrants venant des quatre coins du monde, qui s'y sont établis et qui ont laissé leur empreinte – pour le meilleur et pour le pire – sur ce tissu multiculturel et profondément hétérogène que représente le pays à l'heure actuelle.

2. Sur le plan politique, le Guatemala est un pays en situation de post-conflit avec une histoire démocratique relativement jeune, puisqu'elle ne remonte qu'à 1985, date à laquelle a été institué le premier gouvernement civil librement élu par les urnes. Dix ans plus tard, en 1996, la signature des Accords de paix a mis fin à 36 ans de conflit armé interne et a marqué le début d'une nouvelle étape de l'histoire nationale. Les Accords de paix contiennent essentiellement des engagements visant à établir l'État de droit au Guatemala, à construire et à renforcer la démocratie tout en favorisant une plus grande participation citoyenne aux affaires de la nation, et surtout, à surmonter les profondes exclusions et inégalités sociales, économiques, culturelles et politiques qui caractérisent le pays depuis des siècles et qui touchent plus fortement les femmes, la population autochtone et les habitants des zones rurales.

3. Les objectifs du Millénaire pour le développement, définis en 2000, coïncident en grande partie avec plusieurs des thèmes et objectifs contenus dans les Accords de paix (voir tableau 1); en outre, ils ont l'avantage de pouvoir évaluer les progrès accomplis en matière de développement et l'effort national, grâce à toute une série de mesures et d'indicateurs comparables dans le temps et par rapport aux autres pays.

**Tableau No. 1**

### Équivalence thématique entre les Accords de paix et les objectifs du Millénaire

Accords de paix	OMD						
	1	2	3	4	5	6	7
Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones		✓	✓				
Accord relatif aux aspects socioéconomiques et à la situation agraire	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Accord en vue de la réinstallation des populations déracinées du fait du conflit armé			✓				
Accord général relatif aux droits de l'homme			✓				
Accord relatif au renforcement du pouvoir civil et au rôle de l'armée dans une société démocratique		✓	✓				
Accord relatif aux réformes constitutionnelles et au système électoral		✓	✓				
Accord visant la légalisation de l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque	✓						✓
Accord relatif à un échéancier de mise en œuvre, d'exécution et de vérification de l'application des Accords de paix	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Source : Pour le présent document, SEGEPLAN, 2010.							

4. Depuis 1986, et surtout depuis la signature des Accords de paix, les gouvernements successifs ont lancé toute une série d'actions visant à atteindre les objectifs contenus dans ces accords, ainsi que ceux du Millénaire pour le développement. Ces actions figurent dans les deux rapports que le Guatemala a déjà présentés à la communauté internationale (2001 et 2006); ils sont aussi repris dans le troisième rapport national qui sera présenté en septembre 2010 lors de l'Assemblée générale des Nations Unies.

5. Dans le cas du Guatemala, on estime néanmoins que pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et garantir l'application des Accords de paix, le pays doit avant tout s'engager à réduire les inégalités et à lutter contre l'exclusion et la discrimination territoriale, ethnique et liée au sexe, phénomènes qui persistent à l'heure actuelle. En 2008, devant ce constat, le Gouvernement du Guatemala a proposé de faire une présentation volontaire devant le Conseil économique et social des Nations Unies sur les progrès accomplis, d'abord en matière de réduction des inégalités entre les sexes, mais aussi quant à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Le Gouvernement du président Álvaro Colom est heureux de pouvoir honorer cet engagement et remercie à l'avance l'honorable Conseil économique et social des Nations Unies de la possibilité qui lui a été donnée de présenter cette contribution volontaire.

## **II. La condition de la femme au Guatemala**

6. Comme dans d'autres pays, la condition, la situation et la position des femmes au Guatemala sont déterminées par des relations sociales, politiques, économiques et des modèles culturels qui reproduisent les inégalités, iniquités et hiérarchies héritées d'un processus historique, et qui font appel à des systèmes, normes et pratiques ayant défini dans le passé les rôles assignés aux femmes et aux hommes dans la société. Il en découle une situation systématique de désavantage du côté des femmes.

7. Dans le cas du Guatemala, des phénomènes de discrimination ethnique et d'exclusion territoriale s'ajoutent à la discrimination liée au sexe, ce qui empêche encore davantage les femmes (et de manière plus structurelle) de jouir de leurs droits civiques et de développer tout leur potentiel. Ce contexte, même si les discriminations n'y sont pas toujours évidentes, justifie pleinement que l'on déploie les plus grands efforts pour garantir l'égalité des chances, réduire le fossé entre les deux sexes et celui existant entre les femmes de différentes origines ethniques. Ces demandes se retrouvent principalement dans la Politique nationale de promotion et de développement des femmes (2000-2023<sup>1</sup>), qui est liée à d'autres instruments nationaux et internationaux comme la Déclaration et le Programme d'action de Beijing et les objectifs du Millénaire pour le développement, comme vous pourrez le constater en abordant la deuxième partie du présent document.

---

<sup>1</sup> Cette politique a été formulée en 2000 et on prévoit d'atteindre les objectifs du Plan sur l'égalité des chances en 2023.

### **III. Situation des femmes et lacunes en matière d'égalité entre les sexes d'un point de vue des objectifs du Millénaire pour le développement**

8 Les données disponibles pour les deux dernières décennies (1990-2010) montrent que des succès ont tout de même été engrangés en faveur des femmes guatémaltèques, et ce malgré des conditions difficiles et surtout en temps de crise. Parmi eux, soulignons une augmentation du nombre de femmes recensées, de candidates aux élections, de femmes qui occupent l'espace public, ainsi qu'un plus grand nombre de femmes autochtones et du milieu rural qui s'impliquent en politique. Toutefois, des obstacles visibles et invisibles demeurent et entravent la participation féminine et l'égalité de traitement, au niveau de la prise de décisions qui concernent leurs communautés et leur pays, situation qui constitue une entrave importante dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

9. Le tableau 2 permet de visualiser comment, en l'espace de deux décennies environ, la situation des femmes a évolué en ce qui a trait aux objectifs du Millénaire pour le développement. On peut aussi y observer une prédominance d'indicateurs marqués du signe « ✓ », ce qui indique des progrès légers ou modérés pour les différents groupes étudiés.

D'un autre côté, les indicateurs marqués d'un signe « × » indiquent des tendances négatives, et par conséquent, requièrent une plus grande attention, même s'il ne s'agit pas de négliger ceux qui enregistrent des résultats positifs.

**Tableau No. 2**  
**Tendances des indicateurs sélectionnés**  
**pour la réalisation des objectifs du Millénaire.**  
**Situation des femmes 1990-2010**

