



Conseil économique
et social

Distr.
LIMITÉE

E/ICEF/1996/P/L.23
9 novembre 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE
Conseil d'administration
Première session ordinaire de 1996
22-26 janvier 1996
Point 6 de l'ordre du jour provisoire^{*}

POUR SUITE À DONNER

NOTE DE STRATÉGIE CONCERNANT LE PROGRAMME DE PAYS^{**}

Guatemala

RÉSUMÉ

Le Directeur général présente la note de stratégie concernant le programme du Guatemala pour un programme de coopération pour la période 1997 à 2001.

Après une trentaine d'années de conflit interne, le Guatemala est sur la voie de la paix et de la relance économique. Toutefois, la majeure partie de la population vit dans la pauvreté. Cette dernière est surtout fréquente parmi les populations indigènes qui ont été également les plus touchées par le conflit armé. Avec son Plan d'action national et le processus de paix, le Gouvernement s'est engagé à atteindre tout un ensemble d'objectifs de développement social, notamment ceux en faveur des femmes et des enfants. Il s'agit notamment de la promotion de la démocratie et de l'intégration, d'un développement équitable, de la poursuite des objectifs de la décennie et du respect des droits de l'homme.

L'expérience tirée des activités précédentes de coopération de l'UNICEF livre plusieurs enseignements capitaux pour la stratégie que l'on se propose d'adopter pour les programmes de pays. Il s'agit de la durabilité générale des campagnes décentralisées, du succès des nouveaux modèles, axés sur l'habilitation de la communauté, et de l'influence prépondérante des programmes de plaidoyer et de mobilisation sociale sur la société. Il s'ensuit que les principales stratégies envisagées pour la coopération future sont centrées sur le plaidoyer/la mobilisation sociale, la fourniture de services, l'habilitation, la création de capacités et la

^{*} E/ICEF/1996/2.

^{**} Un additif à ce rapport incluant la recommandation finale du programme de pays sera soumis au Conseil d'administration pour approbation à sa troisième session ordinaire de 1996.

coopération horizontale en Amérique centrale. Ces stratégies soutiendront les deux programmes suivants : élaboration de politiques sociales qui seront appliquées au niveau national et viseront à conforter la réforme des politiques sociales générales, à favoriser l'application effective de la Convention relative aux droits de l'enfant et à obtenir la participation active de la société civile aux efforts de développement social; et fourniture de services de base intégrés, programmes qui seront exécutés dans sept départements.

LA SITUATION DES ENFANTS ET DES FEMMES

1. Les 10 millions d'habitants que compte le Guatemala appartiennent pour plus de la moitié à 22 groupes indigènes Mayas, vivent pour la plupart dans des conditions de pauvreté rurale et parlent chacun une langue différente. Les enfants de moins de 18 ans constituent 54 % de la population. La tranche supérieure de la population, qui représente 20 %, gagne 61 % du revenu national et 20 % des ménages les plus pauvres, 2 %. On estime que 75 % des habitants vivent dans la pauvreté, et 54 % d'entre eux dans des conditions d'extrême pauvreté.
2. Les pauvres sont en majorité concentrés dans sept départements montagneux - qui sont également les plus touchés par le conflit armé interne - et dans les zones urbaines marginales. Dans ces régions, les indicateurs sociaux sont de 60 % environ inférieurs aux moyennes nationales. La population indigène n'a pas encore profité suffisamment du processus de développement, et le système éducatif ne tient pas assez compte de la variété des idiomes et des cultures indigènes.
3. Les inégalités sociales structurelles ont contribué à plus de 30 années de conflit interne armé, qui ont fait 750 000 orphelins, réfugiés, personnes déplacées dans le pays ou réinstallées. Un processus de paix est maintenant en cours avec la médiation des Nations Unies. La question des droits de l'homme revêt une importance fondamentale, et un accord est actuellement appliqué sous la supervision de la Mission spéciale des Nations Unies pour le Guatemala.
4. Depuis 1990, des progrès sensibles ont été enregistrés dans la poursuite de certains des objectifs de la décennie. D'après les chiffres officiels, les taux de mortalité infantile et postinfantile ont poursuivi leur baisse, à un rythme suffisant pour atteindre les objectifs fixés pour la réduction de la mortalité. La mortalité qui est due aux maladies diarrhéiques a diminué, grâce au recours accru à la thérapie de réhydratation par voie orale et a été ramenée à 70 %. L'enrichissement du sucre en vitamine A a été porté à presque 100 %; le programme national d'iodation du sel était, selon les estimations, réalisé à 80 %, en 1994. Quatre-vingt pour cent des hôpitaux nationaux ont été classés comme "amis des bébés". Une coopération extérieure, associée à la participation accrue de la société civile ont été les facteurs essentiels de ces réalisations. Toutefois, pour que ces dernières soient durables, il faudra appliquer des politiques sociales efficaces dans un contexte de paix et de respect des droits de l'homme.
5. Des efforts particuliers seront nécessaires pour atteindre les autres objectifs, tels que la vaccination universelle pour les enfants, qui est encore loin du but fixé (80 %); la mortalité maternelle qui est actuellement de 250 décès pour 100 000 naissances vivantes (1992); l'approvisionnement en eau dans les campagnes et l'assainissement, ainsi que la généralisation de l'enseignement primaire.

