

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 27-28 mai 2004

NOTES D'INFORMATION



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2004/INF/5
12 mai 2004
ORIGINAL: ANGLAIS

VISITE CONJOINTE SUR LE TERRAIN AU GUATEMALA

Rapport de mission – (22 mars–1er avril 2004)

Le présent rapport comporte deux sections: i) rapport conjoint des membres des Conseils d'administration du PNUD/UNFPA, de l'UNICEF et du PAM et ii) rapport des membres du Conseil d'administration du PAM, axé sur les activités du PAM.

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

SECTION I

E/ICEF/2004/CRP.8

14 avril 2004

Original: Anglais

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Session annuelle 2004

7-11 juin 2004

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

Rapport sur la visite de terrain conjointe effectuée par les membres des Conseils d'administration du PNUD/UNFPA, de l'UNICEF et du PAM au Guatemala du 21 mars au 2 avril 2004

I. Introduction

Organisation

1. Vingt et un membres¹ des Conseils d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Programme alimentaire mondial (PAM) ont effectué conjointement une visite de terrain au Guatemala du 21 mars au 2 avril 2004.

Objectif

2. L'objectif de la visite de terrain conjointe était d'aider les membres des Conseils d'administration à comprendre comment et dans quelle mesure le système des Nations Unies contribue à la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire au Guatemala. A cet égard, l'attention s'est aussi portée sur la coordination des donateurs, aux échelons tant multilatéral que bilatéral, ainsi que sur le processus de simplification et d'harmonisation, le système des coordonnateurs résidents et les efforts de lutte contre le VIH/SIDA.

3. La mission a observé: (a) les progrès réalisés en ce qui concerne la simplification et l'harmonisation, notamment les enseignements tirés de l'utilisation des outils approuvés et de leurs liens avec les stratégies nationales de développement, les stratégies de réduction de la pauvreté et les objectifs de développement pour le Millénaire; (b) le fonctionnement du système des coordonnateurs résidents, s'agissant notamment des groupes thématiques et des relations entre les équipes de pays des Nations Unies, la communauté des donateurs, les

* E/ICEF/2004/8.

¹ Voir la liste des participants (annexe 1).



institutions financières internationales (IFI) et la société civile et (c) la contribution des Nations Unies au programme national de lutte contre le VIH/SIDA.

Structure

4. La visite de terrain conjointe comportait quatre parties: (a) une présentation conjointe de deux jours, (b) quatre journées de visites conjointes sur les sites des projets, (c) deux journées de visites par tous les membres des Conseils d'administration des sites des projets spécifiquement exécutés par telle ou telle institution, (d) une journée de réunions des institutions, (f) une journée de réunion conjointe consacrée au bilan de la mission.

II. Contexte

Contexte politique: revitalisation des accords de paix

5. Le Guatemala est un pays qui se relève d'un conflit. En 1996, le gouvernement et l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque ont signé des accords de paix mettant fin à 36 années de troubles internes et établissant un agenda pour le développement en tant que fondement d'une paix solide et durable. Les accords de paix ont notamment mis en lumière le fait que l'exclusion politique, économique et sociale d'un important segment de la population guatémaltèque était l'une des causes profondes principales de la guerre civile.

6. Le mécontentement populaire suscité par la corruption et l'incapacité du gouvernement d'améliorer les conditions socioéconomiques, auxquels se sont ajoutés les antagonismes entre l'appareil exécutif, les partis politiques d'opposition, la société civile, y compris les populations autochtones et le secteur privé, s'est traduit par de fortes tensions politiques et sociales durant la période des élections générales de novembre 2003.

7. Mr. Oscar Berger, qui a remporté le deuxième tour des élections au Guatemala, a pris la tête de la nouvelle administration en 2004. Ayant renouvelé le 10 juillet 2003 la « Déclaration d'engagement de donner pleinement effet aux accords de paix et de les mettre en oeuvre » faite en 1996, la nouvelle administration a placé au premier rang de ses priorités politiques la revitalisation des accords de paix en tant que projet national d'unité et en tant que base d'un accord national sur la gouvernance démocratique.

8. Les engagements adoptés dans les accords de paix constituent un programme d'action pour les administrations publiques au Guatemala et encouragent un environnement propice à la durabilité de la paix et de la démocratie. Ils se fondent sur le postulat que le Guatemala est une société pluriethnique et pluriculturelle.

9. Il est important de souligner le rôle joué par les Nations Unies pour soutenir, défendre et suivre la mise en oeuvre des accords de paix par le biais de la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA), ainsi que les rôles importants joués par l'ensemble des institutions, fonds et programmes des Nations Unies représentés au Guatemala. Le Guatemala est un exemple réussi des opérations de maintien et de consolidation de la paix des Nations Unies.

10. Suite à une décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, le mandat de la MINUGUA se terminera le 31 décembre 2004.



11. Compte tenu de cette décision, la MINUGUA a défini une stratégie de transition pour assurer des conditions propices à la durabilité du processus de paix. Cette stratégie de transition prévoit le renforcement des principales institutions nationales qui jouent un rôle important dans la mise en oeuvre des accords de paix, ainsi que de la capacité de plusieurs organisations de la société civile de réaliser un audit social plus effectif² et d'étendre leur influence dans le débat national sur les principaux défis à relever par le Guatemala.

12. La MINUGUA a aussi recommandé que le PNUD et l'ensemble des autres institutions, fonds et programmes du système des Nations Unies concentrent leur attention sur les quatre domaines suivants: (a) l'éducation à tous les niveaux, (b) le renforcement des capacités (c) la primauté du droit et (d) la prise en charge et l'institutionnalisation du processus de transition et de consolidation de la paix.

Contexte socio-économique

13. Après la signature des accords de paix, d'importants progrès ont été réalisés au Guatemala dans les domaines économique, politique et social. Malgré cela, il reste un travail énorme à accomplir en ce qui concerne la sécurité et les droits de l'homme, la croissance économique et le développement social.

14. Le taux de croissance du revenu par habitant diminue régulièrement depuis 1999 et des facteurs internes et externes, structurels et conjoncturels, y compris la crise du café, ont entraîné un ralentissement marqué de la croissance économique. L'inégalité reste l'un des problèmes majeurs au Guatemala, comme en témoigne le fait que les segments les plus pauvres de la population sont les plus touchés par le ralentissement. Par conséquent, même si la proportion des pauvres n'a pas sensiblement varié ces dernières années, le pourcentage des personnes vivant dans une pauvreté extrême a augmenté de 5 points entre 2000 et 2002. La situation est devenue particulièrement grave dans les zones rurales.

15. Un autre problème socio-économique au Guatemala est l'insécurité alimentaire, qui est liée à une progression de la malnutrition chronique chez les enfants de moins de cinq ans. En outre, la terre et l'eau suscitent des préoccupations environnementales.

16. La couverture de l'enseignement primaire et des soins de santé préventifs s'est accrue ces dernières années, et si les programmes en cours de poursuivent, le Guatemala pourrait atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire, à savoir l'enseignement primaire universel et une réduction de la mortalité infanto-juvénile. Néanmoins, des problèmes subsistent aussi dans ces deux domaines. Par exemple, on estime que quatre enfants seulement sur dix qui commencent un cycle d'enseignement primaire terminent la troisième classe et que trois enfants seulement sur dix passent dans la sixième classe alors que la couverture de l'enseignement secondaire n'atteint même pas un tiers des jeunes qui devraient être scolarisés. Quant à la santé, les indicateurs de morbidité et de mortalité au Guatemala sont parmi les pires de la région, essentiellement à cause de maladies infectieuses et de problèmes nutritionnels pouvant être traités qui affectent la partie la plus vulnérable de la population.

² Un audit social est un examen systématique par toutes les parties prenantes, y compris la société civile, des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs sociaux de services publics, notamment par la gestion des fonds.



17. Dans le domaine de la santé, ainsi que dans celui de l'éducation, des problèmes se posent en ce qui concerne l'équité, la représentation équilibrée des sexes et la pertinence des services fournis. On estime que jusqu'à 20% de la population n'a accès à aucun type de services de santé institutionnels. En outre, des disparités sont manifestes entre les zones urbaines et rurales. Les habitants des villes ont accès à plus de technologies et à du personnel plus qualifié que ceux des campagnes, qui n'ont souvent accès qu'à un ensemble de services de santé très rudimentaire et à un enseignement de qualité inférieure. De plus, la qualité et l'efficacité des services privés d'enseignement et de soins de santé ne sont pas garanties et ces services sont mal réglementés. En outre, les problèmes de corruption que connaît l'institut guatémaltèque de sécurité sociale ont mis en lumière les problèmes de gestion, de transparence et de responsabilité auxquels se heurte cette institution.

18. Un progrès important s'agissant de moderniser l'État a été réalisé avec l'adoption de lois sur la décentralisation, des conseils de développement et du code municipal. On a fait observer que le système d'imposition ainsi que les mécanismes de suivi et de garantie de la transparence pourraient être améliorés.

