

LE DROIT À L'ALIMENTATION EN BOLIVIE



RAPPORT D'UNE MISSION INTERNATIONALE D'OBSERVATION



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development



LE DROIT À L'ALIMENTATION EN BOLIVIE

RAPPORT D'UNE MISSION INTERNATIONALE D'OBSERVATION



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development



Droits et Démocratie

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100
Montréal (Québec) H2L 4P9
Tél. : 514 283-6073 / Téléc. : 514 283-3792
Courriel : dd-rd@dd-rd.ca
Site Web : www.dd-rd.ca

Créée par une loi du parlement en 1988, Droits et Démocratie est une organisation canadienne non partisane et indépendante qui a le mandat de promouvoir le développement démocratique et d'appuyer et défendre les droits de la personne tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme des Nations Unies. En partenariat avec la société civile et les gouvernements au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie met en œuvre et soutient des programmes visant à renforcer les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en développement.

Coordinadora de Integracion de Organizaciones Economicas Campesina de Bolivia

Calle Beni # 285, esquina Departamento Pando
(Zona Challapampa - Terminal de Buses de La Paz)
Casilla 11156, La Paz, Bolivia
Tel / fax: (591-2) 214-5050
Web: www.cioecbolivia.org

La Coordination d'intégration des Organisations économiques paysannes, autochtones et originaires de Bolivie (CIOEC Bolivie) est l'institution qui regroupe et qui représente les organisations économiques paysannes, autochtones et originaires (OECAs) du pays. CIOEC Bolivie est l'instance suprême de représentation et d'intégration des OECA qui contribue au développement socio-économique durable du pays et des petits producteurs affiliés, par le biais du modèle d'économie solidaire et d'autogestion et souveraineté alimentaire.

© Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique), 2011.

Toute citation du présent texte est permise à condition que Droits et Démocratie soit mentionnée comme source du texte.

This report is also available in English.
Este documento está disponible en español.

Coordination de la mission : Lauren Ravon, Droits et Démocratie
Texte : Carole Samdup, Droits et Démocratie
Traduction : Mireille Bonhomme, Jorge Carrigan
Photo page couverture : Heather J. Nelson

ISBN : 978-2-923539-54-6

Imprimé au Canada

Dépôt légal : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 4ième trimestre, 2011
National Library of Canada, fourth quarter, 2011

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES	6
MESSAGE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION	9
INTRODUCTION.....	11
APERÇU DE LA MISSION.....	13
Visites de terrain, entrevues et engagement public	13
Séminaire sur la société civile.....	15
MÉTHODOLOGIE.....	17
Maximum de ressources disponibles et réalisation progressive	18
Indicateurs des droits de la personne	19
Procédure opérationnelle	20
LE DROIT À L'ALIMENTATION EN BOLIVIE.....	21
Un nouveau contexte politique.....	21
Mesures positives : Engagement politique pour vaincre la faim.....	26
Les défis liés à la mise en œuvre : Joindre le geste à la parole.....	36
Questions à multiples facettes	49
CONCLUSION.....	55
RECOMMANDATIONS	56
ANNEXE 1 : Membres de la mission d'observation	60
ANNEXE 2 : Entrevues effectuées à La Paz.....	61
ANNEXE 3 : Visites de terrain	63
ANNEXE 4 : Entrevues précédant la mission	65

ACRONYMES

ACOBOL	Association des conseillères et mairesses de la Bolivie (Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia)
AIPE	Association des institutions pour la promotion de l'éducation en Bolivie (Asociación de Instituciones de Promoción y Educación Bolivia)
APG	Assemblée du peuple guarani
APROCOP	Association des producteurs de patates «oca» de Pocoata (Asociación de productores de oca de Pocoata)
BID	Banque interaméricaine de développement
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Convention on Elimination of all Forms of Discrimination Against Women)
CEDLA	Centre d'étude pour le développement du travail et de l'agriculture (El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario)
CELADE	Centre de démographie pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía)
CESCR	Comité des droits économiques, sociaux et culturels (relevant des Nations unies)
CIDOB	Confédération des peuples autochtones de Bolivie (Confederacion de Pueblos Indigenas de Bolivia)
CIOEC	Réseau de Coordination de l'intégration des organisations économiques paysannes (Coordinadora de Integracion de Organizaciones Economicas Campesina de Bolivia)
CIPCA	Centre de recherche et de promotion des paysans (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado)
CONAN	Conseil national de l'alimentation et la nutrition (Consejo Nacional de Alimentacion y Nutricion)
CONAMAQ	Conseil national des Ayllus et Marcas du Qullasuyu (Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu)
CRC	Convention relative aux droits de l'enfant
CSO	Organisations de la Société Civile
CSUTCB	Confédération syndicale unique des travailleurs paysans de Bolivie (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia)
DAA	Droit à l'alimentation
DdP	Bureau de l'Ombudsman (Defensoría del Pueblo)
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
EMAPA	Entreprise étatique de soutien à la production alimentaire
ESCR-Net	Réseau international pour les droits économiques, sociaux et culturels (Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

FAM	Fédération des associations municipales de Bolivie (Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM))
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIAN	Information et réseau d'action pour le droit à se nourrir
FMI	Fonds monétaire international
GdB	Gouvernement de Bolivie
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
IDH	Impôt direct sur les hydrocarbures
IFFI	Institut de formation féminine globale (Instituto de Formación Femenina Integral)
INRA	Institut national de la réforme agraire (Instituto Nacional de Reforma Agraria)
LAC	Bureau pour l'Amérique latine et les Caraïbes
LMAD	Loi-cadre sur l'autonomie et la décentralisation (Ley Marco de Autonomías y Descentralización)
MAS	Mouvement vers le socialisme (Movimiento al Socialismo)
NCPE	Nouvelle constitution politique de l'État
OEA	Organisation des États américains
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PASA	Programme d'appui à la sécurité alimentaire
PF	Protocole facultatif
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PND	Plan national de développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PROBIOMA	Productivité, biosphère et environnement (Productividad Biosfera y Medio Ambiente)
PSSA	Politique de Développement rural et de la souveraineté et sécurité alimentaire
TAN	Tribunal agraire national
TCO	Terres communautaires d'origine (Tierras Comunitarias de Origen)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNI	Unité de nutrition intégrée de Colquechaca (Unidad de Nutrición Integral de Colquechaca)



Une mission internationale d'observation a visité la Bolivie du 5 au 14 février 2011 pour évaluer le niveau de faim et l'insécurité alimentaire en Bolivie d'un point de vue des droits de la personne et d'élaborer des stratégies afin d'éradiquer la faim. PHOTO : Droits et Démocratie.

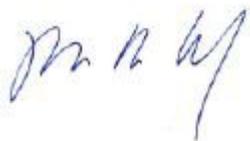
MESSAGE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

En ce début 2011, plus d'un milliard de personnes souffrent de faim persistante et de malnutrition chronique. Ce sont des phénomènes créés par les humains et qui ont des impacts à vie sur la santé individuelle et le développement communautaire. Cette tragédie silencieuse se déroule tous les jours dans un monde plein de richesses.

Aujourd'hui j'envoie mes meilleurs vœux et encouragements à la délégation d'experts boliviens et internationaux qui entreprend une mission d'évaluation afin de mieux comprendre le visage de la faim en Bolivie. La mission est importante car elle éclairera la façon dont le cadre de référence des droits humains peut apporter un appui pratique aux États au moment de l'implantation de stratégies afin d'éradiquer la faim dans les zones sous leur juridiction. Je suis confiant de voir les résultats de cette mission utiles à notre lutte commune.

J'ai hâte de lire le rapport de la mission et de discuter de ses conclusions et recommandations avec un représentant de votre délégation. Je ne doute pas que ces résultats seront aussi très utiles pour les autorités boliviennes avec qui j'aimerais discuter des conclusions de la mission dans un esprit de dialogue constructif et de coopération. En attendant, soyez assurés que mes pensées et mes meilleurs vœux vous accompagnent.

Solidairement,



Olivier De Schutter
Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation
5 février 2011



Source : Map No 3875 Rev. 3 NATIONS UNIES, août 2004

INTRODUCTION

Près d'un milliard de personnes partout au monde souffrent chaque jour de la faim. Il s'agit d'une hausse importante depuis la crise du prix des denrées alimentaires de 2008 et depuis la mise en place des objectifs de réduction de la faim établis lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996. Ces objectifs visaient une réduction de moitié d'ici 2015 de la population souffrant de la faim. Non seulement la communauté internationale n'a-t-elle pas réussi à atteindre ce modeste objectif, mais elle fait maintenant face à un retard qui nous contraint à nous questionner.

Le tout nouveau gouvernement de Bolivie se voue à l'avancement social de son pays. Il jouit également de la croissance des revenus de l'État provenant du pétrole et de l'essence et de territoires suffisamment productifs pour nourrir sa population. Pourtant, les Nations Unies rapportent que la Bolivie détient toujours le niveau de faim le plus élevé en Amérique du Sud. Avec le présent rapport, Droits et Démocratie espère offrir quelques réflexions utiles sur les causes de la faim en Bolivie et les solutions que peut offrir le point de vue des droits de la personne.

La mission d'évaluation en Bolivie a été la quatrième d'une série menée par Droits et Démocratie. L'objectif de la série de missions était à double volet : tout d'abord, il nous fallait évaluer le niveau de faim et l'insécurité alimentaire en Bolivie d'un point de vue des droits de la personne; et ensuite, apporter les recommandations appropriées au gouvernement et à la société civile.

La rédaction du présent rapport a été un effort collectif. Nos remerciements les plus sincères vont aux membres de la mission et leurs organisations, tant internationales que nationales. Nous tenons tout spécialement à souligner l'apport de la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesina de Bolivia (CIOEC), notre organisation partenaire, sans laquelle cette mission n'aurait pu avoir lieu. Nous remercions également la Fundación Tierra pour la coordination de la visite de Santa Cruz, et l'Instituto de Formación Femenina Integral, pour l'organisation de la visite de Cochabamba. L'équipe de Droit à l'alimentation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a également offert un soutien technique pendant la mission.

Les membres de la mission d'évaluation souhaitent tout spécialement remercier les nombreux individus et communautés qui ont participé aux entrevues pendant notre séjour en Bolivie. Leur générosité et leurs connaissances ont été une source d'inspiration pour la rédaction de ce rapport. Droits et Démocratie souhaite sincèrement que les résultats de cette mission puissent servir au précieux travail déjà amorcé par le gouvernement bolivien, ses partenaires internationaux et les nombreuses organisations de la société civile vouées au service de leur pays.



Les membres du mission internationale d'observation ont rencontré des familles et des associations de villages de communautés isolées pour tirer des conclusions sur la façon dont les programmes de soutien social et agricole ont pu contribuer à une accessibilité durable en matière de nourriture suffisante. PHOTO : Droits et Démocratie.

APERÇU DE LA MISSION

Du 5 au 14 février 2011, une mission d'observation internationale a visité la Bolivie. La mission a été la quatrième dans une série d'études par pays menée par Droits et Démocratie dans le but de faire la promotion des avantages liés à un cadre des droits de la personne pour lutter contre la faim.¹ Cette mission a été menée en partenariat avec le CIOEC.²

Les objectifs de cette mission étaient : évaluer le niveau de faim et l'insécurité alimentaire en Bolivie d'un point de vue des droits de la personne et apporter des recommandations reposant sur le cadre des droits de la personne, afin de développer des politiques et des programmes. Ceci inclut une attention particulière aux enjeux liés aux structures gouvernementales (lois, politiques et institutions), à l'accès aux terres et aux allocations budgétaires. La délégation était constituée de représentants d'organisations nationales et internationales. La liste complète des membres de la mission et des entrevues effectuées est disponible en annexe au présent rapport.

Visites de terrain, entrevues et engagement public

La mission comprenait trois éléments : visites des communautés affectées par la faim à Potosi, Cochabamba, et dans la région du Chaco de Santa Cruz; entrevues avec des représentants de ministères gouvernementaux, des donateurs et des agences de l'ONU, des institutions financières internationales, des mouvements sociaux, et des organisations de la société civile à La Paz; et un séminaire public, en collaboration avec la *Defensoría del Pueblo*, où les conclusions préliminaires de la mission ont été présentées.

Visite de Potosi

L'équipe a visité des communautés dans la région du nord du département de Potosi, plus spécifiquement les municipalités de Llallagua, Colquechaca, Pocoata

1 Consultez les rapports de missions précédentes au Malawi, au Népal et à Haïti à www.dd-rd.ca

2 Cette mission a été organisée et financée par Droits et Démocratie. La CIOEC a fourni une expertise interne et des services consultatifs.

et Macha. Cette région s'avère une des plus pauvres de la Bolivie, avec un niveau élevé de malnutrition infantile. La terre y est aride et rocheuse et les conditions météorologiques difficiles. L'objectif principal de cette visite était d'évaluer si les communautés bénéficiaient des programmes nationaux de soutien agricole et de services sociaux. À Llallagua, l'équipe a rencontré des représentants de coopératives minières à la *Mina Siglo XX* ainsi que des veuves travaillant à l'extérieur de la mine (*palliris*). À Pocoata, l'équipe a rencontré le maire et les membres du conseil municipal (*Consejo Municipal*), visité le centre de santé municipal (*Unidad de Nutricion Integral – UNI*) et rencontré des hommes, femmes et enfants habitant les petites communautés rurales de Pati Pati et Tamy Kuri. La visite s'est terminée par des entrevues à la plus grande foire agricole de la région, la *Feria de Pampa Colorada*.

