

LUTTE POUR UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES PAUVRES AU GUATEMALA

Cette étude de cas explore les facteurs sous-jacents de la faim et de la malnutrition endémiques au Guatemala. Elle montre comment les actions de puissantes élites continuent de saper la lutte pour des politiques de soutien aux petits agriculteurs, aux femmes et aux peuples autochtones dans leur combat pour la justice alimentaire.

INTRODUCTION

La crise des prix alimentaires de 2008 a eu des conséquences désastreuses pour les Guatémaltèques pauvres. Elle a été suivie par de nombreuses récoltes déficitaires et une urgence alimentaire en 2009, touchant quelque 2,5 millions de personnes (de Schutter 2010). Fortement dépendant des céréales de base importées et destinant les terres les plus productives aux cultures d'exportation, le système alimentaire guatémaltèque est défaillant.

Cette étude de cas analyse les raisons du manque criant de progrès dans la lutte contre la pauvreté, la malnutrition et la faim au Guatemala. Pour bien comprendre, il est indispensable de tenir compte des forces et des facteurs influant sur la réponse politique de l'État à ces problèmes.

CONTEXTE

Au Guatemala, les foyers pauvres consacrent près de 70 % de leurs dépenses à l'alimentation. Par conséquent, la moindre augmentation du prix des denrées alimentaires grève considérablement le budget du foyer.

La crise des prix alimentaires de 2008 a vu le prix du maïs jaune, l'une des cultures de base du Guatemala, augmenter de 34 % (Oxfam International 2008). Selon Oxfam, la crise de 2008 a fait basculer 450 000 Guatémaltèques supplémentaires dans la pauvreté (Guimaraes 2008). Étant donné que même avant la crise, 50 % des enfants de moins de 5 ans souffraient de malnutrition (et jusqu'à 70 % parmi les enfants autochtones selon le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, 2010), il est indiscutable que la faim est un problème endémique au Guatemala.

Teodoro Juracan, représentant de petits producteurs de la communauté de San Luis Tolimán, dans le sud-ouest du Guatemala, décrit l'impact de la crise des prix alimentaires sur sa famille et sa communauté : « *Ce que nous rapporte la vente de nos produits suffit à peine pour subvenir aux besoins de nos foyers. Nous avons d'abord dû renoncer à acheter de nouveaux habits, puis nous avons arrêté d'acheter des médicaments, et nous faisons tout pour garder l'argent pour acheter de quoi manger. Certaines familles doivent même décider quel enfant continuera d'aller à l'école, car elles ne peuvent pas payer les frais de scolarité de tous. Nous vivons des temps difficiles.* » (Guimaraes 2008)

Au Guatemala, moins de 8 % des producteurs agricoles détiennent près de 80 % des terres. Une minuscule élite tire des profits de la vente de cultures marchandes pour l'export et la consommation locale. À cette concentration viennent s'ajouter des années de sous-investissement dans l'agriculture à petite échelle, le démantèlement récent de nombreuses institutions mises en place pour soutenir le développement agricole et le déplacement de nombreux Guatémaltèques autochtones vers des terres marginales et improductives, une tendance historique qui se poursuit.

Alors que les meilleures terres sont réservées pour les plantations de canne à sucre, de café, de bananes, d'ananas et (de plus en plus) d'agrocarburants destinés à l'export, les petits agriculteurs guatémaltèques restent très vulnérables aux impacts des chocs sur leur production, comme en témoignent les récoltes déficitaires de 2009 qui ont touché des centaines de milliers d'agriculteurs.

Cela entraîne une réduction de la croissance agricole et une dépendance accrue vis-à-vis des denrées importées depuis les États-Unis. Selon Aída Pesquera,

directrice nationale d'Oxfam au Guatemala, « La production nationale de maïs et de haricot recule d'année en année. [L'État] n'est pas favorable aux dépenses bénéficiant spécifiquement aux petits agriculteurs. [...] Il faut absolument investir dans la production alimentaire ; sans quoi, en cas de sécheresse ou d'inondation, nous connaissons une crise dramatique. » (Oxfam International 2010). L'hiver rigoureux de 2010 a provoqué la perte de 70 000 hectares de cultures, entraînant l'épuisement précoce des réserves alimentaires détenues par les communautés. Suite à cela et à cause de l'augmentation du prix des denrées alimentaires, l'État a déclaré une alerte nutritionnelle en avril 2011 : 5 000 enfants souffrent de malnutrition aiguë et 10 000 autres y sont exposés à cause des carences en éléments nutritifs dans leur régime. Au total, ce sont plus de 800 000 Guatémaltèques qui souffrent de malnutrition aiguë (Procuraduría de Derechos Humanos 2011).

