



Droits et Démocratie

Centre international des droits de la personne
et du développement démocratique

Vers un nouveau rôle de la société civile dans la démocratisation du Guatemala

Février 1996

Tania Palencia Prado et David Holiday

Montréal, Guatemala, Février 1996

RÉSUMÉ

Le défi actuel du Guatemala réside en grande partie dans la mise en place des bases d'un véritable dialogue social. Relever ce défi exige de comprendre à fond le rôle respectif de l'État et de la société civile ainsi que leurs rapports mutuels dans la démocratisation qui est en cours.

Dans le Premier chapitre, les auteurs analysent l'État guatémaltèque à travers son évolution, ils examinent les structures qui font obstacle à la démocratisation afin d'identifier celles où le bât blesse le plus.

La première chose qui saute aux yeux et qui se retrouve tout le long de l'histoire politique du Guatemala, c'est l'absence de mécanismes clairs et permanents permettant d'établir une médiation et une communication entre les gouvernants et les gouvernés. Le pouvoir public s'est concentré entre les mains des élites économiques et militaires et il s'est manifesté de manière autoritaire et violente en réprimant durement les autochtones qui forment la majorité et en favorisant les rapports d'exploitation.

En 1954, l'armée a commencé à jouer un rôle prédominant dans la direction de l'État, ce qui explique l'étendue extrême de la militarisation de la société.

L'armée constatant par elle-même que son modèle de gouvernement autoritaire n'avait plus d'avenir, elle s'est empressée en 1985 de concevoir puis de diriger un retour à la démocratie. La nouvelle constitution a entraîné la création d'institutions démocratiques et de lois visant à garantir la protection des droits de la personne de tous les citoyens. Jusqu'à présent toutefois, les changements apportés ont été purement formels, puisqu'ils n'ont été accompagnés d'aucune mesure concrète susceptible de régler les principaux problèmes politiques : l'impunité, le manque de sécurité publique et la centralisation du pouvoir public. Pour illustrer leurs propos, les auteurs examinent de près deux des composantes essentielles de toute démocratie : l'administration de la justice et la participation politique.

L'administration de la justice

Grâce aux pressions exercées par la communauté internationale et à la présence, dès la fin de 1994, de la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA), le système judiciaire s'est quelque peu amélioré ces dernières années avec la création du Ministère public et avec l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale. Toutefois, malgré ces améliorations, le problème central demeure sans doute la non-indépendance du pouvoir judiciaire. Cela affecte les juges autant que le Ministère public, car ils se trouvent dans l'impossibilité de démanteler l'impunité érigée en un système solide. Quant à la Police nationale, l'association de certaines de ses composantes avec les groupes paramilitaires continue de saper son autorité et sa crédibilité, sans compter son manque d'effectifs qualifiés.

La participation politique

Aucun mécanisme efficace n'a encore été créé qui permette aux citoyennes et aux citoyens d'exprimer leur opinion sur les politiques qui devraient être appliquées pour résoudre les problèmes qui les affectent le plus, tels que leurs conditions de vie très difficiles. Les grandes décisions demeurent entre les mains des groupes de pouvoir, qu'ils soient à l'intérieur du pays ou à l'extérieur. Le système de représentation politique n'a pas été structuré dans le but de canaliser les demandes de la population qui veut avoir accès au

pouvoir public. Ce travers est illustré par le fonctionnement du congrès : au lieu de réaliser leurs activités en se basant sur un programme préétabli ou sur une stratégie globale, les partis politiques se basent plutôt sur la logique du moment ou sur les intérêts personnels. Résultat : les gens perdent confiance, et l'indifférence s'installe dans la population.

Dans ces conditions et sous le joug de cette démocratie restreinte se débat ce que les auteurs qualifient une "citoyenneté de faible intensité".