Interprétation :		Total Femmes	Total Hommes	Femmes autochtones	Femmes non autochtones	Hommes autochtones	Hommes non autochtones	Total
✓ Indique une variation supérieure à 1 % du comportement positif des indicateurs. 0 Indique une variation entre 0 et 1 %. ✗ Indique une variation supérieure à 1 % du comportement négatif des indicateurs. n/d Indique l'absence de données désagrégées pour cet indicateur. - Indique que la désagrégation ne s'applique pas.								
Objectifs et cibles du Millénaire pour le développement	Indicateurs							
<b>Objectif 1 : Éliminer l'extrême pauvreté et la faim</b>								
Cible 1B : Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif	1.5 Ratio emploi/population*	0	0	0	0	0	0	0
	1.6 Proportion de la population occupée disposant de moins de 1 dollar (en parité du pouvoir d'achat) par jour*	✓	0	✓	0	✗	0	✓
	1.7 Proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population occupée*	✗	0	✗	✗	✗	✓	✗
Cible 1C : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	1.8 Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans**	0	0	0	0	0	0	0
	1.9 Proportion de la population n'atteignant pas l'apport calorique minimal**	✗	✗	n/d			✗	
<b>Objectif 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous</b>								
Cible 2A : D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	2.1 Taux de scolarisation dans l'enseignement primaire***	✓	✓	n/d			✓	
	2.2 Proportion d'écoliers commençant la première année d'études primaires et qui terminent l'école primaire***	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2.3 Taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans, femmes et hommes***	n/d		✓	✓	✓	✓	✓
<b>Objectif 3 : Promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes</b>								
Cible 3A : Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	3.1 Rapport de scolarisation filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur***	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	3.2 Proportion de femmes salariées du secteur non agricole*	0	0	✗	0	0	0	✓
	3.3 Proportion de sièges occupés par des femmes au parlement national****	0	-	✗	0	-	-	0
<b>Objectif 4 : Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans</b>								
Cible 4A : Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	4.1 Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans**	✓	✓	n/d			✓	
	4.2 Taux de mortalité infantile**	✓	✓	n/d			✓	
	4.3 Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole**	✓	✓	n/d			✓	
<b>Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle</b>								
Cible 5A : Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	5.1 Taux de mortalité maternelle**	✓	-	✓	✓	-	-	✓
	5.2 Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié**	✓	-	✓	✓	-	-	✓
Cible 5B : Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015	5.3 Taux de prévalence de la contraception**	✓	-	✓	✓	-	-	✓
	5.4 Taux de maternité parmi les adolescentes**	✓	-	✓	✓	-	-	✓
	5.5 Accès aux soins prénatals (au moins une visite et au moins quatre visites)**	✓	-	✓	✓	-	-	✓
<b>Objectif 6 : Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies</b>								
Cible 6A : D'ici à 2015, avoir arrêté la propagation du VIH/sida et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	6.1 Prévalence du VIH chez les 15 à 24 ans****	✗	✗	n/d			✗	
<b>Sources :</b> * Institut national de statistiques. Enquête nationale sur les conditions de vie 2000 et 2006. ** MSPAS. Enquête nationale sur la santé maternelle et infantile, 2002, 2008/2009 *** Ministère de l'éducation. Système d'information éducative, 2009. **** Tribunal suprême électoral. Compte-rendu des élections, 2007. ***** Ministère de la Santé publique et de la protection sociale. Centre national d'épidémiologie.								

10. La lecture horizontale du tableau 2 permet d'observer les tendances au niveau des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs. Soulignons la prédominance de signes « ✓ » pour les indicateurs correspondant aux objectifs d'éducation, de réduction de la mortalité infantile et d'amélioration de la santé maternelle.

11. Les objectifs qui recensent le plus grand nombre d'indicateurs présentant des tendances négatives et identifiés par un « × » sont ceux qui ont trait à l'éradication de la faim et de la pauvreté, à l'emploi, à l'égalité entre les sexes et à l'autonomisation des femmes, et à la prévalence du VIH et du sida. Parmi les objectifs liés à la faim, à la pauvreté et à l'égalité entre les sexes, on observe différents indicateurs qui indiquent le signe « 0 », ce qui indique l'existence d'aspects où l'on n'observe aucun progrès significatifs ou qui exigent une attention spéciale pour éviter le retour en arrière.

12. D'autre part, la lecture verticale du même tableau met en lumière les écarts entre les sexes et ceux existant au sein du même sexe. Les indicateurs marqués d'un « × » permettent la comparaison entre les deux sexes : « Total femmes – total hommes », et au sein d'un même sexe : « Femmes autochtones – femmes non autochtones » et « Hommes autochtones – Hommes non autochtones ». Pour ce qui est des relations hommes – femmes, les femmes sont désavantagées au niveau de 3 indicateurs (indicateurs 1.7, 1.9 et 6.1) contre deux indicateurs marqués d'un « × » pour les hommes (1.9 et 6.1). De la même façon, en comparant les « Femmes autochtones et non autochtones », les premières montrent 3 indicateurs à tendance négative, marqués d'un « × » (1.7, 3.2 et 3.3), alors que les femmes non autochtones n'en enregistrent qu'un (1.7). On observe également une différence des tendances négatives chez les hommes : les autochtones présentent deux indicateurs marqués d'un « × » (1.7 et 1.6) contre un seul pour les non autochtones (1.7).

13. Les observations précédentes montrent aussi qu'un indicateur touche négativement et de manière générale tous les groupes. Il s'agit du 1.7, qui se réfère à la proportion de la population occupée qui travaille comme personnes indépendantes ou dans une entreprise familiale. Cela nous permet de déduire que l'offre d'emplois décentes est non seulement limitée, mais oblige aussi les personnes à créer leurs propres alternatives de travail, et que celles-ci se trouvent dans des domaines de l'économie informelle, où il n'y a pas de programmes de sécurité sociale. Les autres indicateurs présentant une évolution déficiente marquée d'un « × » sont liés à la sous-alimentation (1.9), à l'égalité entre les sexes (3.2 et 3.3) et à la prévalence du VIH et du sida (6.1). Les indicateurs indiquant une évolution positive « ✓ » se trouvent principalement sous les objectifs d'éducation et d'amélioration de la santé maternelle.

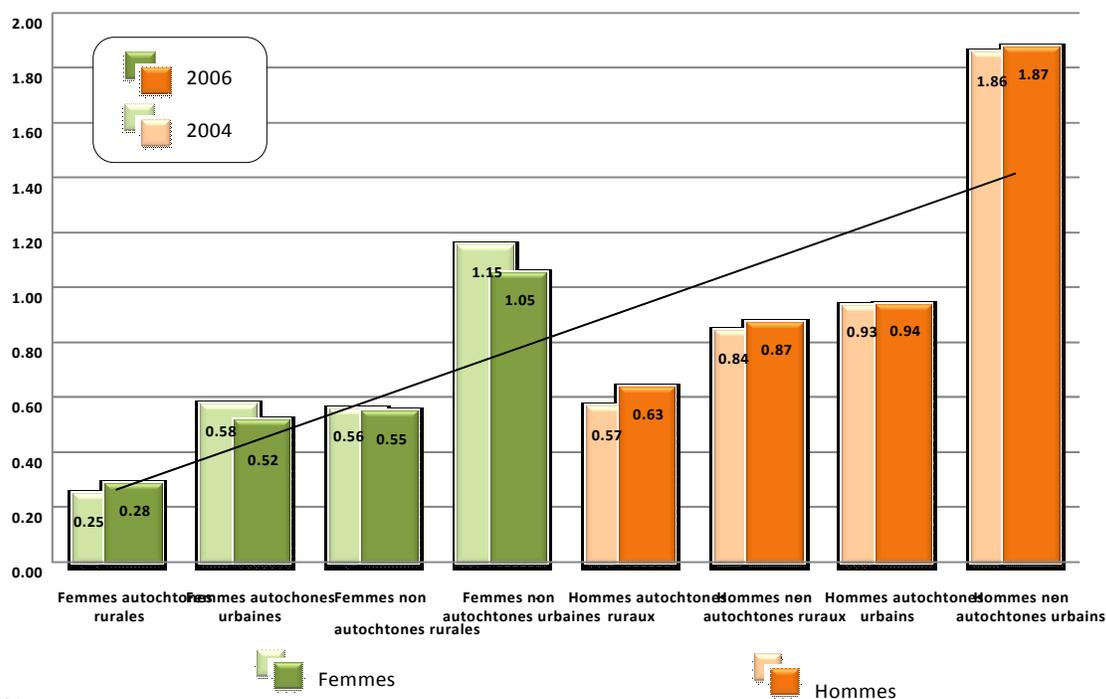
14. Il convient de souligner que l'avancée enregistrée au niveau des indicateurs correspondant à l'éducation de la femme contraste avec le peu de progrès en matière de participation politique et d'emploi. En d'autres termes, malgré des progrès évidents en matière d'éducation et de santé des femmes, on ne note pas de changements significatifs quant à la position qu'elles occupent au sein de la société, surtout parmi les femmes autochtones et celles qui habitent en milieu rural. Cela pourrait s'expliquer par le fait que, dans le domaine économique autant que pour la participation politique, des hiérarchies de pouvoir demeurent. Ce phénomène limite l'intégration égalitaire et à part entière des femmes lorsqu'il s'agit d'influencer la prise de décisions.

