

## Rapport d'Anne-Marie Perret, Présidente de la FSESP

### Mission de l'Internationale des Services Publics (ISP) au GUATEMALA du 12 au 15 août 2013

#### L'impunité, un mal endémique...

« *Aquí sólo queremos ser humanos  
Comer, reír, enamorarse, vivir,  
Vivir la vida y no morirla* ». <sup>1</sup> (Otto René Castillo)

Depuis l'Europe, les réalités douloureuses du Guatemala ne sont guère perceptibles. D'autant plus que ce pays d'Amérique centrale continue à faire rêver nombre de touristes : le site maya de Tikal, les traditions indigènes, le lac Atitlán, les volcans...

Mais au verso de la carte postale, il y a l'insécurité, la violence, la tragédie d'une guerre civile qui a duré 36 ans (1960-1996) et fait au moins 200.000 morts, un accord de paix qui n'a pas réussi à produire des résultats probants pour les citoyens guatémaltèques, en particulier pour certains d'entre eux qui, souvent au prix de leur vie, ont choisi de faire entendre leur voix en tant que « campesinos » (paysans le plus souvent d'origine indigène) ou bien en tant que syndicalistes.

L'Etat de droit au Guatemala n'existe pas. Le narcotrafic et le crime organisé, la corruption généralisée minent ce pays de « l'éternel printemps et de l'éternelle tyrannie » ainsi que l'a présenté l'un des dirigeants syndicaux rencontrés lors de la mission organisée par l'Internationale des Services Publics (ISP) du 12 au 15 août dernier.



La délégation composée de 18 syndicalistes des Etats-Unis, du Mexique, du Costa Rica, du Brésil, d'Argentine, d'Europe (Allemagne, Belgique, France, Suède) a multiplié les rencontres et les réunions avec les syndicalistes du secteur public, notamment avec le SNTSG - syndicat national des travailleurs de la santé du Guatemala -, et les représentants du Front National de Lutte (FNL), ainsi qu'avec les représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, de l'OIT, de la Délégation de l'Union européenne, de plusieurs ambassades, enfin avec les plus hautes autorités administratives et politiques du pays, dont le Procureur général de la République, Madame Claudia Paz y Paz, et le Président Otto Pérez Molina entouré du Ministre de l'Intérieur (M.Mauricio Lopez Bonilla) et le Ministre du Travail (M. Carlos Contreras).

### ***Un pays mal en point...***

Le Guatemala souffre de nombreux maux. En dépit d'une volonté politique affirmée de la part du gouvernement actuel, entré en fonction en janvier 2012, de mettre un terme à la discrimination anti-syndicale, aux assassinats « à répétition » (58 syndicalistes assassinés depuis 2007, dont 3 pour le seul mois de mars 2013), et à l'impunité, le chemin s'avère très long pour passer d'une culture de violence à une culture de dialogue et de négociation ... Surtout lorsque certains employeurs guatémaltèques pensent que « *le meilleur syndicat est celui qui n'existe pas* » !

### ***Des ambivalences et des ambiguïtés...***

Depuis 1952, le Guatemala a ratifié la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la liberté syndicale. De la même façon, le pays a ratifié la convention n° 98 sur la négociation collective et plus récemment le « noyau dur » des conventions OIT contenues dans la Déclaration de 1998. Mais sur un plan pratique, aucune de ces conventions ne trouve d'application réelle, et ce malgré de nombreuses réclamations, requêtes et enquêtes auprès de l'OIT. Récemment (mars 2013) un accord de coopération est intervenu entre le gouvernement guatémaltèque, l'OIT et la Confédération syndicale internationale (CSI), mais la partie employeur n'est pas signataire de cet accord... et pendant ce temps, les licenciements arbitraires, les mobilités forcées, le népotisme, le secteur informel continuent de « prospérer » !

### ***Le détournement de la loi : une pratique généralisée***

On sait combien le principe de « *bona fide* » est à la base de l'établissement d'un véritable dialogue social. Or le Guatemala est un pays avec loi... mais sans (bonne) foi. Un arsenal législatif et réglementaire censé protéger les citoyens, les travailleurs, les syndicalistes existe, mais il est de fait détourné au profit des employeurs, tant privés que publics<sup>ii</sup>.

En janvier 2012, le syndicat des travailleurs municipaux de San José el Rodeo (département de San Marcos) a dû cesser toute activité, car tous les travailleurs affiliés au syndicat ont été licenciés (cf. document PSI « *Misión de la Internacional de Servicios Públicos* », Guatemala 12 al 15 de agosto 2013).