Le Chapitre deux présente sept événements ayant marqué l'histoire du pays de 1993 à la fin de 1995 et qui constituent les points de référence qui déterminent les défis auxquels se heurtent les protagonistes de la démocratisation en cours au Guatemala :

1. La dynamique qui prévaut en ce moment trouve ses racines dans le coup d'État de Jorge Serrano Elías contre lui-même au mois de mai 1993 et dans la crise institutionnelle qui en a résulté. D'un côté, ces événements ont révélé la fragilité du projet constitutionnel de 1985 ; de l'autre, le coup d'État a ouvert la porte à d'importants changements dans les traditions politiques du Guatemala. Pour la première fois en effet, les secteurs sociaux regroupés dans l'Instance nationale de consensus (INC) ont réussi à faire front commun durant un certain temps, face à la nécessité de maintenir l'ordre constitutionnel.
2. L'arrivée de Ramiro de León Carpio à la présidence du pays résultait de ce front commun des différents secteurs sociaux, en particulier quant à la nécessité d'épurer les pouvoirs législatif et judiciaire. Malheureusement, les rapports entre le nouveau président et les secteurs populaires se sont rapidement détériorés. L'épuration promise et les changements constitutionnels proposés lors du référendum de 1994 où le taux d'abstention a atteint 84 % sont restés au mieux superficiels, parce qu'ils étaient manifestement dus aux pressions de l'armée et du milieu des affaires.
3. La reprise des négociations de paix entre le gouvernement et l'URNG (l'opposition armée, la gauche révolutionnaire) au mois de janvier 1994 constitue l'événement majeur de la démocratisation en cours. Premièrement, les accords qui ont été signés jusqu'à présent sont des instruments précieux qui permettront de pousser plus avant les transformations en cours au sein de l'État et de la société. Deuxièmement, les négociations ont favorisé la création d'espaces de dialogue entre des secteurs sociaux qui avaient jusqu'ici maintenu des positions politiques et idéologiques irréconciliables.
4. La forme la plus encourageante de ces nouveaux espaces de dialogue est l'Assemblée de la société civile (ASC), qui regroupe l'ensemble des secteurs sociaux à l'exception des entreprises et qui a pour mission de préparer des documents consensuels pour chacune des thématiques discutées dans les négociations de paix. Malgré les obstacles auxquels l'ASC s'est heurtée, la majorité des gens qui ont vécu l'expérience de l'ASC disent avoir appris à négocier et à préparer des propositions ; la tradition de radicalisme et de dénonciation qui avait caractérisé le mouvement populaire jusque-là a été reléguée au second plan.
5. Le milieu des affaires a participé au processus de négociation de manière sporadique, demeurant en marge des autres secteurs sociaux. Dans leurs interventions, ses représentants se sont opposés de façon générale à toute initiative telle la réforme de la fiscalité qui remettait en question ses prérogatives traditionnelles. Le secteur privé n'en demeure pas moins traversé par des tendances qui vont des positions conservatrices à des positions plus modernes, plus ouvertes à l'idée d'un consensus.
6. L'accord sur les droits de la personne a constitué en quelque sorte l'acte de naissance de la MINUGUA. Depuis le début de ses activités en septembre 1994, la MINUGUA a servi dans une certaine mesure de force dissuasive contre les violations des droits de la personne. Jusqu'à présent, ses rapports se sont distingués par leur clarté et leur franchise ; ils ont à chaque fois indiqué le chemin qui restait à parcourir pour changer les structures qui maintiennent les conditions rendant possibles les violations des droits de la personne.
7. La campagne de décembre 1995 en vue des élections présidentielles a débuté avec la tentative de l'ancien dictateur Rios Montt pour se faire admettre comme candidat, ce qui lui a été refusé. Son parti n'en a pas moins continué de représenter la deuxième force politique du Guatemala. Mais c'est finalement Alvaro Arzú de la droite modernisante qui maintient à la fois des liens et des divergences avec le secteur privé qui a accédé à la présidence, son parti obtenant la majorité des sièges au congrès.