19. À cet égard, il faut signaler les progrès réalisés s'agissant d'instituer un accord fiscal en vue d'introduire une politique fiscale plus complète au Guatemala. De nombreux engagements concernant ces accords fiscaux ont déjà été pris par le passé mais la plupart portaient essentiellement sur les revenus, laissant de côté des aspects importants telles que la gestion et la répartition.

III. Coordination et partenariat entre les institutions des Nations Unies

20. La signature des accords de paix au Guatemala en décembre 1996 a pratiquement coïncidé avec la réforme de l'Organisation des Nations Unies, lancée en 1997 par le Secrétaire général de l'ONU. A cette époque, la MINUGUA et 16 institutions, fonds et programmes des Nations Unies représentés dans le pays avaient entrepris de travailler en étroite collaboration pour mettre en oeuvre les accords de paix. De ce fait, les activités de consolidation de la paix, les activités opérationnelles des Nations Unies pour le développement et les activités des équipes de pays ont été menées en étroite liaison.

21. Dans le cadre des accords de paix et de la réforme de l'Organisation des Nations Unies, l'équipe de pays du Guatemala s'est employée à renforcer la collaboration et à assurer une plus grande cohérence entre les programmes de pays à l'appui des priorités nationales.

22. Entre 1997 et 1998, pour préparer l'élaboration du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, l'équipe de pays a organisé des ateliers, des séminaires interinstitutions, des réunions de l'équipe de pays, des présentations et des activités de diffusion des informations sur le processus de réforme à l'intention des différents acteurs engagés dans le processus de développement. Au départ, le Guatemala était l'un des deux pays pilotes choisis pour s'engager sur la voie de la réforme au niveau du pays. Pour faciliter cette entreprise, le gouvernement suédois a financé un projet intitulé "Encourager le changement: une réponse de l'équipe de pays aux appels en faveur de la réforme de l'Organisation des Nations Unies".

23. Ce processus a débouché en 2000 sur une réalisation importante: la création des bilans de pays et du Plan-cadre, qui correspond à une vision commune de la réponse nécessaire pour atteindre les objectifs en matière de paix, de développement, de sécurité et de droits de l'homme. Le Plan-cadre a souligné la nécessité de s'attaquer à certains problèmes figurant



dans l'agenda national pour la consolidation de la paix et le développement: l'exclusion sociale et économique, les disparités, la discrimination à l'égard des populations autochtones, la santé génésique, l'éducation, la gouvernance démocratique et la primauté du droit.

24. En octobre 2002, pour donner suite aux directives et recommandations concernant la réforme, les Nations Unies ont réalisé une évaluation du processus d'établissement des bilans communs de pays et du Plan-cadre pour en déterminer l'efficacité opérationnelle, les besoins et les modifications nécessaires.

25. L'année suivante, le 12 juin, l'équipe de pays est convenue d'un nouveau chronogramme pour le processus d'établissement des bilans communs de pays et du Plan-cadre, ce qui a permis aux cycles de programme harmonisés du PNUD, de l'UNFPA, de l'UNICEF et du PAM de commencer en janvier 2005. Dans l'intervalle, l'équipe des pays a prévu d'élaborer les nouveaux documents relatifs aux bilans de pays et au Plan-cadre entre juin 2003 et mars 2004. Ce processus, qui intégrait une approche fondée sur les droits de l'homme, prévoyait plusieurs séances de formation menées entre juin et octobre 2003 à l'intention de l'équipe de pays, des fonctionnaires du système des Nations Unies et de plusieurs partenaires nationaux.

26. Le 3 février 2004, le projet de bilan de pays consolidé a été envoyé aux groupes de lecteurs régionaux au Panama, qui évalueront le document à la lumière des directives existantes sur le processus d'établissement des bilans communs de pays et du Plan-cadre. L'équipe de pays a continué de travailler sur le Plan-cadre, qui a été achevé en avril 2004. En même temps, le PNUD, l'UNFPA, l'UNICEF et le PAM ont continué de planifier leurs programmes de pays respectifs.

27. Les groupes thématiques interinstitutions ont aussi constitué des outils importants pour les Nations Unies au Guatemala, notamment en renforçant la coordination et la programmation conjointe. Ces groupes, dotés de programmes de travail qui correspondent aux engagements intersectoriels des accords de paix et aux objectifs de développement pour le Millénaire, constituent un cadre commun d'actions conjointes du système des Nations Unies. Ils facilitent aussi le dialogue et la coordination des activités entre le système des Nations Unies, la société civile, le gouvernement et les autres acteurs de la communauté internationale.

28. Des indications montrent clairement une amélioration de la coordination, de la collaboration et de la cohérence entre les fonds, institutions et programmes des Nations Unies au Guatemala dans différents domaines, notamment le partage de l'information, les activités de plaidoyer et l'élaboration des politiques, la création et le fonctionnement des groupes thématiques interinstitutionnels, les activités de planification et la mise en oeuvre des programmes ainsi que leur suivi et leur évaluation.

29. Ces efforts ont été couronnés de résultats concrets. Parmi ceux-ci, le plus important est une série de documents qui comprennent cinq rapports thématiques sur le développement humain, un rapport sur les objectifs de développement pour le Millénaire 3, une évaluation de la situation en matière de nutrition et de sécurité alimentaire, un document stratégique sur la nutrition et la sécurité alimentaire, le plan d'appui à la mise en oeuvre du programme de lutte contre le VIH/SIDA; les documents du bilan commun de pays et du Plan-cadre et une base de données socio-économique. Qui plus est, la publication de ces documents s'est caractérisée

³ Deuxième rapport de ce type pour la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.



par un processus participatif associant la société civile ainsi que la communauté internationale et s'appuyant sur l'autorité croissante du gouvernement qui prend de plus en plus en charge l'établissement du bilan commun de pays et du Plan-cadre. Dans le souci que le gouvernement assume pleinement la responsabilité du Plan-cadre, la finalisation du document a été retardée en attendant plus de précisions sur les priorités de la nouvelle administration.

30. Les efforts coordonnés du système des Nations Unies au Guatemala ont aussi contribué à la mise en place de mécanismes, processus et institutions essentiels ⁴ au progrès.

31. Il y a eu plusieurs exemples de programmes menés en collaboration par l'équipe de pays, dans lesquels deux institutions, fonds ou programmes ou plus ont travaillé ensemble dans une région géographique donnée pour obtenir des résultats spécifiques correspondant aux priorités nationales et aux objectifs de développement pour le Millénaire ⁵. Il sera essentiel pour encourager la durabilité de ces efforts d'élaborer des politiques et des cadres législatifs, de renforcer les capacités, en particulier aux échelons municipal ou local, et de donner aux communautés les moyens de leur autonomie, notamment en réalisant un audit social.

32. Parmi les aspects les plus positifs de ces initiatives, résultats et processus fondés sur la collaboration, il faut citer: (a) le dialogue sur les politiques de développement, comme en témoigne le programme pour le développement humain (2003), la loi sur le développement social (2001), la loi sur la protection intégrée des enfants et des adolescents (2003), (b) le renforcement des institutions et des capacités à tous les niveaux, par exemple en ce qui concerne les municipalités, le bureau pour la défense des femmes autochtones, le secrétariat des affaires féminines, les associations d'entraide pour les jeunes et (c) l'autonomisation des collectivités.

33. De nombreux problèmes subsistent, comme l'ont déjà indiqué des précédentes missions, en particulier la mission du groupe des Nations Unies pour le développement en 2002. Les préoccupations concernent notamment: le manque de résultats quantifiables explicites attribuables à l'action du système des Nations Unies, même si l'on présume que les Nations Unies ont contribué à plusieurs égards à favoriser la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire; un manque de documentation et d'analyse sur l'incidence des efforts de collaboration sur les coûts des transactions; une diffusion insuffisante de certains documents produits; la faiblesse des liens entre certains groupes thématiques interinstitutions et les responsables des prises de décision, le niveau opérationnel et le Plan-cadre; des dysfonctionnements au sein de certains groupes thématiques interinstitutions et les contraintes résultant de l'insuffisance des ressources financières et humaines. On a également fait observer que le processus d'établissement des bilans de pays et du Plan-cadre prenait beaucoup de temps et dépassait les capacités de la plupart des institutions, fonds ou programmes. Il y avait également de nombreux cas d'occasions manquées de collaboration efficace à cause d'une approche du développement local qui n'était pas suffisamment intégrée et globale. Enfin, on a fait observer que le coordonnateur résident n'avait pas les ressources suffisantes pour s'acquitter de ses responsabilités.

⁴ Il s'agit par exemple de la réunion multisectorielle sur les questions autochtones, du fonds d'affectation spécial pour les projets productifs en faveur des populations déracinées et de la base de données socio-économique.

⁵ Ces programmes comprenaient par exemple le système d'information géographique de Chiquimula, le centre de rétablissement nutritionnel à Jocotán, le programme pour la sécurité alimentaire et le développement ou le centre de santé pour les jeunes à Camotán.