Visite de Cochabamba

L'équipe a visité quatre communautés dans la municipalité de Tapacari, située dans la région montagneuse à l'ouest du département de Cochabamba : Antakahua, Palcoma, Chaupirancho et Kjarkjas. L'objectif de cette visite était de rencontrer des familles et des associations de villages de communautés isolées pour tirer des conclusions sur la façon dont les programmes de soutien social et agricole ont pu contribuer à une accessibilité durable en matière de nourriture suffisante. Des rencontres avec des communautés ont été facilitées grâce à l'organisation autochtone de *Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ)*. La délégation a également visité la plus grande foire agricole de la région à Confital, où des entrevues informelles ont été tenues avec des agriculteurs de la région pratiquant un système de troc pour échanger des produits locaux. Enfin, les délégués ont rencontré Isabel Dominquez Meneces, anciennement membre de l'assemblée constituante et aujourd'hui à la tête d'un pensionnat pour les enfants de la région (*Internado de jovenes de Pongo*).

Visite de Santa Cruz

L'équipe a visité des communautés autochtones guarani, dans la région du Chaco de Santa Cruz, incluant Karaparacito, San Isidro et Yaiti à Alto Parapeti. Ces communautés figurent parmi les premières à avoir bénéficié de la politique de réforme agraire de la Bolivie. Cette politique a priorisé le retour des terres aux peuples autochtones qui, pendant plusieurs générations, ont travaillé la terre dans des conditions de servitude. Santa Cruz se caractérise par ses larges domaines agro-industriels et par ses réserves importantes de pétrole et d'essence. Les enjeux principalement adressés pendant cette visite ont été la réforme agraire, l'accès aux programmes nationaux et l'exécution budgétaire à l'échelon municipal. La délégation a également rencontré des représentants officiels du bureau local de l'Institut national de la réforme agraire (INRA)³, des représentants lo-

3 Instituto Nacional de Reforma Agraria.

caux de la société civile et des leaders autochtones, incluant la *Capitania local*, l'Assemblée du peuple guarani (APG) et la *Confederacion de Pueblos Indigenas*

Entrevues avec des représentants officiels à La Paz

Les membres de la mission ont rencontré différents intervenants à La Paz⁴, capitale de la Bolivie. Les rencontres avec des représentants officiels de gouvernement ont inclus le ministre de la Justice, du Développement rural, des Finances, et de la Planification et Santé, ainsi que des dirigeants d'institutions nationales telles que le Conseil national pour la nourriture et la nutrition (CONAN)⁵, la *Defensoria del Pueblo*, l'Entreprise de soutien à la production alimentaire (EMAPA)⁶ et l'INRA. Les membres de la mission ont également eu le privilège de rencontrer des représentants des Nations Unies à La Paz, incluant le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Programme alimentaire mondial, la FAO, ainsi que des représentants d'institutions financières internationales, dont la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID). Parmi les pays donateurs, la délégation a rencontré des représentants du gouvernement du Canada, de l'Espagne et de l'Union européenne (UE). Des rencontres additionnelles ont été organisées avec des organisations non gouvernementales (ONG) locales et internationales.

Séminaire sur la société civile

À la fin de la mission d'enquête, la délégation a animé un séminaire public à La Paz, en partenariat avec *La Defensoría del Pueblo*. Le but de ce séminaire était de disséminer les résultats préliminaires de la mission et d'encourager les discussions sur l'utilité d'un cadre des droits de la personne pour aborder la question de la faim persistante en Bolivie et prendre des mesures concrètes pour remédier à la hausse récente du prix des denrées alimentaires. Un représentant de chaque terrain visité a partagé les points forts de ses entrevues. Des délégués de Droits et Démocratie et de la CIOEC ont également présenté les résultats préliminaires de leur mission. En tout, plus de 80 personnes ont assisté au séminaire.

Un représentant du ministère du Développement rural y a fait une présentation et l'honorable Dr Rolando Villena, *Defensor del Pueblo de Bolivia*, y a livré un discours liminaire. Lors de sa présentation, le Dr Villena a fait appel à un appui renouvelé au développement rural en Bolivie, s'inspirant des pratiques traditionnelles et conformément à l'article 405 de la constitution. Il a affirmé :

4 Voir annexe 3.

5 Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición.

6 Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos.

« La Bolivie est un pays exemplaire en matière de reconnaissance du droit à l'alimentation au sein de sa Constitution. Ce droit est en harmonie avec ceux des peuples autochtones. Ensemble, ils constituent des piliers importants sur lesquels nous pouvons développer des politiques pour l'alimentation et la nutrition, au sein du Plan de développement national. »⁷

Après les présentations, une discussion animée s'est déroulée parmi les participants présents au sujet du rôle approprié de l'État dans la production nationale de denrées alimentaires et des défis liés à la responsabilité de l'État en matière de violations du droit à l'alimentation.



La délégation présente ses résultats préliminaires lors d'un séminaire à la Defensoría del Pueblo, le 14 février 2011. PHOTO : Droits et Démocratie.

7 Traduction non officielle. Voici l'original, en espagnol : Bolivia es un ejemplo por reconocer constitucionalmente la inclusión del derecho a la alimentación y la armonización entre los derechos de los pueblos indígenas que constituyen pilares importantes para desarrollar las políticas de alimentación y nutrición del Plan Nacional de Desarrollo.

« L'approche fondée sur le respect des droits est loin de n'être qu'une théorie ou qu'un idéal. Elle est on ne peut plus concrète : la non-réalisation des droits de l'homme est non seulement une conséquence fréquente de la pauvreté, mais également l'une de ses principales causes, ce qui signifie qu'il est crucial de s'efforcer de mettre en oeuvre ces droits pour lutter contre la pauvreté. »⁸

MÉTHODOLOGIE

Lors de son adoption, la Charte des Nations Unies appelait les nations au « respect universel et effectif des droits de l'homme » (article 55) et demandait aux États membres qu'ils « s'engagent... à agir, tant conjointement que séparément » pour faire appliquer ces droits. Les Nations Unies ont ensuite adopté en 1948 la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les principes soutenant la Déclaration ont rapidement été protégés au sein du droit international par deux pactes : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

Le PIDESC reconnaît le droit à un niveau de vie satisfaisant, notamment le droit à l'alimentation, désigné comme le « droit d'être à l'abri de la faim ». Cent cinquante-six États sont actuellement partie prenante du PIDESC, un consensus international sur lequel peuvent s'appuyer les États pour bâtir la coopération entre eux.⁹

En 2004, la FAO a adopté les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.¹⁰ Les Directives de la FAO constituent un outil pratique que les États peuvent utiliser pour élaborer les programmes et politiques visant à concrétiser leurs engagements liés au droit à l'alimentation en vertu du PIDESC. Depuis l'adoption des Directives, la FAO a mis au point d'autres outils d'accompagnement qui offrent des approches spécifiques, par exemple, le « Guide to Conducting a Right to Food Assessment (Guide pour effectuer une évaluation du droit à l'alimentation) » et le « Guide on Elaborating Framework Law for the Right to Food (Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation) ». ¹¹

Tous les droits de la personne reposent sur un ensemble de principes fondamentaux communs : les droits de la personne sont universels et chaque individu doit pouvoir en jouir sans discrimination; les droits de la personne sont indissociables, interdépendants et intimement liés; les États doivent rendre des comptes et garantir l'accès à des recours efficaces en cas de violation de ces droits.

8 FAO, « Le droit à l'alimentation dans les faits, mise en oeuvre à l'échelle nationale », Rome. 2006, p. 4.

9 Pour une liste des ratifications, voir : http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en

10 Pour consulter les Directives : http://www.fao.org/righttofood/en/highlight_51596en.html

11 Consultez la trousse à : www.fao.org/righttofood/publi_02_fr.htm

À la suite du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, l'organe de surveillance de l'application du pacte, à savoir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC), a reçu le mandat de clarifier l'interprétation du droit à l'alimentation par la formulation d'une « Observation générale ». Bien que les Observations générales n'aient pas force d'obligation, elles sont considérées comme des interprétations faisant autorité quant aux droits particuliers ou aux principes régissant ces droits. L'Observation générale 12 a été adoptée à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1999.

L'Observation générale 12 fournit une typologie en trois volets permettant de voir comment les États s'acquittent des différentes obligations contractées en vertu du PIDESC.¹² Les trois obligations – respecter, protéger et donner effet – s'appliquent désormais à l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels. L'obligation de respecter a trait à l'engagement de l'État à ne pas nuire à la jouissance des droits de la personne par son action ou son inaction. En vertu de l'obligation de protéger, l'État doit veiller à ce que les personnes vivant sous sa juridiction ne subissent pas de violations des droits de la personne du fait d'agissements d'acteurs non étatiques. En vertu de l'obligation de donner effet, l'État doit fournir un cadre légal et institutionnel assurant la jouissance réelle des droits de la personne dans la pratique (en faciliter l'exercice et, dans les situations d'urgence, subvenir aux besoins).¹³

Maximum de ressources disponibles et réalisation progressive

L'article 2 du PIDESC affirme que chaque État doit agir « au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte ». Bien que ces principes sont souvent reconnus comme des limitations à la responsabilité de l'État, le Comité des droits économiques et sociaux de l'ONU (CESCR) offre quelques directives sur le droit aux denrées alimentaires dans son Commentaire général 12. Le CESCR rappelle aux États qu'en tant que parties au Pacte, ils ont des obligations immédiates, par exemple en prenant des actions concrètes pour « bouger le plus rapidement possible », afin de réaliser complètement le droit aux denrées alimentaires.¹⁴ De plus, ces actions doivent être non discriminatoires dans leur nature et leur application.

La réalisation progressive peut être reconnue tant comme concept pour évaluer le résultat des actions déjà prises, tant comme instrument d'analyse pour le jalonnement de nouveaux programmes et politiques. Le PIDESC ex-

12 Voir Asbjorn Eide, Le droit à une alimentation suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim : Mise à jour de l'étude sur le droit à l'alimentation. Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Cinquante et unième session des Nations Unies, doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, 1999.

13 Il est utile de lire l'Observation générale 12 à la lumière d'autres observations générales émises par le CDESC. L'Observation générale 2 sur l'assistance technique internationale, l'Observation générale 3 sur la nature des obligations des États, l'Observation générale 9 sur l'application du PIDESC au niveau national ainsi que l'Observation générale 15 sur le droit à l'eau peuvent être consultées sur le site du Bureau du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (BHCDH). <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

14 *Observation générale 12*, « The right to adequate food (art. 11) », CESCR, Geneva, 20 th session, 1999, para 14.

plique que la réalisation du droit à l'alimentation devrait progresser en conformité avec « le maximum de ses ressources disponibles ». Simplement dit, les revenus croissants de l'État devraient mener à une amélioration ou un élargissement des programmes pour mettre un terme à la faim et réduire le nombre de personnes souffrant de la faim. Même sans croissance de revenus, la première obligation des États demeure la mise en pratique des droits de la personne; les choix de budgets devraient se faire en conséquence.

Indicateurs des droits de la personne

Les indicateurs standards de développement ne sont pas suffisants pour bien mesurer les droits de la personne. Les indicateurs des droits de la personne ne se limitent pas à mesurer les résultats agrégés — par exemple le nombre de personnes souffrant de la faim ou le nombre d'agriculteurs sans terre. L'accent est plutôt mis autant sur les intrants structurels que sur le processus et requiert des données désagrégées afin de pouvoir décrire les résultats à atteindre.

Les intrants *structurels* font référence aux infrastructures (cadre) légales, de politiques et institutionnelles du pays. Par exemple, les droits des peuples autochtones sont-ils protégés dans la constitution nationale? Les gouvernements ont-ils une politique nationale pour la sécurité alimentaire? Les indicateurs *structurels* jettent également un regard sur les institutions gouvernantes nationales comparables en matière de défense des droits de la personne comme les institutions, tribunaux ou l'ombudsman.

Tout effort pour mesurer comment les intrants structurels sont appliqués demande des indicateurs de *processus*. Ceux-ci reflètent l'indivisibilité des droits en surveillant la participation civique, l'accès accru au recours et la non-discrimination. Par exemple, en Bolivie, de quelle façon des individus ou des groupes peuvent-ils avoir accès à de l'information sur des programmes de sécurité alimentaire? Les indicateurs de processus démontrent également la progression des réalisations. Une fois la législation de la réforme agraire adoptée, quels gestes le gouvernement a-t-il posés pour la mettre en œuvre? A-t-il alloué un budget suffisant pour sa mise en œuvre? A-t-il établi un processus de surveillance pour repérer les cas de violations et pour s'assurer de les corriger?