Dans le secteur de la santé, la loi contre le « *fémicide* »<sup>iii</sup> est parfois utilisée pour poursuivre des médecins sous prétexte de harcèlement sexuel et obtenir une de ces « *mobilités forcées* » dont les employeurs publics guatémaltèques ont le secret...

D'autres textes permettent d'entretenir des discriminations entre travailleurs du secteur public et/ou de la fonction publique effectuant les mêmes tâches, mais qui n'ont pas été recrutés sur les mêmes contrats. Résultat : selon que vous êtes recrutés sur les lignes 011 ou 029 du budget, vous serez éligibles ou non aux prestations sociales accordées par l'Institut guatémaltèque de sécurité sociale (IGSS). L'Etat fait des économies en toute impunité sur le dos de ses agents. L'une des revendications prioritaires des syndicats des services publics en général et du secteur de la santé en particulier, c'est la déprécarisation de plus de 17.000 agents privés de leurs droits fondamentaux.

La notion de « *carrière* » de fonctionnaire et les droits et devoirs qui y sont généralement attachés ne rencontre aucun écho de la part des autorités politiques et administratives. Comme le mentionnait l'un des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme rencontré lors de la mission : « *l'Etat est faible quand il doit l'être et fort... quand il y en a besoin* ». Les notions de service public et d'intérêt général ne font pas partie du vocabulaire guatémaltèque...

## **Accords commerciaux et droits fondamentaux**

Le Guatemala étant partie prenante à différents accords commerciaux internationaux, le gouvernement souhaite donner une image plus présentable de son pays qui à l'heure actuelle est toujours le « *pays le plus dangereux du monde pour les syndicalistes* » (cf. rapport 2013 de la Confédération syndicale internationale – CSI – sur les violations des droits syndicaux dans le monde. Pour mémoire, le Guatemala est signataire de plusieurs accords commerciaux :

- avec les Etats-Unis - le DR-CAFTA, Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement, conclu en 2003 et ratifié en 2005 - qui comporte un volet sur les droits des travailleurs que le Guatemala s'était engagé à respecter... En 2008, suite à une réclamation présentée conjointement par l'AFL-CIO<sup>iv</sup> et 6 syndicats guatémaltèques pour dénoncer le non-respect des droits du travail et des droits syndicaux par le gouvernement du Guatemala, les Etats-Unis ont demandé que soit créé un comité d'arbitrage. En 2013 ce comité s'est transformé en plan global d'exécution décliné en 18 chapitres correspondant aux obligations que le Guatemala doit remplir en tant que signataire des conventions « de base » de l'OIT. Quelques progrès ont été enregistrés, notamment avec le recrutement d'inspecteurs du travail « épaulés » par les forces de police pour leurs interventions dans des secteurs sensibles comme celui des « maquilas »<sup>v</sup>. Mais les obstacles pour la création et la reconnaissance effective de syndicats sont loin d'être levés et la protection et la sécurité des travailleurs et de leurs représentants sont encore loin d'être assurées...
- avec l'Union européenne dans le cadre de l'accord de coopération UE-Amérique centrale, déjà entré en vigueur pour le Honduras, le Nicaragua et le Costa Rica. Son application au Guatemala ne sera effective qu'au début 2014. Cet accord comporte lui aussi un volet « droits de l'Homme, droits syndicaux » que le mouvement syndical international et européen entend faire respecter. Lors de la mission d'août dernier, le message de Rosa Pavanelli, Secrétaire générale de l'Internationale des services publics (ISP/PSI), adressé au Président de la République guatémaltèque, M. Otto Pérez Molina était très clair : « *Nous allons lancer une campagne visant à convaincre les dirigeants européens de suspendre le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (SPG+) avec le Guatemala tant que les travailleurs/euses seront maltraité(e)s et assassiné(e)s. Sans justice pour les travailleurs/euses et leur communauté, aucune relation commerciale ne peut avoir lieu.* »

Dans le même ordre d'idées et suite aux assassinats de 3 syndicalistes au cours du seul mois de mars 2013, une lettre émanant de la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) avait été adressée dès le 10 avril 2013 à Madame Emine BOZKURT, Députée européenne et Présidente de la délégation pour les relations avec les pays d'Amérique centrale.

Pour la FSESP et l'ISP, la Commission européenne et toutes les institutions et instances compétentes de l'Union européenne doivent renforcer la pression sur le gouvernement guatémaltèque pour que justice soit rendue et que cesse l'impunité. Dans la dernière semaine de septembre, une réunion d'information et de travail se tiendra entre les membres de la délégation du Parlement européen et les représentants de l'ISP et de la FSESP.