15. D'autre part, notons que les inégalités entre les sexes ne se produisent pas de manière isolée; et en se combinant à d'autres formes d'iniquité – en particulier celles que l'on observe entre les zones urbaines et rurales et entre les différents groupes ethniques – elles augmentent le retard de développement de certains groupes de population (voir graphique 1).

### Graphique 1

#### Proportion des revenus de la population.

#### Personnes occupées de 15 à 65 ans selon leur sexe et leur groupe ethnique



Source :  
2004 ENEI  
2006 ENCOVI

16. Le point le plus bas de l'échelle des revenus par rapport au bassin de population représenté, correspond aux femmes autochtones rurales. En d'autres mots, l'effet de la ruralité et de l'ethnicité aggrave les inégalités entre les hommes et les femmes; cela apparaît très clairement lorsqu'on observe qu'après les hommes non autochtones vivant en milieu urbain, ce sont les femmes non autochtones urbaines qui perçoivent les revenus les plus élevés.

17. Il faut encore y ajouter les différences salariales entre les sexes, qui sont toujours significatives au Guatemala; pour chaque quetzal (devise nationale) perçu

par un homme, une femme gagne 63 *centavos* en zone urbaine et 69 en zone rurale; c'est-à-dire respectivement 37 et 31 *centavos* de moins qu'un homme, selon son lieu de résidence.

18. En observant le comportement spécifique de certains objectifs et indicateurs, il apparaît clairement que des lacunes significatives persistent. Par exemple, pour la cible 1B, « Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif », l'indicateur qui établit un ratio entre l'emploi et la population montre que moins de la moitié des femmes en âge de travailler ont un emploi (41,19 %), face aux trois quarts des hommes (76,52 %)². Notons néanmoins que cette donnée ne prend pas en compte la qualité des emplois.

19. Pour ce qui est de la cible 2A, « D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires », le pays est sur la bonne voie, autant pour les filles que pour les garçons. Cette même tendance s'observe au niveau de l'objectif de réduction de la mortalité infantile (4A).

20. Pour l'objectif du Millénaire 5, « Améliorer la santé maternelle », certains des indicateurs ont connu une évolution positive, surtout ceux ayant trait au nombre d'accouchements sous surveillance médicale, à l'utilisation de contraceptifs et aux soins prénatals. Il serait possible d'atteindre l'objectif fixé si les mesures nécessaires étaient mises en œuvre. Cependant, selon les données des enquêtes sur la santé maternelle et infantile, une différence significative persiste au niveau des accouchements entre les femmes autochtones (30 %) et non autochtones (70 %); ainsi qu'au niveau de l'utilisation de contraceptifs, qui serait de 40,2 % pour les femmes autochtones face à 63 % parmi les non autochtones³.

21. Le pays est particulièrement préoccupé par l'augmentation de l'incidence de cas de VIH et de sida parmi les 15 à 24 ans, selon les données de 2008; cette augmentation est significative dans le cas des femmes par rapport aux hommes. Le nombre de cas détectés chez les femmes serait de 20 pour 100 000 habitants, face à 15 cas pour les hommes⁴.

#### **IV. Importance des objectifs du millénaire pour le développement relatifs à la position des femmes dans la société**

22. Dans ce chapitre, nous insisterons sur la « position » des femmes dans la société, c'est-à-dire dans la hiérarchie sociale et dans l'enchevêtrement des relations de pouvoir. Dans le cas du Guatemala, parmi les facteurs qui influencent cette position, il convient de prendre en considération deux problèmes sociaux que sont la violence à l'égard des femmes et le faible niveau de participation féminine en politique.

² INE-ENCOVI, 2006.

³ ENSMI, 1995, 2002 et 2008/2009.

⁴ Centre national d'épidémiologie, Ministère de la Santé publique et de l'aide sociale.

## 1. Violence à l'égard des femmes

23. L'analyse sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes serait incomplète si on omettait d'aborder le phénomène de la violence, qui a de grandes conséquences sur la vie des femmes, leurs possibilités de développement et l'exercice de leur autonomie économique, sociale, politique et physique. La violence à l'égard des femmes est associée à la discrimination et à la restriction de leurs droits : « droit à la vie, à l'égalité devant la loi et au sein de la famille, à la santé physique et mentale, à des conditions d'emploi justes et favorables, droit de ne pas être soumises à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; droit à la liberté et à la sécurité personnelle<sup>5</sup>. »

24. La violence prend diverses formes, allant du harcèlement jusqu'à la manifestation extrême des féminicides, en passant par les abus répétés, la pression psychologique et la violence physique et sexuelle<sup>6</sup>. L'expression contemporaine de la violence à l'égard des femmes au Guatemala est liée à l'indifférence sociale, à une capacité de réponse institutionnelle limitée et aux effets de presque quatre décennies de conflit armé intérieur.

25. Les données disponibles pour les années 2001 à 2009 enregistrent 4 602 cas de décès violents de femmes (de 222 en 2001 à 720 en 2009)<sup>7</sup>. La majorité de ces décès sont reportés dans la capitale et ses environs, ainsi que dans les autres centres assez peuplés où la population est majoritairement non autochtone (sud, sud-est et nord du pays).

## 2. Les femmes et la prise de décisions

26. On ne peut expliquer la position des femmes sans prendre en compte leur faible participation dans la prise de décisions qui touchent toute la société. Tant au niveau du foyer que de l'espace public, l'avis des femmes est important; cependant, à cause de multiples facteurs, les femmes continuent à n'avoir que peu de possibilités de participer et d'accéder à des postes leur permettant de prendre des décisions.

27. Dans le cas du Guatemala, les données liées à la participation politique ne traduisent pas toute la complexité des formes de participation des femmes dans différents secteurs. Par exemple, au Congrès de la République, on note une lente évolution positive de la présence des femmes, qui est passée de 7 % pour la période 1986-1990 à 12 % en 2008. De la même façon, le pourcentage de femmes qui font partie d'un gouvernement local est toujours minime : par exemple, lors des dernières élections générales (2007), seulement 1,8 % des postes de maire (333 au total) et 5,84 % des sièges des conseils municipaux (4 035 au total) ont été attribués à des femmes.

<sup>5</sup> CEPAL. *Ni una más. Del dicho al hecho: ¿cuánto falta por recorrer?* Chili, 2009.

<sup>6</sup> Aguilar, Ana Leticia. Femicidio... la pena capital por ser mujer. Dans : *Diálogo* No. 44.

FLACSO-Guatemala, 2005.

<sup>7</sup> Police nationale civile dans *Fondements pour la formulation de la stratégie sur le féminicide au Guatemala*. Commission sur le féminicide, Guatemala, décembre 2007; et, Police nationale civile, Direction de la planification, de la stratégie et du développement institutionnel pour les données de 2008 et 2009.

28. Malgré ces données, il est encourageant d'observer l'ouverture engendrée par la réforme du système de Conseils de développement rural et urbain<sup>8</sup>. En 2009, 190 femmes (dont 53 autochtones) et 861 hommes<sup>9</sup> ont participé aux Conseils départementaux de développement (CODEDE). Même si cela a favorisé une plus grande organisation et participation des femmes du monde rural à différents niveaux de l'État, les efforts sont encore insuffisants pour garantir l'égalité entre les sexes et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

## **V. Législation, politique et programme en faveur de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes**

29. Le thème des droits de la femme a connu différentes phases dans l'histoire récente du pays. Au XX<sup>e</sup> siècle, dans les années soixante et soixante-dix, les femmes étaient surtout perçues comme des « bénéficiaires » du développement, auxquelles on destinait des programmes à caractère assistanciel. Elles étaient invisibles en tant que citoyennes et encore moins prises en compte comme sujets de politiques. Dans les années quatre-vingt, cette conception a évolué peu à peu et on a commencé à considérer les femmes comme des citoyennes jouissant de certains droits. Cette étape coïncide avec le processus de transition vers la démocratie qu'a vécu le Guatemala au milieu de cette décennie, et aussi avec la tendance observée au niveau international. Cette tendance s'est exprimée à travers divers instruments comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention de Belem do Pará (toutes deux signées et ratifiées par le Guatemala), la Conférence internationale sur la population et le développement (1994), les Conférences internationales sur les femmes successives et particulièrement la Déclaration et le Programme d'action de Beijing (1995).