34. Si certains aspects de la programmation conjointe – en particulier la planification – sont mis en oeuvre, des améliorations peuvent encore être apportées. L'engagement renouvelé de la nouvelle administration à l'égard des accords de paix et la prochaine finalisation des documents du Plan-cadre offrent des possibilités de collaboration accrue et de mise au point de programmes conjoints chaque fois qu'ils sont pertinents, réalisables et qu'ils ont des chances d'être efficaces. Même si l'équipe de pays a indiqué que la sécurité alimentaire ferait probablement l'objet d'un programme commun, il semble que le VIH/SIDA et la base de données socio-économique pourraient aussi être envisagés.

35. Compte tenu du fait que les institutions, fonds et programmes des Nations Unies reprendront bientôt de nombreuses responsabilités qui incombent auparavant à la MINUGUA qui, à l'apogée de sa présence au Guatemala employait quelques 500 à 600 personnes, avait un budget annuel de plus de 30 millions de dollars et gérait 14 bureaux dans tout le pays, il est important de tenir compte de la présence et des ressources limitées de plusieurs institutions, fonds et programmes, notamment l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et HABITAT.

36. Les écarts entre les institutions, fonds et programmes en termes de personnel et de ressources pourraient limiter le potentiel des efforts de coopération déployés par les Nations Unies pour encourager la durabilité des accords de paix et soutenir l'État et la société civile dans le processus de consolidation de la paix.

IV. Visites de projets

(Pour la liste des projets visités, voir l'annexe II.)

Principales questions

Comment l'équipe de pays des Nations Unies met-elle en oeuvre le programme de simplification et d'harmonisation?

37. Pour évaluer la mise en oeuvre des activités de simplification et d'harmonisation par l'équipe de pays au Guatemala, il est important de garder à l'esprit le contexte complexe qui est celui d'un pays sortant d'un conflit où la mise en oeuvre des accords de paix s'ajoute à la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire.

38. D'importants éléments du processus sont actuellement mis en oeuvre. Ils comprennent notamment l'harmonisation des cycles des programmes de pays commençant en janvier 2005, l'utilisation de locaux communs et la réalisation d'une synergie positive entre les chefs de Secrétariat des institutions, fonds et programmes et parmi leur personnel. La mise en oeuvre de certains projets sur le terrain offre aussi de nombreuses possibilités de coordination et d'entraide. Il est important de souligner le fait que la coordination avec les autorités nationales au plus haut niveau est vivement encouragée pour améliorer l'efficacité du système des Nations Unies, même avec des ressources limitées.

39. Pour mettre en oeuvre le programme de simplification et d'harmonisation, il faut en particulier résoudre le problème de l'insuffisance du temps consacré par le personnel à la planification et à la mise en oeuvre ainsi que celui du manque de ressources humaines et financières. Il est également important de garder à l'esprit que dans certains domaines les



priorités des autorités nationales définissent et fixent des limites aux activités du système des Nations Unies.

40. Un autre problème est la mise en oeuvre restrictive des mandats spécifiques de chaque institution, fonds et programme, qui contribue à limiter les progrès en matière de simplification et d'harmonisation. Pour remédier à ce problème, il faudrait s'attacher à créer de nouvelles incitations pour renforcer la participation à la programmation conjointe. Une possibilité serait que l'évaluation des résultats des chefs de Secrétariat des institutions, fonds et programmes couvre les activités menées en collaboration en plus des mandats spécifiques.

Dans quelle mesure le système des Nations Unies contribue-t-il à soutenir les accords de paix et les objectifs de développement pour le Millénaire?

41. Le système des Nations Unies joue un rôle stratégique essentiel s'agissant de soutenir les accords de paix et les objectifs de développement pour le Millénaire au Guatemala. La reconnaissance publique de ce rôle a été observée durant toute la visite sur le terrain.

42. Avec le prochain départ de la MINUGUA du Guatemala, l'équipe de pays devra assumer un rôle important de suivi, en particulier dans les domaines des droits de l'homme et pour surveiller l'évolution de la situation politique et socio-économique, ainsi que des activités de plaidoyer auprès du gouvernement, des partis politiques, de la société civile et du secteur privé.

43. Compte tenu de cette évolution, il est important de souligner qu'il faut améliorer la coordination et la cohérence du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et des institutions, fonds et programmes, en vue d'assurer qu'ils aient les ressources humaines et financières nécessaires pour s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités. En particulier, ils pourraient être bénéfique de renforcer la présence de plusieurs institutions, fonds ou programmes au Guatemala, tels que l'UNESCO, le Haut Commissariat aux droits de l'homme, l'OIT, la FAO et HABITAT.

44. D'autre part, des efforts importants ont été faits pour soutenir la réalisation des engagements des accords de paix, ce qui permet au pays de se rapprocher de certains objectifs sociaux et d'améliorer des indicateurs précis. Néanmoins, certains groupes sociaux sont encore à la traîne, en particulier les groupes autochtones dans plusieurs régions du pays et dans les campagnes en général. Les statistiques qui indiquent des progrès importants ne donnent pas une idée juste de la situation et des problèmes que l'avenir réserve.

45. Bien que certaines tendances soient encourageantes, il est difficile d'évaluer la probabilité que le Guatemala atteigne les objectifs de développement pour le Millénaire, car le pays est exposé aux catastrophes naturelles et à des crises économiques qui peuvent entraver les progrès. Cette vulnérabilité a été illustrée par les conséquences négatives des sécheresses de 2001 et par la chute brutale des cours du café. L'objectif du Millénaire pour 2003 porte sur certains domaines dans lesquels le Guatemala n'obtiendra vraisemblablement pas les résultats fixés. Il faut poursuivre les efforts pour mobiliser des ressources, en particulier internes, afin de financer de nouvelles actions en faveur du développement. C'est d'autant plus important qu'un surcroît d'effort doit être accompli pour remédier au problème des groupes sociaux encore à la traîne et aux difficultés attendues pour réaliser certains objectifs.



Comment le système des Nations Unies travaille-t-il avec les IFI et en quoi les deux sont-ils complémentaires?

46. Il est ressorti clairement de la réunion tenue avec la communauté des donateurs et les IFI qu'un degré de coordination important existait entre ces deux groupes et avec l'équipe de pays. Lors de la réunion, on a aussi appris que dans les pays à faible et à moyen revenus tel que le Guatemala, qui n'a pas une capacité nationale suffisante pour utiliser efficacement l'aide qui leur est fournie, les donateurs confient souvent l'administration financière de l'aide qu'ils accordent aux Nations Unies et aux autres organisations internationales partenaires. A cet égard, l'équipe de pays, en coordination avec les autorités nationales, pourrait jouer un rôle pour renforcer la coordination des donateurs.

47. Il est important de souligner le rôle actif joué par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international dans le processus de négociation des accords de paix au Guatemala, parce que c'est ce qui a permis aux IFI de contribuer au résultat obtenu et de mieux faire comprendre la situation à la communauté financière. La Banque mondiale a ouvert un bureau au Guatemala après la signature des accords de paix.

48. Compte tenu de l'approche globale qui est adoptée dans les accords de paix en ce qui concerne le développement humain et social au Guatemala, il est important de renforcer la cohérence et la coordination des membres de la communauté des donateurs et des IFI à tous les niveaux, pour assurer l'efficacité des investissements réalisés.

Quelle est l'efficacité de l'intervention du gouvernement et du système des Nations Unies pour lutter contre le VIH/SIDA?

49. L'épidémie de VIH/SIDA s'étend rapidement au Guatemala, menaçant les efforts consentis pour atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire. D'après les estimations, le taux de prévalence dans la population est de 1,1 pour cent. Au départ, les hommes étaient les plus touchés mais une rapide féminisation de l'épidémie est manifeste depuis quelques années. Cela signifie qu'il est nécessaire d'étendre la couverture nationale des programmes pour arrêter la transmission mère-enfant du VIH, comme cela a été fait dans le cadre du programme de l'Hôpital Roosevelt pour prévenir la transmission mère-enfant, exécuté avec succès avec le soutien de l'UNICEF. Bien que les groupes autochtones, vivant pour la plupart en milieu rural, représentent au moins 40 pour cent de la population, ils semblent courir un risque d'infection moindre que les citoyens. Cependant, ce risque augmente lorsque les autochtones migrent vers les zones urbaines. Il est aussi important de noter que 18,6 pour cent de l'ensemble des cas de SIDA touchent des adolescents et des jeunes et que le risque d'infection est deux fois plus important chez les jeunes filles que chez les jeunes gens, d'après les estimations. L'accès au traitement du VIH/SIDA est très limité, de sorte qu'il est important d'encourager un changement de la législation qui faciliterait l'accès aux médicaments génériques.