### **Comment mettre fin à l'impunité ?**

Est-ce une utopie que de croire qu'il est possible de mettre fin à l'impunité ? Non, si l'on se réfère au long processus de « pacification » qui s'est déroulé sur une dizaine d'années en Colombie et qui semble produire des effets durables sur les relations entre syndicats, employeurs et gouvernement d'un pays longtemps placé au premier rang mondial pour les violences et les meurtres commis contre les syndicalistes.

Pour Luis Lara, Secrétaire général du SNTSG, l'un des syndicats les plus touchés par le harcèlement, les attentats et assassinats commis contre ses membres, le combat contre l'impunité commence par l'activation des enquêtes pour 221 plaintes restées à ce jour lettre morte afin de débusquer les coupables et les traduire en justice. Actuellement, 98 % des crimes commis n'ont fait l'objet d'aucune enquête...

De ce point de vue, le cas de Carlos Hernández, assassiné le 8 mars 2013, est emblématique. Membre de l'exécutif du SNTSG et du FNL, militant engagé auprès des communautés paysannes indigènes pour la défense de la terre et de l'environnement, Carlos Hernández avait été tout d'abord l'objet d'une surveillance de la part d'individus « non identifiés », puis en 2010, il avait été arrêté et accusé d'activité contre la sécurité intérieure de la nation et de réunions et manifestations illicites. Par ailleurs, 1 million de dollars lui avaient été « offerts » pour qu'il cesse toute activité militante. Le 8 mars, il était abattu de plusieurs balles par 3 individus.

Lors de la rencontre de la mission ISP avec Madame Claudia Paz y Paz, Procureur général de la République et deux de ses assistants, celle-ci a indiqué que le ministère public disposait désormais d'informations précises sur les assassins de Carlos Hernández et que deux d'entre eux étaient actuellement en détention préventive. Selon Luis Lara, le syndicat a des témoins de premier plan, mais qui ont peur de parler...

Il n'existe pas de remède miracle ni de vaccin universel contre cette impunité que j'ai moi-même qualifiée de maladie grave et mortelle lors d'une intervention au cours de la première rencontre entre la mission ISP et les membres du SNTSG et du FNL, le 12 août dernier.

Néanmoins des actions peuvent et doivent être menées pour en finir avec ces tragédies qui illustrent les propos de l'écrivain et intellectuel uruguayen Eduardo Galeano : « *nos quitaron la justicia y nos dejaron la ley, la ley del más fuerte* »<sup>vi</sup>... La loi, tellement bafouée au Guatemala...



### **La Solidarité**

Au fil des réunions, Rosa Pavanelli n'a cessé de revenir sur le rôle-clé de la solidarité syndicale internationale : « *c'est la priorité des priorités, et il en sera ainsi jusqu'à ce que la situation des syndicalistes et des travailleurs s'améliore dans ce pays* ».

Dans son intervention auprès du Président de la République, la Secrétaire générale a indiqué que l'ISP utiliserait « *tous les mécanismes disponibles pour porter le thème des violations des droits syndicaux devant l'Union européenne et les Etats-Unis au regard du Traité de libre-échange avec l'Amérique centrale* », en ajoutant qu'au cours de ce séjour les

contacts seraient pris avec les ambassades des Etats Unis, du Brésil, de Suède, de France et du Mexique ainsi qu'auprès de la Délégation de l'Union européenne afin de présenter les résultats et les conclusions de cette mission.

Cette solidarité, il faut l'étendre à tous les organismes, instances et secteurs, tant au niveau national qu'international pour que le Guatemala soit toujours sous les feux des projecteurs, pour que la pression ne se relâche pas.

### **« hay luces »...**

C'est l'expression utilisée par Alberto Brunori, Représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme au Guatemala pour indiquer qu'ici, si les avancées ne sont pas spectaculaires, il existe malgré tout plus que des « lueurs » d'espoir. Surtout lorsque le point de départ des actions se situe selon lui « à -100 » !

Des mécanismes de veille et d'observation sont désormais mis en place, mais il faudrait parvenir à établir la continuité au sein de la Justice. Ici, tous les 5 ans, les juges de la Cour Suprême changent.

Au sein de la Procuraduría de los derechos humanos («Bureau du Médiateur pour les droits de l'Homme») existe une unité spécialisée, composée de 4 personnes, qui traite de la liberté syndicale, du droit à la négociation collective et de la protection des droits des travailleurs. Cependant, si la compétence des membres de l'unité spécialisée n'est pas en cause, celle-ci n'a pratiquement pas de pouvoir « opérationnel »...