30. Voyons maintenant les principaux jalons de la réponse apportée par l'État guatémaltèque aux demandes des femmes en matière d'égalité entre les sexes.

### **1. Progrès législatifs dans un cadre plus institutionnel**

31. La première avancée dont il convient de faire part ici est l'ouverture du Bureau national de la femme, attribué au Ministère du travail en 1981. Au cours des années quatre-vingt-dix, d'autres institutions ont aussi vu le jour, comme le Bureau du médiateur pour les droits des femmes et le Procureur aux droits de l'homme (1994), le Bureau central de la défense de la femme autochtone (1999), le Secrétariat présidentiel à la condition féminine (2000) et l'Organe national de coordination pour la prévention de la violence familiale et de la violence à l'égard des femmes (2000).

---

<sup>8</sup> Il convient de souligner que ce système répond à une trilogie de lois qui cherchent à promouvoir la participation citoyenne, l'audit social et l'organisation depuis le niveau communautaire. Ces lois sont le Code municipal (Décret 11-2002), la Loi sur la décentralisation (Décret 14-2002) et la Loi sur les Conseils de développement rural et urbain (Décret 12-2002).

<sup>9</sup> SEGEPLAN. Unité des délégations départementales, 2010.

32. Dans le cadre du processus de paix<sup>10</sup>, de nouvelles opportunités ont surgi permettant de renforcer le mouvement contemporain des femmes au Guatemala. Jusqu'alors, les organisations de femmes étaient concentrées dans la capitale, et sous la houlette de femmes non autochtones, souvent des professionnelles. Cependant, avec la signature des Accords de paix, on a créé le Forum national de la femme (1997), qui inclut dans sa structure la représentation de femmes de toutes les communautés linguistiques. Cela a contribué à lancer des processus d'organisation aux niveaux communautaire, municipal, départemental et dans le milieu rural, qui sont venus étoffer la liste des demandes et des revendications en matière d'égalité entre les sexes, en s'inspirant de la diversité ethnique et culturelle des femmes et de leurs différentes expériences de vie.

33. Pendant la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, de nombreux efforts ont été accomplis par les femmes de certaines organisations, en collaboration avec le Congrès de la République, efforts qui ont culminé avec l'adoption de lois constituant un cadre normatif en faveur des femmes. Bien qu'il soit encore insuffisant aujourd'hui, il aborde des problèmes sociaux fondamentaux comme la violence à l'égard des femmes, leurs droits sexuels et en matière de procréation, la participation citoyenne et l'élimination du racisme et de la discrimination (voir le tableau 3).

**Tableau No.3**

**Relation chronologique des lois  
et politiques en faveur des femmes, 1982-2008**

Date	Propositions/Lois/Politiques
1982	Approbation de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
1985	Inclusion du principe de liberté et de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la Constitution de la République (Art. 4°)
1994	Approbation de la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme
1996	Agenda des femmes intégré aux Accords de paix, principalement dans l'Accord relatif aux aspects socioéconomiques et à la situation agraire et le renforcement de la société civile <sup>11</sup>
1997	Loi contre la violence familiale
1999	Loi sur la dignité et la promotion intégrale du statut de la femme, ainsi que certaines réformes du Code civil <sup>12</sup>
2000	Politique pour la promotion et le développement de la femme et Plan sur l'égalité des

<sup>10</sup> Rappelons que les Accords de paix, et surtout l'Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones et l'Accord relatif aux aspects socioéconomiques et à la situation agraire, contiennent un agenda important visant à renforcer les droits sociaux, économiques, culturels et politiques des femmes.

<sup>11</sup> Même si les dispositions des Accords de paix ne sont pas contraignantes, elles constituent un jalon en matière d'élaboration et d'obtention de consensus sur des propositions en faveur des femmes, pour lesquelles l'État est le garant de leurs droits et le promoteur de conditions favorables au développement des femmes.

<sup>12</sup> Par exemple, depuis 1998, les deux conjoints sont impliqués dans le concept de représentation conjugale et non plus uniquement les hommes. De la même façon, on remarque des initiatives législatives sur des sujets tels la discrimination ethnique, l'interdiction du service militaire obligatoire et la lutte contre le harcèlement sexuel.

	chances 2001-2006, instrument qui reprend une décennie de contributions venant d'organisations de femmes et de certaines instances étatiques <sup>13</sup>
2001	Ratification du Protocole facultatif de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Décret législatif 11-2002 du 19/05/2002), et approbation de la Loi relative au développement social (Décret 42-2001)
2002	Loi sur les Conseils de développement, décret 11-2002. Code municipal, décret 12-2002 et Loi sur la décentralisation, décret 14-2002, où l'on aborde la représentation des femmes aux niveaux municipal, départemental, régional et national
2002	Plan d'action pour la participation à part entière des femmes guatémaltèques 2002-2012. Élaboré par le Forum national de la femme et le SEPREM
2003	Loi sur les langues nationales. Donne la possibilité aux femmes rurales unilingues d'accéder à la justice dans leur langue (Décret 19-2003)
2003	Loi sur la protection intégrale de l'enfance et de la jeunesse. Établit une protection contre le trafic légal, la séquestration, la vente et la traite des enfants et des adolescents (Décret 27-2003)
<b>Date</b>	<b>Propositions/Lois/Politiques</b>
2004	Plan national de prévention et l'élimination de la violence familiale et de la violence à l'égard des femmes – PLANNOVI 2004-2014 (CONAPREVI)
2005	Loi relative à l'accès universel et sur un pied d'égalité aux services de planification familiale et sur leur intégration dans le Programme national de santé reproductive, décret 87-2005
2005	Loi-cadre sur la mise en œuvre des Accords de paix, DÉCRET NUMERO 52-2005 qui aborde la représentation des femmes au Conseil national des Accords de paix
2008	Politique sur l'égalité entre les sexes dans l'enseignement supérieur – IUMUSAC/USAC
2008	Loi contre le féminicide et autres formes de violence à l'égard des femmes Loi contre la violence sexuelle, l'exploitation et la traite des personnes
2009	Règlementation de la Loi relative à l'accès universel et sur un pied d'égalité aux services de planification familiale
Source : Pour le présent document, SEGEPLAN, 2010.	

34. Un des facteurs pouvant expliquer pourquoi les femmes, même si elles ont acquis un meilleur niveau d'éducation et un plus grand accès aux services au cours des dernières décennies, n'ont pas encore réussi à changer substantiellement leur position et leur taux de participation dans la société, réside dans le fait que dans la législation nationale, les réformes qui permettent d'ouvrir davantage l'espace politique aux femmes n'ont pas encore été approuvées, tant au niveau local que national. Parmi celles-ci, citons la réforme de la Loi électorale et sur les partis politiques, que les organisations de femmes défendent depuis 1997 et qui propose d'institutionnaliser des mesures actives visant à accroître la participation électorale des femmes.

<sup>13</sup> La proposition du Bureau national de la femme (1990), les contributions réalisées par le Secrétariat de l'action sociale de la Première dame du Guatemala (le SOSEP), l'ONAM et un conseil consultatif (1997-1998), les propositions du Forum national de la femme autour des axes de développement économique et social, juridique, de participation civique et politique de la femme, le processus de consultation de milliers de femmes de tout le pays du Forum national de la femme et d'autres organisations de femmes suite à la signature des Accords de paix.