50. Le plan stratégique national 2000-2004, qui a fourni le cadre de la lutte contre le VIH/SIDA au Guatemala, a été élaboré par le biais d'un processus participatif qui a associé des organismes publics, des organisations de défense des droits de l'homme et la société civile, le secteur privé et l'association des personnes vivant avec le VIH/SIDA, une organisation non gouvernementale. Le plan sera réexaminé en 2004. Dans l'intervalle, 40,9 millions de dollars ont été fournis par le Fonds mondial pour la lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose, dont 60 pour cent seront utilisés pour financer des programmes offrant des soins globaux aux personnes infectées.



51. Les efforts consentis par le gouvernement pour lutter contre le VIH/SIDA sont complétés par un groupe interinstitutions des Nations Unies créé en 2002 pour renforcer le soutien apporté par les Nations Unies au mécanisme national de réponse et pour suivre la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire et des objectifs définis dans "Un monde digne des enfants". Le travail des groupes thématiques élargis a été freiné par la nécessité d'entretenir une relation harmonieuse entre toutes les parties prenantes et de respecter les engagements pris dans le cadre des objectifs de développement pour le Millénaire et le document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le VIH/SIDA. Toutefois, des progrès notables ont été faits pour créer la volonté politique et l'esprit d'entreprise nécessaires et améliorer le renforcement des capacités dans la lutte contre le VIH/SIDA. Des programmes de plaidoyer et de sensibilisation ont permis de mieux faire comprendre le problème et ont favorisé une large participation de la société dans les efforts nationaux pour faire face au défi que pose l'épidémie.

Comment le système des Nations Unies répond-il aux besoins des enfants et des jeunes?

52. Les enfants constituent la moitié de la population au Guatemala. Par conséquent, il faut axer les efforts sur leur éducation, leur santé, leur nutrition et leur protection. La participation du système des Nations Unies dans ce domaine est conforme aux engagements tant des accords de paix que des objectifs de développement pour le Millénaire. En effet, les accords de paix mentionnent explicitement les enfants dans les sections traitant des droits de l'homme, des conditions socio-économiques et de la réinstallation des populations déracinées pendant le conflit armé. C'est dans ce contexte que la MINUGUA, en collaboration avec l'UNICEF, a publié en 2000 un rapport sur le suivi de la mise en œuvre des dispositions des accords de paix traitant des enfants. Il en va de même en ce qui concerne les objectifs de développement pour le Millénaire en 2003: les rapports sur les progrès réalisés au Guatemala indiquent que des résultats ont été obtenus en ce qui concerne l'enseignement primaire et la réduction de la mortalité infantile ainsi que dans les domaines de l'équité entre les sexes, la santé génésique et la lutte contre le VIH/SIDA.

53. Le système des Nations Unies a joué un rôle en favorisant l'élaboration de politiques des pouvoirs publics favorables aux enfants, telles que la politique pour les enfants et les adolescents, la politique relative à une éducation pour tous et la loi de la protection intégrale de l'enfance et de l'adolescence. Le système des Nations Unies a aussi favorisé l'élaboration et la mise en œuvre du plan national de réduction de la malnutrition aiguë pour répondre à la crise nutritionnelle que connaît le pays. Les institutions, fonds et programmes des Nations Unies ont aussi collaboré dans le domaine de la santé des jeunes et en ce qui concerne le suivi des indicateurs sociaux.

54. Le système des Nations Unies devrait continuer de défendre et de soutenir la création de cadres législatifs et judiciaires qui favorisent le progrès, par exemple dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, de la sécurité alimentaire et de la réforme du cadre juridique réglementant l'adoption des enfants. Les politiques des pouvoirs publics, le renforcement des capacités à tous les niveaux et les investissements sociaux favorisant les enfants devraient être améliorés.

Comment le système des Nations Unies encourage-t-il l'équité dans le traitement des hommes et des femmes et la prise en compte systématique des sexes?

55. La plupart des femmes au Guatemala sont doublement discriminées du fait de leur sexe et de leur race. Le sort de nombre de ces femmes se trouve aggravé par un climat socio-



économique difficile caractérisé par une pauvreté extrême, l'exploitation et différentes formes de violence. Bien que le rapport sur les objectifs de développement pour le Millénaire en 2003 ait indiqué que l'écart entre les taux d'alphabétisation des hommes et des femmes ait diminué, le progrès n'est pas suffisant pour atteindre l'objectif d'une parité hommes femmes d'ici à 2015. Le taux de mortalité maternelle actuel, qui est de 153 pour 100 000 naissances vivantes, est également préoccupant.

56. A la suite de la signature des accords de paix, qui comportaient des recommandations spécifiques sur le renforcement du rôle des femmes dans les activités politiques, économiques et sociales à tous les niveaux de la société guatémaltèque, l'équipe de pays a appuyé de nombreuses manières les efforts gouvernementaux et non gouvernementaux pour répondre aux préoccupations sexospécifiques par le biais d'une approche polyvalente qui implique la création d'institutions nationales, des mécanismes de renforcement des capacités et l'élaboration de cadres juridiques fondamentaux pour la promotion de la femme. Le système des Nations Unies a aidé le secrétariat des affaires féminines ainsi que le bureau de défense des femmes autochtones, qui sont à la tête des efforts consentis pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes et promouvoir leur participation, sur un pied d'égalité, à toutes les activités de développement dans leurs communautés. L'adoption par le Congrès de la loi sur le développement social qui, entre autres dispositions, donne des orientations de politique générale essentielles sur des questions liées à la santé génésique et à la planification familiale, témoigne aussi des efforts déployés par les Nations Unies dans ce domaine.

57. Le groupe thématique sur l'égalité des sexes a encouragé la prise en compte des sexospécificités dans les plans stratégiques des Nations Unies, tels que le bilan de pays et le Plan-cadre. Les institutions, fonds et programmes doivent toutefois encore définir une stratégie commune pour intégrer efficacement dans la pratique une perspective sexospécifique dans les programmes et projets des Nations Unies, y compris par le biais d'un renforcement des capacités pour les femmes et les fillettes. De même, la prise en compte des sexospécificités était manifeste dans le rapport sur le développement humain de 2003 concernant le Guatemala, ce qui indique que dans ce domaine il y a un certain niveau de coordination et de collaboration entre les institutions, fonds et programmes des Nations Unies. Toutefois, cela n'a pas été facile. Parmi les institutions, fonds et programmes, certains n'ont pas été en mesure de compléter de manière adéquate les efforts consentis par les organismes s'occupant le plus activement de la promotion des femmes.

Comment le système des Nations Unies répond-il aux problèmes des autochtones?

58. La Constitution (1985) et les accords de paix du Guatemala (1996), en particulier l'accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones, ont déclaré que tous les droits de tous les habitants de la République étaient garantis. Même si les langues mayas ont été "reconnues, promues et respectées" par la loi, ce segment de la population, qui constitue plus de 40 pour cent de la population guatémaltèque, d'après le recensement de la population de 2003 (et 60 pour cent d'après des sources officieuses) reste isolé et continue de ne pas être suffisamment représenté dans la vie politique et dans la politique sociale du pays. Au départ, les difficultés étaient attribuables au fait que plus de 20 langues mayas étaient couramment utilisées dans un pays où l'espagnol est la seule langue officielle. Cela posait un problème dans des domaines aussi variés que l'éducation, la santé et la justice. D'après des renseignements provenant de la MINUGUA, près de 40 pour cent de la population de cet important secteur de la société continuent de vivre dans une pauvreté extrême et quelque 80 pour cent sont pauvres.



59. Jusqu'à présent, la population autochtone n'a pas suffisamment été représentée dans les partis politiques du Guatemala et sa présence et sa participation dans l'administration publique a été très limitée. Deux autochtones seulement ont été nommés à des postes de ministre et vice-ministre. Néanmoins, au niveau local, la population autochtone participe plus activement. C'est le cas par exemple dans les municipalités de Sololá, Santiago Atitlán et Panajachel dirigées par des maires autochtones. Les mesures qui sont prises continuent à améliorer la participation des responsables communautaires dans les différentes régions. Des efforts sont faits pour aider les peuples autochtones à surmonter la discrimination et l'inégalité et à exercer leurs droits culturels. Des efforts sont aussi faits pour aider les peuples autochtones à accéder plus facilement aux services sociaux de base, notamment l'enseignement, l'eau et l'assainissement, l'électricité et les soins de santé, et à bénéficier d'un traitement équitable dans le système de justice et à tirer parti du développement économique.

60. L'accès au système de justice est une question complexe, étant donné que la population autochtone lutte pour faire reconnaître son propre système normatif et le droit autochtone. Des progrès ont déjà été réalisés pour promouvoir l'accès aux services juridiques consultatifs gratuits pour les personnes économiquement faibles et pour faciliter la mise à disposition des autochtones d'interprètes juristes, réduisant ainsi la vulnérabilité des autochtones face aux pratiques juridiques et à la détention injustes. Un vaste projet de réforme de la justice a également été lancé. Il prévoit notamment le renforcement des capacités des juristes, magistrats et juges pour améliorer leurs connaissances concernant les traditions et les valeurs culturelles mayas. Le projet vise aussi à informer les communautés autochtones sur les normes juridiques nationales et internationales qui doivent être respectées au Guatemala.

