



ARCHIVED - Archiving Content

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.



CENTRE
INTERNATIONAL
POUR LA
PRÉVENTION
DE LA CRIMINALITÉ

INTERNATIONAL
CENTRE
FOR THE
PREVENTION
OF CRIME

CENTRO
INTERNACIONAL
PARA LA
PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD

Prévention de la violence au Guatemala

Rapport de mission du Centre international pour la prévention de la criminalité, réalisé pour le compte de l'*Open Society Institute* et de la Fondation *SOROS* Guatemala.

Valérie SAGANT,

avec la collaboration
d'Esteban BENAVIDES

RAPPORT FINAL

Novembre 2009



Remerciements

Je voudrais adresser tous mes remerciements à Germàn DIAZ URRUTIA, sociologue, Université Alberto-Hurtado, Santiago-du-Chili, en stage au CIPC au premier semestre 2009, pour la documentation rassemblée et le suivi et l'analyse de la presse guatémaltèque durant le printemps 2009.

Un grand merci à Sheila WILKIN, interprète, pour avoir répondu à tant de questions sur son expérience et sa connaissance personnelle de la vie quotidienne au Guatemala et pour son agréable compagnie.

Également un grand merci à Joel CANO et Oscar Rene PAZ GARCÍA pour l'efficacité de leur conduite, leur ponctualité et leur connaissance de la ville.

Patricia GONZÁLEZ CHÀVEZ et toute l'équipe de la Fondation Soros Guatemala nous ont grandement aidés dans la préparation et la réalisation de cette mission.

Merci à Gene GUERRERO pour son soutien.

Enfin, nous avons été très heureux de l'accueil que toutes les personnes rencontrées nous ont réservé, acceptant de parler librement et de débattre activement et chaleureusement, qu'ils en soient remerciés.

Avertissement

Ce rapport a été rédigé initialement en français, puis traduit en anglais et en espagnol. Il est disponible sur le site internet du CIPC : www.crime-prevention-intl.org.

Tout usage, total ou partiel, doit mentionner ses auteurs, le CIPC, ainsi que les commanditaires, l'*Open Society Institute* et la Fondation Soros Guatemala.



OPEN SOCIETY INSTITUTE
a Soros Foundation Network



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION :	5
LE CADRE DE CE RAPPORT	5
1. LES ENJEUX DE LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE8	
LIÉS AU CONTEXTE GUATEMALTÈQUE.....8	
1.1. Des notions imprécises ou pouvant prêter à confusion	8
1.2. Une faible culture de la prévention et la quasi-inexistence de politique publique.....	11
1.3. Des acteurs dont on souligne la faiblesse ou la dispersion	13
2. LES AXES PROMETTEURS OU À DÉVELOPPER	17
2.1. À l'échelle locale : soutenir la participation citoyenne aux politiques locales de prévention.....	17
2.2. À l'échelle nationale : favoriser l'émergence d'orientations claires et d'une volonté politique soutenue.....	22
2.3. Combattre l'impunité en soutenant les victimes et en documentant systématiquement les faits de violence	24
2.4. Développer les interventions auprès des jeunes les plus en difficulté	26
3. MÉTHODES DE TRAVAIL SUGGÉRÉES	29
3.1. Le suivi des projets locaux sous la forme d'une évaluation-action	29
3.2. Influence et vigilance à l'échelle nationale	30
3.3. Une approche opportuniste de la coordination entre bailleurs de fonds ...	32
3.4. Le suivi et l'organisation interne	33
CONCLUSION	35
ANNEXES.....	36

LISTE DES ACRONYMES

APREDE	Asociación de Prevención de la Violencia
AUTUÉ	Asociación de Usuarios del Transporte Urbano y Extra-urbano
CEG	Centro de Estudios de Guatemala
CERIGUA	Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala
CESC	Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (Universidad de Chile)
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIPC	Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad
CNS	Consejo Nacional de Seguridad
CONAPREVI	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Familiar y Contra las Mujeres
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FSG	Fundación Soros Guatemala
ICCPG	Instituto de Estudios Comparados de Ciencias Penales de Guatemala
IPEADES	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
JLS	Juntas Locales de Seguridad
ODHAG	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSI	Open Society Institute
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
REMHI	Informe de Recuperación de la Memoria Histórica
SEDEM	Asociación para el Estudio y la Promoción de la Seguridad en Democracia
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPCV	Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia
USAID	Agencia de Cooperación de los Estados Unidos
VAC	Viceministerio de Apoyo Comunitario

INTRODUCTION : LE CADRE DE CE RAPPORT

Conformément à la mission confiée au Centre international pour la prévention de la criminalité par l'*Open Society Institute* à laquelle la Fondation Soros Guatemala a collaborée, Valérie SAGANT, directrice générale du CIPC, assistée d'Esteban BENAVIDES, Analyste et chargé de projet au CIPC, ont rencontré une cinquantaine d'acteurs de la prévention de la violence du Guatemala du 17 au 25 août 2009 afin de conduire une évaluation destinée à aider l'OSI à identifier ses principaux axes stratégiques de travail dans ce domaine¹. Le rapport et ses conclusions ont été présentés à l'*Open Society Institute* et à la Fondation Soros Guatemala le 12 octobre 2009, puis aux acteurs de la prévention et personnes interrogées le 13 octobre.

La liste de l'ensemble des personnes entendues figure en annexe. Nous avons convenu de ne pas les citer individuellement. Certaines phrases ou expressions sont reproduites entre guillemets dans ce rapport, sans mention d'auteur, aux seules fins d'illustrer notre analyse.

Le présent rapport vise à présenter à l'OSI les principales conclusions de cette mission, en mettant l'accent sur :

- les éléments pouvant renforcer l'action de l'OSI et de la Fondation Soros Guatemala dans le domaine de la prévention de la violence,
- l'identification des acteurs les mieux positionnés pour conduire des actions,
- les méthodes de coordination jugées pertinentes.

Ce rapport, tout comme les entrevues réalisées, n'a donc pas pour objectif de décrire la situation et les causes de la violence dans le pays, mais vise à proposer des pistes d'action pour la définition des futures stratégies de l'OSI et de la Fondation Soros Guatemala en prévention de la violence. Ces suggestions reposent non pas sur une connaissance approfondie du Guatemala – que le CIPC ne possède pas – mais sur l'analyse des entrevues réalisées et des documents disponibles sur la situation guatémaltèque au regard d'expériences étrangères de prévention de la violence.

¹ « *conduct an assessment of violence in Guatemala to help OSI identify the main lines of action to confront the problem strategically* »

Ces analyses sont fondées sur la vision de la prévention propre au CIPC. Nous constatons en effet la plus grande efficacité – malgré la diversité des contextes – des approches dites « transversales »², « partenariales »³ et locales⁴. De nombreux exemples de ces stratégies de prévention sont diffusés et analysés dans les publications du Centre et à l'occasion des événements qu'il organise⁵. Par ailleurs, le Centre se réfère majoritairement aux définitions des Nations Unies concernant les différents termes utilisés dans le domaine⁶. Ainsi, la prévention de la criminalité est-elle entendue dans son acception globale et pluri-disciplinaire et englobe « *les stratégies et mesures qui visent à réduire les risques d'infractions et les effets préjudiciables que ces dernières peuvent avoir sur les personnes et sur la société, y compris la peur de la criminalité, et ce, en s'attaquant à leurs multiples causes* »⁷. La prévention est donc examinée aux différentes étapes de prévention primaire – prévention à l'égard d'une population générale -, secondaire –prévention orientée vers les facteurs et populations « à risque » - et tertiaire –prévention de la récidive et réinsertion. L'analyse conduite ici s'est donc attachée à **identifier les ressources existantes pour lutter contre la violence par la prévention, en mobilisant une pluralité d'acteurs et en favorisant la participation de la communauté**⁸.

Les ressources disponibles pour réaliser cette mission et ce rapport a conduit à faire le choix d'examiner principalement les questions liées à la **prévention des faits de violence pouvant constituer une infraction pénale**. Nous nous référons à la définition de la violence donnée par l'Organisation mondiale de la santé⁹ qui inclut tous types de violence – physique, psychologique, morale...- tournée vers les autres ou vers soi même (suicide et auto-mutilations). Dans le cadre de ce rapport, seuls les faits de violence à autrui et constituant des actes criminels sont visés. Sont inclus tous les types de violence illégaux quelque soit la qualité de leur(s) auteur(s), s'agissant notamment de violences pouvant être commises par des agents des forces de l'ordre.

Les questions de sécurité résultant de la circulation automobile n'ont pas été abordées. Alors même qu'elles peuvent constituer des infractions pénales, elles ne sont pas

² Approches de la violence sous une pluralité d'angles : pénal, mais aussi social, sanitaire, éducatif etc...

³ C'est-à-dire mobilisant tant les acteurs institutionnels – gouvernement, police, système judiciaire – que la société civile, le plus souvent au travers d'ONG, le secteur privé, les médias...

⁴ Politiques de prévention mises en œuvre par les autorités locales, le plus fréquemment les municipalités, mais appuyées par une politique publique nationale.

⁵ Voir notamment : CIPC, *Rapport international sur la prévention de la criminalité et la sécurité quotidienne : tendances et perspectives*, 2008 et le recueil de pratiques qui l'accompagne, disponibles sur le site internet www.crime-prevention-intl.org.

⁶ Un lexique est annexé au Rapport international 2008 cité ci-dessus.

⁷ Principes directeurs des Nations Unies applicables à la prévention du crime, adoptés par le Conseil économique et social des NU dans sa résolution 2002/13 du 24 juillet 2002.

⁸ Le terme « communauté » sera employé au sens de la « collectivité » de la population, des habitants d'un quartier, sans référence à une communauté religieuse ou culturelle, sauf lorsque cela est précisé.

⁹ « *La menace ou l'utilisation intentionnelle de la force physique ou du pouvoir contre soi-même, contre autrui ou contre un groupe ou une communauté qui entraîne ou risque fortement d'entraîner un traumatisme, un décès, des dommages psychologiques, un maldéveloppement ou des privations* », Organisation mondiale de la Santé (OMS) : *Rapport mondial sur la violence et la santé*, Genève, 2002.

définies comme des violences dans la mesure où elles présentent rarement un élément d'intentionnalité - sauf dans quelques cas. Bien que le niveau d'insécurité tant des piétons qui ne disposent que de peu d'espaces sécurisés que des automobilistes paraisse élevé, ce type de faits n'a pas été soulevé spontanément par nos interlocuteurs. Pourtant, l'insécurité routière est fréquemment relevée dans les enquêtes auprès des populations comme une des causes majeures de l'insécurité réelle et ressentie et de nombreuses municipalités dans le monde en ont fait un axe important de leurs stratégies de prévention. Pour ne citer qu'un exemple, la ville de Bogota (Colombie) a créé un vaste réseau de pistes-cyclables et encouragé la pratique du vélo comme moyen de diminuer le sentiment d'insécurité et de s'appropriier l'espace urbain.