## **2. Progrès des politiques publiques de promotion des droits des femmes**

32. Comme on l'a signalé précédemment, la concrétisation de politiques en faveur des femmes guatémaltèques est liée à la combinaison de différents facteurs observés au cours des deux dernières décennies : les actions menées par les organisations de femmes, l'ouverture à la démocratie, la signature des Accords de paix et les progrès accomplis au niveau international; tout cela s'est exprimé à travers des instruments spécifiques. Ces synergies ont favorisé la création d'un programme d'action de base, émanant de l'État et visant à améliorer la situation, la condition et la position des femmes guatémaltèques.

36. L'avancée la plus significative est la Politique nationale pour la promotion et le développement des femmes guatémaltèques – accompagnée du Plan sur l'égalité des chances 2001-2006 – qui a été formulée entre 1997 et 2000, évaluée en 2007 et actualisée pour rester en vigueur jusqu'en 2023. Elle s'inspire des résultats de la consultation réalisée par le Forum national de la femme (1997) ainsi que d'autres organisations sociales de femmes et des instances gouvernementales comme le Bureau national de la femme.

37. Autre progrès considérable de cette politique : l'intégration de « l'Agenda des femmes mayas, garifunas et xinkas » (2007), qui a donné comme résultat, entre autres, l'inclusion explicite des axes liés à l'identité culturelle et à la discrimination ethnique et raciale, une problématique qui avait toujours été ignorée traditionnellement. Dans sa version actuelle (2010), la politique comporte dans son cadre stratégique 12 axes d'intervention qui coïncident avec les objectifs du Millénaire pour le développement de plusieurs façons (voir le tableau 4).

38. En outre, cette politique permet d'harmoniser, d'articuler et de concrétiser les dispositions de la Loi sur la dignité et la promotion intégrale de la femme, tout en les alignant sur les principes et préoccupations particulières mentionnés dans la Déclaration et le Programme d'action de Beijing, qui constituent déjà un engagement de l'État. Cette expérience est inédite au Guatemala et l'ensemble des éléments qui la caractérisent en font une véritable politique publique, autant par son ancrage dans le temps pendant les différentes législatures que par ses liens permanents avec les diverses organisations de femmes.

Tableau No. 4

**Liens entre la Politique nationale de promotion et de développement intégral des femmes (PNPDIM) et les objectifs du Millénaire**

Axes de la Politique nationale de promotion et de développement intégral des femmes	OMD							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Développement économique	✓		✓					
Ressources naturelles							✓	
Égalité en matière d'éducation		✓	✓					
Égalité en matière de santé				✓	✓	✓		
Élimination de la violence à l'égard des femmes			✓		✓			
Égalité juridique			✓					
Racisme et discrimination			✓					
Développement culturel		✓	✓					
Égalité au travail	✓	✓	✓					
Mécanismes institutionnels			✓					✓
Participation sociopolitique			✓					
Identité culturelle des femmes mayas, garifunas et xinkas		✓	✓					

Source : Pour le présent document en se fondant sur les données du SEPREM. Politique nationale de promotion et de développement intégral des femmes, 2008-2023, et liste officielle des OMD.

39. D'un autre côté, notons que parmi les politiques publiques, transversales et sectorielles formulées depuis dix ans, environ 50 % (22 sur 44) d'entre elles comportent déjà des orientations et des actions explicites en faveur de l'égalité entre les sexes et des groupes ethniques, conformément à ce que stipule le cadre réglementaire sur les droits des femmes.

Tableau No. 5

**Politiques transversales et sectorielles  
qui incluent des orientations sur l'égalité des sexes  
et des groupes ethniques**

<b>Politiques en vigueur</b>		<b>No</b>
Transversales	Politique nationale de promotion et de développement intégral de la femme 2008-2023; Politique publique pour la coexistence pacifique et pour l'élimination du racisme et de la discrimination raciale; Politique publique de protection intégrale de l'enfance et de l'adolescence; Politique nationale pour le développement rural intégral; Politique nationale de décentralisation; Politique nationale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle; Politique nationale d'éducation aux droits de l'homme; Politique nationale pour les droits de l'homme; Politique pour le développement social et de population.	<b>9</b>
Sectorielles	Politique nationale pour le développement des microentreprises et des petites et moyennes entreprises; Politique et Plan sur l'égalité des sexes dans l'enseignement supérieur 2006-2014; Politique de protection, d'aide et d'assistance aux Guatémaltèques à l'étranger; Politique en matière d'agriculture et d'élevage 2008-2012; Politique forestière nationale; Politiques en matière d'éducation 2008-2012; Politique publique de lutte contre la traite des êtres humains et pour la protection intégrale des victimes; Politique nationale de lutte contre la toxicomanie et le trafic de drogues; Politique-cadre pour la gestion de l'environnement; Politique nationale de gestion intégrée des ressources hydriques; Politiques culturelles et sportives nationales; Politique nationale relative à l'établissement d'un inventaire national du patrimoine culturel immatériel; Politiques publiques visant à promouvoir le livre, la lecture, l'écriture et les bibliothèques.	<b>13</b>
<b>Total</b>		<b>22</b>
Source : Pour le présent document, SEGEPLAN, 2010.		

40. La combinaison de différents facteurs, comme par exemple la Politique nationale de promotion et de développement intégral des femmes, l'ensemble des politiques transversales et sectorielles aux objectifs connexes et les programmes réalisés en faveur des femmes – constitue une occasion à ne pas manquer pour jeter les bases d'actions de développement intégral des femmes plus institutionnelles. Les objectifs du Millénaire pour le développement vont aussi dans le même sens; et on observe à l'heure actuelle un élan politique tout aussi favorable en termes de gestion de l'État et des politiques publiques de la part de l'administration du Président Álvaro Colom.

### 3. Progrès accomplis au niveau de l'instrumentalisation de programmes de développement pour les femmes

41. Il faut ajouter à la création de réglementations, de mécanismes institutionnels et de politiques publiques pour les femmes, le développement de plans, de programmes et de projets qui visent à réduire les écarts entre les femmes et les hommes, et entre les femmes de différentes origines dans des domaines comme la santé, l'éducation, la participation et le droit de vivre une vie sans violence.

**Tableau No. 6**

#### Programmes liés à l'application de la PNPDIM et aux OMD, 2000-2010

Axes de la PNPDIM	OMD	Programmes liés à l'application de la politique et aux OMD
Axe lié au développement économique et productif égalitaire	1	Programme national d'urgence pour le redressement économique – PNERE pro-rural; Programme national pour le développement des microentreprises et des petites et moyennes entreprises; Programme « Ma communauté produit »; Programme de soutien à la reconversion de la production et du secteur agro-alimentaire; Programme « Ma famille progresse ».
Axe lié aux ressources naturelles, à la terre et au logement	7	Programme « L'eau source de paix »; Programme sur l'eau potable et l'assainissement rural – PASRURAL; Programme national de prévention et d'atténuation des catastrophes; Programme de réduction de la vulnérabilité et de la dégradation de l'environnement – PREVDA; Programme de travail sur les zones protégées de la Convention sur la diversité biologique – NISP.
Axe lié à l'égalité en matière d'éducation et à la pertinence culturelle	2 et 3	Programme « Ma famille progresse »; Programme d'éducation primaire accélérée (PEAC); Programme sur les noyaux d'éducation pour le développement (NUFED); Programme de bourses solidaires; Programme sur les écoles ouvertes; Programme de généralisation de l'éducation bilingue multiculturelle et interculturelle dans le système éducatif national.
Axes de la PNPDIM	OMD	Programmes liés à l'application de la politique et aux OMD
Axe lié à l'égalité dans le développement intégral de la santé avec pertinence culturelle	4,5 et 6	Programme « Ma famille progresse »; Programme national sur la santé reproductive – PNSR; Programme national sur l'ITS/VIH-sida – PNS; Prévention du sida et de la toxicomanie – MINEDUC; Programme d'accès aux médicaments; Programme national sur les vecteurs, sous-programme sur la