A la suite des missions, enquêtes et travaux effectués par différentes instances de l'OIT, M. Sergio Paixão a été nommé en tant que représentant permanent de l'OIT au Guatemala. Un accord de coopération entre le Ministère public et l'OIT a permis de former les procureurs aux questions relatives à la violence anti-syndicale et aux facteurs qui génèrent cette violence.

Un accord ministériel en date du 29 mai 2013 instaure pour 4 ans une « Mesa Técnica Sindical Permanente » (« instance technique syndicale permanente ») dont les objectifs sont définis ainsi à l'article 1 :

- a) Analyser dans leur contexte les types d'attaques contre les dirigeants syndicaux et les membres des organisations syndicales
- b) Mettre en place des politiques publiques pour la protection des syndicalistes, reposant sur des processus de prévention et de protection intégrale
- c) Développer un dialogue permanent, responsable, inclusif et démocratique avec la présence directe des responsables syndicaux et des autorités dépendantes du Cabinet du Ministère de l'Intérieur (cf. Acuerdo ministerial n° 241-2013 29/05/2013)

### **A la recherche de la justice sociale...**

L'une des revendications prioritaires des syndicalistes du SNTSG et du FNL est la mise en place d'un observatoire sur les droits syndicaux afin de pouvoir caractériser précisément les atteintes contre l'activité syndicale en tant que telle, en finir avec le fait que les syndicalistes soient traités comme des délinquants, agir en amont au titre de la prévention et d'une protection effective, pouvoir donner suite aux plaintes, procéder aux enquêtes, poursuivre les coupables, rendre compte aux autorités nationales et aux organismes internationaux (OIT, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme...)

Pour le SNTSG et le FNL, l'emploi digne et stable est un droit, non un privilège, ce qui nécessite là encore une véritable révolution dans les mentalités des employeurs publics qui pratiquent trop souvent le clientélisme et le népotisme.



Pour Luis Lara, les syndicalistes défendent non seulement les travailleurs, mais la VIE en tant que telle, pendant que d'autres défendent leurs seuls intérêts personnels. Il considère que le thème des services publics, - des services publics de qualité - est crucial pour le Guatemala, car seuls les services publics permettent d'instaurer la cohésion et l'égalité entre les citoyens, alors que prévaut toujours la discrimination raciale à l'encontre des populations indigènes, que le travail informel « occupe » au moins 69 % de la population active<sup>vii</sup> sans rien rapporter à l'Etat en termes de recettes fiscales, que 52 % des guatémaltèques vivent encore sous le seuil de pauvreté (source : PNUD, 2012<sup>viii</sup> ). En zone rurale, 89 % de femmes sont analphabètes.



Revenant sur la nécessité pour le pays de développer ses services publics, Rosa Pavanelli a rappelé que « pour financer les services publics qui sont essentiels pour le développement, il faut établir un système fiscal équitable, de sorte que les riches paient ce qu'ils doivent payer et que les pauvres ne soient pas accablés par des impôts régressifs. Nous devons également promouvoir des partenariats public-public visant à améliorer la conception et la fourniture de services d'eau, d'assainissement et d'énergie. La

*lutte contre la corruption dans toutes les sphères de l'économie est une priorité à cet effet ».*

Le système de santé publique est désorganisé et les moyens manquent pour faire face à la dénutrition et à la mortalité infantiles, et l'accès aux soins pour tous reste un objectif qui semble très difficile à atteindre. La « dépolitisation » du système et une fiscalité plus juste permettraient d'obtenir certainement des résultats positifs. Les mobilités forcées, les licenciements abusifs, la précarité et des budgets de misère sont autant d'obstacles à vaincre pour réaliser des progrès en matière de santé publique.



## Guatemala



## Statistiques

Sauf indication contraire, les chiffres concernent l'année 2009. D'après Observatoire de la santé mondiale

Population totale	15,083,000
Revenu national brut par habitant (\$ internationaux PPA)	4,760
Espérance de vie à la naissance h/f (années)	66/73
Quotient de mortalité infanto-juvénile (pour 1000 naissances vivantes)	30
Quotient de mortalité 15-60 ans h/f (pour 1000)	282/155
Dépenses totales consacrées à la santé par habitant (\$ int., 2011)	334
Dépenses totales consacrées à la santé en % du PIB (2011)	6.7

### **Question(s) de confiance...**

Dans un pays où la culture du conflit prédomine, il est particulièrement difficile d'établir des relations basées sur la confiance. Pourtant, c'est la condition première pour passer de la culture du conflit à celle du dialogue. Une fois encore, lors de la rencontre de la mission avec le Président Pérez Molina, Rosa Pavanelli, a rappelé que *« pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de créer un climat propice au dialogue social sans perdre de vue la négociation. Il faut mettre un terme à la criminalisation des conflits sociaux et aux listes noires de syndicalistes. Nous vous demandons d'entamer un véritable processus de négociation collective dans le secteur public. Nous exigeons l'application des accords collectifs qui ont déjà été signés mais qui ne sont pas appliqués »*.