Ce rapport connaît d'autres limites importantes. La mission est restée sur le territoire du département de Guatemala et l'analyse des problématiques et réalisations des autres départements et particulièrement des zones rurales manque. De même, les modes alternatifs de résolution des conflits et autres mesures participant à la prévention et à la justice traditionnelle des différents peuples autochtones n'ont pu être étudiés spécifiquement.

Les enjeux relatifs au développement de la sécurité privée, particulièrement le gardiennage armé des entreprises et domiciles, le développement de résidences clôturées et surveillées et l'accroissement des protections individuelles privées, n'ont pu être analysés en tant que tels.

Enfin, certains acteurs n'ont pu être rencontrés en raison des contraintes de temps et du souhait de privilégier une approche préventive et partenariale. Ainsi, le rôle du système judiciaire, de la police et de l'armée a été abordé, sans entretiens directs avec leurs représentants.

Un certain nombre de publications scientifiques et d'organisations internationales ont contribué à préciser le contexte de la violence au Guatemala. Elles sont présentées dans l'important travail préparatoire réalisé par Patricia González Chávez de la Fondation Soros Guatemala (ci-joint).

Le présent rapport ne reviendra donc pas en détail sur la description de la violence au Guatemala, mais s'attachera à **présenter des orientations d'actions pour l'OSI et la Fondation Soros en privilégiant celles où ces organisations peuvent apporter une valeur ajoutée par rapport aux multiples coopérations existantes. Ces propositions visent au plus grand réalisme possible, il ne s'agit donc pas d'une « stratégie idéale », mais d'orientations qui nous paraissent envisageables immédiatement au vu des acteurs et ressources en présence. Dans la mesure où les ressources, humaines et financières, le calendrier et les modalités d'un tel projet ne sont pas précisées à ce jour, les orientations proposées demeurent des axes de travail et non des mesures « clés en main » qui en tout état de cause devront être élaborées, discutées et portées par les responsables locaux.** Notre analyse se développera en trois temps examinant les enjeux de la prévention de la violence au Guatemala, les propositions d'action et les méthodes de travail suggérées.

1. LES ENJEUX DE LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE LIÉS AU CONTEXTE GUATEMALTÈQUE

Dans un pays souffrant d'un nombre élevé d'homicides¹⁰ en augmentation constante depuis une dizaine d'années et à l'issue d'un conflit terriblement meurtrier et cruel, la prévention de la violence comme politique publique et stratégie d'action peut paraître un luxe ou une utopie. Pourtant, de telles initiatives ont été couronnées de succès dans des contextes aussi difficiles, bien que différents, comme dans certaines localités de Colombie ou du Brésil. De surcroît, les politiques de répression dure et exclusive, du type de celle développée au Salvador (« *mano dura* » et « *mano super dura* ») ont montré leurs limites et sont aujourd'hui remises en cause. Par ailleurs, la situation de violence ne peut être résolue par le seul système de justice pénale dont on ne peut espérer - quand bien même serait-il entièrement fiable et intègre - qu'il absorbe un flot continuellement croissant d'infractions et dans le même temps forme ses professionnels – policiers chargés des enquêtes judiciaires, poursuivants et juges – et crée et entretienne un système pénitentiaire décent. Enfin et surtout, l'approche préventive, se conjuguant à l'exercice d'une répression pertinente et mesurée, renforce la capacité de la société à régler pacifiquement ses conflits et favorise le respect des droits fondamentaux.

Ainsi, nous avons pu constater que la prévention est considérée très largement parmi les acteurs rencontrés comme la voie à emprunter pour lutter contre la violence au Guatemala. Cependant, le contexte actuel nous paraît présenter 4 défis majeurs.

1.1. Des notions imprécises ou pouvant prêter à confusion

La « culture de violence »

La violence est présentée comme « partie intégrante de la culture du Guatemala », ancrée dans la société et son imaginaire depuis la colonisation espagnole, ayant détruit les équilibres de certaines sociétés indigènes et ayant installé de profondes inégalités sociales et territoriales alimentant cette violence. La violence au Guatemala « a 450 ans d'histoire » et les accords de paix de 1996 n'y ont pas mis fin, selon les interlocuteurs rencontrés. Bien évidemment, les violences commises durant le conflit armé, à plus de

¹⁰ 48 pour 100.000 habitants selon la dernière enquête et plus de 100 pour 100.000 pour Ciudad Guatemala. La Police Nationale Civile du Guatemala a recensé 2655 homicides en 1999, 2904 en 2000, 3230 en 2001, 3631 en 2002, 4237 en 2003, 4507 en 2004, 5338 en 2005, 5885 en 2006, 5781 en 2007 et 6292 en 2008. Selon les données de l'INACIF (*Instituto Nacional de Ciencias Forenses*) correspondant à la semaine de la réalisation de cette mission, la moyenne de meurtres violents était de 18.85 homicides par jour.

90% par les forces de l'ordre nationales selon les résultats du rapport REMHI, demeurent très présentes dans la société.

La violence génère également une **culture de la peur** produite non seulement par les niveaux élevés de violence, mais aussi par l'impunité de leurs auteurs. La lutte contre l'**impunité** s'inscrit ici aussi dans le cadre des faits commis pendant le conflit armé – recherche des auteurs ayant procédé et ordonné les massacres et violations des droits humains, procès « historique » des auteurs de l'assassinat de Myrna Mack -, mais aussi des faits découlant des suites du conflit, comme l'assassinat hautement symbolique de Monseigneur Gerardi. Ces deux derniers « cas » ont montré, et continuent de montrer, les incroyables obstacles auxquels se heurte la recherche de la vérité et les risques qu'encourent ceux qui y travaillent. Mais, il faut signaler que l'impunité concerne également les autres violences, telles par exemple les meurtres des chauffeurs de bus, des femmes ou encore des jeunes des quartiers populaires. **L'impunité est largement désignée comme le problème majeur de la société et le signe le plus flagrant du dysfonctionnement des institutions.** Seule la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG) échappe aux critiques et est présentée comme la seule institution fiable et efficace. Cependant, son champ d'action ne peut qu'être limité et la poursuite de son action a été l'objet d'âpres débats et négociations.

Sans entrer dans l'analyse des multiples causes et dynamiques de la perpétuation de la violence, cette situation paraît inhiber la société. La représentation de la violence est paralysante. Certains acteurs soulignent le fatalisme –parfois religieux - avec lequel la violence, mais aussi la corruption de tous les secteurs de la société¹¹, sont regardées par la population. **Les médias** sont très fréquemment accusés de rendre compte des faits en privilégiant le sensationnalisme, voire en déshumanisant les victimes par une présentation ne respectant pas leur dignité.

Enfin, le niveau d'**armement** de la population est très élevé et souvent présenté comme une des causes majeures de la violence¹². Tant le marché légal que le trafic illégal des armes – surtout armes à feu, de tous calibres- seraient à l'origine de cette prolifération.

La diversité des violences

Cette vision trop généraliste souvent réduite au taux d'homicides ne permet pas de rendre compte de l'extrême diversité des types d'actes et de leurs localisations, qu'il **convient absolument de préciser avant de pouvoir envisager toute action de prévention.** Même si les données manquent, il apparaît clair que les niveaux de violence diffèrent beaucoup entre les centres urbains et les zones rurales, ou entre les différentes villes et villages, sous réserve de certaines zones frontalières ou isolées qui abritent de fortes activités liées aux trafics de drogues ou d'autres types de trafics.

De même, des formes malheureusement nombreuses de violence sont mentionnées comme graves et répétées, tels les meurtres de femmes, les violences intra-familiales, les extorsions, les « règlements de comptes » entre bandes rivales, le trafic d'êtres

¹¹ De la corruption largement présente dans toutes les institutions publiques jusqu'à la fraude fiscale qui paraît assez généralisée et aux comportements individuels de « débrouille » (« *niños listos* ») qui sont valorisés.

¹² Selon une étude du Centre d'études sur la Guatemala (CEG), 85% des homicides sont commis avec des armes à feu.

humains, le trafic de drogues... Les causes et sources de violence sont également des plus diverses et parfois confuses, telles les violences subies par les populations indigènes dans le cadre de conflits sociaux ou environnementaux, les « exécutions extra-judiciaires » et lynchages, ou encore les actes liés au crime organisé et bien sûr les menaces, intimidations et agressions commises pour entraver la recherche et la condamnation des auteurs de crimes dits « politiques ».

Des données d'analyse insuffisantes

Le recueil d'informations concernant ces violences est nettement déficient : les enquêtes de victimisation sont réalisées de façon aléatoire, les statistiques officielles demeurent très parcellaires, l'absence de résolution des crimes¹³ ne permet pas de connaître avec précision le déroulement des faits et leurs motifs. Des efforts ont été réalisés par le PNUD¹⁴, des associations comme IEPADES en lien avec l'Institut National de la Statistique, afin de permettre de mieux documenter ces faits.

Non seulement, peu de données sont produites sur une base régulière, mais elles ne paraissent pas être analysées et croisées avec d'autres sources, telles les informations en provenance des hôpitaux, des écoles ou associations accueillant des victimes. Le renseignement civil (« *intelligence* » en anglais) est perçu également comme très déficient, ne permettant pas d'éclairer valablement les analyses d'activités criminelles. Le poids de l'armée dans ce domaine et de l'usage qu'elle a pu faire des renseignements collectés sur les individus et la société guatémaltèques pèse encore lourdement.

Des concepts à préciser lorsqu'ils sont employés dans le contexte guatémaltèque

Les notions d'approche communautaire, d'engagement de la communauté dans l'action de prévention ou de rôle communautaire de la police sont souvent appréhendées en référence aux *juntas locales de seguridad* et au rôle historique ultra-répressif voire illégal joué par certaines forces de l'ordre au sein des communautés. Le « partenariat » entre la population et la police, ou l'armée lorsqu'elle prend en charge les questions de sécurité civile, renvoie aux violations de droits, aux dénonciations, aux « exécutions extra-judiciaires » et encore aujourd'hui, une profonde méfiance, voire une véritable peur, entoure cette question. Quelque soit l'état exact du rôle joué par les *juntas locales* et par les forces de l'ordre, **cet état de défiance voire les risques réels encourus par les acteurs locaux doivent être pris en compte pour toute action de coopération.** De même, le renforcement des liens entre police et population ne peut être abordé par le seul biais du développement d'une police communautaire comme ce serait envisageable dans d'autres pays.