		malaria; Programme national sur la tuberculose; Programme national de réduction de la malnutrition chronique; Programme sur les infections respiratoires aiguës – IRAS – et les maladies transmises par l’eau et les aliments – ETAS; Programme national de réduction de la mortalité maternelle et néonatale; Programme national de vaccination; Programme de foyers communautaires.
Axe lié à l’élimination de la violence à l’égard des femmes	<b>3 et 5</b>	Programme de prévention et d’élimination de la violence familiale –PROPEVI; Programme de protection et de refuge pour enfants et adolescents; Centres d’aide intégrée aux femmes victimes de violences – CAIMUS.
Axe lié à l’égalité et l’identité dans le développement culturel	<b>2 et 3</b>	Programme « Ecoles ouvertes ».
Axe lié à l’égalité au travail	<b>1, 2 et 3</b>	Programme national d’urgence et de reprise économique; Programme pro-rural; Programme « Ma communauté produit ».
Axe lié à l’identité culturelle des femmes mayas, garifunas et xinkas	<b>3</b>	Programme « Ecoles ouvertes ».
Source : Politique nationale de promotion et de développement intégral des femmes 2008-2023, liste officielle des objectifs du Millénaire pour le développement, 2008.		

42. Avouons toutefois que ce ne sont pas tous les programmes détaillés au tableau 6 qui envisagent les actions nécessaires explicitement définies pour l’égalité entre les sexes et entre les groupes ethniques. Cependant, la nature des interventions prévues par ces programmes et le fait qu’ils ciblent avant tout des zones à forte prédominance autochtone, où les gens vivent dans des conditions de pauvreté et d’extrême pauvreté, contribuent implicitement à de plus hauts niveaux d’équité et de participation active des femmes, qu’elles soient la cible de ces programmes ou simplement des agents directs impliqués dans des interventions destinées à un groupe de population plus large. On le constate très clairement à travers les dépenses sociales réalisées pendant la période 2006-2009 dans les zones à forte prédominance autochtone (entre 75 et 97 %) et à prédominance autochtone modérée (entre 58 et 65 %), où les dépenses sociales en matière de santé et d’éducation ont augmenté respectivement de 26,2 % et 27,9 %<sup>14</sup>.

#### 4. Interventions de l’État

43. Depuis la signature des Accords de paix, les efforts de l’État du Guatemala ont surtout ciblé la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire, la couverture en matière d’éducation et la réduction de la mortalité maternelle et infantile. Toutefois, les progrès ont été lents, et ce pour diverses raisons : la faiblesse institutionnelle de l’État et les recettes fiscales très peu élevées, dont la moyenne s’est élevée 11,3 %

<sup>14</sup> SEGEPLAN, document interne de travail, 2010.

ces dix dernières années (2000-2009), et à 10,4 % pour l'année 2009<sup>15</sup>. Ceci s'explique en partie par la résistance historique des couches les plus riches de la société envers le concept d'imposition; elles ne souhaitent pas consacrer davantage de ressources au développement du pays. Enfin, l'opacité de la gestion publique et le manque de ciblage des programmes et des interventions expliquent également en partie ce manque de progrès rapides.

44. Quant aux stratégies de réduction de la pauvreté<sup>16</sup>, différentes administrations gouvernementales ont mis en œuvre des programmes et des projets de production visant à doter les femmes, surtout en milieu rural et en situation de pauvreté extrême, d'un revenu permettant de dynamiser l'économie de leur ménage et celle de leur communauté. En ce sens, sous le gouvernement du Président Álvaro Colom, le Conseil de la cohésion sociale insiste sur une articulation sectorielle et programmée, en s'appuyant sur des réponses ciblées selon le territoire et en accordant la priorité aux municipalités qui présentent les plus hauts taux de pauvreté et d'extrême pauvreté. Les principaux programmes qui se distinguent par leur couverture géographique et par leur population cible sont les suivants : « Ma famille progresse », « Ecoles ouvertes », « Aide financière solidaire », « Ma communauté produit » et « Bourses solidaires ». Ces programmes constituent la base d'un processus qui poursuit l'institutionnalisation d'une politique de protection sociale de l'État, politique qui est en train de se développer et d'acquérir un caractère plus universel.

45. Soulignons un des éléments positifs sous-jacents de la mise en œuvre de ces programmes par l'administration du Président Colom : ils s'inspirent de constatations importantes émanant du Rapport d'avancement vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement de 2006. Ce rapport a en effet permis d'identifier des mesures politiques présentant un bon rapport coût-efficacité, et c'est à partir de ces mesures qu'ont été conçus plusieurs de ces programmes appliqués par le Conseil de la cohésion sociale.

#### Tableau No.7

##### **Liens entre les interventions des politiques publiques rentables et les programmes qui contribuent à la réalisation des objectifs du Millénaire**

<b>POLITIQUES PUBLIQUES RENTABLES*</b>	<b>PROGRAMMES MIS EN ŒUVRE</b>
Enfants de moins de 5 ans ayant accès à des <b>CONTRÔLES DE CROISSANCE</b>	Programme d'allocations financières – « Ma famille progresse »/ Ministère de la santé publique et de la protection sociale
Femmes enceintes ayant accès à des <b>CONTRÔLES PRÉNATALS</b>	Programme d'allocations financières – « Ma famille progresse »/ Ministère de la santé publique et de la protection sociale
Mères ayant accès à des <b>CONTRÔLES POST-NATALS</b>	Programme d'allocations financières – « Ma famille progresse »/ Ministère de la santé publique et de la protection sociale

<sup>15</sup> Recettes fiscales nettes du gouvernement central, selon l'administration fiscale.

<sup>16</sup> Pour le présent document, il n'a pas été possible de disposer de données plus actualisées sur la pauvreté et le genre, mais actuellement, de nouvelles données sur la pauvreté sont collectées dans l'ensemble du pays.

Foyers ruraux (urbains) disposant d'un puits ou d'un robinet (connexion à un <b>RÉSEAU PUBLIC D'EAU</b> )	« L'eau source de paix »
Foyers ruraux (urbains) avec <b>ÉGOÛT</b> (accès à des installations d'évacuation des eaux usées)	« L'eau source de paix »
Accès à des <b>SERVICES DE SANTÉ</b> , dispensaires, centres de santé et hôpitaux	Actions spécifiques du Ministère de la santé publique et de la protection sociale (Gratuité des services, acquisition d'ambulances, service 24 h/24)
Accès aux <b>ÉCOLES</b> (urbaines/rurales)	Actions spécifiques du Ministère de l'éducation (Gratuité des services)
Élèves du primaire bénéficiant de <b>MESURES INCITATIVES POUR RESTER À L'ÉCOLE</b>	Actions spécifiques du Ministère de l'éducation (collations, aides financières, bourses)
Niveau éducatif des parents ( <b>parents + analphabètes = enfants - éduqués</b> )	Conseil national pour l'alphabétisation
Mères ayant accès à un programme d' <b>ALLAITEMENT</b>	Programme d'allocations financières – « Ma famille progresse »/ Ministère de la santé publique et de la protection sociale
Foyers disposant de l' <b>ÉLECTRICITÉ</b>	Actions pour améliorer les infrastructures, Conseil de la cohésion sociale
* II <sup>e</sup> Rapport d'avancement, objectifs du Millénaire 2006. SEGEPLAN Source : Pour le présent document avec informations du Conseil pour la cohésion sociale	

46. Le programme « Ma famille progresse », à travers son mécanisme d'allocations financières, est le premier de ce type à être mis en œuvre dans le pays. Il a été officiellement lancé en avril 2008, et à l'heure actuelle, il concerne 177 municipalités au total, ce qui représente environ 2,5 millions de personnes, dont 1,5 millions d'enfants de 0 à 15 ans<sup>17</sup>. Pour la période 2008-2009, on a ainsi investi un peu plus d'un milliard dans ce système d'allocations financières (TMC) qui aide les personnes en situation de pauvreté, et particulièrement les femmes, à investir dans l'éducation et la santé de leurs enfants. Soulignons que ce programme est directement lié à la politique de gratuité des services publics de santé et d'éducation, et que jusqu'à présent, il a produit des résultats positifs sur plusieurs indicateurs d'éducation et de santé relatifs à l'enfance et à la condition maternelle, comme le montre l'analyse des tendances des objectifs du Millénaire pour le développement. Pour que le pays atteigne les objectifs du Millénaire, il faudrait néanmoins inscrire ce type de programmes dans la durée et en faire une politique de protection sociale de l'État à part entière.