La question des bonnes pratiques a été abordée à plusieurs reprises au cours de cette mission, notamment pour évoquer ce qui avait pu être réalisé en Colombie en matière de dialogue social, alors que ce pays a été pendant de trop nombreuses années en proie aux conflits armés, à l'implantation des cartels de la drogue, au crime organisé.... Autant de points communs avec le Guatemala.

Lors de la rencontre du 14 août, Jocelio Drummond, représentant l'ISP pour les Amériques a invité le Président Pérez Molina à faire une déclaration pour souligner que tout serait mis en oeuvre afin de mettre fin à l'impunité, assurer la sécurité personnelle des syndicalistes dans l'exercice de leurs mandats, reconnaître la responsabilité de l'Etat dans le respect (ou le non-respect...) des droits fondamentaux, et renforcer le rôle des organisations syndicales au sein d'un pays qui aspire à la paix et à la démocratie.

Le système politique guatémaltèque permettra-t-il à Pérez Molina et à son gouvernement d'obtenir des résultats tangibles sur les sujets abordés au cours de cette mission de l'ISP ? Le mandat présidentiel est de 4 ans non renouvelables : comment assurer stabilité et continuité dans ces conditions ? Apparemment, la volonté politique est là pour faire « bouger les choses » et la délégation internationale a bien compris que cette période de « mi-mandat » était sans doute la plus propice pour rappeler leurs engagements aux autorités guatémaltèques.

D'ores et déjà, l'ISP a annoncé son retour au Guatemala en mars 2014 à l'occasion de la réunion de son Comité exécutif régional inter-américain<sup>ix</sup>. Une nouvelle rencontre avec le Président sera programmée afin d'évaluer les progrès réalisés au cours de ces prochains mois.

Le mouvement syndical international (CSI, Fédérations syndicales mondiales) et européen (Confédération européenne des syndicats – CES – et FSESP) reste mobilisé et apportera le soutien nécessaire aux syndicats guatémaltèques dans leur combat contre l'impunité, pour la justice sociale.



---

<sup>i</sup> Extrait d'un poème d'Otto René Castillo, poète guerrillero (1936-1967), cité par Dora Regina Ruano (SNTSG/FNL) :

« Ici, nous voulons juste être humains

Manger, rire, tomber amoureux, vivre notre vie, et non pas la tuer »

(texte complet sur <http://preynae.blogspot.fr/2007/08/slo-queremos-ser-humanos-otto-ren.html>)

<sup>ii</sup> En espagnol, on parle de « disfraz de la relación de trabajo » (« déguisement/détournement de la relation de travail ») ou bien encore de « fraude legal » (« fraude légale »). Source : « *Impunidad laboral y sector público en Guatemala* » Alejandro Argueta R. mars 2013)

<sup>iii</sup> « Ley contra el femicidio » : le 9 avril 2008, le Congrès du Guatemala a adopté une loi contre le « féminicide » et les autres formes de violence à l'encontre des femmes.

<sup>iv</sup> AFL-CIO : American Federation of Labor- Congress of Industrial Organizations (Confédération des syndicats nord-américains)

<sup>v</sup> « maquilas » ou « maquiladoras » : usines implantées dans des zones de traitement pour l'exportation. Elles sont exonérées des droits de douane et les conditions de travail y sont souvent proches de celles de l'esclavage.

<sup>vi</sup> « *nos quitaron la justicia y nos dejaron la ley, la ley del más fuerte* » : « ils nous ont pris la justice et nous ont laissé la loi... la loi du plus fort »

<sup>vii</sup> <http://fr.slideshare.net/dr-alvaro2011/indicadores-de-salud-en-guatemala-2013>

<sup>viii</sup> <http://www.undp.org/content/undp/fr/home/presscenter/articles/2012/07/24/guatemala-la-pobreza-la-exclusion-y-la-violencia-abaten-a-la-juventud/>)

<sup>ix</sup> Sigle anglais : IAMREC Inter-American Regional Executive Committee.