¹³ Seules 2% des faits dénoncés feraient l'objet d'une poursuite en justice selon l'estimation de la CICIG.

¹⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El costo económico de la violencia en Guatemala*, Guatemala 2006 et *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*, Guatemala 2007.

1.2. Une faible culture de la prévention et la quasi-inexistence de politique publique

Une culture répressive dominante

La conception de la sécurité des populations présentée par nos interlocuteurs demeure dominée par une histoire répressive, un rôle important joué par l'armée et une notion de sécurité qui peine à intégrer pleinement le respect des droits fondamentaux. Au-delà de ce contexte national historique, le Guatemala est aujourd'hui tributaire d'un agenda international, ou « hémisphérique », sur la sécurité qui renforce encore les approches exclusivement punitives. Ainsi, la « guerre aux drogues » et plus récemment l'initiative de Mérida¹⁵ ont laissé peu de place aux politiques de prévention, de réinsertion ou d'assistance aux victimes. De surcroît, elles paraissent conforter une vision nationale très policière, voire militaire de l'action de lutte contre la criminalité.

Paradoxalement, au regard d'une récente histoire extrêmement douloureuse, l'opinion publique serait, face à l'accroissement du nombre d'homicides, à la corruption au sein des institutions et au niveau élevé d'impunité, assez largement en faveur de mesures répressives voire illégales telles la « *limpieza social* » (« social cleansing » - « nettoyage social ») consistant dans le meurtre de personnes soupçonnées de délit sans recourir au système de justice pénale.

Pas de véritable politique publique de prévention malgré les efforts récents

À ce jour, il n'existe pas de politique publique entièrement consacrée à la prévention de la violence ou de la criminalité. Un Conseil National de Sécurité –**Consejo Nacional de Seguridad**– créé en avril 2008, aborde l'ensemble des questions de sécurité : renseignement, sécurité intérieure, sécurité extérieure et protection civile. L'accord adopté le 15 avril 2009, **Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia**, comprenant 101 mesures incluent quelques initiatives de prévention mais se concentre sur le fonctionnement des institutions policières et de la justice¹⁶. Parmi les actions prévues figurent :

- dans le volet « Renforcement institutionnel » : la définition et la mise en œuvre de plans de prévention de la criminalité aux différents niveaux territoriaux, la mise en œuvre de plans pilotes de développement durable dans les zones les plus critiques, la création de centres d'aide aux enfants, adolescents et jeunes délinquants ou à risque,

¹⁵ L'initiative MERIDA prévoit un budget de 1,6 milliards de US\$ pour un programme incluant les composantes suivantes: lutte contre les trafics de drogues, anti-terrorisme et sécurité frontalière, sécurité publique et application de la loi, renforcement institutionnel et primauté du droit. Les actions de prévention sont centrées sur la question des gangs de rue.

¹⁶ L'accord comprend les axes suivants : « *Políticas e institucionalidad para la seguridad* », « *refroma policial* », « *sistema penitenciario* », « *políticas e institucionalidad para la investigación criminal y contra la impunidad* », « *administración de justicia* », « *control de armas* », « *empresas y servicios suplementarios de seguridad* », « *comunicación y participación social* », « *agenda legislativa* » et « *compromisos de acciones en conjunto de los signatorios del acuerdo* ».

- et dans le volet « Participation sociale », l'accord prévoit élaboration de campagnes de sensibilisation contre la violence, ainsi que contre l'usage de drogues et d'alcool.

Une unité pour la prévention communautaire – **Unidad de prevención comunitaria de la violencia** (UPCV) – a récemment été créée au sein du *Ministerio de la Gobernación* et une direction de la prévention du délit – *Dirección de prevención del delito* – existe au sein de la Police Nationale Civile, elle-même dépendante du même ministère. Par ailleurs, le *Vice-ministerio de Apoyo Comunitario* (VAC) est chargé de la promotion de la prévention de la violence à travers le rapprochement de la police et la communauté, sous la forme des *Juntas locales de seguridad* (JLS) qui constituent des unités de patrouilles au niveau local¹⁷. Malgré l'existence de ces différentes structures d'impulsion et de coordination, l'analyse transversale des questions de sécurité et la définition des réponses à y apporter paraît demeurer embryonnaire.

Ainsi, le Conseil National de Sécurité, réunit les ministres chargés de l'intérieur (« *Gobernación* »), de la défense et des affaires étrangères, mais pas ceux en charge de la santé ou de l'éducation. Au niveau local, de récentes initiatives ont permis la création de **commissions de sécurité au sein des conseils de développement**¹⁸. Cependant, le lien entre politiques de prévention et développement urbain et social semble peu articulé. Au-delà de la question de l'éclairage des rues, la mise à disposition des habitants d'espaces publics leur permettant de s' « extraire de leurs maisons qui, par peur de sortir, finissent pas ressembler à des prisons », de se réunir ou de se distraire est soulignée comme une priorité par la totalité des intervenants de terrain¹⁹.

L'absence de politique claire et de *leadership* du gouvernement national est fortement dénoncée par les acteurs rencontrés. Les priorités apparaissent insuffisamment hiérarchisées – comme pour la longue liste des 101 engagements de l'Accord national – et la mise en œuvre effective des réformes législatives est attendue. Les processus en cours de réforme de la justice, du ministère public et de la police ne sont pas perçus comme étant suffisamment soutenus politiquement et institutionnellement. Si la mise en place du nouveau mode de désignation des juges suscite beaucoup d'espoirs pour améliorer la qualité et l'intégrité du système judiciaire, les soupçons de corruption et d'incompétence demeurent nombreux.

¹⁷ L'accord comprend les axes suivants : « *Políticas e institucionalidad para la seguridad* », « *refroma policial* », « *sistema penitenciario* », « *políticas e institucionalidad para la investigación criminal y contra la impunidad* », « *administración de justicia* », « *control de armas* », « *empresas y servicios suplementarios de seguridad* », « *comunicación y participación social* », « *agenda legislativa* » et « *compromisos de acciones en conjunto de los signatarios del acuerdo* ».

¹⁸ La *loi de Conseils de développement urbain et rural* permet la création, au national, régional, départemental, municipal et communautaire, de conseils voués au développement social et l'aménagement territorial. L'ensemble de ces conseils font partie d'un réseau national coordonné par le Président de la République.

¹⁹ Cette approche ne peut se limiter à une seule action sur le bâti (construire des stades ou des parcs, les éclairer), car l'usage civique et pacifique des espaces doit être dans certains lieux « ré-apppris » nécessitant l'intervention de référents, de médiateurs, de membres de la communauté...

Le faible soutien de l'État central aux initiatives locales dans le passé

Des informations recueillies dans le cadre de cette mission, il apparaît que plusieurs initiatives d'actions de prévention à l'échelle locale ont été entreprises dans le passé, certaines soutenues par la coopération internationale, comme le programme financé par USAID dans 15 municipalités de 2003 à 2007. Ces différentes initiatives auraient souffert du manque de soutien de l'État central, de leur isolement et de leur absence d' « institutionnalisation », c'est-à-dire qu'ils seraient restés des programmes ponctuels le plus souvent mis en œuvre à la demande de bailleurs de fonds internationaux, mais n'ayant pas été « ré-appropriés » par les acteurs locaux et nationaux.

Malgré ce contexte, il est flagrant que la question de la prévention et de la sécurité (liée aux actes criminels) fait l'objet d'importantes publications et de nombreux débats au sein de nombreux réseaux et organisations non gouvernementales, ainsi qu'au sein des institutions.

1.3. Des acteurs dont on souligne la faiblesse ou la dispersion

La forte activité de la société civile

Le Guatemala bénéficie d'un nombre important d'organisations non gouvernementales de grande qualité qui agissent dans ce domaine. Leurs approches diffèrent et se complètent selon leurs origines historiques et événementielles : défense des droits humains, protection des droits des peuples autochtones, associations de victimes... Pour certains organismes, une transition s'est opérée depuis une action de combat frontal des pouvoirs publics, vers une culture de défiance absolue et systématique, puis la perspective d'une collaboration vigilante. Cependant, **le positionnement de la société civile à l'égard des autorités institutionnelles demeure un sujet de vif débat.**

Malgré ce contexte et la concurrence qui peut exister entre les structures pour accéder aux financements nécessaires à leurs activités, la présence de cette société civile riche, vivante et crédible constitue un atout sérieux.

La faiblesse des institutions

La faiblesse de l'ensemble des organismes d'État et des pouvoirs locaux est soulignée par tous les intervenants rencontrés et a été au cœur des débats de la communauté internationale dont l'action vise pour une très large part à renforcer ces institutions. Plusieurs éléments sont mentionnés :

- la corruption qui est présentée comme concernant tous les services publics – cet état est reconnu par les autorités, ainsi, l'actuel Ministre de la *Gobernación* a fait de la lutte contre la corruption dans la police l'un des axes de sa politique -,
- le manque de capacité professionnelle des cadres des administrations publiques, particulièrement dans le domaine de la prévention,

- l'instabilité des dirigeants et responsables (en 18 mois, 4 titulaires se sont succédés au Ministère de la *Gobernación*).
- Surtout, le problème fiscal structurel mine toute politique publique. Le taux d'imposition au Guatemala est l'un des plus bas du continent, le recouvrement est très faible et la réforme fiscale envisagée depuis plusieurs années progresse très difficilement au Congrès.

Dans ce contexte, deux dérives sont fréquemment évoquées : le risque d'un retour à un gouvernement autoritaire – risque alimenté par l'exaspération de l'opinion publique et le positionnement politique de certains acteurs - et l'opportunité pour les macro-trafiquants notamment de jouer un rôle de substitution à l'État et de solidarité, particulièrement dans les zones isolées.

L'engagement des Églises

Notre mission ne nous a pas permis de dresser un portrait très approfondi de l'action des différentes Églises en prévention de la violence. En tout état de cause, la publicité faite pour ces actions ne permet pas de les identifier avec facilité. Le manque de lisibilité peut également être lié au contexte de concurrence entre églises traditionnelles et églises évangéliques et au sein de ces dernières.

Des rencontres effectuées et documents analysés, le rôle des Églises, et particulièrement de l'archevêché dans la suite du rapport *Guatemala, Nunca Más*, paraît bien établi dans le domaine de la défense des droits humains et de la promotion d'une culture de la paix, de même que de la lutte contre l'impunité, notamment dans le cadre du suivi de la procédure concernant l'assassinat de Juan GERARDI, par l'Office des droits humains de l'Archevêché (ODHA).

Les actions de terrain en direction des personnes vulnérables, des jeunes à risque ou des prisonniers ou sortants de prison existent, mais nous ont paru parcellaires, cependant, elles s'avèrent essentielles dans des lieux – comme les établissements pénitentiaires- ou des quartiers où peu d'organisations interviennent.