47. Parmi les autres programmes, citons « Ma communauté produit », qui vient compléter l'objectif des allocations en facilitant l'obtention de crédits à la production pour les familles des municipalités prioritaires, et principalement pour les femmes du milieu rural. En 2009, le programme a fourni une assistance technique de suivi d'activités de production à 70 832 personnes; il a également accordé des crédits à 32 610 personnes, pour un montant de 100 millions de quetzals.

<sup>17</sup> Portail « Ma famille progresse ». <http://www.mifamilleprogresa.gob.gt>. Consulté en mai 2010.

48. D'un autre côté, pour promouvoir la productivité et la création d'emplois dans ce contexte de crise économique mondiale, d'autres programmes spécifiques ont vu le jour; par exemple, le Programme national d'urgence pour le redressement économique et le Programme de développement économique des zones rurales. Ces programmes ont pour objet de renforcer la participation de la population rurale et autochtone à l'économie nationale, car selon leurs critères de base, 80 % de leurs bénéficiaires sont autochtones. Il convient aussi de souligner qu'en parallèle, ils incitent les femmes à jouer un rôle actif, par le biais de projets de production, d'accès aux crédits et d'assistance technique.

49. Pour répondre aux demandes spécifiques en matière de prévention et d'aide aux victimes de violence familiale et aux femmes victimes de violence en général, le Bureau national de coordination pour la prévention de la violence familiale et de la violence à l'égard des femmes – le CONAPREVI – coordonne et exécute le Plan national de prévention de la violence familiale – le PLANNOVI – et s'occupe de la mise en œuvre des centres d'aide intégrée pour les femmes victimes de violence – les CAIMUS – qui sont prévus par la Loi contre le féminicide et les autres formes de violence à l'égard des femmes. De la même façon, le Secrétariat de l'action sociale de la Première dame du Guatemala – le SOSEP – coordonne le Programme de prévention et d'élimination de la violence familiale – le PROPEVI – qui défend un système d'aide aux victimes de violence familiale qui serait le fruit d'un accord entre l'État et la société civile et qui inclurait la prévention, la détection rapide de la violence, son élimination et une aide destinée aux membres de la famille.

50. Les autres programmes qui s'adressent en premier lieu aux femmes sont les suivants : le Programme national sur la santé en matière de procréation et le Programme national de prévention et de contrôle des maladies sexuellement transmissibles, VIH/sida. Le premier offre des contrôles pré- et post-natals, un service de planification familiale, la détection du cancer du col de l'utérus, une supervision des accouchements pour en limiter les risques et un service de référence des grossesses et des accouchements à risque. Le second s'occupe de la détection des cas de maladies sexuellement transmissibles et de VIH<sup>18</sup>, surtout chez les femmes enceintes, pour essayer de limiter les risques de transmission de la mère à l'enfant.

## VI. Leçons à tirer du passé

### *Alliances entre organisations de femmes et institutions publiques : une présence permanente, et non ponctuelle*

51. Au cours des deux dernières décennies, des progrès significatifs – quoique encore insuffisants – ont été accomplis pour promouvoir des actions de l'État qui garantissent le respect des droits des femmes et permettent leur autonomisation en tant que citoyennes. Dans le cadre de ce processus, une stratégie s'est montrée efficace : créer des alliances entre les organisations de femmes et les institutions chargées de la défense des droits des femmes des pouvoirs exécutif, législatif et

<sup>18</sup> Chanquín, Victoria et al. *Salud sexual y reproductiva ¿qué deseo? ¿qué decido? Un análisis del modelo de atención de salud en Guatemala*. Guatemala, Medicus Mundi/REDNOVI, 2009.

judiciaire. Ces alliances se sont traduites par l'élaboration d'agendas étoffés sur le paradigme des droits de l'homme, qui expriment les intérêts et les besoins venant de la base et des zones concernées, et qui s'inspirent de la diversité des expériences de femmes originaires de tous les peuples formant la société guatémaltèque. Ces agendas, défendus ensuite par les femmes politiques, constituent un cadre d'orientation utile pour renforcer la démocratie et transformer la logique de gestion de l'État.

52. Autre succès non négligeable en faveur des femmes : la définition de mécanismes de participation de leurs organisations aux espaces décisionnels de l'État, par exemple au sein du Secrétariat présidentiel à la condition féminine (SEPREM), du Bureau central de la défense de la femme autochtone (DEMI), et de l'Organe national de coordination pour la prévention de la violence familiale et de la violence à l'égard des femmes (CONAPREVI). Elles peuvent également participer au système national de Conseils de développement rural et urbain, aux Bureaux municipaux de la femme, et à diverses réunions sur des sujets spécifiques.

### ***Alliances entre femmes et autres groupes de population en situation d'exclusion***

53. La progression enregistrée en parallèle du côté des femmes et des autres groupes marginalisés comme les peuples autochtones a contribué à moderniser le domaine public en intégrant de nouvelles visions et de nouveaux modèles institutionnels répondant à des demandes spécifiques. Ces groupes étaient en effet largement exclus des politiques traditionnelles, mais leur action a permis de créer de nouvelles entités telles le Bureau central de la défense de la femme autochtone, le Secrétariat présidentiel à la condition féminine et l'Organe national de coordination pour la prévention de la violence familiale et de la violence à l'égard des femmes. De la même façon, l'État a dû mettre en œuvre des modèles et des systèmes de planification et d'investissements sociaux rationnels et systématiques, qui favorisent la transparence, le fait de rendre des comptes et l'audit social.

### ***Action émanant de l'État en faveur des femmes et création de nouvelles occasions de participation***

54. Les divers programmes mis en œuvre ont facilité l'organisation des femmes dans les communautés, d'abord dans une logique de satisfaction des besoins fondamentaux. Cependant, ils ont aussi contribué à un processus grandissant d'autonomisation personnelle et collective, qui, s'il se renforce encore, donnera éventuellement lieu à une plus grande participation sociale et politique des femmes. Dans l'actualité, on observe déjà une plus grande participation organisée des femmes au niveau communautaire, qui permet de créer des ponts avec les gouvernements municipaux et départementaux ainsi que d'autres organisations sociales, politiques et économiques. Ce progrès est un indicateur de l'exercice du droit à la participation des femmes, qui se traduit par l'élaboration d'agendas sociaux de développement, par la gestion de projets de développement communautaire, par un dialogue politique avec des acteurs locaux, départementaux, nationaux et internationaux, ainsi que par un changement non négligeable des services fournis par l'État. Par exemple : l'obtention d'une carte d'identité pour les femmes bénéficiant du programme « Ma famille progresse », ce qui est déjà une avancée en soi. En termes pratiques, cela signifie pouvoir encaisser les allocations financières en passant par le système bancaire; et en termes stratégiques, cela

implique de pouvoir revendiquer l'exercice des droits civils et politiques les plus fondamentaux. C'est donc une leçon importante dont doit s'inspirer le pays : il est important que davantage d'acteurs et d'actrices participent au processus de prise en compte des besoins et des intérêts des femmes, surtout des plus défavorisées.