Le but derrière les indicateurs de résultat des droits de la personne est de surveiller les effets des intrants structurels et de processus. Ces indicateurs captent le degré de jouissance d'un droit, à un moment précis. Cependant, lorsque utilisés seuls, les indicateurs de résultats (par exemple, le nombre de personnes souffrant de la faim) n'offrent pas d'informations sur la progression des droits de la personne puisqu'ils ne tiennent pas compte du contexte dans lequel ces résultats ont été obtenus. De plus, afin de pouvoir tirer des conclusions sur la discrimination, les indicateurs de résultat doivent être désagrégés selon les vulnérabilités.

Procédure opérationnelle

Il existe plusieurs guides pratiques et concis sur comment bien mener une évaluation thématique ou de pays, incluant de nombreux exemples de littérature grise portant sur l'usage des indicateurs, le *FAO Guide to Conducting a Right to Food Assessment* (Guide de la FAO pour effectuer une évaluation du droit à l'alimentation) et un excellent manuel de formation sur la surveillance des droits de la personne publié par le Haut-commissariat aux droits de l'homme.¹⁵

La mission d'observation sur le droit à l'alimentation en Bolivie a fondé sa procédure sur les expériences et les leçons tirées de missions précédentes similaires. L'approche substantive de la mission d'observation découle de l'Observation générale 12 sur le droit à l'alimentation. Par exemple, lors de la préparation des questions pour les entrevues, une attention particulière a été portée aux principes normatifs du droit à l'alimentation (adéquation, accessibilité, disponibilité/durabilité) relativement aux trois obligations des États (respecter, protéger, donner effet). Tout au long du processus, nous avons tenté d'appliquer les principes essentiels régissant les droits de la personne : universalité, indivisibilité et obligation de rendre des comptes. En dépit des difficultés méthodologiques que comporte naturellement cette approche, des observations communes ont été faites. Celles-ci sont de natures essentiellement qualitatives.

Des entrevues ont été réalisées avec des communautés qui avaient déjà informé les organisations locales de violations particulières de leur droit à l'alimentation. Des questionnaires propres à la situation ont été élaborés durant un atelier antérieur à La Paz et des entrevues ont été prévues à l'avance par des organisations partenaires locales. Durant les visites sur le terrain, tous les entretiens ont été réalisés en espagnol ou en langues autochtones interprétées en espagnol.

Bien que les entrevues et les questions variaient selon le contexte local de chaque communauté rencontrée, la méthode de recherche utilisée est restée essentiellement la même. Dans toutes les entrevues réalisées, il a été demandé aux personnes interrogées de décrire leur situation dans leurs propres mots et d'aborder les sujets qui, à leur avis, se rapportaient le mieux aux droits de la personne et à l'insécurité alimentaire. Les entrevues avec les responsables des institutions gouvernementales et ceux des organismes internationaux ont été menées dans le but de mieux comprendre leurs positions sur les défis à relever et de clarifier les informations recueillies durant les visites de terrain.

Certains faits et chiffres fournis dans le présent rapport ont été obtenus au moyen de recherches en ligne et de demandes d'information postérieures à la mission d'observation. Compte tenu du temps et des ressources disponibles, il n'a pas été possible de vérifier tous les points de vue auprès des personnes qui les ont exprimés. C'est pourquoi les commentaires ne sont pas attribués à des personnes en particulier.

15 *Training Manual on Human Rights Monitoring*, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001, http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/train7_a.pdf

LE DROIT À L'ALIMENTATION EN BOLIVIE

Avec une population de près de 10 millions de personnes¹⁶, l'État plurinational de Bolivie est le cinquième plus grand pays en Amérique du Sud. Approximativement 62 % de sa population s'identifie comme Autochtone, ce qui en fait le pays avec la plus grande proportion de peuples autochtones des Amériques¹⁷. La Bolivie comprend près de 40 différents groupes ethniques et la Nouvelle constitution politique de l'État (NCPE), adoptée en 2009, reconnaît 38 langues officielles, dont l'espagnol.

La Bolivie comprend neuf unités administratives (*departamentos*) : Beni, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro, Pando, Potosi, Santa Cruz et Tarija. D'un point de vue géographique, le pays est divisé du nord-ouest au sud-est par une série de grandes chaînes de montagnes. La partie Ouest de cet axe est dominée par d'impressionnants sommets, dont certains peuvent atteindre plus de 6 000 mètres, et de vastes vallées et hautes terres accidentées. Dans cette partie du pays, le climat est froid et semi-aride. La majorité des ressources minières se trouvent dans cette région. La partie Est de cet axe est quant à elle dominée par les plaines basses du bassin de l'Amazonie et comprends aussi la région du Chaco avec des terrains ondulés et des forêts denses. Son climat varie de tropical et humide à celui de savane. La plupart des réserves de pétrole et de gaz naturel de la Bolivie se trouvent dans cette région

Un nouveau contexte politique

Depuis son indépendance en 1825, l'histoire de la Bolivie a été marquée par des coups d'État, des dictatures, des protestations sociales massives et la dépendance économique. La dernière décennie a été particulièrement significative, avec deux événements importants : l'élection majoritaire en 2005 d' Evo Morales comme président de la République avec le parti du Mouvement vers le socialisme (MAS); et l'adoption par référendum en 2009 d'une Nouvelle constitution politique de

16 9,862 million, Nations Unies, 2009.

17 Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL Fondo indígena, 2008. <http://www.risalc.org/portal/indicadores/ficha/?id=20>. En Bolivie c'est parfois difficile de faire la différence entre autochtones et non autochtone. La Nouvelle Constitution politique de l'État se réfère à « Autochtone originaire paysan » comme une expression englobant toutes les nations et les peuples qui étaient présents en Bolivie avant la colonie et qui peuvent maintenant réclamer des droits collectifs spécifiques tels que décrits dans la NCPE. Les « paysans », ou fermiers, ne sont pas considérés comme en faisant partie même si, de façon individuelle, ils sont souvent d'origine autochtone.

l'État. Evo Morales est le premier président autochtone de l'histoire de la Bolivie. Son élection marque un moment historique pour la majorité autochtone du pays, qui pendant longtemps a été victime de discrimination et de marginalisation.

En tant que président, une des premières actions posées par Morales en 2006 a été de convoquer une Assemblée constituante pour rédiger la nouvelle constitution. Le gouvernement bolivien a été salué sur la scène internationale pour avoir tendu la main aux différents secteurs de la société civile de la Bolivie pendant ce processus. En janvier 2009, la NCPE a enfin été adoptée, grâce au soutien de 60,4 % de la population.¹⁸ En décembre 2009, Evo Morales a été réélu président par une marge encore plus large et son parti MAS a atteint une majorité des deux tiers des voix au Sénat et à la Chambre des députés.

Engagements envers les traités internationaux

La Bolivie a signé et ratifié des instruments internationaux et régionaux qui s'avèrent fondamentaux en matière de droits de la personne, dont deux Pactes internationaux, le PIDCP et le PIDESC. La Bolivie a signé, mais n'a toujours pas ratifié le Protocole facultatif (PF) du PIDESC.¹⁹ D'autres accords ratifiés par la Bolivie incluent la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) et la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), portant sur les peuples autochtones et tribaux. À l'échelle régionale, la Bolivie est membre de l'Organisation des États américains et est partie prenante du Protocole de San Salvador de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.²⁰

Quant au commerce mondial, le MAS s'est fait critique des accords de libre-échange bilatéraux et régionaux, mais a tout de même négocié des accords de coopération commerciale avec Cuba, le Venezuela et, tout récemment, le Mexique. La Bolivie est membre de l'Organisation mondiale du commerce et est membre associé du Mercosur, l'accord de marché commun entre le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay, et de la Communauté andine des nations (CAN).

Faim et vulnérabilité

Selon le Rapport sur le développement humain 2010 du PNUD, la Bolivie est considérée comme un pays au développement moyen et se classe en 95e po-

18 Corte Nacional Electoral. "Referéndum Nacional Constituyente 2009". <http://www.cne.org.bo/ResultadosRNC2009/wfr-mDirimidor.aspx>

19 Le PF fournit un mécanisme international de plainte lorsque l'accès à la justice est refusé ou non disponible à l'échelon national. Pour plus de détails, consultez http://www.escrnet.org/resources/resources_show.htm?doc_id=431553

20 Ce protocole protège de façon explicite les DESC, incluant le droit à l'alimentation. Le traité complet se trouve ici www.OAS.org

sition sur les 166 pays étudiés pour ce rapport.²¹ Lorsque le MAS prit le pouvoir au début de 2006, la Bolivie se classait alors 113e sur 177 pays. Bien qu'il s'agit d'une amélioration, la Bolivie demeure toujours un des pays les plus pauvres en Amérique latine et dans la région des Caraïbes (LAC), avec près de 56 % de la population vivant sous le seuil national de la pauvreté et 33 % vivant dans des conditions de pauvreté extrême. De plus, 12 % des Boliviens survivent avec moins de 1 USD par jour.²² La plus grande concentration de pauvreté se trouve dans les zones rurales et les communautés autochtones.

Au courant des deux dernières décennies, la Bolivie n'a pas progressé de manière significative dans sa lutte contre la faim. Selon des données publiées par la FAO, 24 % de la population était dénutrie en 1992. Dix ans plus tard, soit en 2002, le pourcentage avait diminué à 22 %, pour ensuite atteindre 27 % en 2007. En termes de chiffres, le pourcentage de 2007 représente environ 2,5 millions de personnes, une augmentation de 1,9 million depuis 1992.²³ Les victimes de la faim se situent principalement dans les parties ouest et sud du pays (Potosí, Chuquisaca, Beni et Pando), en particulier dans les communautés rurales les plus éloignées.

Pendant la mission, l'information obtenue lors des entrevues avec le bureau du Programme alimentaire mondial (PAM) à La Paz a démontré que la hausse des prix des denrées alimentaires en 2010 a retardé les efforts du gouvernement de mettre un terme à la faim qui persiste en Bolivie. Des études du PAM transmises à la délégation démontrent que le coût des denrées alimentaires en Bolivie a augmenté à une vitesse beaucoup plus importante par rapport à d'autres coûts, en partie à cause des inondations et de la sécheresse en début 2010. Le prix de denrées alimentaires de base comme la farine de blé et de maïs a augmenté de 40 % par rapport à l'année précédente. Selon le PAM, ces augmentations ont engendré une réduction du volume de nourriture consommée par des familles habitant des communautés vulnérables, tant dans les régions rurales qu'urbaines.

Le gouvernement de Bolivie a fait des efforts considérables pour passer au travers de ces épreuves et pour aider les groupes habituellement exclus, en particulier les femmes et les peuples autochtones. Malgré tout, la Bolivie demeure un des pays les plus inégaux de la région de l'ALC en matière de sexe, d'ethnicité et de lieu de résidence (rural comparé à urbain). L'inégalité a fait en sorte que la faim est plus présente au sein des communautés autochtones, afro-boliviennes et des populations pauvres en milieu rural. Dans ces communautés, les enfants de cinq ans et moins sont les plus à risques d'être privés de nourriture. Les chif-

21 The Changes behind the Change : Inequalities and Social Mobility in Bolivia, Synopsis, National Human Development Report, UNDP, 2010, p.6, http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/nacional/INDH2010/capitulos/sinopsis%20english.pdf

22 <http://apps.who.int/nutrition/landscape/report.aspx?iso=bol>

23 Toutes les données proviennent de la Division des statistiques de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Rome, 2010. <http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/ess-yearbook/ess-yearbook2010/yearbook2010-welfare/fr/>

fres de 2008 de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) indiquent que 27,7 % des enfants de cinq ans et moins en Bolivie souffrent de malnutrition chronique, comparativement à 15,8 % dans les régions de l'ALC.²⁴ Selon la Banque mondiale, environ 80 % des enfants âgés entre six et vingt-trois mois souffrent d'anémie.²⁵ Il y a, parmi ces enfants, un écart distinct entre les autochtones et les non-autochtones, alors que 28 % des enfants autochtones souffrent de malnutrition chronique, comparativement à 16 % des enfants non autochtones.²⁶

Réforme économique et croissance des recettes de l'État

Lorsque le MAS prit le pouvoir en 2005, l'économie de la Bolivie souffrait d'un haut niveau de dettes et dépendait de l'aide étrangère. En juin 2006, le gouvernement annonçait un programme de réforme économique et lançait un plan quinquennal national de développement, lequel anticipait une augmentation du PIB de 7,6 % en 2007, ainsi qu'une réduction de 50 % du pourcentage des Boliviens vivant dans la pauvreté et 0% de malnutrition chez les enfants de moins de deux ans.²⁷

En tant que pierres angulaires pour l'ensemble des réformes économiques, les compagnies étrangères de pétrole et de gaz naturel se sont vues imposer un nouveau système de taxes et de royauté : l'impôt direct sur les hydrocarbures (IDH), une augmentation de 50 % de la valeur de production. Les revenus d'États provenant des hydrocarbures ont donc atteint 1,3 milliard USD la première année seulement, représentant plus de quatre fois les niveaux atteints en 2004 et le double de ceux atteints en 2005.²⁸ L'IDH a fourni une quantité énorme de ressources supplémentaires et a augmenté de façon significative la capacité du gouvernement central à entreprendre des programmes sociaux, incluant ceux en lien avec la réalisation des droits économiques et sociaux. En même temps, la distribution de ces ressources aux départements et aux municipalités s'est avéré une source constante de conflits entre le gouvernement central et les départements produisant des hydrocarbures. Les recettes de l'IDH directement transférées aux échelons départementaux et municipaux (infranational) augmentent d'année en année.