61. Une attention toute particulière devrait être accordée à la situation des femmes autochtones, qui doivent faire face à plus de problèmes que les autres femmes au Guatemala. Les femmes autochtones font l'objet d'une triple discrimination, en leur qualité d'autochtone, de femme et de pauvre. Dans certaines communautés, le taux d'analphabétisme parmi les femmes atteint 90 pour cent. En outre, elles sont souvent considérées comme ne méritant pas de jouir des mêmes droits que les hommes, auxquels elles sont souvent soumises.

62. Actuellement, des efforts notables ont été entrepris pour promouvoir la santé génésique en tant que point de départ de l'amélioration de l'existence des femmes autochtones.

63. Une autre question qui revêt une importance particulière pour les communautés autochtones est celle du soutien aux victimes du conflit armé. Un programme national a été lancé pour gérer le processus de paix et de réconciliation, intitulé programme pour promouvoir la dignité et l'aide psychosociale aux victimes du conflit armé, qui a été mis sur pied en 1999 en tant que projet de recherche anthropologique conforme à la commission de clarification historique. Depuis 2002, le PNUD gère l'appui accordé pour ce projet. Des activités ont été aussi entreprises pour fournir une forme d'indemnisation économique aux veuves, enfants et autres victimes, mais les progrès ont été jusqu'à présent limités.

64. La nouvelle administration a fait un grand pas en avant en nommant récemment une femme autochtone en tant que présidente de la Commission de clarification historique.

65. De même, une nouvelle législation a été adoptée pour réformer les lois électorales relatives aux partis politiques, dans le but de renforcer le processus démocratique et de faciliter la participation des communautés autochtones aux élections municipales.



66. Le rapport de la MINUGUA pour 2001 intitulé « Les peuples autochtones du Guatemala: surmonter la discrimination dans le cadre des accords de paix », publié dans le cadre d'une évaluation globale du respect des accords de paix, indique que la plupart des actions envisagées pour surmonter la discrimination et pour accorder aux peuples autochtones la place qui leur revient dans la nation guatémaltèque n'ont pas encore été mises en œuvre. Par exemple, c'est encore dans les départements où vivent la plus grande partie de la population autochtone que la pauvreté est la plus aiguë. En outre, l'exclusion sociale des peuples autochtones s'étend à la couverture des services publics. Les familles non autochtones sont plus nombreuses à avoir accès à l'eau potable, aux services d'assainissement et à l'électricité que les familles autochtones. Les peuples autochtones sont aussi l'objet d'une discrimination en ce qui concerne la médiocrité de l'accès à l'éducation. L'insuffisance des revenus, le manque de vivres, les restrictions d'accès à l'eau potable, la dégradation de l'environnement et les faibles niveaux d'éducation sont notamment responsables de l'état de santé et du bien-être précaires des peuples autochtones.

67. La réponse des Nations Unies à la question des autochtones privilégie les interventions axées sur le suivi, le plaidoyer et l'appui. De fait, que ce soit par le biais des rapports de la MINUGUA ou dans les analyses de la situation réalisées par les Nations Unies, y compris les bilans communs de pays, la situation particulière de la population autochtone est mise en relief et surveillée. Ces analyses de situation servent de point de départ à des activités de plaidoyer éclairées en faveur des droits des populations autochtones. En outre, de nombreux programmes, en particulier dans les zones rurales, visent expressément les populations autochtones, par le biais d'activités cherchant notamment à promouvoir la justice, la santé, la nutrition, l'assainissement, la communication et l'autonomisation des collectivités.

Quels sont les problèmes principaux de financement concernant chaque institution et le système des Nations Unies en général?

68. De manière générale, il a été noté que les fonds de base étaient nettement insuffisants. Par conséquent, les institutions, fonds et programmes doivent consentir d'importants efforts pour mobiliser des fonds d'autres sources. Malgré le problème de financement, les institutions, fonds et programmes ont tous jusqu'à présent réussi à achever leurs programmes et à respecter leurs priorités.

V. Conclusions et enseignements tirés

Conclusions

69. L'impression générale qui ressort de la visite de terrain est que l'aide fournie par le système des Nations Unies dans le cadre du programme au Guatemala a établi le cadre nécessaire pour s'attaquer à la pauvreté et à la malnutrition et faciliter la restauration de la paix et le développement sous leurs divers aspects après le conflit. Le soutien des Nations Unies, qui met l'accent sur les populations autochtones, les femmes et les enfants, a aidé le pays, le gouvernement, les municipalités locales et les membres de la société civile, à donner aux acteurs et aux parties prenantes les moyens de poursuivre et d'étendre leurs programmes d'une manière durable.

70. Le rôle qu'a joué le système des Nations Unies pour aider la population et le gouvernement à éliminer la pauvreté et à favoriser le développement humain a été considéré comme très utile par tous les acteurs de la société guatémaltèque rencontrés lors du voyage.



71. Eu égard à la complexité de la situation au Guatemala, les stratégies et programmes mis en oeuvre par le système des Nations Unies peuvent être considérés comme une réussite. Compte tenu des liens étroits entre les accords de paix et les objectifs de développement pour le Millénaire, les progrès réalisés pour mettre en oeuvre les accords de paix s'accompagnent nécessairement de progrès vers la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire.

72. En ce qui concerne le processus de simplification et d'harmonisation, le système des Nations Unies a consenti d'importants efforts pour aller de l'avant. Toutefois, ce processus est entravé par le manque de temps et des ressources financières limitées.

73. Les institutions, fonds et programmes des Nations Unies sont aussi intervenus pour répondre à des situations d'urgence⁶. Ces interventions offrent à l'ensemble des institutions, fonds et programmes des possibilités d'agir ensemble de manière plus cohérente en tant que système unique, fournissant un exemple concret de programmation conjointe.

74. Pour poursuivre cet effort conjoint, le système des Nations Unies doit régler plusieurs problèmes, par exemple dans les domaines de la planification stratégique, de la responsabilité et de l'utilisation de budgets et ressources communs pour atteindre des objectifs communs, en particulier les objectifs de développement pour le Millénaire. En outre, l'introduction de mesures institutionnelles d'incitation plus efficaces pour encourager le personnel à apporter leur plein appui à la programmation conjointe pourrait être envisagée.

75. La participation des institutions, fonds et programmes des Nations Unies au Guatemala – en particulier par le biais du renforcement des capacités – a contribué à renforcer la volonté de la population de faire entendre sa voix dans la gestion des affaires et de préparer un avenir meilleur. C'est là un grand pas dans un pays qui depuis si longtemps subit un régime autoritaire d'où la pleine participation des populations autochtones est exclue.

76. Le système des Nations Unies joue un rôle stratégique pour soutenir les accords de paix et les objectifs de développement pour le Millénaire au Guatemala. Il est donc important d'améliorer la coordination et la cohérence parmi les institutions, fonds et programmes, afin de lui permettre de mieux s'acquitter de ce rôle. Dans le cadre de cet effort, il faut évaluer les besoins en ce qui concerne le transfert des responsabilités de la MINUGUA à l'équipe de pays. En particulier, il est important de décider des ressources et infrastructures qui peuvent être transférées au bureau du coordonnateur résident de manière à ce qu'il puisse s'acquitter de manière satisfaisante de ses nouvelles responsabilités.

Enseignements à retenir pour les visites suivantes

77. Pour les futures visites conjointes, les membres des Conseils d'administration ont noté l'importance de préciser à l'avance le processus de préparation et d'adoption des ordres du jour ainsi que les objectifs et les buts des visites. Cet effort devrait tenir compte des orientations et des résolutions pertinentes des institutions, fonds et programmes, ainsi que de celles du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, en particulier l'examen triennal d'ensemble des orientations. Il a donc été suggéré qu'au moins deux semaines avant les futures visites, une mission préalable de fonctionnaires de terrain des Nations Unies se

⁶ Par exemple, le programme à Jocotán, ou à la suite d'un appel concret lancé par les membres de la société civile, comme dans le cas du programme "Montaña Azul" à Sainte Lucie, dont le but est de réinstaller les familles déracinées.



rende à New York pour rencontrer des membres des Conseils d'administration non seulement pour leur communiquer des documents de fond mais aussi pour leur donner une vue d'ensemble des travaux réalisés sur le terrain. Cet important travail de préparation devrait contribuer à fixer les objectifs et buts des futures visites avec plus de souplesse.

78. Un autre enseignement important qui a été tiré est que les membres des Conseils d'administration ont besoin de plus de temps pour se réunir, discuter et réfléchir sur les renseignements et données d'expérience échangés après les visites de terrain.