***Institutionnalisation de la présence  
des femmes au sein des gouvernements locaux  
et dans les différents territoires***

55. La présence des femmes au sein des gouvernements locaux a augmenté de manière considérable depuis dix ans, suite à l'adoption d'un cadre juridique et à la création d'institutions spécifiques dans les différents territoires (commissions et offices municipaux de la femme), et avec l'aide de programmes de coopération internationale. La synergie entre ces facteurs est une opportunité à ne pas manquer pour promouvoir les politiques en faveur des femmes, les services, la formation, la gestion de programmes, la participation politique locale ou la présence au sein de différents cadres de participation.

***Processus cumulatif d'apprentissage  
en matière de politiques publiques***

56. Plusieurs des programmes mis en œuvre à l'heure actuelle dans le but d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement sont le fruit de recommandations explicites tirées du Rapport d'avancement précédent (2006). Il faut aussi y ajouter l'expérience accumulée et les orientations nationales et internationales en matière de formulation de politiques, de programmes et d'une législation sur l'égalité entre les sexes; ainsi que la continuité des politiques publiques de santé et d'éducation, qui font maintenant état de meilleurs indicateurs en ce qui concerne les femmes. Cette conjonction de facteurs montre que l'État du Guatemala a le potentiel nécessaire pour apprendre, soutenir des projets dans la durée et avancer sur la bonne voie au niveau de l'agenda de développement, même si une telle évolution est encore parsemée d'embûches à surmonter et de défis à relever.

## **VII. Défis à relever pour le pays**

57. Puisque certains indicateurs continuent à indiquer une situation encore défavorable aux femmes, il est nécessaire d'identifier les défis à relever pour promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, et plus particulièrement de celles qui sont confrontées à des désavantages multiples à cause des situations de pauvreté et d'exclusion dans lesquelles elles se trouvent.

58. Il convient également de reconnaître que même si, en termes généraux, le Guatemala avance dans la bonne direction – vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et vers l'égalité entre les sexes – le rythme des progrès accomplis reste trop lent étant donné la taille du défi à relever. Même si le Rapport officiel national (2010) est encore en voie d'élaboration, les analyses préliminaires indiquent qu'il sera très difficile d'atteindre certains des objectifs à la date prévue, soit 2015.

59. Comme le signalait déjà le rapport de 2006, la clé pour que le Guatemala accélère la cadence est une combinaison adéquate d'au moins trois éléments : a) des politiques qui favorisent une croissance économique accélérée et inclusive; b) un

meilleur modèle de distribution de la richesse à la population, qui permette de réduire les inégalités flagrantes et les situations d'exclusion historiques entre le monde urbain et rural, entre les groupes ethniques et les deux sexes; et c) l'approfondissement et l'expansion accélérée des politiques visant à : i) fournir les services de base de manière universelle; ii) offrir une couverture sociale universelle; iii) mettre en œuvre des politiques et une législation encourageant l'autonomisation des femmes; et, iv) mettre en œuvre des politiques contre le racisme et la discrimination.

60. Cependant, même si l'administration actuelle s'est engagée à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et a énergiquement transposé des stratégies de protection sociale dans les zones de grande et d'extrême pauvreté, le climat économique adverse des dernières années et la réticence historique face à une augmentation des taux d'imposition limitent grandement la capacité d'action de l'État en matière de développement. C'est sans nul doute le principal défi à relever sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire, à l'heure actuelle et pour les cinq prochaines années.

61. Autre défi auquel est confronté l'État guatémaltèque : la consolidation technique et politique nécessaire à une gestion plus efficace du développement. Il faudrait donc pouvoir compter, en particulier, sur des systèmes nationaux de suivi et d'évaluation des politiques et des programmes. Ce processus contribuerait également à la transparence puisqu'il obligerait l'État à rendre des comptes aux citoyens.

62. Autre obstacle à franchir pour garantir l'égalité entre les sexes et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : établir des priorités quant aux domaines d'intervention des politiques publiques et cibler les programmes qui abordent et font évoluer la position des femmes dans la société, en permettant une autonomisation efficace. Citons par exemple : les politiques et programmes sur la santé sexuelle et en matière de procréation; les politiques qui abordent la violence à l'égard des femmes; celles qui encouragent leur liberté et leur indépendance économique; et celles qui luttent contre leur exclusion des espaces de création de la connaissance.

63. Une gestion efficace des politiques publiques implique aussi, pour l'État, de renforcer son système de planification aux niveaux territorial et sectoriel. Il devrait aussi consolider les mécanismes de coordination interinstitutionnelle responsables de la planification, pour garantir la cohérence entre les politiques et les dépenses publiques. De la même façon, il lui faut poursuivre ses efforts d'alignement, d'harmonisation et d'appropriation de la coopération internationale, comme moyen de concrétiser les engagements fixés dans l'agenda politique du pays, et surtout dans les domaines faisant l'objet d'une préoccupation particulière et qui figurent dans la Politique de promotion et de développement intégral des femmes.

64. Enfin, autre défi mais non le moindre : donner un caractère institutionnel à la question des droits des femmes, qui doit se retrouver au cœur de l'agenda des politiques publiques, du cadre juridique et d'accès à la justice, des institutions de l'État, de la culture organisationnelle et des pratiques administratives. En effet, c'est la seule façon pour que l'État puisse apporter une réponse aux inégalités entre hommes et femmes qui soit intégrale, cohérente, plurielle et durable.

## Bibliographie

Aguilar, Ana Leticia (2005). Femicidio...la pena capital por ser mujer. Dans : Diálogo no. 44. FLACSO-Guatemala, FLACSO-Guatemala.

Chanquín, Victoria et al. (2009). Salud sexual y reproductiva ¿qué deseo? ¿Qué decido? Un análisis del modelo de atención de salud en Guatemala. Guatemala, Medicus Mundi/REDNOVI.

Commission économique pour l'Amérique latine (2009). Ni una más. Del dicho al hecho: ¿cuánto falta por recorrer? Chili.

Comission sur le féminicide (2007). Fundamentos para la formulation de la estrategia para abordar el femicidio en Guatemala.

ENSMI (2008-2009). Principaux résultats de l'enquête nationale sur la santé maternelle et infantile. Guatemala, Ministère de la Santé publique et de la protection sociale/Institut national des statistiques.

ENSMI (2002). Principaux résultats de l'enquête nationale sur la santé maternelle et infantile. Guatemala, Ministère de la Santé publique et de la protection sociale/Institut national des statistiques.

ENSMI (1995). Principaux résultats de l'enquête nationale sur la santé maternelle et infantile. Guatemala, Ministère de la Santé publique et de la protection sociale/Institut national des statistiques.

Gouvernement du Guatemala (2010). Rapport présidentiel, deuxième année de gouvernement. Guatemala.

Institut national des statistiques (2006) Enquête nationale sur les conditions de vie. Guatemala.

Ibid., (2000). Enquête nationale sur les conditions de vie. Guatemala.

Ibid., (2004). Enquête nationale sur l'emploi et les revenus. Guatemala.

Ministère de l'intérieur. Police nationale civile, direction de la planification, de la stratégie et du développement institutionnel (2010).

Monzón, Ana Silvia (2009). Las mujeres en el Estado. Exposé présenté lors du séminaire « La formation de l'État au Guatemala ». Guatemala, FLACSO-Guatemala, octobre 2009.

Bureau de la Présidence chargé de la planification et de la programmation (2006). II<sup>e</sup> rapport d'avancement, objectifs du Millénaire 2006. Guatemala.

Secrétariat présidentiel à la condition féminine (2008). Politique nationale de promotion et de développement intégral des femmes et Plan sur l'égalité des chances 2008-2023.

Consultations par voie électronique :

<http://www.congreso.gob.gt/>

<http://www.mifamilleprogres.a.gob.gt/>

<http://www.osarguatemala.org/marco.htm>