Face à la crise agricole, les paysans et paysannes pauvres sont contraints de s'exiler temporairement pour trouver du travail dans les plantations de café et de sucre. Il arrive que des familles entières migrent à la recherche de travail, parfois jusque dans les pays voisins.

La réponse politique à la crise alimentaire au Guatemala

Le Rapporteur spécial a été impressionné par l'engagement du Gouvernement guatémaltèque et la diversité des activités qu'il mène afin d'améliorer la sécurité alimentaire dans le pays. Il est aussi parfaitement conscient des circonstances difficiles auxquelles est confronté le Guatemala, ainsi que du rôle de l'aide et de la coopération internationales à cet égard. Il constate néanmoins que davantage d'efforts devraient être fournis pour éliminer les obstacles structurels entravant la pleine réalisation du droit à l'alimentation, notamment son exercice par les peuples autochtones, et pour mettre un terme aux niveaux toujours très élevés de malnutrition infantile dans le pays.

Olivier de Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, suite à sa mission au Guatemala en janvier 2010 (de Schutter 2010)

Le gouvernement actuel est au pouvoir depuis 2008, l'année où la crise des prix alimentaires a éclaté dans le monde. Face à la crise, il a tenté de réactiver une disposition législative existante prévoyant que les propriétaires fonciers d'une certaine taille consacrent 10 % de leur terre arable à des cultures de base. Trois jours seulement après l'annonce de la proposition, le Président a dû déclarer publiquement qu'il renonçait à sa mise en œuvre, suite aux vives critiques des groupes de pression du secteur privé.

L'État et les groupes de la société civile se sont ensuite tournés vers une nouvelle loi prometteuse de développement rural intégré visant à promouvoir la production alimentaire et à donner davantage de considération aux petits producteurs dans les chaînes d'approvisionnement. Mais les élites ont utilisé les médias et ont fait jouer leurs relations auprès des législateurs pour paralyser le processus législatif, si bien que la proposition de loi a été abandonnée.

Malgré le cadre institutionnel et légal bien établi du Guatemala en matière de protection du droit à l'alimentation, les programmes de lutte contre la pauvreté et la faim mis en place par les gouvernements successifs ont tous suivi une approche à court terme et à portée restreinte. Les politiques alimentaires menées jusqu'à présent sont caractérisées par une portée limitée, des performances fragmentaires et un ciblage social ou géographique trop étroit et des ressources

insuffisantes, et se sont révélées vulnérables à la corruption et aux caprices des changements politiques.

Les intérêts d'une élite et l'élaboration d'une politique

Le modèle de croissance rurale a été dicté par les élites des secteurs agricole et financier. Il néglige généralement les intérêts des petits paysans, des femmes et des populations autochtones. Il s'agit d'un modèle de développement basé sur l'export des matières premières et la concentration des terres, des ressources productives et des profits dans les mains de quelques entreprises. C'est avant tout une vision « extractive » du développement pour le Guatemala, basée sur la compétitivité sur les marchés internationaux avec une main-d'œuvre bon marché, le tourisme et l'exploitation des ressources naturelles par la monoculture et l'extraction minière.

Ce modèle de croissance rurale a guidé l'ensemble des politiques et des programmes menés par les derniers gouvernements au pouvoir. Aucun d'entre eux n'a proposé de programme de lutte contre la faim et de soutien à l'agriculture à petite échelle, qui représenterait un véritable changement stratégique.

QUELLES PERSPECTIVES POUR LA JUSTICE ALIMENTAIRE AU GUATEMALA ?

L'État actuel reconnaît que la pauvreté et la faim au Guatemala sont des problèmes structurels profondément ancrés, mais a très peu fait pour les éradiquer.

La hiérarchisation des politiques de lutte contre les causes structurelles de la pauvreté au Guatemala devrait impliquer une révision du modèle actuel de propriété foncière, hautement concentré, et une réforme fiscale visant à renforcer les recettes de l'État. Les grands propriétaires et les élites du monde des affaires considéreraient de telles mesures comme de véritables menaces.

Par ailleurs, la lutte contre les causes de la faim et de la famine au Guatemala exige une transition vers :

- la gestion stratégique des ressources en faveur des personnes pauvres ;
- une coopération et une coordination optimisées entre les agences d'État ;
- davantage d'efforts pour s'impliquer auprès du public et des consommateurs ;
et
- une plus grande coordination avec les efforts internationaux.