79. Il a été également suggéré qu'il serait bon que les membres des Conseils d'administration aient plus de contacts avec les principaux acteurs ou les bénéficiaires des projets mis en oeuvre par les institutions, fonds et programmes, afin de se faire une idée plus complète des objectifs, réalisations et faiblesses de ces projets.

80. En ce qui concerne la diffusion des conclusions de la visite, les participants ont estimé qu'il serait important de faire plus largement connaître leur expérience. Il a été proposé que le rapport de la mission soit diffusé sur les sites Web de tous les Conseils d'administration participants. En outre, le système de radio et de télévision des Nations Unies pourrait jouer un rôle, peut-être en organisant des entrevues avec certains membres de la mission ou en préparant des documentaires sur la visite.

81. Enfin, tous les membres des Conseils d'administration souhaiteraient exprimer leur sincère gratitude et leurs remerciements à tous ceux qui ont participé à la visite, en particulier l'équipe de pays des Nations Unies, qui a consenti des efforts collectifs et individuels énormes pour cette visite, ainsi que le Gouvernement guatémaltèque pour sa généreuse hospitalité et sa collaboration.



ANNEXE I

Liste des participants à la visite de terrain effectuée par des membres des Conseils d'administration du PNUD/UNFPA, de l'UNICEF et du PAM au Guatemala du 21 mars au 2 avril 2004

Chef de délégation

S.E. M. Eduardo Sevilla Somoza
Représentant permanent du Nicaragua
UNICEF

Rapporteur

M. Carlos Enrique Garcia Gonzalez
Ministre Conseiller
Mission permanente de El Salvador
PNUD/UNFPA

M. Shozab Abbas
Troisième secrétaire
Mission permanente du Pakistan
PNUD/UNFPA

Mme Ewa Anzorge
Premier secrétaire
Mission permanente de la Pologne
PNUD/UNFPA

S.E. M. Hynek Kmonicek
Représentant permanent de la République Tchèque
PNUD/UNFPA

M. Lazare Makayat-Safouesse
Premier conseiller
Mission permanente de la République du Congo
PNUD/UNFPA

M. Felix Mbayu
Ministre Conseiller
Mission permanente du Cameroun
PNUD/UNFPA

M. Jean-Robert Moret
Conseiller
Mission permanente de la Suisse
PNUD/UNFPA



Mme Susana Rivero
Ministre
Représentante permanente adjointe de l'Uruguay
PNUD/UNFPA

M. Arjun Bahadur Thapa
Ministre plénipotentiaire
Représentant permanent adjoint du Népal
PNUD/UNFPA

Mme Ank Willem
Chargée de pays
Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas
PNUD/UNFPA

M. Pelle Enarsson
Premier secrétaire
Mission permanente de la Suède
UNICEF

Mme Mavis Kusorgbor
Premier Secrétaire
Mission permanente du Ghana
UNICEF

M. Mehdi Mirafzal
Premier conseiller
Mission permanente de la République islamique d'Iran
UNICEF

M. Evgeny Stanislavov
Conseiller principal
Mission permanente de la Fédération de Russie
UNICEF

S.E. M. Anwarul Bar Chowdhury
Représentant permanent du Bangladesh
PAM

M. Seraj Addin S.A. Essa
Conseiller
Représentation permanente de la Libye
PAM

S.E. M. Freddy Numberi
Représentant permanent de l'Indonésie
PAM



M. Milan Paksi
Conseiller
Représentant permanent de la République Slovaque
PAM

S.E. M. Alfredo Nestor Puig Pino
Représentant permanent de Cuba
PAM

S.E. Mr. Guntram Freiherr von Schenck
Représentant permanent de l'Allemagne
PAM



ANNEXE II

Liste des projets visités

Mercredi 24 mars

1. Approche programmatique de la gouvernance démocratique et de la participation des citoyens dans le cadre des conseils pour le développement du département de Chiquimula
2. Système d'information géographique du département de Chiquimula
3. Renforcement de la capacité de plaidoyer du Conseil autochtone Maya Chorti (*Consejo Indígena Maya Chorti, COIMCH*)

Jeudi 25 mars

1. Participation à la réunion sur la sécurité alimentaire et le développement.
2. Centre de rétablissement nutritionnel, municipalité de Jocotán, Chiquimula
3. Système d'irrigation. Peuplement d'El Zarzal, village de Shupa, municipalité de Camotán, Chiquimula
4. Amélioration des services de santé génésique et des moyens de contraception, Chiquimula

Vendredi 26 mars

1. Réunion avec le Gouverneur du département de Sololá, M. Julio Adalberto Urrea Ruiz et les autorités locales de Panajachel

Samedi 27 mars

1. La promotion des droits de procréation des jeunes femmes Tzutujiles (Sololá, Rxiin Tnamet)
2. Xibalbai, Sololá, projet relative à la sécurité alimentaire
3. L'accès à la justice: bureau de défense des femmes autochtones (*Oficina de la Defensoría de la Mujer Indígena*)

Lundi 29 mars

1. Prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant – visite de l'hôpital Roosevelt. Guatemala
2. Administration de la justice. Visite d'un centre de liberté assistée pour les adolescents. Renforcement du programme de probation et création du programme de services communautaires. Guatemala
3. Réunion avec des représentants des partis politiques du Guatemala pour discuter de l'agenda national commun (programme de dialogue multipartite)
4. Administration de la justice. Visite du programme pour la dignité et l'assistance psychosociale aux victimes du conflit armé (*Programa de Dignificación y Asistencia Psicosocial a víctimas del enfrentamiento armado, DIGAP*)



Mardi 30 mars

1. Soutien aux ménages souffrant d'insécurité alimentaire durant le processus de réinstallation en ce qui concerne l'accès et le maintien de l'accès aux biens et services. Entreprise associative de paysans. Montañas Azules, Santa Lucia Cotzumalguapa, Escuintla
2. Communication sociale pour réduire la mortalité maternelle. Guatemala.
3. Aide au recensement de la population de 2002. Guatemala
4. Éducation de la population. Guatemala

Mercredi 31 mars

1. Réunion avec les représentants de l'ONUSIDA et les représentants du groupe thématique élargi sur le VIH/SIDA
2. Réunion avec le représentant spécial du Secrétaire général et le chef de la mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (*Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA*)
3. Réunions séparées avec les représentants de quatre institutions dans leurs bureaux respectifs.



ANNEXE III

Organisation et structure proposées des futures visites conjointes de terrain des membres des Conseils d'administration

1. Réunion préparatoire d'une demi-journée: présentation par le coordonnateur résident des documents du bilan de pays et du Plan-cadre et de l'équipe de pays des Nations Unies à laquelle il sera rendu visite. Exercice réalisé par vidéo conférence ou à l'occasion d'une autre mission à New York, un à trois mois avant la visite de terrain.
2. Deux journées et demie consacrées au démarrage conjoint de la mission: réunion avec des représentants du gouvernement, l'équipe de pays des Nations Unies et les institutions, fonds ou programmes des Nations Unies, des représentants de la société civile et la communauté des donateurs (y compris les institutions financières internationales).
3. Une journée et demie à deux journées et demie de visites de projets dans la capitale.
4. Deux à trois journées de visites de projets sur le terrain.
5. Une journée consacrée au bilan et à la synthèse ainsi qu'à un échange de vues entre les membres des Conseils d'administration.
6. Une journée consacrée à la presse et à des réunions avec le gouvernement.

La durée totale de la mission conjointe sur le terrain ne devrait pas dépasser 10 jours ouvrables, non compris les jours de voyage. Il faudrait prévoir du temps pour les déplacements à l'intérieur du pays ainsi que suffisamment de temps dans le programme de travail pour que les membres de la mission puissent tenir des consultations après chaque session de fond du programme. Ces consultations auraient lieu par exemple à la suite des entretiens avec des membres du gouvernement, de l'équipe de pays, des groupes de la société civile et des donateurs et après les visites de projets dans la capitale et sur le terrain.





SECTION II

1. Le présent rapport a été établi par les membres de la mission en vue de son examen par le PAM. Il portera donc plus particulièrement sur la participation et la contribution du PAM.