Le secteur privé

Là encore, l'information disponible sur l'engagement d'entreprises ou de regroupements d'agents du secteur commercial est rare. La place des grandes sociétés reste aussi dominée par le contexte historique et leurs représentants ne paraissent pas désireux de jouer un rôle public et actif dans le domaine de la prévention de la violence. Enfin, le marché commercial des armes et de la sécurité privée n'est pas abordé ici.

De ce qu'il nous a été possible d'identifier, il apparaît que des actions ponctuelles sont mises en place qui visent principalement à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes²⁰. Ces engagements semblent néanmoins limités et il ne nous a pas été possible d'identifier une culture de responsabilité sociale corporative plus vaste.

²⁰ Voir notamment les programmes financés par USAID

Une importante présence de la coopération internationale

Les soutiens internationaux relèvent tant des coopérations bilatérales, au premier rang desquels figurent les fonds versés par les États-Unis, l'Espagne, le Canada et la Suède que des programmes multilatéraux des agences onusiennes comme le PNUD ou l'UNESCO, des banques de développement – Banque mondiale et Banque interaméricaine de développement et de l'Union européenne. Ces différents bailleurs de fonds sont régis par des règles de fonctionnement et des priorités propres qui parfois donnent une impression d'éparpillement de leur action. Néanmoins, de réels efforts de coordination sont réalisés au travers de différents comités – réunis soit au niveau des Ambassadeurs, soit des techniciens, et parfois en lien avec la société civile. La coordination est également organisée autour de groupes de travail ou tables de concertation thématiques. Il nous a semblé que la carence de coordination ne portait pas sur la circulation et les échanges d'informations mais sur la difficulté à définir une vision et des stratégies communes. *A contrario*, l'action de la communauté internationale comme le soutien à la CICIG porte ses fruits lorsqu'elle repose sur des objectifs politiques clairs, consensuels et pérennes.

Plusieurs critiques « habituelles » sont formulées : complexité des modes de financement et des règles de gestion, nécessité pour les porteurs de projets de s'adapter au cadre bureaucratique du bailleur de fonds et non inversement, promotion de « modèles » nationaux ou d'agendas propres et méconnaissance des réalités et ressources locales, projets trop courts. La politique majoritaire de soutien au renforcement des institutions et particulièrement à la police est questionnée par plusieurs interlocuteurs non quant à sa finalité mais dans les modalités retenues qui ne tiennent pas suffisamment compte de la spécificité de la situation du Guatemala. Enfin, la brièveté des programmes de financement est dénoncée car elle ne permet pas de mettre en œuvre des actions dans la durée. Le manque d'exigences quant aux résultats à obtenir est également dénoncé et entretient de nombreux discours sur « des millions déversés » dans telle institution ou organisation pour aucun changement. Pour autant, la présence internationale est globalement perçue comme garante de certains processus de changements – réformes législatives et institutionnelles, soutien financier.

Enfin, il faut souligner que les secteurs de la justice et de la sécurité ont été clairement priorisés parmi les nombreux champs de coopération dans le cadre des « déclarations d'Antigua » de mai et novembre 2008 adoptées par le gouvernement du Guatemala et le le « G13 » réunissant les principaux bailleurs de fonds. La priorité a notamment été donnée à la mise en œuvre de l'*Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia*. La référence à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement renvoie au principe selon lequel donateurs et bénéficiaires de l'aide sont tenus pour mutuellement responsables, le respect des engagements pris devant être l'objet d'un suivi public.

Ces enjeux rapidement exposés doivent être pris en compte. De même que doit être pris en considération le calendrier électoral du pays, dans la mesure où la sécurité apparaît de plus en plus nettement comme un enjeu électoral et où la recherche de « résultats tangibles immédiats, c'est-à-dire d'une baisse continue et significative du taux d'homicides, risque de détourner les énergies de la construction durable de politique de préventions. Cependant, le contexte actuel présente également des atouts : la notion d'approche préventive imprègne progressivement les discours et programmes. Le rôle des autorités et acteurs locaux n'est plus totalement occulté par les ministères centraux. Le besoin de suivi des données relatives à la criminalité, si ce n'est à la violence, est souligné de façon assez partagé. Ces éléments de force peuvent servir de socle à toute initiative.

2. LES AXES PROMETTEURS OU À DÉVELOPPER

Il nous paraît évident que l'intervention de l'*Open Society Institute* et de la Fondation Soros Guatemala dans le domaine de la prévention de la violence doit apporter une valeur ajoutée par rapport à la masse de coopérations existantes. Cette valeur ajoutée doit reposer sur les atouts spécifiques de l'OSI et de la FSG concernant leur capacité à dialoguer avec toutes les parties de la société : militants et promoteurs des droits humains, professionnels de terrain, gouvernants, entrepreneurs, organisations religieuses... et la qualité de leur réputation locale comme internationale qui facilite l'accès aux décideurs comme aux organes d'opinion.

Dans le contexte actuel guatémaltèque, deux objectifs principaux pourraient être privilégiés :

- **Faciliter le contrôle démocratique des institutions** chargées de la prévention et de la sécurité par des outils techniques d'information, de concertation et de suivi;
- **Renforcer les capacités de la société civile à agir avec les organes institutionnels** et à faire prendre en compte leurs besoins.

Dans les deux cas, il s'agit d'assurer un soutien aux populations, surtout les plus vulnérables, pour imposer des thèmes et des actions répondant à leurs besoins et pour participer à leurs mises en œuvre et à leur suivi. Pour maximiser l'impact de ces soutiens, il nous paraît préférable **de travailler à partir des structures existantes avec pour objectif d'influer réellement sur leurs champs d'action et leur mode de fonctionnement en soutenant la capacité de la société civile à agir et peser.**

Parmi les multiples possibilités d'action, le soutien aux initiatives locales nous paraît prioritaire. À l'échelle nationale, un rôle d'influence peut être utilement joué. Enfin, nous avons souligné deux thèmes nous paraissant devoir faire l'objet d'une attention soutenue : le soutien aux victimes et les interventions auprès des jeunes les plus en difficulté.

2.1. À l'échelle locale : soutenir la participation citoyenne aux politiques locales de prévention

Le travail au niveau local – le plus souvent municipal, mais aussi à l'échelle d'un quartier ou de plusieurs municipalités– permet de démontrer que les changements sont possibles dans une échéance raisonnable pour les habitants qui en ont le plus besoin. Cette approche présente l'avantage de s'adapter finement aux contextes variés et dans le cas du Guatemala de prendre pleinement en compte la diversité des peuples et des

« cultures de prévention », ainsi que la grande disparité des problèmes de violence entre les localités. De surcroît, un consensus semble se dégager tant au sein des autorités centrales que des organisations non gouvernementales, d'après les entretiens que nous avons conduits, sur la nécessité de développer des politiques locales.

D'après les informations recueillies, certains élus locaux du Guatemala seraient également désireux de s'engager en ce sens, malgré leurs craintes de ne pas disposer des moyens nécessaires, ce qui peut les amener à réclamer du gouvernement central exclusivement des renforts de police ou du matériel de vidéo-surveillance. En effet, lors de notre séjour, le *Consejo Nacional de Seguridad* a réuni autour du Président de la République les maires de plusieurs villes autour de la mise en œuvre de stratégies locales de sécurité et prévention. **L'enjeu du soutien apporté à ces stratégies locales est aussi de diffuser une approche de la prévention de la violence et de la sécurité quotidienne plus large que la seule action de la police.** Les autorités locales disposent de ressources qui peuvent être mobilisées pour favoriser la prévention, comme la gestion et le développement urbains (voirie, règles d'urbanisme lorsqu'elles existent, services de la propreté, des eaux, équipements divers), les services sociaux, les équipements sportifs...

Promouvoir la participation à tous les stades de la politique locale

Chaque étape de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation d'une politique publique peut intégrer une forte participation communautaire, même lorsque ces différents stades sont appréhendés de façon désordonnée, ce qui se produit souvent en réalité. Cela signifie que quand bien même une stratégie manque de méthode ou de moyens, elle peut être « investie » pragmatiquement par les acteurs de la société civile.

L'étape du diagnostic est souvent cruciale car elle permet de définir les besoins des populations. Très souvent, dans le domaine de la prévention, cette étape risque de se réduire à l'énumération des infractions constatées par la police. Si ces chiffres sont nécessaires, ils rendent compte de l'activité des services de police et non de la réalité des problèmes, ni des besoins prioritaires. Dans de nombreux pays et quelques villes, cette image de la situation a été complétée par des enquêtes de victimisation. Celles-ci permettent certes de rendre compte de réalités sous estimées ou mobilisant peu la police. Dans le domaine des violences intra-familiales, ces modes d'investigation sont par exemple très utiles. Néanmoins, leur coût constitue souvent une limite. D'autres outils existent pour favoriser la participation de la communauté au diagnostic, comme par exemple les marches exploratoires qui permettent d'identifier les perceptions précises des habitants d'un quartier tant des espaces ou situations jugées dangereuses que des éléments sécurisants. Ces analyses favorisent une approche plus globale de la prévention en incluant les éléments d'aménagements du territoire ou de fonctionnement des transports publics par exemple. De même, certaines villes ont développé des questionnaires types destinés à des intervenants professionnels visant à recueillir des informations systématiques auprès des populations avec lesquelles ils travaillent. Ces renseignements – totalement anonymes- permettent de suivre les évolutions d'un groupe (par exemple : évolutions des modes de consommations de personnes toxicomanes), de découvrir des problèmes non encore identifiés (par exemple : présence de prostitution dans un quartier), de recueillir des informations que les personnes refusent de transmettre aux autorités (par exemple sur des types de violences, comme les extorsions où les victimes craignent les représailles). L'impact de

ce type de questionnaire est tributaire de la formation des intervenants pour le manier et de la constance avec lequel il est renseigné. D'autres enquêtes auprès des usagers, sondages ou questionnaires à l'occasion de l'inscription à des activités peuvent fournir d'importants éléments de diagnostic. Enfin, la mobilisation de services non directement chargés de la prévention ou de la sécurité fournit des données essentielles, tels les hôpitaux concernant les violences intra-familiales ou les « règlements de comptes » non notifiés à la police, les morgues, les écoles, les enceintes sportives et autres lieux publics ou accueillant du public. Dans de très nombreuses villes d'Amérique latine, et d'ailleurs, la réalisation de **diagnostic local de sécurité** est devenue une pratique courante²¹.