24 <http://apps.who.int/nutrition/landscape/report.aspx?iso=bol>

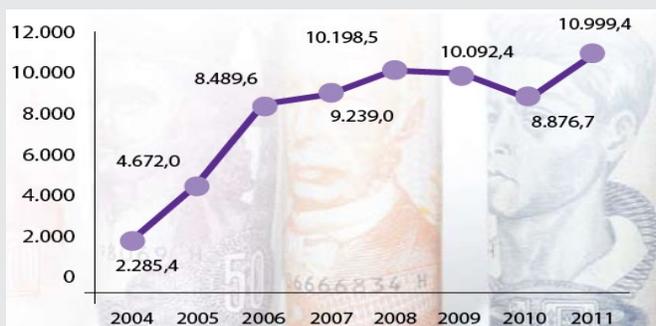
25 Bolivia : Towards a new social contract, a country social analysis, World Bank, 2006 http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA_Report.pdf

26 Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Jean Ziegler : Mission en Bolivie 2008. Conseil des droits de l'homme, Nations Unies, janvier 2008, p.5. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47c6c3502>

27 Programa desnutrición www.conan.gov.bo

28 Mark Weisbrot et Luis Sandoval. The Distribution of Bolivia's Most Important Natural Resources and the Autonomy Conflicts, janvier 2009, p.2 <http://www.cepr.net/documents/publications/Bolivia-hydrocarb-update-2009-01.pdf>

Croissance des ressources générées par l'impôt sur les hydrocarbures



Source : Fundación Jubileo²⁹

Une baisse importante de la dette extérieure a fait en sorte que les ressources disponibles ont également connu une hausse, autant en pourcentage du PIB qu'en chiffres. Quelque temps après avoir adopté sa réforme de politique économique en 2006, le gouvernement bolivien a réussi à alléger de façon significative sa dette envers la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID). En 2003, la dette extérieure de la Bolivie atteignait son plus haut niveau, équivalant à 95,4 % de son PIB, ou 7,7 milliards USD. Les plus récentes statistiques de 2008 démontrent que ces chiffres ont drastiquement baissé à 35,5 % du PIB, équivalant à 5,8 milliards USD.³⁰ Cette baisse a permis de négocier de nouveaux accords de prêts de la part d'institutions financières internationales, afin d'appuyer les projets de développement proposés dans le plan quinquennal, principalement l'infrastructure routière, l'irrigation et l'électricité.

La délégation a remarqué une augmentation de l'aide au développement en Bolivie dans les dernières années, nonobstant une augmentation des recettes du gouvernement, à un point tel où le pays se classe maintenant comme pays à revenu intermédiaire. Le montant total reçu pour l'aide au développement était de 725,85 millions USD en 2009, comparativement à 643,06 millions USD en 2005.³¹ Selon les représentants d'organismes donateurs interviewés à La Paz, cette hausse se justifie par la disparité croissante entre les riches et les pauvres du pays. Selon l'INE, en 2007, le coefficient de gini, qui mesure la disparité de revenus était de 0,57 au niveau national et de 0,64 dans les zones rurales.³²

29 www.jubileobolivia.org.bo

30 Annuaire statistique de 2009 de la CEPALC pour l'Amérique latine et les Caraïbes, http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/eng/

31 <http://stats.oecd.org>

32 Institut national de statistiques de Bolivie, 2008.

Impact des changements climatiques

La Bolivie est un des pays les plus bio diversifiés au monde et abrite 20 % des glaciers tropicaux de la planète. La topologie du pays est également diversifiée avec la chaîne de montagnes andines, la jungle amazonienne et le désert du Chaco. La Bolivie a récemment connu une hausse d'incidents naturels liés aux changements climatiques.³³ La perte des glaciers s'est également fait sentir sur le régime climatique, avec des saisons de pluie plus courtes, des érosions du sol et une désertification.

La sécheresse de 2010 a eu un effet dévastateur sur la production alimentaire dans les communautés éloignées. Par exemple, à Potosi, les communautés rencontrées par la délégation ont rapporté avoir perdu près de 40 % de leur production de pommes de terre pendant cette saison. À Santa Cruz, des représentants de communautés ont souligné que l'impact de la perte de récoltes due à la sécheresse serait ressenti au-delà de 2010. Les représentants ont expliqué que s'il n'y avait pas de récolte, il ne pouvait y avoir de semences l'année suivante. Ils ont posé la question à savoir si une agriculture à échelle réduite était viable pour la Bolivie. En réalité, plusieurs autochtones et petits fermiers ont vendu leurs animaux ou abandonné leurs terres pendant la sécheresse de 2010 afin d'émigrer dans des centres urbains pour chercher du travail.³⁴

En réponse aux changements climatiques, le gouvernement de Bolivie a adopté, le 20 avril 2011 (après la mission), une législation plaçant les droits de la Nature sur le même pied que les droits de la personne. La Loi de la Terre mère est la première législation de ce genre au monde. Pourtant, on se questionne déjà sur sa cohérence avec d'autres initiatives gouvernementales. Par exemple, deux jours plus tôt le gouvernement annonçait la réactivation, dans l'ensemble du pays, de plus de 400 mines inoccupées. Ensuite, il annonçait que des primes en espèces seraient remises à des entreprises qui découvrirait de nouveaux dépôts d'hydro carburants.

Mesures positives : Engagement politique pour vaincre la faim

Depuis sa prise de pouvoir, le gouvernement du MAS a fait des progrès grâce à son plan ambitieux de réduire la disparité et mettre fin à la pauvreté en Bolivie. Cette nouvelle Constitution inclut, par exemple, une gamme de protection envers les droits de la personne, incluant le droit à la nourriture. Cet engagement politique est complété par un large éventail de politiques et de programmes conçus pour mettre un terme à la faim au pays. En outre, les représentants boliviens ont été des défenseurs distingués et au franc parler pour la cause des droits de la personne auprès du système des Nations Unies, particulièrement avec leur ap-

33 Climate Change, Poverty and Adaption in Bolivia. Oxfam International, 2009. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bolivia-climate-change-adaptation-0911.pdf>

34 Communiqué, Farmers Abandon Land as Drought Spreads Hunger. World Food Program, 1er sept. 2010. <http://www.wfp.org/stories/drought-bolivia-drives-farmers-their-fields>

pui à la Déclaration des droits des peuples autochtones. Cette section du présent rapport offre une description des lois, institutions et politiques sélectionnées qui, selon la délégation, illustrent le mieux les mesures positives du gouvernement de la Bolivie envers la promotion et la défense du droit à l'alimentation.

Législation nationale

La Constitution de 2009 définit la Bolivie comme un « État multinational peuplé de groupes autochtones ». De ce fait, elle promet de donner une plus grande voix aux peuples autochtones et à leurs institutions, de leur céder de nouvelles responsabilités départementales et municipales, et de créer des zones autochtones autonomes. Il est important de noter que la Constitution contient non moins de seize références à la nourriture dans des articles variés portant sur la sécurité alimentaire, la souveraineté alimentaire, le droit à l'alimentation et les modèles de production agricole. L'article 16,1 énonce, en lien spécifique avec le droit à l'alimentation, que « nous avons tous droit à l'alimentation et à l'eau ».³⁵ L'article 16,11 prescrit un engagement encore plus important : « L'État est dans l'obligation de garantir la sécurité alimentaire et de fournir un régime sain, adéquat et suffisant pour toute la population ».³⁶

Étant donné les changements ambitieux de la nouvelle Constitution par rapport à l'ancienne, le Congrès national de la Bolivie (parlement) s'attaque actuellement à la lourde tâche de rédiger et adopter la législation pour l'application de nouvelles garanties. Des progrès importants ont été réalisés et cinq lois structurelles (*leyes estructurales*) ont été adoptées : la Loi de l'autonomie et de la décentralisation (*Ley Marco de Autonomías y Descentralización*); le Règlement établissant le tribunal constitutionnel (*Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional*); la Loi de l'encadrement judiciaire (*Ley del Órgano Judicial*); la Loi électorale nationale (*Ley del Órgano Electoral Plurinacional*) et la Loi du régime électoral (*Ley del Régimen Electoral*). En 2010, l'État a adopté une série de lois de « sécurité sociale » liées aux filets sociaux, dont les pensions. En 2011, les objectifs convenus priorisaient les lois « économiques » qui s'adresseront à la réglementation de l'économie et la production nationale. La sécurité alimentaire, conçue comme issue seulement de la production, est contenue dans cette catégorie.

Un avant-projet de loi sur le Droit à une nourriture suffisante a été débattu, sans pour autant recevoir un appui important de la part du MAS ou de mouvements sociaux en importance au pays. Un avant-projet de loi sur la souveraineté alimentaire a été accueilli avec plus d'enthousiasme, récoltant l'appui du ministère de l'Agriculture, sans pour autant fournir de mécanismes de reddition de comptes, une dimension qui s'avère cruciale au cadre des droits de la personne. Certaines

35 Traduit de l'original en espagnol : « Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación ».

36 Traduit de l'original en espagnol : « El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población ».

organisations autochtones offrent leur soutien à un avant-projet de loi sur la Décennie productive (aujourd'hui renommé le Projet de loi Révolution de la production collective), qui prévoit un soutien agricole direct du gouvernement aux communautés, plutôt que seulement à des entités privées ou à des coopératives.

Parmi l'ensemble des lois nationales conçues pour offrir un meilleur accès à une nourriture suffisante en Bolivie, la loi de 2006 sur la réforme agraire tient compte de l'engagement important de l'État pour remédier aux injustices du passé. Cette loi, dont la législation s'étend jusqu'à 2013, fait la distinction entre les terres rurales et urbaines en ce qui concerne leurs raisons d'être, leurs régulations et leur administration. La loi requiert d'une terre rurale qu'elle assure une fonction sociale ou économique, des emplois respectant les droits des travailleurs et qu'elle adhère à la régulation établie de 5 000 hectares. Ainsi, l'État a pris des mesures concrètes et importantes pour assurer que la terre agricole demeure une ressource productive pour le peuple bolivien.

Autonomie et décentralisation

Le processus de décentralisation et la création d'autonomies au sein de l'État bolivien ont débuté en 1994, alors que le gouvernement lançait un programme ambitieux, incluant le transfert de fonds aux échelons infranationaux du gouvernement et une exigence des organisations de la société civile qu'elles participent aux prises de décisions portant sur les dépenses. En 1995, la Loi de la décentralisation administrative a été adoptée, rehaussant l'autonomie des neuf départements de la Bolivie, malgré le fait que les personnes clés étaient toujours nommées par le gouvernement central.

En mai et juin 2008, en partie pour protester contre la politique d'autonomisation des autochtones du MAS, les départements de Santa Cruz, Beni, Pando et Tarija ont tenu des référendums portant sur la question de l'autonomie départementale. Même si chaque département a majoritairement voté en faveur de l'autonomie, le gouvernement a considéré les résultats comme invalides et inconstitutionnels. L'Organisation des États américains (OEA) s'est également rangée du côté du gouvernement central dans cette affaire.³⁷ La Constitution de 2009 inclut toutefois des dispositions pour décentraliser un plus grand nombre de pouvoirs et de ressources aux départements, municipalités et aux autonomies autochtones. Conséquemment, le parlement a adopté en 2010 la Loi-cadre pour l'autonomie et la décentralisation (Ley Marco de Autonomía y Descentralización). Sous cette nouvelle loi, chaque unité autonome doit rédiger sa propre « charte organique » et constitution locale. Il demeure toutefois incertain si les chartes organiques exigeront une cohérence avec les engagements de la Bolivie envers les droits de la personne.

37 MercoPress, Mai 2008. <http://en.mercopress.com/2008/05/03/oas-supports-bolivia-unity-in-eve-of-crucial-autonomy-vote>

Institutions

Le gouvernement bolivien s'efforce de respecter ses engagements constitutionnels en adoptant de nouvelles lois tout en prenant des mesures importantes pour créer ou réformer les institutions afin de remplir ces engagements. Parmi les institutions qui pourraient possiblement mettre en œuvre les engagements de l'État en matière de droit à l'alimentation, la délégation a rencontré des représentants de la *Defensoria del Pueblo*, de l'INRA, de CONAN et de l'EMAPA. La délégation a également rencontré le ministre de la Justice de Bolivie afin de mieux comprendre les institutions de reddition de comptes, tout particulièrement le nouveau tribunal constitutionnel.

Defensoria del Pueblo

Le bureau de l'ombudsman *Defensoria del Pueblo* œuvre en tant qu'institution nationale pour les droits de la personne. Établi par ordre de loi en 1997, la *Defensoria* jouit d'un mandat indépendant pour recevoir et enquêter sur des plaintes – provenant autant d'individus que de collectifs – liées aux violations des droits de la personne ou autres abus de pouvoir de l'État. Son mandat s'étend jusqu'aux échelons départementaux et municipaux, et inclut aujourd'hui des autonomies autochtones. L'ombudsman, élu par l'Assemblée législative, peut également faire des recommandations auprès de divers conseils gouvernementaux concernant la protection des droits de la personne au pays, en particulier les droits de la personne des peuples autochtones et des femmes.