CONTEXTE SOCIAL, ECONOMIQUE ET POLITIQUE DU GUATEMALA

2. Plus de 40 pour cent des Guatémaltèques descendent d'Indiens mayas; 54 pour cent de la population vit en milieu rural. La langue officielle est l'espagnol, mais elle n'est pas universellement comprise par la population autochtone, qui compte 22 groupes linguistiques.
3. Entre le milieu du XIX^{ème} siècle et le milieu des années 80, le Guatemala a connu une série de dictatures et de périodes de régime militaire, avec seulement de brefs intervalles de gouvernement représentatif. En réaction à un gouvernement de plus en plus autocratique, un groupe de jeunes officiers s'est soulevé en 1960. Ce groupe est devenu le noyau des forces qui ont mené l'insurrection armée contre le gouvernement pendant 36 ans. Des accords de paix ont été signés en 1996. Les forces de la guérilla ont été démobilisées, et près de 50 000 réfugiés sont revenus du Mexique.
4. À la fin de 1999, le Guatemala a tenu ses premières élections en temps de paix. La population a pris une plus large place dans la gestion des affaires publiques, mais les mécanismes de participation sont précaires. Les populations autochtones sont à peine représentées dans les structures politiques, et la discrimination existe toujours. Après des années de répression, les Guatémaltèques ne sont pas habitués à s'organiser pour faire valoir leurs droits. Une formation s'impose à l'intention des représentants des communautés.
5. L'économie guatémaltèque est dominée par le secteur privé, qui produit environ 85 pour cent du produit intérieur brut (PIB). L'agriculture représente 22 pour cent du PIB et 75 pour cent des exportations.
6. Le Guatemala a le taux le plus élevé de malnutrition chronique chez les enfants de moins de cinq ans en Amérique latine —49,3 pour cent— et le troisième dans le monde, malgré un revenu par habitant non négligeable⁷. Douze pour cent des nouveau-nés ont une insuffisance pondérale à la naissance; le retard de croissance est plus fréquent parmi les autochtones et les ruraux et parmi les paysans sans terre ou les petits exploitants. La population autochtone souffre de manière disproportionnée de malnutrition chronique, dont le taux est de 58 pour cent, contre 32 pour cent parmi les non-autochtones. La prévalence de malnutrition chronique atteint 88 pour cent dans certains de ces groupes de population. Il est peu probable que le Guatemala parvienne à réaliser l'objectif 1 du Millénaire pour le développement relatif à la faim.
7. Le gouvernement élu depuis peu a entrepris d'élaborer un plan national d'élimination de la faim, avec l'appui d'un mécanisme institutionnel désigné sous le nom de Front contre la faim. Un Commissaire contre la faim a été nommé par le Président pour coordonner les efforts des intervenants et les ministères concernés ont pris les dispositions structurelles qui s'imposaient.

⁷ *Encuesta Nacional de salud Materno-Infantil* (Enquête nationale sur la santé maternelle et infantile) (ENSMI), 2002, page 192.



VISITES DE TERRAIN CONJOINTES

Région de Chiquimula

8. La population a participé au récent conflit armé et au processus de paix. Les premiers groupes de guérilleros sont apparus dans la région orientale du Guatemala en 1960; en 1966–1970, une stratégie anti-insurrectionnelle a été appliquée, avec la participation des "escadrons de la mort", qui se sont rendus coupables de massacres et de disparitions forcées.
9. La région de Chiquimula compte 302 000 habitants (recensement de 2002), dont 154 000 femmes (51,3 pour cent) et 147 000 hommes. La densité démographique y est de 127 habitants au kilomètre carré, c'est-à-dire qu'elle est supérieure à la moyenne nationale de 103 au kilomètre carré; 74 pour cent de la population vit dans les régions rurales; 26 pour cent seulement vit en milieu urbain, pour la plupart dans la capitale de la région, Chiquimula. Environ 96 pour cent de la population appartient au groupe ethnolinguistique qui descend des Mayas, appelé Chorti. En 1999, leur indicateur de développement humain était de 0,58, c'est-à-dire inférieur à la moyenne nationale de 0,61.
10. La pauvreté est le principal problème dans la région: 49,3 pour cent de la population vit dans la pauvreté; 13,9 pour cent vit dans une pauvreté extrême.
11. Au cours des derniers mois de 2001, la sécheresse a provoqué une grave crise alimentaire dans la région et un fléchissement des cours du café sur le marché international. Les caractéristiques géographiques de Chiquimula rendent la région vulnérable aux catastrophes naturelles comme les glissements de terrain consécutifs à la disparition de zones forestières. Le déboisement a pris de graves proportions.

Observations concernant les projets visités auxquels participe le PAM

12. Le **Conseil pour le développement et la sécurité alimentaire dans la région des Chorti, installé à Camotan**, est dirigé par les autorités municipales de Camotan, Jocotan, Olopa et San Juan Ermita. Ce programme regroupe des institutions gouvernementales, non gouvernementales, privées et coopérantes pour s'attaquer aux problèmes de malnutrition, de santé et de sécurité alimentaire. Le PAM y participe activement, de même que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).
13. Dans l'ensemble, la participation du PAM est nécessaire et contribue à améliorer la situation alimentaire et nutritionnelle dans la région. Ses activités complètent celles des autres organisations des Nations Unies. La région souffre d'insécurité alimentaire chronique et connaît des taux élevés de malnutrition. Le PAM fournit un appui conséquent sous forme d'activités vivres-contre-travail, vivres pour la formation et d'activités de secours. Répondant à une situation d'urgence, il est venu en aide aux habitants de la région en collaborant avec les autorités locales et nationales pour mettre au point un système qui a amélioré l'efficacité du programme, et qui pourrait perdurer lorsque les organisations des Nations Unies auront mené à bien leur tâche dans la région. Le cadre dans lequel s'insère ce type de programme a été défini pour l'avenir et pourrait être reproduit dans d'autres régions du Guatemala.



14. **Le Centre communal de distribution du village de Shupa, peuplement d'El Zarzal, municipalité de Camotan** vise à lutter contre la malnutrition parmi les enfants et à contribuer à réduire la pauvreté grâce à un appui intersectoriel à la santé et à l'alimentation. Le financement et la coordination des programmes entre les institutions s'opèrent de la manière suivante:
- PAM: 5 625 dollars E.-U. une fois tous les deux mois sous forme d'aide alimentaire;
 - UNICEF: formation et matériels pédagogiques;
 - UNFPA: assistance technique, formation et planification familiale; et
 - PNUD: 1 450 dollars par mois (fonds publics administrés par le PNUD) pour couvrir le coût du personnel médical, du matériel médical, des médicaments et des coûts d'exploitation. Par le biais du Ministère de la santé, 458 familles dont les enfants et les mères souffrent de malnutrition reçoivent une aide. Les sexes spécifiques sont respectés. Les problèmes multiples de la pauvreté sont très manifestes dans cette région.
15. Le PAM fournit une contribution importante: les enfants ont été vaccinés et une surveillance médicale est assurée chaque mois à l'occasion de la distribution de vivres du PAM. Cela a un effet positif sur la collectivité et servira probablement de modèle pour d'autres régions. La pérennité du projet est fonction de la formation et de l'appui supplémentaires qu'apportent le PAM et d'autres organisations des Nations Unies, les organisations non gouvernementales (ONG) et les municipalités.
16. Le financement et la coordination du **système d'irrigation dans le village de Shupa, peuplement d'El Zarzal, municipalité de Camotan** visent à réduire l'insécurité alimentaire et à améliorer la santé des bénéficiaires, de la manière indiquée ci-après:
- PAM: 9 407 dollars au titre de l'activité vivres-contre-travail;
 - FAO: 37 500 dollars pour une étude de faisabilité, des matériaux et une assistance technique;
 - PREVES/GTZ: 25 000 dollars pour la mise en place de la canalisation d'eau;
 - *Instituto Tecnico de Capacitación y Competividad*: formation technique en matière d'irrigation et de culture de légumes dans des exploitations pilotes;
 - Municipalité de Camotan: 11 250 dollars pour couvrir les salaires des travailleurs qualifiés et le transport des matériaux.
17. Ce projet pourrait être un modèle à reprendre dans toutes les collectivités, avec la participation des organisations des Nations Unies telles que la FAO et le Fonds international de développement agricole (FIDA). Ce type de programme répond à l'un des principaux problèmes de la région: le manque critique d'eau pour l'agriculture.
18. **Le Centre d'alimentation thérapeutique de la municipalité de Jocotan** vise à sauver la vie d'enfants qui souffrent de malnutrition aiguë. Lorsque ces enfants sont rétablis, ils continuent à recevoir une aide alimentaire par le biais des formules vivres-contre-travail ou vivres pour la formation, qui sont appliquées avec la participation de leur famille. Le Fonds de gestion pour le progrès social à la responsabilité de cette activité et fournit l'assistance technique et les intrants nécessaires. Le financement et la coordination du programme se font de la manière suivante:
- PAM: 24 595 dollars une fois tous les deux mois sous forme d'aide alimentaire;
 - UNICEF: formation et matériels pédagogiques;



- UNFPA: assistance technique, formation et planification familiale; et
 - PNUD: 7 557 dollars (fonds publics administrés par le PNUD) pour couvrir le coût du personnel médical, du matériel médical, des médicaments et autres frais de fonctionnement.
19. Pendant la visite, 22 enfants se trouvaient dans ce centre. À la date de la visite, 582 enfants avaient été guéris.
20. L'appui du PAM est capital pour le rétablissement de ces enfants: l'aide alimentaire va aux personnes les plus vulnérables et contribue à leur rétablissement. La pérennité du projet est fonction de la formation et de l'appui supplémentaires qu'apportent le PAM et d'autres organisations des Nations Unies, les ONG et les municipalités. Cette activité tient dûment compte des questions de parité entre les sexes.