/...

6. Le Congrès a déjà ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant. Dans le cadre de l'accord signé par les Présidents des pays de l'Amérique centrale lors de leur sommet qui a eu lieu au Salvador en 1995, le Gouvernement a actualisé son Programme national d'action [Programa de Desarrollo Social (PLADES)] et confirmé sa ferme intention d'atteindre les objectifs fixés. Le Gouvernement a également créé des fonds d'investissement social pour financer des projets de développement en faveur des plus déshérités, spécialement ceux affectés par le conflit armé.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ACTIVITÉS ANTÉRIEURES DE COOPÉRATION

7. La fourniture des services est particulièrement efficace et peut être assurée de manière durable, lorsqu'elle est entreprise avec la participation de la communauté et s'inscrit dans le cadre d'une politique nationale, car elle peut ainsi être reproduite avec les ressources du pays. Des campagnes sectorielles isolées sont moins efficaces que des interventions intégrées et coordonnées. Il s'ensuit que le nouveau programme sera axé sur un nombre réduit de services bien définis et intégrés. Par exemple, l'enseignement bilingue et interculturel s'est révélé efficace pour réduire les taux d'abandon scolaire et pour sensibiliser davantage les populations indigènes à leurs droits.

8. Le cadre conceptuel du programme pour les enfants placés dans des conditions particulièrement difficiles a fourni une réponse limitée aux aspects "protection" de la Convention relative aux droits de l'enfant et au nouvel environnement politique, caractérisé par le respect des droits de l'homme. C'est ainsi que la promotion de la Convention devrait jouer un rôle important et complémentaire, en contribuant au processus de paix visant à améliorer la situation des droits de l'homme au Guatemala. La mobilisation sociale a constitué la stratégie la plus efficace pour réaliser des changements sociaux entraînés par des initiatives venant de la société civile, sans créer de conflits.

9. Le secteur privé a joué un rôle de premier plan dans l'enrichissement du sucre en vitamine A, dans la distribution de sels de réhydratation par voie orale et dans la mobilisation des médias. La décentralisation du Programme national d'action (PLADES) s'est révélée un moyen efficace pour assurer la planification, la gestion des ressources, la fourniture de services au plan municipal. Parallèlement, le système d'information sociale chargé du suivi des objectifs nationaux est également en cours de décentralisation au niveau municipal. Des initiatives de ce type continueront à être intensifiées dans le nouveau programme de pays.

10. Les accords sociaux en Amérique centrale, essentiellement le Traité d'intégration sociale en Amérique centrale, ont stimulé la mobilisation régionale et nationale autour de questions sociales essentielles et ont favorisé la coopération horizontale entre les pays d'Amérique centrale. Les programmes sous-régionaux bénéficiant de l'appui de l'UNICEF ont facilité ces initiatives.