Les organisations de la société civile promeuvent activement une vision du développement rural qui privilégie les populations rurales et autochtones et qui tente de résoudre les causes structurelles de la faim. Sous la pression permanente de la société civile réclamant des mesures dans ce domaine, le gouvernement actuel a adopté *La Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral* (Initiative pour une loi sur le développement rural intégré).

L'initiative proposée reflète les exigences des organisations rurales, autochtones et de défense de l'environnement et comporte certaines mesures spécifiques pour lutter contre les causes structurelles de la faim et de la famine. L'initiative a été soumise au Congrès depuis 2010, mais les groupes de pression du secteur privé font tout pour la bloquer et le Congrès doit encore statuer sur son approbation.

Malgré les obstacles, les organisations de la société civile poursuivront leur campagne intitulée « *Vamos al Grano* » aux côtés de la campagne « CULTIVONS » pour modifier le cadre légal et politique et tendre vers des stratégies efficaces et durables de lutte contre la faim et la pauvreté au Guatemala.

L'insécurité alimentaire au Guatemala en quelques chiffres

Nombre de Guatémaltèques ayant basculé dans la pauvreté lors de la crise des prix alimentaires de 2008 : **450 000**

Nombre de Guatémaltèques affectés par l'urgence alimentaire de 2009 : **2,5 millions**

Nombre de Guatémaltèques souffrant de malnutrition aiguë en 2011 : **808 137¹**

Proportion d'enfants guatémaltèques de moins de 5 ans souffrant de malnutrition chronique : **49,3 %**

Proportion d'enfants guatémaltèques autochtones souffrant de malnutrition : **70 %**

Part des terres détenues par seulement **8 %** des producteurs agricoles : **80 %**

Part des revenus que consacrent les Guatémaltèques les plus pauvres à l'alimentation : **70 %**

Source : *Oxfam International 2010*

NOTES

1. Procuraduría de Derechos Humanos – Bureau du Défenseur des droits de l'homme (2011) cité dans http://www.prensalibre.com/noticias/politica/alerta-emergencia-nutricional-recursos_0_464953719.html (dernière visite le 27 mai 2011)

RÉFÉRENCES

De Schutter, O. (2010), « Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : Mission au Guatemala », New York : Conseil des droits de l'homme.

Guimaraes, R. (2008), « Food crisis means that times are hard in Guatemala », Oxford : Oxfam Grande-Bretagne, <http://www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/2008/10/24/food-crisis-means-that-times-are-hard-in-guatemala-renato-guimares/> (dernière visite le 16 mai 2011).

Oxfam International (2008), « Des prix à double tranchant. Leçons de la crise des prix alimentaires : dix actions que les pays en développement devraient mener », document d'information d'Oxfam, octobre 2008, Oxford : Oxfam International.

Oxfam International (2010), « Guatemala : les agriculteurs pauvres ont faim », <http://www.oxfam.org/fr/content/guatemala-les-agriculteurs-pauvres-ont-faim> (dernière visite le 16 mai 2011).

Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2010), « Preliminary Study of the Human Rights Council Advisory Committee on Discrimination in the Context of the Right to Food », p. 12, 22 février 2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-32.pdf> (dernière visite le 16 mai 2011).

© Oxfam International, juin 2011

Ce rapport a été rédigé par Kate Kilpatrick. Oxfam remercie Raquel Checa et Aida Pesquera pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de rapports de recherche écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Ce document est protégé par droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : publish@oxfam.org.uk.

Pour toute information sur les questions soulevées dans ce document, veuillez envoyer un courrier électronique à : advocacy@oxfaminternational.org.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

www.oxfam.org/fr/cultivons

Publié par Oxfam Grande-Bretagne pour Oxfam International sous le numéro ISBN 978-1-84814-932-8 en juin 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Oxfam est une confédération internationale de 15 organisations qui travaillent ensemble dans 98 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org),
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au),
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be),
Oxfam Canada (www.oxfam.ca),
Oxfam France (www.oxfamfrance.org),
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de),
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk),
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk),
Oxfam Inde (www.oxfamindia.org),
Intermon Oxfam (Espagne) (www.intermonoxfam.org),
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org),
Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org),
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz),
Oxfam Novib (Pays-Bas) (www.oxfamnovib.nl),
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent vers une affiliation complète :

Oxfam Japon (www.oxfam.jp)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)

N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org.
Courriel : advocacy@oxfaminternational.org