À ce jour, à notre connaissance, existent au Guatemala des initiatives locales d'enquêtes de victimisation et de sondages spécifiques²². Le PNUD a réalisé des enquêtes de victimisation à *Ciudad Guatemala*, IEPADES et l'ICCPG ont réalisé des diagnostics de la capitale et en région. CONAPREVI dispose déjà d'une base de données sur les questions de violences faites aux femmes. Un projet de création d'un observatoire de la violence serait en discussion avec une agence onusienne. Le soutien de l'OSI et de la Fondation pourrait viser à **renforcer les intervenants locaux pour mettre en œuvre les différents outils de diagnostic et leur utilisation dans la durée**.

La constitution de ces « banque de données », souvent nommées « observatoires de la criminalité ou de la violence », peut porter également sur les **ressources mobilisées** (nombre de policiers affectés au secteur, mais aussi nombre d'intervenants sociaux, de lieux de prise en charge de tous types, d'activités proposées etc...) et facilite le **suivi de la mise en œuvre des politiques**²³. Un des enjeux du débat démocratique autour de la prévention concerne bien évidemment le **budget alloué** par les pouvoirs publics à ces actions. Ces données, recueillies systématiquement, constituent un argument important bien souvent très mal documenté.

La collecte des données aboutit – parfois de façon désordonnée- à la définition d'actions. L'enjeu de la participation communautaire à ce stade réside dans la capacité à imposer aux pouvoirs publics un **véritable débat sur les données collectées**. En effet, c'est la confrontation entre ces données – et non leur juxtaposition – qui donnera une image réaliste de la situation et permettra de **dégager un consensus sur les priorités**. Il est fréquent de voir que les priorités initialement identifiées par les services de police (par exemple, la lutte contre les gangs) soient largement amendées à l'issue de la réalisation d'un diagnostic plus complet reposant notamment sur la participation communautaire (par exemple : les violences intra-familiales). Certains types de délinquance sont plus difficilement identifiables pour les services de police et dans certains cas, ceux-ci peuvent avoir tendance à « sur-interpréter » certains signes comme des indices d'une activité criminelle, comme les tatouages ou le mode vestimentaire. La confrontation de ces points de vue, en réalité perpétuelle, s'organise

²¹ Voir CIPC, *recensement des observatoires de la criminalité*, 2009 et *Recueil international de pratiques inspirantes*, 2008.

²² Sondage auprès des usagers de transports publics réalisé par AUTUE par exemple.

²³ De très nombreux exemples existent d'outils de diagnostic et de suivi des politiques locales de prévention et de sécurité. L'objectif ici n'est pas de les lister tous, mais seulement de mentionner la possibilité de mettre en œuvre à faible coût et rapidement des mécanismes favorisant la participation.

généralement dans le cadre **d'instances locales de concertation**. C'est pourquoi, la participation communautaire à ces instances est si importante.

Selon les informations recueillies, certaines localités du Guatemala ont d'ores-et-déjà mis en place des instances spécifiques²⁴, le plus souvent, il s'agit de commissions de sécurité établies au sein des conseils de développement. Il nous a paru que les représentants de la société civile pouvaient à ce stade être confrontés à la difficulté de participer pleinement aux débats et aux DÉCISIONS prises par ces instances. Ces difficultés peuvent être liées dans le meilleur des cas aux naturelles inerties bureaucratiques, parfois à des dysfonctionnements, voire à des oppositions. L'action de l'OSI et de la Fondation pourraient permettre de **rééquilibrer ce rapport de forces** en soutenant les activités des organisations les plus représentatives et en favorisant leur participation aux instances publiques. Le travail depuis l'intérieur des structures lorsqu'il est possible permettrait un ancrage durable. Par ailleurs, cette participation active favoriserait une vision plus globale et intégrée de la prévention, en incluant des éléments concernant par exemple les aménagements urbains, la création d'espaces publics, le soutien aux victimes, la réinsertion dans la communauté des personnes condamnées...

Soutenir les organisations dont l'action a le plus d'impact sur les politiques publiques

Il ne nous a pas été possible de rencontrer les acteurs de plusieurs localités en dehors du département de Guatemala. Il nous a été signalé différentes municipalités engagées dans des stratégies locales de prévention en lien avec des ONG, comme par exemple à Quetzaltenango. De l'analyse des entretiens réalisés, il apparaît que certaines organisations disposent d'ores-et-déjà d'une grande expérience de ces approches²⁵.

Ces organisations disposent d'un important savoir-faire et d'expériences reconnues dans le domaine de **l'action locale** : réalisation de diagnostics de sécurité, formation de responsables locaux, soutien à la participation de la société civile et travail avec les maires, élaboration de manuels... Leurs **connaissances et capacités de recherches** portent très précisément sur la prévention – et pas seulement sur l'ensemble des questions de sécurité – et peuvent être mobilisées en soutien aux initiatives locales ou peut être dans la conduite de projets locaux. Leur rôle exact ne peut bien évidemment pas être défini *a-priori* et ne pourra être précisé que dans le cadre du processus de mise en œuvre du programme de l'OSI et de la Fondation, mais plusieurs perspectives peuvent être envisagées :

- Formation aux outils de diagnostic, aux techniques de participation, à la conduite de projets...
- Diffusion des expériences locales au sein du pays et promotion des initiatives,
- Éventuellement : centralisation et analyse critique des données recueillis dans différents sites dans un rôle d' « observatoire ».

D'autres organisations agissent **directement auprès des populations** et leur action favorise la prise en compte des réalités et besoins des habitants souvent les plus vulnérables qui risquent parfois d'être « oubliés » dans le cadre de la construction administrative et technique des politiques publiques. Deux exemples peuvent être

²⁴ San Marcos, Sololá, Chiquimula.

²⁵ Telles IEPADES, l'ICCPG, SEDEM

mentionnés et seront développés dans les chapitres 3 et 4 du présent rapport. D'une part, les organisations de défense pénale ou de représentation juridique²⁶ favorisent la prise en compte d'intérêts souvent laissés pour compte²⁷ en exerçant des recours au sein du système institutionnel. Leur capacité à « jouer le jeu des institutions », le plus souvent judiciaires, mais pas uniquement, contribue au « rééquilibrage des forces en présence » évoqué ci-dessus.

D'autre part, les organisations intervenant auprès des populations les plus marginalisées, telles par exemple les habitants de quartiers très défavorisés ou isolés, les jeunes « à risque » ou les personnes en voie de réinsertion, doivent être intégrées au processus de construction et de mise en œuvre des politiques locales de sécurité. Nous avons évoqué la difficulté à établir une relation de travail confiante et productive avec les autorités publiques. Ces difficultés ne doivent pas conduire à exclure ces acteurs essentiels et la Fondation Soros peut jouer un rôle à ce titre d'intermédiaire et de garant ou à tout le moins de vigilance.

Enfin, toute action à l'échelle locale nous paraît devoir inclure deux éléments additionnels. **Les médias** ne peuvent être ignorés dans le cadre de l'élaboration et du suivi de politiques locales de prévention, eu égard à leur impact sur le débat et les perceptions²⁸. Les organisations diffusant des informations dites « alternatives » peuvent utilement concourir à la stratégie décrite ci-dessus tant à l'étape du diagnostic que de la mise en œuvre et de l'évaluation. Par ailleurs, il est largement admis²⁹ que la réussite des stratégies locales de prévention est largement conditionnée par l'engagement du Maire. Ici encore, la notoriété de la Fondation Soros peut être mise à profit pour inciter fortement les **élus locaux** à investir en prévention.

En résumé, l'initiative de l'OSI et de la Fondation pourrait viser à soutenir la conception et la mise en œuvre de stratégies locales de prévention dans quelques municipalités sélectionnées et plus spécifiquement :

- favoriser la réalisation et la pérennité de diagnostics locaux de sécurité pluralistes en finançant des outils « alternatifs » de diagnostic : enquêtes de victimisation, marches exploratoires, sondages, questionnaires...
- soutenir les organisations représentatives des populations les plus vulnérables pour leur permettre d'accéder aux instances de concertation et de s'y faire entendre;
- soutenir les organismes capables de renforcer les capacités des différents acteurs locaux par la formation, la création de guides, manuels etc...

²⁶ Telle l'association des avocats mayas

²⁷ Nous ne faisons pas ici référence à la défense d'individus ou groupes dominants socialement politiquement ou économiquement, mais à l'intérêt de soutenir certaines personnes ou groupes vulnérables par des méthodes juridiques et judiciaires.

²⁸ Voir notamment : *Médias, prévention de la criminalité et sécurité urbaine : analyse succincte de l'influence des médias et pistes de réflexion*, CIPC, 2008

²⁹ Cette affirmation repose tant sur notre expérience internationale que sur les entretiens conduits au Guatemala

2.2. À l'échelle nationale : favoriser l'émergence d'orientations claires et d'une volonté politique soutenue

Depuis la signature des accords de paix, de très nombreuses réformes ont été entreprises pour renforcer l'État de droit et lutter contre la criminalité. Cependant, les analyses conceptuelles relatives à la prévention, de même que les plans d'actions et politiques publiques qui y sont consacrés demeurent limités. Au-delà du soutien à la réflexion et à la recherche dans ce domaine, il nous paraît prioritaire que l'OSI et la Fondation favorisent la pluralité du débat national et exercent une pression aidante mais exigeante quant à l'action des pouvoirs publics en ce domaine.

Un débat national pluraliste

Plusieurs personnes rencontrées ont insisté sur la nécessité au Guatemala d'un **changement des mentalités** sur la prévention et sur leurs attentes à l'égard de la Fondation Soros qui « ne devrait pas seulement accompagner la mise en œuvre de projets, mais aussi aider à la construction de la citoyenneté en générant une culture de la prévention ».

Comme nous l'avons indiqué, la prévention n'est pas précisément définie et ne constitue pas vraiment une priorité. Les analyses paraissent être effectuées dans les différents cercles du gouvernement, de la société civile ou de l'université de façon un peu cloisonnées. Ici encore, la confrontation des différents points de vue permettrait d'accélérer la réflexion et de promouvoir une culture, non pas homogène, mais plus consensuelle de la prévention. Au niveau national, l'organisation de débats réunissant les acteurs clés et influents de ces différents cercles permettrait également d'identifier des axes prioritaires d'action et des objectifs communs, dans un souci de convergence ne portant pas préjudice à la diversité des opinions et analyses.