STRATÉGIE PROPOSÉE POUR LE PROGRAMME DE PAYS

11. Les objectifs du PLADES sont, entre autres, les suivants : a) favoriser la croissance économique grâce à un développement social durable; b) encourager les politiques sociales en tant que base pour l'intégration de la population; c) atteindre les buts du Sommet mondial pour les enfants; d) améliorer l'allocation de ressources pour les investissements dans le secteur social, de façon à résoudre les problèmes structurels de la pauvreté;

/...

et e) renforcer les moyens des gouvernements locaux et favoriser l'organisation communautaire.

12. Dans le cadre d'un effort plus vaste des Nations Unies, les objectifs du programme de pays proposés contribueront à : a) maintenir et consolider le processus de paix; b) assurer la promotion de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en tant qu'instruments importants et éthiques pour la réconciliation nationale et la défense des droits des enfants et des femmes; et c) atteindre les objectifs concernant les femmes et les enfants, tels qu'ils ont été exposés dans le PLADES en insistant sur la réduction des inégalités et sa durabilité pour les populations pauvres et autochtones de certaines zones rurales et des quartiers insalubres des villes.

13. Dans la stratégie proposée, le plaidoyer et la mobilisation sociale porteront essentiellement sur l'instauration d'un consensus et d'une coopération entre toutes les forces sociales en faveur des droits des femmes et des enfants. Une utilisation extrêmement efficace de l'analyse de la situation des femmes et des enfants sera importante pour cette stratégie. La composante "fourniture de services" sera axée sur des services sociaux assurés de façon durable dans certaines zones rurales et urbaines pauvres. La composante concernant l'habilitation permettra aux familles et aux communautés pauvres de jouer un rôle plus important dans la planification et la gestion des services et de garantir leurs droits sociaux. Une synergie sera créée entre les stratégies d'habilitation et de fourniture de services, qui assureront un cadre solide pour la durabilité. Une composante renforcement des capacités permettra aux institutions centrales et locales, au niveau municipal surtout, de renforcer l'administration des programmes et des politiques de caractère social. La mobilisation des ressources permettra de réunir et de réorienter les ressources financières disponibles du secteur privé, des institutions bilatérales et des institutions financières pour atteindre les objectifs fixés. La coopération régionale renforcera la solidarité des pays d'Amérique centrale autour des questions concernant les enfants, dans le contexte du processus d'intégration sociale de l'Amérique centrale.

14. Il y aura deux programmes : l'élaboration de politiques sociales et les services primaires intégrés. Le premier programme, qui sera exécuté à l'échelle nationale, vise à soutenir la réforme sociale et à favoriser l'application réelle de la Convention relative aux droits de l'enfant avec la participation active de la société civile. Sur les trois composantes, celle concernant la Convention relative aux droits de l'enfant veillera à l'application de mesures administratives, législatives et sociales pour faire respecter les droits des enfants. L'UNICEF appuiera a) l'harmonisation de la législation nationale avec la Convention; b) l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi d'un système d'information pour surveiller l'application de la Convention au niveau national; et c) l'établissement d'études sur les droits de l'enfant qui renforceront le rôle des institutions nationales et des organisations non gouvernementales dans l'application de la Convention. Le grand public devrait ainsi être mieux sensibilisé à la manière d'appliquer et de respecter effectivement les droits des enfants. Un autre objectif consistera à renforcer la capacité des services publics compétents à formuler, analyser et appliquer des politiques et des stratégies sociales pour faciliter l'accès à des services permanents de qualité, grâce à une utilisation plus efficace des ressources publiques. Le Cabinet social restera un partenaire privilégié de l'UNICEF pour favoriser la décentralisation du PLADES. L'UNICEF appuiera également l'Institut national de statistique chargé d'élaborer un système permettant de suivre la situation des femmes et des enfants. Un soutien sera également fourni pour renforcer la capacité des autorités municipales à gérer les plans sociaux et à prendre en considération les

/...