Dans sa présentation devant la délégation et autres participants du séminaire public de fin de mission, le *Defensor* a exprimé son engagement envers la promotion du droit à l'alimentation, qu'il perçoit comme une dimension importante dans les droits des peuples autochtones. Le *Defensor* a rapporté qu'en décembre 2004, son bureau avait participé à un atelier sur le droit à l'alimentation, présenté par le gouvernement en collaboration avec la FAO. L'atelier incluait également la participation de parlementaires faisant la promotion du cadre de référence entourant la législation sur le droit à l'alimentation.³⁸ Le *Defensoria* prépare un nouveau plan stratégique pour 2012-2016.

Le Conseil national pour la nourriture et la nutrition (CONAN)

Le *Consejo Nacional de Alimentacion y Nutricion* a été créé en 2003 et reformé en 2006 pour prendre la forme et les responsabilités qu'on lui connaît aujourd'hui. Le Conseil est financé par un groupe international de donateurs incluant le Canada, la Belgique, la France et l'Espagne.

38 Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Bolivia : Derecho a la alimentación, présentation au séminaire public sur le droit à l'alimentation tenu dans les bureaux de la *Defensoria* le 14 février 2011. Document figurant dans les dossiers des auteurs.

Le CONAN³⁹ se décrit comme une institution gouvernementale dont le mandat est de mettre en œuvre le droit à l'alimentation. Dans leur témoignage devant le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels lors de la revue périodique de la Bolivie, des officiels du gouvernement bolivien ont décrit le travail du CONAN de la façon suivante : « (...) qui s'emploie à promouvoir la nouvelle politique nationale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, en encourageant et en coordonnant la participation des institutions du secteur public et la société civile à la formulation, à la diffusion et au suivi des politiques sectorielles d'alimentation et de nutrition et en facilitant l'élaboration d'une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle axée sur l'élimination de la malnutrition chez les moins de 5 ans. »⁴⁰

La force de CONAN réside dans ses fonctions de coordination, permettant à plusieurs ministères de travailler conjointement, sous la coordination du ministère de la Santé et la direction du bureau de la Présidence du pays. Ensemble, ils créent et livrent des programmes et projets destinés à fournir un accès à de la nourriture suffisante auprès de segments vulnérables de la population. Les ministères participants incluent le bureau de la Présidence, le ministère des Finances, le ministère du Développement, le ministère du Développement rural et agricole, le ministère de la Justice et le ministère de l'Éducation. L'initiative porte-drapeau du CONAN est son programme « Zéro Malnutrition » (*Desnutricion Cero*), dont le but est d'améliorer la nutrition parmi les femmes enceintes et les moins de cinq ans. Le programme rejoint 176 municipalités prioritaires et identifiées comme étant le plus à risque. Il n'y a pas de représentants de la société civile à cette instance.

Même si la délégation n'est pas arrivée à la conclusion que les programmes du CONAN aient été conçus dans une perspective pratique des droits, le personnel du CONAN ayant reçu une formation sur le droit à l'alimentation était enthousiaste quant au potentiel de « valeur ajoutée » du programme pour leur travail. Des représentants du CONAN ont également affirmé que l'agence planifiait renforcer les liens conceptuels entre la nutrition et les politiques de production agricole. À cet effet, ils prévoyaient travailler de façon plus étroite avec le ministère du Développement rural.

Entreprise de soutien à la production alimentaire (EMAPA)

La *Empresa de Apoyo a la Produccion de Alimentos* (EMAPA) est une institution gouvernementale créée en 2007 dans le but de gérer les réserves alimentaires et de stabiliser les prix. Sa mission convenue est de fournir des prêts et des

39 Sistematizacion de las Experiencias de Consejos de Alimentacion y Nutricion en Bolivia. CONAN, 2010. http://www.fao.org/righttofood/publi10/bolivia_report2010_sistematizacion_conan.pdf

40 E/C.12/BOL/Q/2/Add.1, page 47, disponible à <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,STATEPARTIESREP,BOL,,48d0c36c2,0.html>

services à des agriculteurs ayant moins de 50 hectares de terre – bon nombre n'en comptent que 2 – pour renforcer les capacités du pays à s'auto suffire en matière de nourriture. Une partie du plan de travail de L'EMAPA est d'augmenter le nombre de terres disponibles pour l'agriculture en Bolivie (*frontera agricola*) pour ainsi permettre d'accroître la production de commodités essentielles.

D'une certaine façon, l'EMAPA fonctionne comme une institution d'agriculture à forfait gouvernée par l'État. Elle finance l'acquisition d'intrants et garantit l'achat de blé, de riz et de maïs lorsqu'il y a récoltes. Dans les entrepôts de l'EMAPA à La Paz, on transforme des grains en produits alimentaires et vend, selon les besoins, à des familles à faibles revenus dans les centres urbains, à moindres coûts que la valeur marchande. Lors de la mission, l'EMAPA était active dans six départements : Tarija, Chuquisaca, Santa Cruz, Cochabamba, Potosi et Beni.

Institut national de la réforme agraire (INRA)

L'*Instituto Nacional de Reforma Agraria* est une agence publique créée en 1996 sous la direction du ministère du Développement rural et agraire. Sa mission est de créer un système d'administration agraire pour les terres rurales, basé sur la délivrance des titres de propriété et l'appui envers la souveraineté alimentaire et la biodiversité. L'INRA se consacre actuellement à une initiative nationale pour vérifier la totalité des titres existants et déterminer si les terres sont utilisées selon les critères établis dans la loi révisée de la réforme agraire de 2006. L'INRA réclame les terres qui ne s'y conforment pas et les cèdent à des agriculteurs à petite échelle et aux communautés autochtones. D'après des fonctionnaires de l'INRA rencontrés à La Paz et dans le département de Santa Cruz, certaines terres pourraient également être remises à l'État pour la production de produits alimentaires de base. La philosophie guidant le programme de la INRA est : une fois la méthode de tenure sécurisée, les agriculteurs à petite échelle et les communautés autochtones pourront jouir d'un meilleur accès au crédit, mieux investir dans leurs terres et ainsi accroître la production nationale de nourriture et améliorer la sécurité alimentaire.

En décembre 2010, l'INRA a supervisé le transfert de la première nouvelle terre aux communautés autochtones du Chaco, dans la région de Santa Cruz. Ce cas précis, se rapportant à la population guarani, est décrit plus loin dans le présent rapport.

Judiciaire

Le système judiciaire en Bolivie est constitué d'une Cour suprême, d'un tribunal constitutionnel indépendant (toujours non fonctionnel), d'un tribunal électoral suprême et d'un ensemble de tribunaux inférieurs. Les mécontentes liées à l'administration de la Loi de la réforme agraire sont résolues par le Tribunal agraire national (TAN), dont les décisions peuvent être portées en appel dans les cours inférieurs et à l'échelon national.

En 2010, le Congrès national a donné son accord à la législation qui prescrit un système juridique indépendant aux communautés autochtones, incluant des systèmes judiciaires indépendants. Son but est d'accélérer la justice dans les communautés rurales où l'État est habituellement absent, et d'accroître l'autonomie des peuples autochtones en Bolivie. Bien qu'il reste encore à voir comment ces deux systèmes juridiques seront efficaces ensemble et à quel point la justice autochtone sera efficace pour aborder les droits de la personne, incluant ceux des femmes, la délégation reconnaît le rôle important qu'un système juridique autochtone pourrait jouer dans la réduction de la discrimination systémique que vivent ces peuples dans les rouages du système légal plus traditionnel.

Politiques et programmes

Avec les changements se rattachant à la Constitution, l'adoption de nouvelles lois et le renforcement des institutions démocratiques, le gouvernement de Bolivie a pris des mesures concrètes importantes pour réaliser ses obligations envers le droit à l'alimentation, en créant une gamme de programmes pour améliorer la nutrition et l'accès à la nourriture. Aux fins de notre mission et du présent rapport, la délégation a étudié des programmes au sein de deux secteurs de politiques : les droits de la personne et le développement économique.

Plan d'action national des droits de la personne

S'inspirant du cadre constitutionnel, le ministère de la Justice a développé, en 2009, un Plan d'action national quinquennal des droits de la personne afin de « garantir et promouvoir la réalisation des obligations de l'État envers les droits de la personne ». ⁴¹ Le plan a été rédigé en collaboration avec la société civile, par le biais d'une série de tables rondes et d'ateliers dans l'ensemble du pays. Le plan d'action détaille tous les droits de la personne dont le pays est responsable, selon ses engagements nationaux et internationaux. Chaque droit est abordé séparément et est accompagné d'une explication sur les défis explicites, les mesures à prendre et par qui, et le budget à allouer pour cette mesure spécifique. Le chapitre 7 du plan est consacré « au droit à la sécurité alimentaire » (*derecho a la seguridad alimentaria*) et est accompagné d'une proposition de budget totalisant 1 810 000 de bolivianos, équivalant à environ 250 000 CAD.

La mise en œuvre du plan est la responsabilité du Conseil national des droits humains de Bolivie, créé en 2010. Le Conseil opère sous la supervision du Secrétaire général pour les droits de la personne, au sein du bureau du vice-ministre de la Justice et des droits fondamentaux, et est composé d'organismes

41 Voir le Plan d'action national des droits de la personne pour «Vivre bien» 2009-2013: http://www.ops.org.bo/multimedia/cd/2010/sri-2010-4/files/docs/3_doc_nacionales/12_PNADH2009-2013.pdf

d'État, de la société civile et d'organisations autochtones. Le bureau bolivien du Haut Commissaire aux droits de l'homme participe en tant qu'observateur aux rencontres du Conseil. Le Conseil a comme mandat de servir de mécanisme de coordination entre les différents ministères et autres acteurs, de la même façon que le CONAN coordonne les programmes de nutrition d'un ministère à l'autre.

Plan national de développement (PND)

Présenté en 2006 lors du premier mandat du MAS, le Plan national de développement est un plan quinquennal et à quatre volets : le développement avec inclusion sociale, la décentralisation et le renforcement social des communautés, la transformation des systèmes industriels et d'exportations, et une mise au point des relations internationales. La souveraineté alimentaire est incluse en tant qu'un des objectifs fondamentaux du PND et plusieurs de ses politiques et programmes contribuent directement ou indirectement à la réalisation progressive du droit à l'alimentation en Bolivie.

Le PND attire l'attention vers le modèle bolivien de production agricole, dont les objectifs convenus sont d'assurer l'autosuffisance nationale en matière de nourriture, de protection de l'environnement et de promotion de l'agriculture à petite échelle. Les programmes agricoles sont la responsabilité du ministère du Développement rural et agraire. Ils comprennent une aide financière sous forme de subventions et crédits et de développement de marchés locaux. Le plan vise également à augmenter le nombre de terres vouées à la production agricole via l'initiative de réforme agraire du gouvernement.

La Politique de développement rural et de la souveraineté et sécurité alimentaire du PND (PSSA) est mise en œuvre grâce au Programme d'appui à la sécurité alimentaire (PASA), qui est financé par des donateurs internationaux. En 2010, son budget opérationnel était de 79 millions de bolivianos, ou approximativement 11 millions de CAD.⁴² Un autre programme important est Zéro malnutrition (Desnutricion Cero), exécuté par le CONAN sous l'autorité du ministère de la Santé. Bien qu'un engagement explicite envers le droit à l'alimentation manque au programme, la PSSA porte une attention particulière à l'autonomisation des citoyens pour faire respecter leurs droits grâce au développement de mécanismes de transparence et de responsabilité à l'échelle locale.⁴³

42 www.pasa.org.bo/spp/nacional.php

43 Réponses du gouvernement bolivien à la liste de questions à aborder, en lien avec les considérations des deuxième, troisième et quatrième rapports périodiques combinés de la Bolivie sur les droits énumérés dans les articles 1-15 du ICESCR, para 143. <http://www.unhcr.org/refworld/country,,CESCR,,BOL,,48d0c36c2.0.html>

Pratique exemplaire — Les programmes permettent aux municipalités de s'attaquer au problème de la malnutrition.

En 2008, l'Association des mairesses et conseillères municipales de la Bolivie (*Asociación de Alcaldesas y Concejalas de Bolivia – ACOBOL*) a mis sur pied un partenariat avec le CONAN pour municipaliser le programme *Desnutrición Cero* et sa mise en oeuvre. Forte de l'appui de l'UNICEF et de l'Agence canadienne du développement international, l'ACOBOL a travaillé auprès de municipalités partout au pays pour s'assurer qu'une analyse sexospécifique et des droits de la personne puisse appuyer la lutte contre la malnutrition au niveau local.

Pendant la phase initiale du projet, l'ACOBOL a fourni de la formation aux conseillères municipales pour s'assurer que le programme *Desnutrición Cero* serait traité prioritairement lors des planifications municipales et des processus budgétaires. Les membres de l'ACOBOL ont ensuite tenté de sensibiliser leurs collègues de sexe masculin sur l'importance d'aborder des sujets comme la malnutrition maternelle et infantile au sein de leurs communautés. Grâce à ces efforts, le programme *Desnutrición Cero* s'est enraciné localement et des officiels ont fait de la lutte contre la faim une priorité au sein de certaines municipalités souffrant le plus d'insécurité alimentaire.