Dans ce cadre, la **présentation d'expériences internationales ciblées** peut être utile, dans la mesure où elle offre la possibilité d'échanger en dehors du contexte et des rigidités nationales, liées par exemple au positionnement et à l'agenda politiques, à la culture des organisations etc... De même, des visites d'études ponctuelles ou la participation à des événements internationaux peuvent favoriser l'évolution des conceptions. L'enjeu ici réside dans l'inscription de ce type d'échanges internationaux dans le cadre d'une démarche structurée au niveau national. Par exemple, la mise en œuvre de l'*Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia* qui comprend 101 propositions pourrait faire l'objet de débats ouverts incitant le gouvernement et ses partenaires à identifier un nombre limité de priorités pour lesquelles des savoir-faire et connaissances seraient recherchés à l'étranger. Les échanges internationaux fructueux reposent sur une analyse des besoins précise. Cette analyse peut être conduite dans le cadre de débats organisés ou soutenus par la Fondation Soros. Enfin, les leçons apprises d'expériences locales de prévention viendraient renforcer les initiatives guatémaltèques et démontrer que « les choses sont possibles ».

Enfin, la Fondation peut également, sous réserve de ses ressources, agir en qualité de « **point focal** » pouvant relayer les demandes d'informations ou de contacts tant au sein du pays qu'à l'échelle internationale en s'appuyant notamment sur les réseaux déjà existants³⁰. Ces échanges d'information peuvent porter sur les pratiques et politiques inspirantes identifiées dans d'autres villes ou pays, les programmes de formations existants, les recherches ou rapports publiés, les outils (manuels, guides, modèles types) existants...

Un suivi exigeant des initiatives gouvernementales

Le renforcement des institutions du Guatemala est quasi-unanimement admis comme nécessaire. Toutefois, les modalités de soutien peuvent être débattues et la fondation Soros peut jouer un rôle distinct de celui des autres bailleurs de fonds. Comme c'est le cas à l'échelle locale, ce soutien peut consister à renforcer les capacités de débat démocratique, influencer les décideurs et assurer le suivi des décisions prises, plutôt que de financer directement les structures étatiques.

Plusieurs éléments nécessitant une vigilance particulière peuvent être mentionnés :

- la vision globale de la sécurité au niveau gouvernementale qui semble très limitée aux ministères de « la loi et de l'ordre » et n'intègre pas les partenaires non gouvernementaux dans les débats³¹;
- L'articulation et la coordination entre les différentes politiques publiques intervenant en prévention³²; en ce sens, l'exemple de CONAPREVI pourrait être pris en compte;
- les priorités budgétaires qui seront déterminées : si le renforcement de la Police Nationale Civile constitue une priorité justifiée, il faut s'interroger sur sa « rentabilité » : comment assurer l'intégrité des nouveaux arrivants dans le contexte actuel ?, comment dégager les moyens nécessaires à leur formation technique ?, comment mener une réforme d'ampleur nationale quand il apparaît nécessaire de concentrer les moyens sur quelques localités ?
- les ressources affectées à la prévention tant aux niveaux national que local : à notre connaissance, le Guatemala ne dispose pas d'un plan financier en la matière³³.
- La prise en compte de la diversité des types de violence et de la diversité des modes de résolution des conflits notamment au sein des peuples indigènes;

³⁰ À l'échelle nationale, les organisations et personnes rencontrées; à l'échelle internationale, quelques réseaux, dont le CIPC, FLACSO, le CESC jouent ce rôle.

³¹ Ainsi, par exemple, plusieurs pays ont créé des Conseils nationaux de Sécurité élargis aux ministères sociaux, de l'éducation, de la santé, du développement urbain... et des représentants d'élus locaux, d'ONG etc...

³² Par exemple, le programme de santé mentale du Ministère de la santé du Guatemala paraît répondre à des besoins essentiels des victimes de la violence, mais semble peu pris en compte dans la réflexion nationale.

³³ Certains pays ont imaginé, bien que de manière limitée, des mécanismes permettant d'affecter automatiquement des recettes fiscales aux programmes de prévention ou d'aide aux victimes. Par exemple : affectation des produits tirés des saisies criminelles, prélèvement sur les assurances...

Par une action de **dialogue continu avec les instances publiques**, de même que le soutien aux organisations capables de promouvoir ces différentes approches, la Fondation serait à même de favoriser un suivi dans la durée.

En résumé, l'initiative de l'OSI et de la Fondation pourrait utilement créer au niveau national une sorte de « carrefour (*hub*) de la prévention de la violence » qui organiserait :

- des séminaires nationaux,
- des échanges internationaux et visites d'études ciblées à l'étranger,
- des études,
- un dialogue de haut niveau avec les dirigeants du Guatemala en charge des réformes,

sur les approches devant être priorisées en prévention au Guatemala (approche pluraliste, locale, prise en compte des réalités autochtones, coordination entre institutions, affectation des ressources budgétaires nécessaires).

Ces travaux seraient également alimentés par les résultats des initiatives locales qui elles mêmes bénéficieraient des réflexions nationales et internationales.

Tant à l'échelle locale qu'au niveau national, deux sujets nous paraissent devoir faire l'objet d'une plus grande attention.

2.3. Combattre l'impunité en soutenant les victimes et en documentant systématiquement les faits de violence

La lutte contre l'impunité constitue une priorité absolue au Guatemala et elle peut emprunter différentes voies. Très majoritairement, les autorités nationales et la communauté internationale mettent l'accent sur le renforcement des capacités des enquêteurs criminels, des poursuivants et des juges, tant il est vrai qu'aucun auteur ne peut être identifié, poursuivi et condamné si ces acteurs sont trop faibles. L'impunité et ses conséquences sur la société (peur, atomisation, intolérance notamment) peut également être combattue en renforçant les capacités des victimes dans plusieurs directions :

- capacité à agir en justice, individuellement ou collectivement;
- capacité à faire connaître, ou reconnaître, les faits dont elles sont victimes et à en conserver la mémoire;
- capacité à mobiliser la solidarité de la communauté et de l'État.

L'action à l'égard des institutions

Les enjeux de la dénonciation de faits de violence ont déjà été évoqués et notre proposition ici ne porte pas sur la mise en place de numéros d'appel anonymes dont l'efficacité est largement tributaire de la qualité et de l'intégrité des services de police.

Malgré les dangers encourus et les multiples obstacles procéduraux, l'action judiciaire demeure symbolique de la capacité des individus et de la société à faire respecter ses droits, comme le montrent les actions encore en cours, courageusement portées par la Fondation Myrna Mack ou l'Office des droits humains de l'archevêché et d'autres.

D'autres organisations agissent également pour **introduire des recours judiciaires et soutenir juridiquement les personnes ou groupes** dans leurs démarches à l'égard des institutions. L'accès à la justice repose grandement sur la possibilité d'être conseillé, orienté dans le dédale administratif et juridique et défendu. Mais, au-delà du cas particulier, ces actions permettent de **mettre à jour des dysfonctionnements institutionnels**, de faire émerger des problématiques méconnues, de générer la solidarité.

Le soutien à ces organisations, mais surtout la rupture de leur isolement sont importants. L'exigence à l'égard des pouvoirs publics en matière pénale repose largement sur le vote de réformes fondamentales et leur mise en œuvre. Cette exigence peut également reposer sur des actions précises, des cas d'espèces qui exercent une pression sur le fonctionnement quotidien de la police et de la justice et ont un impact direct sur la situation des personnes. La force de ce type d'actions réside bien évidemment dans la visibilité collective et nationale qui peut leur être donnée. Ces actions renforcent également les initiatives étatiques d'attention aux victimes, comme celles adoptées récemment au Guatemala, dans le cadre des *redes de derivacion* auxquels participent notamment le Ministère Public, l'*Instituto de Defensa Publica Penal*, la Police, ainsi que les ministères de la santé et de l'éducation

Le recueil systématique d'informations

En amont, nous avons souligné la difficulté de connaître avec précision les circonstances et motifs des nombreux actes de violence en raison du faible taux d'élucidation. La documentation de ces faits ne vise pas seulement à permettre un travail d'enquête pénale, mais aussi à soutenir les victimes et à mieux appréhender les « dynamiques » de la violence. Le travail remarquable accompli en ce sens par la REMHI en recueillant systématiquement les témoignages des populations opprimées a visé aussi à établir une vérité historique, restituer leur dignité aux victimes, identifier les actions à conduire pour l'avenir. S'il n'est pas envisageable de promouvoir un travail de documentation à cette échelle, les initiatives plus ponctuelles en ce sens pourraient être promues et encouragées.

Ainsi, il est frappant de constater que des phénomènes aussi graves que les assassinats de femmes, les meurtres des chauffeurs de bus de la capitale, certaines morts de jeunes suspectés d'appartenir à des gangs et bien des violences commises en région sont globalement peu expliquées. Des suspicions et schémas d'explication existent, mais sans grande précision. Une analyse systématique, non nominative, permettrait d'identifier plus précisément des leviers sur lesquels agir. Actuellement, un crime imputé « au crime organisé » ne permet d'imaginer aucune initiative raisonnable ou crédible. La précision des circonstances, l'analyse des faits en détails, sans viser à constituer une enquête peut redonner aux acteurs une marge d'action. Par exemple, l'analyse peut identifier un lien particulier entre des victimes et éviter la reproduction du facteur de risque; plus globalement, l'étude systématique du traitement des meurtres de femmes par les journaux conduite par CERIGUA a permis de les sensibiliser sur le manque de dignité accordée aux victimes dans le traitement de l'information. Les

violences commises en prison sont également très mal connues et des techniques de documentation systématique pourraient être mises en place sans mettre en danger la sécurité de témoins dans la mesure où dans un premier temps l'objectif ne serait pas prioritairement de déclencher des poursuites pénales, mais d'identifier les protections que l'institution pourrait ou devrait apporter.

La mise en œuvre de ce type d'actions au Guatemala représente un défi immense en raison de la faiblesse des institutions. Cependant, des initiatives existent déjà, elles bénéficieraient d'être reliées et valorisées, voire étendues et démultipliées. Dans ce processus, le rôle de la Fondation Soros pourrait être d'autant plus efficace qu'elle favoriserait la coopération avec les structures publiques pour développer tant les dispositifs d'aide aux victimes que de documentation de la violence. Bien évidemment, les centres de recherche universitaires trouveraient là un champ d'action bien adapté à leurs compétences.

En résumé, un soutien pourrait être plus systématiquement apporté aux acteurs qui :

- favorisent le recensement et l'analyse des informations concernant les violences,
- apportent un soutien juridique et judiciaire aux victimes les plus vulnérables.

Là encore, la Fondation pourra jouer un rôle déterminant de circulation et valorisation d'informations et d'analyses souvent réprimées (fonction de « hub ») et de mise en œuvre concrète dans le cadre des initiatives locales.

2.4. Développer les interventions auprès des jeunes les plus en difficulté

La population guatémaltèque est jeune³⁴ et les jeunes sont les principales victimes de la violence, de même que les principaux auteurs identifiés. L'importance de l'action auprès des jeunes a été relevée par de nombreux acteurs rencontrés et rejoint les enjeux actuels du besoin de créer une culture de la paix et de générer des « changements de mentalité ».