Région de Solola

21. La population dans son ensemble, et en premier lieu les autochtones, ont gravement souffert du conflit interne, en particulier entre 1970 et 1980. La Commission chargée de faire la lumière sur le passé signale des cas innombrables de violation des droits de l'homme, y compris des crimes contre l'humanité tels que tortures, disparitions forcées et génocide. La population s'élève à 307 000 habitants, dont 50 pour cent de femmes; 96,4 pour cent appartiennent aux groupes linguistiques Cakchiquel, Tzutuhil et Quiche. La densité démographique est de 248 habitants au kilomètre carré. L'indicateur de développement humain est de 0,52, ce qui est plus bas que la moyenne nationale de 0,61. La pauvreté atteint 76,3 pour cent; la pauvreté extrême est de 32,6 pour cent. Ce département compte plusieurs municipalités dans lesquelles plus de 80 pour cent des enfants souffrent de malnutrition. Il est intéressant de noter que ce département possède un site touristique de premier ordre, le lac Atitlan.

Région d'Escuintla

22. Le nom de la région vient de l'ancienne cité maya de Yxcuyntepeque (Iscuintepeque), dont on pense qu'elle était située près de là. La population de la province est de 538 746 habitants (recensement de 2002), ce qui représente 4,8 pour cent de la population du pays. Escuintla est un centre commercial dans une région agricole, qui dispose de liaisons routières avec la capitale et Puerto Quetzal, le principal port marchand. Escuintla est au coeur de la région la plus productive du pays, aussi bien sur le plan industriel que sur le plan agricole; le bétail, le sucre, le café, les bananes, la noix de coco, le coton et l'industrie légère sont au nombre de ses ressources. La ville a des sources minérales et c'est une station d'hiver. En raison de ses ressources, certains des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont été réinstallés à Escuintla. Le PAM a fourni une assistance à cette province pour contribuer à la réinstallation de ces familles. Environ 35 pour cent de la population vit en dessous du seuil de pauvreté; 4,3 pour cent vit dans une pauvreté extrême.



23. Le projet porte sur le soutien aux ménages souffrant d'insécurité alimentaire durant le processus de réinstallation en ce qui concerne l'accès et le maintien de l'accès aux biens et services —Entreprise associative de paysans regroupant Montañas Azules, Santa Lucía Cotzumalguapa et Escuintla. Dans le contexte des accords de paix, le PAM appuie les efforts du Gouvernement guatémaltèque en vue de la réinstallation et de la réintégration des personnes déplacées. Les opérations de financement et de coordination du programme sont les suivantes:
- PAM: 31 000 dollars d'aide alimentaire au titre du programme vivres-contre-travail;
 - la Banque mondiale finance une gestion productive des terres (de 600 à 1 500 dollars par famille) au titre d'un prêt de 31 millions de dollars au gouvernement;
 - *Fondo Nacional de Tierras*: 3,5 millions de Q pour l'achat de terres et au titre de capitaux d'investissements à raison de 22 000 Q par famille⁸;
 - la communauté a entrepris la construction de 50 maisons de 32 m² chacune. Dans une deuxième phase, 25 maisons seront remises en état.
24. Pendant le deuxième semestre de 2003, 195 hectares de plantations de café ont été reconstitués et 11 hectares ont été plantés en légumes destinés à l'exportation (par exemple courgettes et haricots jaunes).
25. La mission a noté une lueur d'espoir dans les yeux des bénéficiaires. Une école a été construite dans la localité, et la mission est convaincue que les enfants sont promis à un bel avenir. Tout cela est possible grâce à l'aide du système des Nations Unies et de la Banque mondiale.

OBSERVATIONS SUR LES PROJETS REALISES AVEC LA PARTICIPATION DU PAM

26. L'objectif du **système d'irrigation pour les petites exploitations périurbaines dans le village de Xibalbay**, Département de Solola, est d'améliorer la production et de garantir la sécurité alimentaire. L'accord de financement est le suivant:
- PAM: 16 025 dollars d'aide alimentaire au titre d'arrangements vivres-contre-travail;
 - FAO: 179 487 dollars pour des matériaux et une assistance technique;
 - MOA/PLMAR: Études de pré faisabilité, de faisabilité et de topographie;
 - Fonds de gestion pour le progrès social: 141 026 dollars pour des matériaux, une assistance technique et la manutention des vivres; et
 - Communauté de Solola: 83 974 dollars calculés à partir des salaires journaliers pour les jours oeuvrés, majorés du coût du transport de vivres depuis les entrepôts régionaux.
27. La mission a observé que ce projet vise les groupes les plus vulnérables, à savoir les populations autochtones, et plus particulièrement les femmes. Il apparaît clairement que les bénéficiaires ont confiance en ces activités et qu'ils en tirent de la fierté; autant d'éléments favorisant la pérennité du projet. Les femmes sont dotées de moyens d'agir et participent pleinement à toutes ces activités.

⁸ Le financement d'achat de terres par le gouvernement est calculé en quetzales (Q); 1 dollar = 8,11 Q (avril 2004).



28. La mission estime qu'il s'agit là d'un projet modèle qui devrait être analysé par le PAM et la FAO et répété. Le bien-être des bénéficiaires s'en est trouvé nettement amélioré. Une assistance technique supplémentaire de la FAO en matière de commercialisation est recommandée pour en optimiser les effets. Le PAM et la FAO souhaiteront peut-être envisager de poursuivre leur collaboration et de renouveler leur contribution dans le cadre de projets analogues dans cette région à déficit vivrier.

PROGRAMMATION/HARMONISATION CONJOINTE ET SIMPLIFICATION

29. Notre impression générale est que les organisations des Nations Unies ont créé des conditions propices pour s'attaquer à la pauvreté et à la malnutrition et résoudre les difficultés liées à la période de l'après-guerre dans toute leur complexité. Cette assistance a aidé le pays, les municipalités et l'ensemble de la population, tout particulièrement les populations autochtones, les femmes et les enfants, à sensibiliser tous les intervenants et les préparer à poursuivre et à élargir ce programme d'une manière viable.
30. La mission a constaté que les interventions des organisations des Nations Unies ont été engagées soit pour répondre à des situations d'urgence, comme cela a été le cas pour le programme à Jocotan, soit grâce à la persuasion de membres de la société, comme pour le programme de réinstallation à Santa Lucia. Dans ce dernier cas, la mission a noté avec intérêt que la mise en place du programme de lutte contre la malnutrition et d'amélioration de la santé génésique avait renforcé la détermination des défavorisés et des démunis de faire entendre leur voix dans la gestion de leurs affaires et de s'assurer un meilleur avenir. C'est là un résultat de grande importance en soi dans un pays soumis à un régime autoritaire soutenu par l'oligarchie dirigeante au prix de l'exclusion socioéconomique des populations autochtones, qui représentent 41 pour cent de la population.
31. L'incidence de la pauvreté et de la malnutrition aiguë est très élevée dans certaines régions du Guatemala. Le soutien qu'apportent d'autres organisations des Nations Unies à la population et aux pouvoirs publics pour faire face à ces problèmes est très appréciée dans la société civile à mesure que l'impact positif du programme est plus visible.
32. Nous reconnaissons la part du PAM dans ces activités et la détermination avec laquelle il les met en oeuvre.

RECOMMANDATIONS

33. Compte tenu du taux élevé de malnutrition chronique au Guatemala, le PAM devrait continuer à appuyer les efforts déployés par le gouvernement pour lutter contre la faim et la malnutrition dans les régions les plus pauvres, même si la place qu'occupe le Guatemala parmi les pays à revenu moyen ne justifie peut-être pas une intervention du PAM, aux termes de la décision du Conseil d'administration de concentrer les ressources sur les pays à faible revenu. En revanche, le gouvernement devrait tenter de résoudre les problèmes liés à la pauvreté et à l'exclusion socioéconomique des populations autochtones. Les organisations des Nations Unies pourraient créer un groupe de plaidoyer pour sensibiliser tous les échelons des pouvoirs publics à la mobilisation des ressources requises pour répondre aux besoins, l'objectif à long terme étant d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Le PAM devrait continuer à aider le gouvernement dans sa démarche.



34. Au vu de la situation dans certaines régions du pays, la mission recommande également d'élargir le programme de pays du PAM, dont la durée a déjà été ramenée de quatre à deux ans.
35. Les vues des membres de la visite conjointe sur le terrain relatives à l'harmonisation et à la simplification des cycles des programmes figurent dans le rapport conjoint.
36. La mission a observé un grand empressement de la part des organisations des Nations Unies à participer à des programmes en collaboration; le PAM devrait poursuivre sa collaboration avec la FAO et le FIDA.
37. Nous sommes reconnaissants à toutes les organisations des Nations Unies présentes au Guatemala et au représentant résident du PAM, dont l'appui et la coopération ont assuré le succès de notre visite conjointe sur le terrain.