Grâce à l'ACOBOL, les conseillères et conseillers municipaux ont pu partager leurs expériences avec d'autres municipalités dans l'ensemble du pays. L'ACOBOL a réussi à engendrer une volonté politique et un élan pour l'exécution à l'échelle régionale — là où il importe le plus de vaincre la faim — du programme *Desnutrición Cero*.

La réforme agraire renouvelée

Les efforts pour corriger les problèmes associés à la concentration extrême des terres ont pendant longtemps figuré comme un aspect important de la politique bolivienne. En 1953, le gouvernement a décrété la Loi de la réforme agraire afin d'éliminer la servitude pour dettes, grâce au principe d'application voulant que les terres appartiennent à ceux qui les labourent. Près de soixante millions d'hectares ont été distribués mais seulement 10% à des familles à faible revenu, la plupart autochtones et des agriculteurs paysans vivant dans les Andes de l'Ouest. Presque 90% a été alloué à des intérêts privés incluant des investisseurs étrangers.⁴⁴ En fait, entre 1953 et 1992, quelques 7,7 millions d'hectares agricoles ont été remis gratuitement à seulement 402 entités corporatives ou individuelles, situées majoritairement dans les zones de l'est bordant le Brésil.⁴⁵

44 <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=31029>

45 Fundación Tierra 2010, *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*.

En 1996, le parlement a adopté une Loi révisée de réforme agraire qui permettait, du moins en théorie, aux communautés autochtones dans les départements de l'Amazonie de l'Est d'obtenir un titre juridique pour leur terre. Cependant, la mise en œuvre des programmes n'était pas suffisante et en 2005, une étude démontrait que 100 familles détenaient des titres couvrant dans l'ensemble 12,5 millions d'acres de terres, alors que plus de 2 millions de familles survivaient avec 2,5 millions d'acres.⁴⁶ En 2006, un examen d'évaluation a démontré que seulement 10 % de la redistribution planifiée avait été complétée.

En 2006, le gouvernement nouvellement élu du MAS a élargi son initiative de réforme à sept années additionnelles, avec la promesse d'effectuer le travail d'ici 2013. Se basant sur des provisions constitutionnelles, la prolongation de la loi exige que la terre serve à des besoins sociaux et économiques, s'en tienne à la loi agraire et ne dépassent pas le cap des 5 000 hectares. L'application de la loi s'est confrontée à de nombreux problèmes liés à des revendications territoriales contradictoires ou des dossiers erronés. Un programme national a donc été lancé par le ministère du Développement rural et agraire, dans lequel toute terre serait surveillée et délimitée, et dont les titres existants seraient vérifiés avant d'être émis à nouveau. Des terres totalisant 7,5 millions d'acres ont donc été remises à des communautés autochtones, avec la promesse de 50 millions d'hectares additionnels d'ici la fin de 2011.

Programmes d'alimentation scolaire

En plus des programmes administrés par le gouvernement central, les municipalités travaillant en collaboration avec la société civile ont lancé des initiatives locales de développement pour rehausser la nutrition dans leurs communautés, incluant l'alimentation scolaire. Le financement est inclus dans les budgets municipaux, mais est souvent complété par des contributions de donateurs, par exemple le PAM. Ces initiatives comprennent également des efforts pour offrir un appui aux producteurs locaux en s'approvisionnant de nourriture de collectivités agricoles situées près des écoles. Dans un des exemples fournis par le PAM, les agriculteurs étaient encouragés à cultiver des arachides : des femmes de la communauté s'exerçaient à transformer les arachides en beurre d'arachides; ce beurre d'arachides était ensuite fourni aux programmes d'alimentation scolaire; et l'argent en surplus agissait comme revenu monétaire pour les femmes.

La CIOEC a travaillé étroitement avec les gouvernements municipaux pour faire la promotion d'achats locaux auprès de coopératives agricoles, afin d'approvisionner les programmes d'alimentation scolaire.⁴⁷ L'organisation est

46 *Conflict, Inequality and Dialogue for Conflict Resolution in Latin America: The Cases of Argentina, Bolivia and Venezuela*. Helen Barnes, 2005 tel que cité dans *Bolivia: Political and Economic Developments and Relations with the United States*, Congressional Research Service, 2007.

47 Voir Desayunos Escolares: Aporte de las OECA's a la soberanía alimentaria at www.cioecbolivia.org

même allée jusqu'à proposer une loi nationale qui obligerait une telle approche, là où elle serait possible, pour réduire la dépendance aux aliments importés. Une telle loi garantirait un programme d'alimentation scolaire avec des aliments frais et nutritifs et encouragerait l'autosuffisance au sein des communautés rurales.

Le Fonds autochtone et les « Bonos »

Dans le cadre de son processus de nationalisation, le gouvernement bolivien a imposé une taxe sur les industries pétrolières et de l'essence. Les recettes de l'IDH ont aidé au développement d'un fonds créé spécialement pour subvenir aux besoins des peuples autochtones (*Fondo Indigena*). Ce fonds appuie également une série de subventions ou de justificatifs de caisse (« Bonos ») au bénéfice d'autres groupes vulnérables. Par exemple, le *Bono Juana Azurdui* (créé en 2009) cible la malnutrition infantile et la mortalité en fournissant de l'assistance aux femmes enceintes et aux femmes avec des enfants de moins de deux ans. La Banque mondiale a remis un prêt de 17 millions de dollars à la Bolivie pour mettre en œuvre ce programme dans l'ouest du pays.⁴⁸ Le *Bono Juanito Pinto* offre également des subventions pour des frais scolaires. Le *Renta Dignidad* offre quant à lui une aide financière annuelle pour les soixante ans et plus. Toutes ces mesures ont contribué à réduire la pauvreté, créant ainsi un impact positif pour les Boliviens en matière d'accès à une nourriture suffisante.

Lors de la visite de terrain de la mission à Potosi, les Bonos semblaient rejoindre les gens dans le besoin, même ceux situés dans les municipalités rurales les plus isolées. De plus, les communautés interviewées ont rapporté que les Bonos se sont avérés efficaces pour réduire la faim chronique, du moins temporairement. Cependant, la portée des Bonos dans d'autres régions semblait inégale. Par exemple, à Cochabamba, les communautés interviewées n'ont pas bénéficié du *Bono Juana Azurduy*. Il n'était cependant pas clair s'ils n'avaient tout simplement pas bien saisi comment y accéder. Des enfants orphelins se sont également vus exclus lorsqu'il n'y avait aucun adulte dans leur entourage pour les aider à remplir les procédures bureaucratiques en leurs noms.

Les défis liés à la mise en œuvre : Joindre le geste à la parole

Comme il a été décrit dans le chapitre précédent, les membres de la mission ont documenté plusieurs mesures positives entreprises par le gouvernement bolivien pour mettre un terme à la faim et la malnutrition. Ces gestes positifs représentent des pas importants dans les efforts du gouvernement pour réaliser progressivement le droit à l'alimentation, en utilisant le maximum des

48 Voir <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35011326> ou <http://siteresources.worldbank.org/NU-TRITION/Resources/281846-1271963823772/Bolivia.pdf>

ressources à sa disposition. La délégation a toutefois observé des obstacles importants ayant causé des délais dans la réalisation du droit à l'alimentation en Bolivie. Cette section du rapport met en évidence ces obstacles en regroupant des observations au sein de trois zones de politiques : les lois, les politiques et les programmes; les ressources budgétaires; et la réforme agraire.

Les lois et les politiques manquent de cohérence et d'une mise en œuvre efficace

« Il convient que l'élaboration de ces stratégies commence par une évaluation soigneuse des lois, politiques et mesures administratives en vigueur à l'échelle nationale et des programmes en cours et par un inventaire systématique des obstacles et des ressources disponibles. Il convient que les États définissent les mesures nécessaires pour combler toute lacune et proposent un programme de transformation et ses modalités d'application et d'évaluation. »

Directive sur le droit à l'alimentation, art. 3.2

Dans son rapport sur la Bolivie, la Haute Commissaire aux droits de l'homme a fait appel au gouvernement de Bolivie afin de s'assurer d'une meilleure coordination et collaboration entre les organismes gouvernementaux mettant en œuvre le Plan de développement national et le Plan national pour les droits de la personne.⁴⁹ Les entrevues avec les autorités gouvernementales et les donateurs internationaux ont permis à la délégation de constater que le problème de la faim et de la malnutrition chronique en Bolivie était abordé comme un défi lié au développement économique et/ou un résultat de mauvaises politiques antérieures, plutôt qu'une question de droits de la personne, incluant le droit humain à l'alimentation.

Mise en œuvre insuffisante du Plan d'action national des droits de la personne

La délégation a dû faire face à un sévère manque d'information au sujet de la mise en œuvre du Plan d'action national des droits de la personne. Par exemple, même si le plan propose des allocations budgétaires en 2009 pour chaque droit, celles-ci n'ont toujours pas été remises. Les entrevues suggèrent également que la vision des droits de la personne du gouvernement se limite en grande partie aux droits civils et politiques, alors que les droits économiques, sociaux et culturels sont considérés comme des cadres de travail conceptuellement différents.

La délégation a également constaté une certaine confusion quant à quel organisme d'État détient l'autorité pour mettre en œuvre le Plan d'action des

49 Rapport de la Haute Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur les activités de son bureau au sein de l'État plurinational de la Bolivie, para 120, mars 2011. www.bolivia.ohchr.org

droits de la personne. Même si techniquement, le Plan découle du ministère de la Justice, la ministre a souligné à la délégation que le droit à l'alimentation ne relevait pas de sa responsabilité. Selon la ministre, la mise en œuvre du Plan est décentralisée parmi différents ministères du gouvernement et le droit à l'alimentation découlerait du ministère du Développement rural et agricole. Cependant, lors de l'entrevue avec le ministre du Développement rural et agricole, ce dernier ne semblait pas reconnaître que le droit humain à l'alimentation tombait sous la responsabilité de son ministère. Aucun des deux ministres n'a fait mention du Conseil national des droits de la personne, lequel en théorie, coordonne la mise en œuvre du Plan.

Il est à noter que la délégation a été témoin de confusions similaires au sujet du cadre en suspens entourant la législation sur le droit humain à l'alimentation. Le ministre de la Justice a expliqué que la priorité du gouvernement est mise sur une autre législation sur la souveraineté alimentaire qui comprendrait le droit à l'alimentation. Les organisations non gouvernementales locales ont cependant rapporté que la législation sur la souveraineté alimentaire, telle qu'elle existe aujourd'hui, fait fi de principes clés des droits de la personne comme l'application universelle, la participation civique et les mécanismes de responsabilité légale.

La responsabilité légale a été soulignée dans le rapport de 2008 des Nations Unies par Jean Zeigler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Parmi ses observations, le Rapporteur a constaté que la *Defensoria* manquait de capacités institutionnelles pour surveiller, documenter et rapporter de façon adéquate les violations en lien avec le droit humain à l'alimentation. Il a donc recommandé la création d'une « unité du droit à l'alimentation » au sein de la *Defensoria*.⁵⁰ Au moment de notre mission, cette recommandation n'avait toujours pas été mise en pratique.

Le Plan d'action pour les droits de la personne comprend un objectif pour faciliter l'accès à la justice lors de violations des droits de la personne (objetivo 6.5), cependant la délégation était déçue de constater l'incapacité du système judiciaire d'y répondre. Des délais procéduraux dans la nomination de juges ont généré plusieurs postes vacants et un nombre grandissant de cas retardés – plus de 5 000 cas sont toujours en attente – incluant des cas liés aux droits de la personne. Dans son plus récent rapport sur la situation des droits de la personne en Bolivie, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a urgé les autorités compétentes d'accélérer le processus de sélection transparente des juges pour enfin réduire les arriérés.⁵¹ Le manque de nominations judiciaires a également freiné la mise en place du tribunal constitutionnel. Lors de son entretien avec le ministre de la Justice, la délégation a reçu confirmation que les juges seraient élus au printemps 2011 et

50 *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Jean Zeigler : Mission en Bolivie 2008.* Conseil des droits de l'homme, Nations Unies, janvier 2008, p.24. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47c6c3502>

51 *Rapport de la Haute Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur les activités de son bureau au sein de l'État plurinational de la Bolivie*, para 120, mars 2011, A/HRC/13/26/Add.2 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-26-Add2.pdf>

que le tribunal serait fonctionnel dès l'été 2011.⁵² Le manque d'un tribunal constitutionnel fonctionnel a également freiné la réforme agraire. Des appels contre les ordres d'expropriation demeurent toujours sans jugements, pendant que des communautés autochtones attendent de recevoir les appellations légales pour les terres sur lesquelles elles vivent et récoltent de la nourriture.

Définition des termes

Beaucoup de choses ont été écrites au sujet de la relation entre la sécurité alimentaire, la souveraineté alimentaire et le droit à l'alimentation.⁵³ Bien que nous ne puissions souligner toutes les dimensions possibles de cette discussion dans la présente boîte, il est important de clarifier, dans le contexte bolivien, les éléments de base pour chaque concept.