Cibler les jeunes les plus en difficulté

Le rôle de l'éducation, tant au sein du giron familial que dans le cadre scolaire, est largement reconnu, à l'échelle internationale et au Guatemala, comme un facteur essentiel de protection. Parmi tous les éléments caractérisant le cadre de développement de l'enfant, l'environnement affectif est généralement identifié comme le plus déterminant. Lors de nos entretiens, le rôle des pères a été soulevé à de nombreuses reprises, particulièrement, la responsabilité des hommes « qui font des

³⁴ Le taux de la population ayant entre 15 et 29 ans est estimée à 28% (Annuaire Statistique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes – CEPALC, 2008).

enfants à droite à gauche et ne s'en occupent pas ». De même, l'émigration vers les États-Unis de nombreux parents privent les enfants de leur environnement familial. La carence affective vécue par des enfants non désirés ou peu entourés est fréquemment identifiée comme un facteur important de risque – risque de commettre des activités criminelles violentes tout comme d'être victime particulièrement en raison de la faiblesse de l'estime de soi. Les parcours de vie des jeunes victimes ou auteurs de violence confirment les intervenants dans ces analyses largement documentées par la recherche. Ainsi, certains pays mettent l'accent sur l'accès à l'éducation pour tous et la prévention précoce, par exemple par le biais de programmes de visites post-natales. Si ces mesures paraissent essentielles, il nous semble qu'elles ne peuvent constituer le cœur de l'action de la Fondation Soros au Guatemala, en raison de l'ampleur des investissements à réaliser³⁵, mais surtout parce qu'il est nécessaire de porter également attention aux jeunes qui rencontrent actuellement les plus grandes difficultés et alimentent et subissent le climat de violence.

Ce soutien peut d'ailleurs largement prendre appui sur des dispositifs plus « généraux ». Par exemple, le programme *Escuelas abiertas* du Guatemala est ouvert à tous les jeunes et fréquenté majoritairement par les moins de 16 ans. La participation des jeunes les moins intégrés à ce type de programme peut être favorisée par la coopération avec des associations plus spécialisées, comme CEIBA ou APREDE.

Faciliter le travail de ces intervenants

Le terme intervenants de « première ligne » est souvent utilisé pour décrire ceux qui sont au contact des populations les plus difficiles, personnes vivant dans la rue, toxicomanes ou alcooliques, personnes violentes, sortants de prison, personnes très dés-insérées. Cette « clientèle » est rejointe plus largement par un travail de rue que dans le cadre d'espaces pré-déterminés. Réussir à maintenir un contact, à établir un lien de confiance, à orienter vers des structures d'aide et de réinsertion, à stabiliser dans la durée constituent autant d'enjeux du travail de première ligne. C'est pourquoi, l'action de ces intervenants entre si souvent en tension avec l'action de la police, voire de certains acteurs sociaux plus « conventionnels ».

Leur rôle est crucial car ils permettent d'éviter une rupture complète entre différentes parties de la société et constituent quasiment les seuls acteurs capables d'aller au-devant des personnes les plus exclues. Les expériences de ce type de travail qu'il nous a été possible de connaître lors de notre mission étaient conduites soit par des ONG, comme CEIBA et APREDE, soit par des églises évangéliques intervenant dans les quartiers ou en prison.

Ces intervenants présentent parfois une certaine fragilité liée aux exigences de leur mission ou à leurs parcours personnels. La Fondation Soros peut ici encore favoriser les ponts entre différents types d'acteurs et mieux faire connaître le travail auprès des jeunes les plus en difficulté, de même que leur faire bénéficier de programmes de professionnalisation. La reconnaissance de l'importance de ce rôle par l'État comme par les autres partenaires permettrait de pérenniser certaines actions.

³⁵ La scolarité est obligatoire, mais la vétusté et la surcharge des classes sont souvent soulignées.

Promouvoir une politique publique et des actions de réhabilitation

Le travail social au sein des prisons, la préparation à la sortie, la réinsertion, le développement de peines alternatives à l'incarcération et le suivi post-sentenciel paraissent très délaissés tant dans les programmes gouvernementaux que par la coopération internationale. Bien souvent, les discours à ce sujet sont empreints de fatalisme face à l'ampleur de la tâche à accomplir : « il faudrait reconstruire toutes les prisons », « le crime organisé a pris le contrôle des établissements », « comment réinsérer les personnes condamnées quand il n'y a pas de travail »...

Il est clair qu'aucune coopération ne peut espérer régler la question dont la complexité est liée à tous les éléments précédemment évoqués dont l'impunité, la corruption, le développement des activités criminelles en réseau... qui prennent une dimension encore accrue dans l'univers –plus ou moins – clos des prisons. Cependant, les initiatives prises par exemple avec le soutien d'USAID visant à l'effacement des tatouages qui stigmatisent les personnes comme « membres de gang » et rendent difficile leur réinsertion constituent certainement une réponse concrète et utile³⁶. Les tentatives de réinsertion professionnelle entreprises par des sociétés privées ont rencontré certaines difficultés.

S'il n'appartient sans doute pas à la Fondation Soros de s'engager dans le même type d'action, la préoccupation à l'égard de la réinsertion portait être soutenue au travers :

- d'une part des stratégies locales de prévention : en fonction des ressources et motivations des acteurs des différentes municipalités, des programmes simples mais démontrant leur efficacité peuvent être soutenus, tels les mesures pénales évitant l'incarcération (travail pour la collectivité, réparation...), les parcours de réinsertion mobilisant les acteurs éducatifs et professionnels ou encore des coopérations avec le secteur de la santé mentale par exemple;
- d'autre part, au travers de la mobilisation nationale : le thème de la réinsertion et les possibilités d'actions concrètes pourrait être largement promu dans le cadre des débats organisés ou soutenus par la Fondation Soros.

En résumé, la Fondation pourrait contribuer à mettre en lumière les « oubliés de la prévention » - personnes très en marge de la société, prisonniers, personnes très déstabilisées... L'action peut être développée dans différentes directions :

- soutien aux organismes qui entrent en contact direct avec ces personnes;
- promotion d'initiatives locales mobilisant les ressources des municipalités (par exemple : aide sociale, insertion par le sport...) et du secteur privé (emploi, formation);
- intégration du thème de la réinsertion dans les débats nationaux sur la prévention et la sécurité.

³⁶ Les programmes d'effacement des tatouages sont également très développés au Salvador

Les différents axes proposés ne doivent pas s'examiner isolément; les actions peuvent se croiser et se renforcer mutuellement. Elles peuvent également alimenter d'autres initiatives. Ainsi, par exemple, la collecte des informations, leur analyse et leur compilation peuvent soutenir et bonifier les tentatives de création d'un observatoire national de la violence. Le succès d'une nouvelle impulsion ou orientation donnée par l'OSI et la Fondation Soros Guatemala dans le domaine de la prévention de la violence repose aussi largement sur la méthodologie mise en œuvre pour son élaboration, sa mise en œuvre et son suivi.

3. MÉTHODES DE TRAVAIL SUGGÉRÉES

La pertinence de l'intervention de l'OSI et de la Fondation Soros sur ce thème au Guatemala pourrait être recherchée au regard de la **capacité à générer de véritables changements perceptibles par la population**, sur une échelle géographique ou dans un champ thématique réduits. Dans cet objectif, nous suggérons certains modes de travail et d'organisation.

3.1. Le suivi des projets locaux sous la forme d'une évaluation-action

Les objectifs

L'« évaluation-action » telle que nous l'entendons se distingue des différentes finalités d'évaluation destinées à rendre compte aux bailleurs de fonds de l'utilisation de leur financement ou à vérifier le respect des procédures administratives. Il ne s'agit pas non plus de mesurer les résultats d'un programme à l'issue de sa mise en œuvre, mais de bénéficier d'un **suivi et de rétro-action tout au cours de la mise en œuvre du projet**. La finalité de l'« évaluation-action » est de soutenir les acteurs chargés de la mise en œuvre du programme, de rectifier en cours de route les éléments défailants et d'apprécier les résultats au regard de leur contexte. Il s'agit d'une évaluation rigoureuse et exigeante, mais bienveillante, destinée à faire progresser les projets et leurs porteurs.

Une telle mesure « libère » les personnes chargées de la mise en œuvre du programme d'une charge qu'elles n'ont bien souvent pas le temps d'exercer, elle évite de recourir à des évaluations pré-formatées ou uniquement destinées à évaluer l'usage des fonds et crée un ensemble de connaissances très détaillé et utile pour les autres expériences locales et pour les programmes nationaux.

Les modalités

Dans l'hypothèse d'un programme portant sur plusieurs localités (5 à 8), l'évaluation-action nécessiterait au moins l'affectation d'une personne à temps plein, qualifiée non seulement en technique d'évaluation, mais surtout ayant une connaissance approfondie des stratégies locales de prévention de la violence.

Le plan d'évaluation à établir en accord avec les partenaires locaux comprendra notamment :

- un recueil d'informations relatives au processus du projet : par exemple : réunions des commissions de sécurité, membres participant, budgets affectés...
- une analyse qualitative des modalités de coordination et de concertation;
- la construction d'indicateurs de résultats portant par exemple sur la qualité des modalités de participation citoyenne aux instances de décision locales, l'efficacité des mesures mises en œuvre... Ces indicateurs peuvent s'inspirer d'outils existants mais devront être adaptés aux ressources et au contexte local.

L'évaluateur est chargé de présenter à intervalle régulier (une fois par mois ou tous les deux mois) ses analyses et conclusions afin d'envisager des adaptations du programme ou... des indicateurs ! L'analyse porte sur la réalité des changements obtenus et sur les besoins d'amélioration du programme. Les comptes rendus au bailleur de fonds et gestionnaire doivent être plus espacés et destinés à présenter des propositions d'amélioration du projet. Cette évaluation vise à renforcer le projet par son évolution continue, la durée et le financement du projet doivent donc être certains et stables, sauf difficulté majeure.

L'évaluateur peut également susciter des partenariats, avec des universités par exemple pour renforcer ses capacités d'analyse. Il peut être aidé ici encore par la connaissance d'autres expériences locales et d'exemples internationaux. Un des enjeux de la réussite de ce type de projet réside aussi dans la capacité à les faire connaître et à valoriser leurs résultats positifs. Il importe donc que l'évaluateur puisse bénéficier d'un positionnement et d'un soutien stratégique, notamment à l'égard des décideurs.

Enfin, ce type d'évaluation peut permettre de souligner et faire connaître ce qui se fait sur le terrain et non seulement d'appliquer des programmes décidés « en-haut ». L'identification des savoir-faire et habiletés locales joue un rôle essentiel pour **favoriser la créativité et l'innovation**.