Trois événements positifs survenus au cours de cette campagne électorale méritent d'être mentionnés :

- Les ONG se sont occupées activement d'éducation civique et de la surveillance des élections ;
- Les comités civiques se sont impliqués davantage dans la campagne électorale, signe de la vitalité nouvelle qui anime les milieux communautaires et du désir de la population de prendre part aux décisions publiques ;
- Les bons résultats du Front démocratique Nouveau Guatemala (FDNG), premier regroupement politique de la gauche à avoir participé à des élections depuis quarante ans ; il a ainsi ouvert la porte au retour de la gauche révolutionnaire à la vie politique publique.

Le Chapitre trois trace le portrait global des organisations de la société civile, dans leurs rapports mutuels et avec l'État.

Le mouvement syndical et populaire

La quasi-inexistence de mécanismes de participation politique et de règlement des conflits économiques et sociaux explique la tendance qu'a eue le mouvement syndical et populaire, depuis ses origines, à se radicaliser sur le plan politique. En conséquence, il a trouvé un allié naturel auprès de la gauche révolutionnaire. Le discours qu'a tenu le mouvement syndical et populaire pendant la répression des années 70 était principalement politique et avait tendance à s'en prendre au pouvoir militaire plutôt qu'à défendre les revendications de ses membres. Quand la violence a atteint son apogée au début des années 80, les organisations ont été démembrées, et leurs dirigeants poursuivis.

En 1988 a été formée l'Unité d'action syndicale et populaire (UASP), ouvrant ainsi la voie à la recomposition du mouvement populaire et syndical. L'UASP est vite devenue le principal véhicule des revendications populaires. Mais les dirigeants syndicaux et populaires ne se sont pas facilement défaites des conceptions et des méthodes de lutte héritées de l'époque antérieure, et leur capacité à dépasser les revendications à court terme pour formuler des propositions plus larges s'en est ressentie. Avec le début des négociations de paix en 1991 commence pour les syndicats et les organisations populaires le lent apprentissage de la concertation et de la négociation intersectorielle. Leur défi actuel : définir leur position quant à la nécessaire transformation de l'État.

Le mouvement du peuple maya

Les rapports de domination auxquels est soumise la population maya, qui constitue 60 % de la population totale du Guatemala, revêtent quatre formes principales :

1. l'imposition de l'espagnol comme seule langue officielle ;
2. le morcellement des communautés mayas sur le territoire national en raison des divisions administratives ;
3. la domination des *ladinos* à la direction de l'État ; et
4. l'oppression qui résulte de la violence politique et qui s'ajoute à l'exploitation économique et à la discrimination en général.

Mais le vaste mouvement politique du peuple maya qui s'est mis en branle depuis le début de la décennie traduit, mieux que tout autre phénomène, la transformation profonde qui est en cours dans la société guatémaltèque. Ce mouvement se manifeste essentiellement de trois manières :

1. Des comités civiques et les comités de développement communautaire cherchent à prendre le pouvoir au niveau municipal ;
2. Des organisations dénoncent les violations commises par l'État contre les populations mayas habitant les régions de conflit. La rencontre avec la gauche révolutionnaire a laissé chez les représentants de ces populations des traces idéologiques et pratiques. Ces derniers se soucient davantage de justice sociale et ils accordent moins d'importance aux revendications à caractère identitaire et culturel.
3. Des groupes tentent de comprendre plus en profondeur l'identité culturelle maya, de diffuser ce savoir et de le faire connaître dans les lieux de pouvoir. Toutefois, certains parmi eux sous-estiment peut-être l'importance de l'action visant la transformation de l'État et ils s'excluent même d'emblée du pouvoir politique traditionnel ladino.

La rencontre de ces trois tendances au sein de l'ASC a permis l'éclosion d'une dynamique de concertation fort prometteuse, même si subsistent des désaccords.