La sécurité alimentaire : Une vision globale de l'approvisionnement alimentaire à l'échelon mondial, régional ou national. La sécurité alimentaire est un objectif en matière de politiques et n'inclut pas les concepts de renforcement de l'obligation légale ou de la responsabilité de l'État. L'objectif principal de la sécurité alimentaire est l'accès à la nourriture (plutôt que *comment* cette nourriture nous parvient). Les ONG et les mouvements sociaux ont critiqué cet objectif comme étant trop limité, puisqu'il n'aborde pas les contraintes structurelles comme les systèmes de production et de distribution.

La souveraineté alimentaire : un cadre d'action développé par la société civile pour défendre les droits des populations, des communautés ou des États, afin de déterminer leurs propres politiques agricoles, dans une ère de mondialisation. La souveraineté alimentaire priorise les droits des agriculteurs ou paysans à petite échelle, met l'accent sur les systèmes alimentaires locaux et contrôle les ressources naturelles incluant les terres et une production durable sur le plan écologique. La souveraineté alimentaire n'inclut pas de façon explicite l'application universelle - une contrainte pour distinguer les plus vulnérables - ou le concept de la responsabilité légale de l'État.

Le droit à l'alimentation : Un engagement légal ayant force obligatoire par les États, défini et protégé par la loi internationale et contenu dans la Charte internationale des droits de l'homme. Le droit à l'alimentation garantit une norme de base de nourriture pour tous, et ce, sans discrimination. Le droit à l'alimentation exige que l'État prenne des actions spécifiques, au maximum de ses ressources disponibles, pour éliminer progressivement la faim. Il attire l'attention sur la responsabilité de l'État, incluant la disposition de mesures de redressement efficaces aux victimes de violations du droit humain à l'alimentation.

52 Entrevue de la délégation avec Nilda Copa, ministre de la Justice, 5 février 2011. Au moment d'écrire le présent rapport, aucun juge n'avait été élu.

53 Par exemple, voir *Food Sovereignty: Towards Democracy in Localised Food Systems*, Michael Windfuhr et Jennie Jonsen, FIAN International, 2005.

Messages contradictoires quant au modèle agricole

Le gouvernement de la Bolivie a adopté une politique des « trois économies » fonctionnant ensemble au sein de l'État, mais servant différents objectifs. En lien avec la production alimentaire, l'économie communautaire est fondée sur des pratiques agro-écologiques et comporte majoritairement des communautés autochtones. L'économie privée dessert la production agro-industrielle à grande échelle, mais comprend également l'agriculture paysanne à petite échelle. L'économie de l'État envisage quant à elle de donner un rôle à la production publique. Une loi pour exprimer clairement cette « économie plurielle » (*ley de economía plural*) a été proposée pour assurer qu'il y ait un équilibre et une équité entre les trois modèles concurrentiels. Selon la délégation, il existe des distinctions importantes entre ces trois visions qui n'ont pas été réconciliées par les législateurs ou les décideurs gouvernementaux.

Une bonne partie de la Bolivie et son économie privée se retrouvent en conflit avec les objectifs de souveraineté alimentaire du PND ou les objectifs nationaux d'autosuffisance. Le ministre de la Planification a expliqué, lors d'une entrevue avec la délégation, que la stratégie bolivienne en matière de souveraineté alimentaire repose sur deux volets : le soutien aux petits producteurs et la création d'une demande intérieure par l'entremise des Bonos et autres programmes similaires. Malgré ces allégations, les membres de la mission ont constaté un manque d'exécution du budget pour appuyer le *sector productivo campesino*. Ce dernier a soulevé des inquiétudes quant à la sincérité des promesses du gouvernement de promouvoir la souveraineté alimentaire au moyen d'une agriculture à petite échelle. Tout au long des entrevues et des visites de terrain, il devenait évident qu'un appui aux petits producteurs référerait de plus en plus à la culture destinée à l'exportation plutôt qu'à la consommation locale.

Un exemple en est la déforestation de plus en plus rapide incluant le défrichage intentionnel des terres au profit de l'expansion d'une agriculture orientée vers l'exportation. Décrite comme la politique de « forêts à nourriture », la première méthode utilisée pour créer de nouvelles terres est l'agriculture sur brûlis (environ 80 % des nouvelles terres sont créées de cette façon). Entre 1990 et 2010, la Bolivie a perdu en moyenne 279 950 hectares de couverture forestière par année.⁵⁴ Selon les informations fournies à la délégation lors des entrevues à Santa Cruz, le taux de déforestation a augmenté de manière significative dans les cinq dernières années. En 2010 seulement, plus de 500 000 hectares ont été dégagés pour faire place à l'expansion de la frontière agricole.⁵⁵ D'autres estimations placent le taux actuel de déforestation en Bolivie à plus de

54 <http://rainforests.mongabay.com/deforestation/2000/Bolivia.htm>

55 <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=55710>

800 hectares par jour, bien qu'une part de ces résultats tienne du changement climatique et de la sécheresse.⁵⁶ Les plus grands bénéficiaires de ces nouvelles terres sont les producteurs de cultures d'exportation à grande échelle, comme le soya et le maïs. Ces producteurs comptent habituellement sur des graines génétiquement modifiées et des techniques à fort contenu de produits chimiques, entraînant des pertes de sols fertiles. Ces pertes provoquent à leur tour des demandes de nouvelles terres à dégager.

Même en matière d'engagement du gouvernement envers la planète, la délégation a constaté que bon nombre des défis écologiques auxquels font face les communautés rurales et les petits agriculteurs boliviens sont le résultat de politiques d'État, qui préfèrent l'agriculture industrielle et le secteur extractif. Dans certains cas, ces politiques semblent être en conflits directs avec des allégations que le gouvernement priorise une agriculture durable sur le plan de l'environnement et à petite échelle. Suite à la mission et à la rédaction du présent rapport, les mouvements sociaux dans l'ensemble de l'Amérique latine ont lancé une campagne afin de protester contre la nouvelle loi bolivienne proposant d'endosser les récoltes de productions d'aliments génétiquement modifiés. Selon eux, une telle loi entrerait en conflit avec les engagements constitutionnels de l'État⁵⁷ et ouvrirait la voie pour la production de biocarburants, dont le sucre et l'huile de palme, sur les terres produisant actuellement de la nourriture.⁵⁸

Des exemples similaires ont été fournis lors d'entretiens avec des agriculteurs au sujet de l'appui reçu de l'EMAPA. Ceux-ci affirment que l'EMAPA a exigé qu'ils fassent l'acquisition d'engrais chimiques dommageables provenant de l'Inde ou de la Chine, sous prétexte qu'ils étaient moins dispendieux. Cependant, des représentants de l'EMAPA ont démenti ces affirmations auprès de la délégation, soulignant que les agriculteurs pouvaient acheter des intrants comme bon leur semblait et qu'ils seraient remboursés. Les agriculteurs craignent également que les déclarations récentes de l'EMAPA suggèrent qu'elle commencerait à vendre ses réserves dans les marchés ruraux, entrant ainsi en concurrence avec les producteurs qu'elle prétend aider.

56 <http://tropicalforestgroup.blogspot.com/2010/12/bolivias-rates-of-deforestation-highest.html>

57 Selon un communiqué du Réseau pour une Amérique Latine sans OGM publié le 8 juin 2011, la Loi de révolution productive, communautaire et agricole (Ley de Revolución Productiva Comunitaria) contredit les engagements constitutionnels tels que désignés dans les articles 255 et 459.

58 La production d'huile de palme a été controversée dans d'autres pays, en particulier en Indonésie et en Malaisie. Pour une sélection de nouveaux articles, voir http://www.mongabay.com/borneo/borneo_oil_palm.htm

Incapacité d'aborder la question de la faim en tant que préoccupation inter-ministérielle

Alors que le gouvernement bolivien crée des procédures interdépartementales louables conçues pour enrayer la faim et la malnutrition – particulièrement par l'entremise du CONAN – une approche gouvernementale globale lui fait toutefois défaut pour percevoir le droit humain à l'alimentation comme un défi multidimensionnel qui va plus loin que le développement agricole et la santé nutritive. Une réponse appropriée au problème de la faim de la part du gouvernement inclurait, d'un point de vue des droits de la personne, l'accès à la justice, l'élimination de la discrimination, les politiques fiscales et environnementales, les droits du travail, les échanges internationaux et l'investissement extérieur. En théorie, une telle approche devrait être suivie au sein du Conseil national des droits de l'homme, mais il n'en est pas ainsi.

Par exemple, le CONAN est l'agence interdépartementale créée pour coordonner les programmes de nutrition. Elle se dit également responsable de l'implantation des droits à l'alimentation alors qu'en théorie, les stratégies et politiques du CONAN sont développés par des ministères participants. Le ministère de la Justice (responsable du Plan d'action national des droits de la personne) n'accorde pas de priorité à sa participation auprès du CONAN et a affirmé à la délégation que le droit à l'alimentation était la responsabilité du ministère du Développement rural. Le ministère du Développement inclut à son mandat la sécurité et la souveraineté alimentaire, mais pas le droit humain à l'alimentation. Enfin, ni le ministère du Développement rural, ni le CONAN n'administrent des programmes pour lutter contre la faim et la malnutrition dans les centres urbains. La *Defensoria*, qui a également des responsabilités envers les droits de la personne, n'est pas membre du CONAN.

À l'échelon infranational, la décentralisation a causé un certain nombre de problèmes de coordination. Par exemple, la mise en œuvre de PASA par le ministère du Développement rural a contourné les municipalités, créant ainsi un deuxième niveau d'administration bureaucratique. Les communautés interviewées à Santa Cruz ont affirmé que l'information sur le processus d'application était opaque. Ils ont également évalué qu'il faudrait trois ans pour approuver le projet. Interviewé plus tard à La Paz, le porte-parole du ministère a expliqué que c'était plutôt les municipalités qui étaient lentes et inefficaces et que le ministère préférerait donc faire le travail lui-même. La délégation a également constaté que les autorités municipales ne connaissaient pas clairement leurs responsabilités, surtout en lien avec les allocations budgétaires du IDH. Il n'y a pas de doute qu'une meilleure coordination entre les différents échelons de gouvernement améliorerait l'efficacité, éliminerait les doublons d'efforts et rehausserait la réalisation progressive du droit à l'alimentation.

Les dépenses budgétaires n'accordent pas la priorité au droit à l'alimentation

Les collectivités régionales et locales sont encouragées à prévoir dans leur budget des ressources pour lutter contre la faim et promouvoir la sécurité alimentaire. Il convient que les États assurent la transparence et veillent au respect de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources publiques, en particulier dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Directive sur le droit à l'alimentation, Art. 12.1 et 12.2

En étudiant le budget national d'un point de vue des droits de la personne, il est primordial de s'assurer que le cycle budgétaire inclut les principes de base de participation, de non-discrimination, de transparence de l'information et de responsabilisation. Étant donné que la réalisation des droits économiques et sociaux est sujette aux limitations du « maximum de ses ressources disponibles », une analyse budgétaire pourrait aider à déterminer si le gouvernement offre suffisamment de ressources aux programmes prioritaires. Ceci exige non seulement une étude de production de recettes, mais également de dépenses. Cette section du rapport résume les observations sur la façon dont la faiblesse de l'exécution du budget aurait limité l'efficacité des programmes et politiques créés pour remplir les obligations de base et réaliser progressivement le droit humain à l'alimentation.

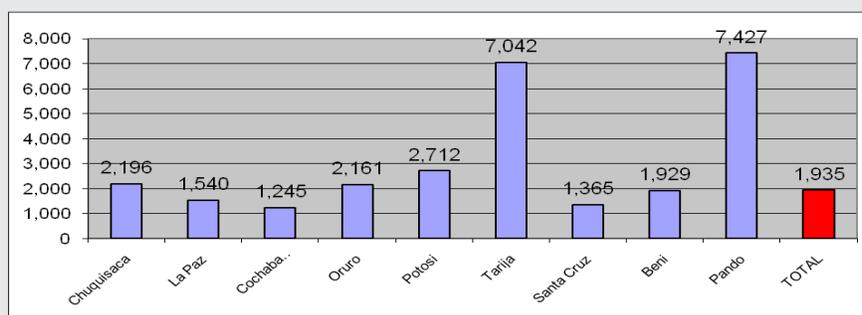
Manque de capacité pour appliquer le maximum des ressources disponibles

La montée rapide des revenus gouvernementaux a rencontré des difficultés en lien avec son pouvoir d'absorption, en particulier à l'échelon municipal. Selon les entretiens de la délégation avec des représentants du gouvernement et des organisations de la société civile, une accumulation d'approximativement 1,4 milliard USD de revenus d'État demeure non déboursée, et ce, surtout (mais non limité à) à l'échelon municipal. Quant aux dépenses du gouvernement central, la délégation a constaté que le revenu de l'IDH était généralement dépensé de façon à contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation, plus spécifiquement par l'entremise de programmes Bonos (bien que ces derniers reçoivent également un appui financier de la Banque mondiale et ne sont donc pas considérés comme un produit de l'IDH.) Dans les faits, les Bonos permettent de réduire la faim et la malnutrition, même si leur objectif premier est d'augmenter la fréquentation scolaire. Malheureusement, ils ne sont pas accessibles à toutes les personnes dans le besoin, en particulier les personnes âgées, atteintes d'incapacités, ou les familles incapables de faire de longs trajets pour les percevoir auprès des bureaux gouvernementaux.