3.2. Influence et vigilance à l'échelle nationale

Objectifs

Comme nous l'avons mentionné aux précédentes sections, les objectifs en ce domaine sont :

- Ré-équilibrer le rapport de forces entre instances publiques et société civile, autorités centrales et locales de même qu'au profit des peuples indigènes et groupes les plus vulnérables;

- Promouvoir les approches en prévention, générer une culture de la prévention en faisant évoluer les « paradigmes de la sécurité »;
- et exercer une forme de surveillance sur l'évolution des politiques publiques et leur mise en œuvre.

Ce rôle représente une forme de responsabilité de l'OSI et de la Fondation Soros à l'égard des « contreparties » mobilisés dans le cadre de ses programmes.

Modalités

3 modes d'action paraissent pouvoir être privilégiés. **L'organisation de débats, séminaires, rencontres** ciblées a été évoquée et est d'ores-et-déjà réalisé avec succès par la Fondation³⁷. Ils pourraient être définis autour des notions plus spécifiques de prévention de la violence. Dans le même ordre d'idées, la publication d'études et d'actes de rencontres contribuent à la progression des connaissances et d'une culture de la prévention.

Les **entretiens à haut niveau** pourraient être développés avec les représentants politiques gouvernementaux – Présidence de la République, Ministres-, les hauts dirigeants administratifs et judiciaires, de même que les élus locaux, les membres du Congrès etc... Ce type d'entretien, comme le pratiquent par exemple les Ambassadeurs, permet d'identifier directement les priorités institutionnelles de ses instances et de promouvoir, de manifester sa préoccupation à l'égard d'une politique publique ou d'un dysfonctionnement constaté et de promouvoir des conceptions et des idées. Si la Fondation et l'OSI ne disposent bien évidemment pas de l'assise institutionnelle d'une organisation onusienne ou d'un gouvernement, ils bénéficient semble-t-il d'une légitimité suffisante pour mener un tel « travail d'influence ».

Enfin, il nous paraît indispensable de définir une **stratégie de communication** à l'appui de tout programme. Cette stratégie est nécessaire pour soutenir toutes les dimensions de l'action :

- faire connaître les réalités de terrain vécues à travers le pays et « rendre public ce que les gens vivent »;
- créer les occasions de débat pour faire progresser la prévention;
- valoriser les pratiques efficaces et démontrer l'intérêt de l'approche préventive.

Bien qu'il soit très utile de s'inspirer des actions de communication entreprises par des organisations non gouvernementales militantes qui ont démontré leur savoir faire en la matière, la stratégie proposée ici vise à influencer, promouvoir et protéger plus que dénoncer. **Bien que mentionnée *in-fine* cette stratégie nous paraît conditionner une bonne partie des résultats des actions et nécessiterait une réflexion et analyse plus approfondie qui pourrait être développée lors des prochaines étapes de l'élaboration de l'initiative de l'OSI et de la Fondation.**

Pour ces 3 modalités d'action, il est opportun d'envisager des interventions à tous les niveaux de l'organisation : chargé de projet, gestionnaire de programme, dirigeant à Guatemala, dirigeant à Washington...

³⁷ Voir notamment le dernier *Seminario Internacional : Enfoque Sistémico de la Política nacional de Seguridad en Guatemala*, Ciudad Guatemala, 7 et 8 juillet 2009

3.3. Une approche opportuniste de la coordination entre bailleurs de fonds

Objectifs

La coordination entre bailleurs de fonds et au sein d'une même organisation est complexe et tributaire de nombre d'impératifs politiques et stratégiques pas forcément reliés aux contenus de coopération. Il ne semble pas pertinent d'espérer faire coïncider les différents agendas sur un même projet. Envisager une telle démarche comme le point de départ du programme de l'OSI et de la Fondation risquerait de mobiliser de nombreuses énergies pour des discussions portant exclusivement sur le « format » de l'action de coopération (durée, modes de financement, gestion, partage des tâches entre bailleurs...). Un des reproches fréquemment adressé à la coopération internationale, au Guatemala et ailleurs, est justement que le temps et l'énergie consacré à la définition du projet l'emportent parfois sur ceux consacrés à sa mise en application.

Plutôt que d'imaginer un vaste « programme cadre » autour de la prévention de la violence réunissant une pluralité de financeurs, un examen minutieux de leurs politiques et des échanges approfondis avec chacun d'entre eux permettraient de saisir les occasions existantes et de renforcer les convergences.

Ainsi, les échanges portant sur les actions engagées –et non sur les généralement innombrables projets ou idées à développer - permettent de **générer un débat qui se concentre plus sur le contenu**. Partager entre bailleurs des connaissances précises sur la situation de la violence et les initiatives réussies favorise sans doute plus la coordination des actions qui peuvent ensuite être développées selon les calendriers et contraintes propres à chacun.

La promotion d'une culture de la prévention reposant sur des **analyses transversales** peut conduire à établir des ponts avec les initiatives de *l'Open Society Institute* sur les médias, la gouvernance ou les jeunes. Ces convergences ne nous paraissent pas devoir être recherchées *a priori* mais plutôt dans le cadre d'actions précises mises en œuvre. Il en est de même pour les autres bailleurs de fonds.

Modalités

À l'échelle nationale, la coordination entre bailleurs fait l'objet de nombreuses attentions et procédures que la Fondation doit identifier pour espérer participer et intervenir au moment adéquat. Pour autant, des contacts individualisés peuvent parfois être privilégiés. La réactualisation des connaissances des coopérations en cours ou en projet nécessite un travail perpétuel et des contacts permanents. La présentation par la Fondation de ses initiatives aux autres bailleurs de fonds permet d'attirer leur attention, de promouvoir ses approches et d'envisager des convergences.

Localement, la connaissance des projets est généralement plus aisée et la mutualisation des moyens ou l'harmonisation des projets peut être réalisée dans le cadre des structures de concertation.

3.4. Le suivi et l'organisation interne

Selon notre compréhension et connaissance des objectifs de l'OSI et de la Fondation, la présente mission est destinée à alimenter la réflexion en vue de la définition et de la mise en œuvre d'un projet d'envergure de prévention de la violence au Guatemala. C'est pourquoi, nous avons retenu l'hypothèse d'un **projet pluri-annuel de 5 ans au moins**, toute durée inférieure étant, nous semble-t-il, assez incompatible avec les ambitions affichées. Dans ce contexte, certains éléments d'organisation interne peuvent être soulignés, bien qu'il soit trop tôt pour envisager en détail toutes les modalités.

Objectifs

L'organisation interne doit permettre :

- d'élaborer un projet adapté aux enjeux et ressources locales, répondant, ou faisant émerger, les besoins des populations, notamment les plus vulnérables;
- de suivre et réviser le projet en vue d'obtenir des résultats concluants;
- de garantir l'enracinement des actions entreprises qui auront porté des fruits;
- de diffuser les leçons apprises de ce projet.

Modalités

L'élaboration et le lancement du projet devrait mobiliser un **large cercle de partenaires** afin de répondre aux exigences de participation et de publicité nécessaires à ce type de projet. Ces partenaires sont tous ceux qui peuvent jouer un rôle en prévention de la violence au Guatemala, tant à l'échelle nationale que locale. Leur implication spécifique dans la mise en œuvre du projet ne sera pas égale, mais leur mobilisation et leur consultation est indispensable.

Il nous semble que la désignation d'un **directeur de projet** au sein de la Fondation et de l'OSI devrait intervenir avant la concertation avec les partenaires. Celui-ci sera chargé d'animer la réflexion de fond sur les actions et étapes de réalisation du projet. La désignation de l'**évaluateur-acteur** devrait intervenir concomitamment.

Le **choix des sites d'intervention** pour l'action locale pourra s'inspirer de différents critères, comme la présence de programmes déjà soutenus par la Fondation, mais il conviendra là aussi de privilégier les sites – parmi les localités rencontrant les problèmes les plus graves- disposant de ressources (qualité des personnes, nombre des ONG...) et d'engagements politiques solides afin de démontrer que le changement est possible.

Il est suggéré de mettre en place un **comité conseil** qui serait chargé de débattre de la stratégie d'ensemble. Il pourrait comprendre des personnalités – nationales mais aussi internationales- choisies à titre individuel pour leur capacité créative et leurs connaissances et qui devrait garantir la pluralité des points de vue.

Par sa diversité, le comité renforcerait l'OSI et la Fondation dans leurs capacités :

- de veille et de vigilance;
- d'approche pluri-disciplinaire et partenariale;
- de diffusion et d'influence.

Ce comité devra se distinguer des contreparties avec lesquelles travaillent la Fondation et engager les membres sur une base personnelle.

Comme indiqué précédemment, le **soutien des réseaux internationaux ou régionaux spécialisés** pourrait être utilement recherché pour contribuer aux débats sur la conception de la prévention, faire connaître les évolutions de la prévention dans le monde ou la région, et mettre à disposition leurs capacités d'assistance technique pointue sur les sujets qui auront été identifiés prioritairement : sessions de formation, accompagnement dans la mise en place d'outils, renforcement professionnel...

Ces différentes suggestions demeurent parcellaires à ce stade de la démarche et ne pourront être précisées que dans le cadre d'échanges avec les commanditaires. Elles mettent néanmoins l'accent sur l'importance du processus dans la réussite du projet.

CONCLUSION

Une des difficultés majeures de la situation du Guatemala réside dans la profonde défiance à l'égard des institutions, qui trouve ses explications non seulement dans l'histoire mais malheureusement aussi dans l'actualité. La culture démocratique est trop peu ancrée et les « élites » du pays ne paraissent pas mobilisées autour de cet objectif. À l'exception de la CICIG, la communauté internationale, très présente, ne serait paradoxalement pas toujours très exigeante quant aux résultats obtenus avec les financements alloués. Le chantier de la prévention de la violence semble gigantesque tant il faut à la fois faire évoluer l'« imaginaire » des Guatémaltèques sur la violence et mettre en place et appliquer concrètement des politiques publiques pas encore élaborées.

Nous avons quels étaient les atouts dont disposent l'OSI et la Fondation Soros dans ce contexte. Il semble que la prévention de la violence pourrait se bâtir autour du constat que **la violence empêche la société et les individus de se développer et de s'épanouir**. Elle restreint les perspectives de développement humain, social, économique. La violence favorise les éléments les plus réactionnaires d'une société, tétanise la population et l'empêche de s'organiser et d'agir. Il n'est pas envisageable de « résoudre le problème de la violence au Guatemala ». Par contre, il serait possible d'obtenir des avancées ponctuelles mais solides qui contrecarrent ce flot de perceptions fatalistes et paralysantes et contribuent, à petite échelle, à créer une culture de paix.

ANNEXES