intérêts des deux sexes dans tous les aspects de la planification et de l'exécution. Au nombre des principaux résultats attendus figurent la formulation d'un ensemble de mesures législatives et administratives et de politiques cohérentes en faveur des femmes et des enfants. La troisième composante "plaidoyer, information et mobilisation sociale" vise à sensibiliser davantage les esprits aux questions concernant les enfants et aux droits de ceux-ci et à stimuler un soutien pour assurer l'application effective de la Convention relative aux droits de l'enfant, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et du PLADES, en utilisant aussi bien les circuits traditionnels que les autres. La composante encourage également un partenariat national plus dynamique entre les pouvoirs publics et la société civile, pour mettre au point et appliquer des programmes en faveur des droits des femmes et des enfants.

15. Le programme des services primaires intégrés vise à améliorer la qualité de vie des enfants et des femmes dans sept départements prioritaires. Une stratégie capitale sera celle concernant la mise en place de moyens grâce à l'élaboration de plans d'action municipaux qui soutiendront la conception, l'application et le suivi des programmes. De concert avec l'Organisation panaméricaine de la santé et les services de santé primaires communautaires et par l'intermédiaire du Ministère de la santé, des ONG, des églises et des municipalités, les composantes santé et nutrition qui sont importantes pour la poursuite des objectifs de la décennie seront encore élargies. Les services de nutrition mettront l'accent sur la réduction de la malnutrition, l'élimination virtuelle des désordres dus aux carences d'iode et de vitamine A, à la réduction des carences de fer (anémie), avec l'aide du secteur privé. Entre autres résultats, on attend une diminution de la mortalité des très jeunes enfants, de ceux de moins de cinq ans et des mères.

16. En ce qui concerne l'éducation, l'objectif continuera d'être l'expansion de l'enseignement bilingue et interculturel, afin de réduire le taux d'abandon scolaire et les redoublements. Les principaux partenaires seront le Ministère de l'éducation, les ONG et le secteur privé. Des thèmes concernant la santé et la nutrition seront introduits dans le programme. Les résultats attendus devraient inclure entre autres une augmentation de la scolarisation au niveau de l'enseignement primaire et une amélioration des connaissances, compétences et valeurs de la population indigène. En matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement, l'objectif sera d'élargir l'accès à ces moyens, en partenariat avec le Ministère de la santé et les organisations communautaires. Les activités concernant l'éducation en matière d'hygiène et d'autres aspects sanitaires seront intensifiées par la composante santé et nutrition, ainsi que par d'autres composantes, et devraient entraîner notamment une diminution des maladies diarrhéiques. Aider les femmes à entreprendre des activités rémunératrices et durables devrait contribuer à augmenter les revenus du ménage et à améliorer leur sécurité alimentaire. Par l'intermédiaire du Ministère de l'agriculture, les femmes rurales recevront des crédits pour les aider à créer des coopératives et autres petites entreprises communautaires, épicerie et boutiques d'artisanat, par exemple. L'UNICEF fournira une assistance technique au Gouvernement pour l'élaboration de politiques nationales visant à faciliter l'accès des familles rurales pauvres aux moyens de crédit.

17. Le programme de pays proposé appuiera et complétera également les initiatives sous-régionales de l'UNICEF en Amérique centrale, ce qui permettra à la coopération de faire appel aux institutions, accords et ressources du processus d'intégration en Amérique centrale, pour renforcer les efforts nationaux visant à améliorer la situation des femmes et des enfants.

/...

BUDGET ESTIMATIF DU PROGRAMME

Estimations des dépenses de coopération, 1997-2001 a/

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<u>Masse commune des</u> <u>ressources</u>	<u>Fonds</u> <u>supplémentaires</u>	<u>Total</u>
Élaboration de politiques sociales	1 025	2 500	3 525
Services primaires intégrés	<u>3 975</u>	<u>22 000</u>	<u>25 975</u>
Total	<u>5 000</u>	<u>24 500</u>	<u>29 500</u>

a/ Il s'agit là de chiffres indicatifs seulement, susceptibles d'être modifiés, une fois les données financières globales mises au point définitivement.