Le mouvement des femmes

On ne peut pas dire qu'il existe à proprement parler un mouvement homogène des femmes au Guatemala. Cela dit, le nombre des groupes de femmes organisées a augmenté depuis le début des années 90 et ils se divisent en trois groupes, selon qu'ils luttent davantage, mais de manière non exclusive, sur l'un ou sur l'autre des trois fronts suivants :

1. La recherche de solutions à la détérioration des conditions de vie. Ces groupes, nés très souvent des efforts des ONG ou des syndicats, cherchent d'abord et avant tout des solutions économiques ;
2. La dénonciation des violations des droits de la personne. Déclenchée directement par la répression, ce type d'action est privilégié par des groupes tels que la CONAVIGUA, le GAM, etc. ;
3. La compréhension des problèmes spécifiques des femmes et la recherche de moyens pour les résoudre. Nés vers la fin des années 80, ces groupes s'intéressent depuis quelques années à la mise en cause des structures de pouvoir qui engendrent les rapports inégaux entre les hommes et les femmes ; ils font systématiquement parvenir aux autorités du pays leurs critiques et leurs propositions.

Les organisations de défense des droits de la personne et de l'administration de la justice

Ces organisations fondent leurs interventions sur les instruments juridiques plutôt que sur les manifestations politiques. Leurs champs d'action sont les suivants :

- L'éducation aux droits de la personne
- La dénonciation des violations auprès des tribunaux nationaux et internationaux
- La vérification, l'enquête, l'observation des organismes d'État, la préparation de rapports et d'analyses sur la situation des droits de la personne
- Le recours aux mécanismes juridiques
- L'assistance humanitaire aux victimes
- Les campagnes de pression face à l'État, la promotion de politiques spécifiques, etc.

La situation d'impunité généralisée qui prévaut au Guatemala constitue le principal obstacle au travail des organisations de défense des droits de la personne. D'une part, elle rend difficile l'administration de la justice et, de l'autre, elle représente une menace pour ces organisations qui cherchent à intervenir.

Les organisations non gouvernementales de développement

Ces organisations se caractérisent par les liens étroits qu'elles établissent avec les populations locales en vue de la réalisation de projets économiques, sociaux, politiques ou organisationnels. Elles se divisent en deux tendances.

- Les unes promeuvent des projets de développement économique sans se soucier de l'organisation des communautés ni de leur éducation à la participation ;
- Les autres tentent en même temps de réaliser des projets et de renforcer l'organisation des communautés.

Réunies en congrès en 1995, les ONG du Guatemala ont cerné quatre défis qui les attendent :

- Se donner une meilleure planification stratégique et administrative
- Mieux se préparer pour présenter des propositions aux agences de coopération internationale
- Redéfinir les mécanismes visant à influencer les politiques gouvernementales
- Coordonner leurs efforts en vue d'appuyer la démocratisation en prévision de l'après-guerre

Il est également impérieux pour les ONG de rompre avec une vision obnubilée par le court terme et de se donner une perspective à plus long terme.

Conclusion et recommandations

Dans leur conclusion, les auteurs récapitulent les principaux éléments de l'étude pour souligner que la période actuelle dominée par les négociations de paix est décisive pour la reconstruction du tissu social du Guatemala. Les deux grands défis de l'heure :

1. Mettre fin à l'impunité qui résulte de la prédominance de l'armée à la direction du pouvoir public ; et
2. Développer une culture de la tolérance et du consensus à la fois dans les rapports entre l'État et la société civile comme au sein de cette dernière.

Pour terminer, les auteurs formulent huit recommandations découlant pour l'essentiel de ces deux priorités et susceptibles d'orienter le soutien qu'il convient d'apporter aux organisations de la société civile et à l'État.

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100, Montréal (Québec) Canada H2L 4P9

Téléphone: (514) 283-6073 | Télécopieur: (514) 283-3792 | dd-rd@dd-rd.ca | www.dd-rd.ca | [Webmestre](#)

[Copyright et confidentialité](#) [Haut de la page](#)