Au niveau des gouvernements départementaux, en ce qui concerne les dépenses moyennes dans l'ensemble des départements, une grande partie (47 %) des dépenses est vouée à la construction et à l'entretien des routes. Approximativement 19 % est alloué à l'agriculture, sans pour autant être dirigé vers celle à petite échelle. En fait, les dépenses gouvernementales ont tendance à miser d'abord sur les projets d'agriculture à grande échelle. Les graphiques ci-dessous

démontrent les budgets pour chacune des régions. Étant donné la nouvelle formule de distribution contenue au sein de la Loi sur l'autonomie, le partage des recettes est maintenant déterminé selon une échelle de critères qui ne priorise pas nécessairement les départements les plus pauvres ou ceux souffrant le plus d'insécurité alimentaire. Par exemple, les graphiques démontrent que les régions les plus riches — Tarija et Pando — ont des budgets par tête de loin supérieurs à ceux des régions plus pauvres, comme Potosi. Bien sûr et comme il a été décrit plus haut, ceci est le résultat de négociations politiques pour trouver une solution aux demandes d'autonomie au sein de ces départements.

Transferts de budget par département en 2011 (par tête, en bolivianos)



Source : Fondation Jubileo

À l'échelon municipal, la délégation a constaté un grave problème en ce qui concerne la capacité des autorités à dépenser leur budget en totalité. Aux prises chaque année avec une accumulation de fonds non dépensés, les autorités n'ont pas dirigé les ressources de façon convenable vers le développement agricole ou vers d'autres initiatives qui pourraient promouvoir la souveraineté et la sécurité alimentaire à long terme auprès des agriculteurs à faibles revenus et pratiquant une agriculture durable. Au terme d'une série d'entretiens avec des officiels lors des trois visites de terrains, il a été découvert que ceci était en partie causé par un malentendu quant à l'assignation des ressources. Plusieurs représentants municipaux ont affirmé à la délégation que les ressources financières ne pouvaient pas être transférées au secteur privé, incluant les agriculteurs à petite échelle. Le ministre des Finances a quant à lui affirmé à la délégation que ceci était inexact, et suggéra plutôt que les autorités municipales n'étaient pas encore entièrement informés des règlements en matière de déboursements de fonds, puisqu'ils étaient toujours en cours d'apprentissage, des élections ayant eu lieu seulement six mois auparavant. Le ministre rajouta qu'ils étaient peut-être aussi préoccupés pas les nouvelles lois anticorruption.

Quoi qu'il en soit, d'autres limitations ont été soulignées lors de la rencontre de la délégation avec le maire et les membres du Conseil municipal (*Consejo Municipi-*

pal) de Colquechaca, département de Potosi. Bien qu'ils aient affirmé avoir alloué quelques ressources budgétaires au soutien de l'agriculture à petite échelle, en particulier les projets d'irrigation, ils ont également avoué que l'investissement était comparativement bas, causé par un manque d'experts techniques pour la conception de projets. Selon eux, des experts ne peuvent pas être embauchés puisqu'une restriction budgétaire fait en sorte qu'aucun fonds supplémentaire ne peut être déboursé pour des salaires municipaux. Des représentants de donateurs à La Paz ont également abordé le sujet des restrictions salariales pour l'assistance technique dans les programmes municipaux de développement agricole.

Préoccupations en lien avec la production de recettes

Pour ce qui est de la production de recettes provenant de taxes, la délégation a constaté que les revenus, à l'exception de ceux issus de la taxe d'hydrocarbure, demeurent à un taux bas et proviennent de façon générale des taxes à la consommation, tout spécialement la VAT, chargée à un taux de 12,5 % sur les services et 15,6 % sur les produits. Ceci s'avère problématique pour les droits de la personne, puisque les coûts indirects liés aux taxes à la consommation tombent de façon disproportionnelle sur les populations pauvres. Au moins la moitié de l'impôt sur le revenu du gouvernement est généré par ces taxes de consommations rétrogrades.

Enfin, la délégation était préoccupée par la dépendance du gouvernement envers les secteurs du pétrole et du gaz pour ses dépenses sociales. Ces sources d'énergie ne sont pas renouvelables et les revenus dérivés du pétrole et de l'essence ne sont donc pas récupérables. Ceci représente un risque pour l'engagement à long terme dont les programmes sociaux ont besoin pour réussir. Les membres de la délégation croient que le gouvernement doit ainsi faire un effort supplémentaire pour diversifier ses sources de revenus.

La réforme agraire à elle seule ne suffit pas

Il convient que les États prennent des mesures visant à promouvoir et à protéger la sécurité de jouissance des droits fonciers (...) qui fassent progresser la réforme agraire, pour améliorer l'accès des pauvres et des femmes aux ressources.(...) Il convient d'accorder une attention particulière au cas des communautés autochtones.

Directives sur le droit à l'alimentation, Article 8.10

En 2008, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a constaté que la possession de terres en Bolivie était toujours très inégale, avec 70 % de toutes les terres sous la propriété de seulement 7 % de

la population.⁵⁹ Les membres de la mission ont été impressionnés par l'engagement du gouvernement envers la réforme agraire et les mesures importantes prises par l'INRA, le ministère du Développement rural et d'autres encore, pour réduire cette inégalité. La délégation a également constaté l'existence d'un certain nombre de problèmes liés aux complexités de la question et au volume de travail nécessaire pour clarifier le statut de démarcation actuel des terres et des titres reliés. Parallèlement, la délégation a senti que le gouvernement concevait trop souvent la réforme agraire comme une fin en soi, plutôt qu'un pas de plus pour mettre un terme à la faim et garantir le droit à l'alimentation.

Des progrès malgré les obstacles

Actuellement, la responsabilité du processus pour la réforme agraire en Bolivie est partagée parmi différentes institutions. Les décisions politiques sont prises par le ministère des Terres (sous le ministère du Développement rural et agraire). L'Autorité des forêts et des terres est responsable d'établir la valeur économique d'une terre spécifique – c'est-à-dire, de lui assigner une valeur en dollars aux fins de compensation. La démarcation, l'expropriation et la délivrance de titres de propriété sont faites par l'INRA. Actuellement, l'INRA ne détient pas de mandat d'inspecter les terres utilisées pour la production d'exportations. La résolution de conflits liés à l'expropriation et la redistribution est censée par le tribunal agraire. Les recours en appel en vertu des décisions du tribunal sont envoyés au niveau départemental de la Cour suprême, et les cas liés aux provisions constitutionnelles sont envoyés au tribunal constitutionnel lequel, au moment de la rédaction du présent rapport, n'était toujours pas fonctionnel.

L'adoption d'une procédure pour la réforme agraire ne s'est pas fait sans répercussions politiques pour le gouvernement national à La Paz. Les propriétaires fonciers dans les départements appartenant à la « demi-lune », Santa Cruz, Beni, Pando et Tarija, en Bolivie de l'Est, se sont opposés à la politique, quelquefois en usant de violence physique. À Santa Cruz, la délégation a reçu plusieurs témoignages rapportant des attaques armées de propriétaires fonciers sur des défenseurs des droits de la personne, des leaders communautaires et même des autorités gouvernementales en visite, incluant le vice-ministre des Terres. Lors d'entretiens ultérieurs à La Paz, ces rapports ont été confirmés par les autorités impliquées.⁶⁰

C'est grâce à l'engagement ferme du gouvernement que plus de 50 % des terres en Bolivie ont pu subir un processus de vérification. Lors d'entrevues, des représentants de l'INRA ont affirmé aux membres de la délégation que la date

59 « Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights », CESCR, 2008, observation no.23. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/435/89/PDF/G0843589.pdf?OpenElement>

60 Un cas particulier de violence et d'allégations de servitude impliquait un propriétaire de ranch américain. Consultez <http://www.nytimes.com/2008/05/09/world/americas/09bolivia.html>

cible d'achèvement de 2013 serait atteinte. Ces promesses ont toutefois été remises en doute par la société civile, qui a questionné la fiabilité des statistiques gouvernementales. La société civile a également soulevé des inquiétudes quant à une réduction de la transparence et des difficultés à obtenir de l'information. Un exemple donné a été celui du délai dans la publication des statistiques annuelles par l'INRA. Des officiels de l'INRA ont cependant affirmé aux membres de la délégation qu'un « *Memoria* » (rapport annuel) résumant le progrès de la dernière année serait publié avant la fin mars 2011. Au moment d'écrire le présent rapport, le *Memoria* n'était toujours pas disponible.⁶¹

Les terres autochtones en priorité – corriger les injustices du passé

La majorité des discours actuels sur la réforme agraire en Bolivie renvoie à une réversion attendue depuis longtemps de leurs terres traditionnelles aux communautés autochtones. La Constitution de 1994 a introduit pour la première fois le concept de *Tierras Comunitarias de Origen* (TCO – « Terres communautaires d'origine ») afin de corriger les incompatibilités entre la propriété foncière collective et privée. La loi bolivienne d'aujourd'hui reflète maintenant une compréhension de « terre autochtone », issue de la Convention ILO 169 et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

En 2009, à la demande du gouvernement bolivien, l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations Unies a mené une mission d'enquête sur la région du Chaco de Santa Cruz, où elle a visité les communautés se trouvant à proximité de celles visités par la délégation de Droits et Démocratie. La délégation de l'Instance permanente a publié un rapport détaillé documentant, entre autres, l'évidence de servitude observée auprès d'importants biens fonciers.⁶² Le rapport a également cité des violations à la Constitution (tant la nouvelle que l'ancienne), au Code criminel de la Bolivie et aux conventions de l'ONU.

Les membres de la délégation ont entendu plusieurs plaintes voulant que le gouvernement ait tardé dans la réversion de terres aux communautés autochtones. Dans un cas spécifique, toutes les étapes procédurales et administratives avaient été complétées plus d'un an auparavant, mais le dossier demeurait toujours en suspens. Impliquant plus de 80 propriétés couvrant 180 000 hectares à Chuquisaca, l'ordonnance d'expropriation reposait sur l'évidence de servitude. Les propriétaires n'avaient pas contesté l'ordonnance et se sont entendus pour vendre leurs terres à l'État. Le gouvernement central avait alloué un budget pour couvrir les coûts de dédommagements (pour les

61 Juin 2011.

62 Le rapport est disponible en anglais ici http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia%20_EN.pdf

propriétaires), mais au moment de rédiger le présent rapport, la terre n'avait toujours pas été remise aux communautés autochtones. Lors d'entrevues ultérieures avec des officiels à La Paz, aucune clarification n'avait été fournie.

Terre sans nourriture – les Guarani

La région du Chaco à Santa Cruz est caractérisée par d'importantes propriétés traversées par des oléoducs. Il s'agit d'un territoire ancestral du peuple guarani situé parmi des terrains ondulés et des vallées vierges. Au cours des dernières décennies, les Guarani ont travaillé comme laboureurs agricoles au sein des *haciendas*, dans des conditions que l'Instance permanente de la mission de 2008 a décrites comme « esclavage » ou « servitude pour dettes ».

Le 6 décembre 2010, le gouvernement de la Bolivie a assigné 21 000 hectares de terre expropriée au peuple guarani, à Alto Parapeti. Selon des officiels de l'INRA, ce dénouement favorable a été réalisé non sans difficultés. Les propriétaires ont démenti les accusations de servitude et ont activement perturbé – quelques fois violemment – les efforts du gouvernement pour démarquer la terre en question. Ils ont engagé des poursuites, pour éventuellement perdre à tous les niveaux. Un tribunal de dernière instance est actuellement en attente du tribunal constitutionnel, qui n'est toujours pas fonctionnel. En conséquence, même si les communautés du peuple guarani commencent peu à peu à recevoir leurs terres, celles-ci n'ont toujours pas de titres légaux pendant que les dossiers traînent au sein de processus judiciaire.

La délégation a visité plusieurs communautés de Alto Parapeti ayant bénéficié de réversions de terres. Bien que les communautés aient de l'espoir pour l'avenir, elles sont également préoccupées par le manque de programmes d'adaptation du gouvernement, incluant la formation, le crédit et les subventions aux moyens de production. De plus, il est évident que les hausses de revenus d'État du IDH n'ont pas encore rejoint ces communautés, et le Fonds pour le développement des populations autochtones semble manquer de mécanismes régionaux auprès desquels on peut demander de l'aide. Résultat : les communautés ont entrepris des négociations directes avec les compagnies pétrolières afin de solliciter des fonds pour les infrastructures, en particulier les routes.

La délégation a conclu que la réversion à elle seule n'est pas suffisante pour garantir le droit à l'alimentation aux peuples autochtones. Les services d'appoint et le soutien à la production doivent également garantir que l'initiative de la réforme agraire de la Bolivie contribue à vaincre la faim. La situation est particulièrement sévère cette année, aggravée par la sécheresse de 2010 qui a causé de mauvaises récoltes et un manque de graines à replanter. Sans assistance immédiate, ces communautés sont à risque de souffrir de faim et de malnutrition dans la prochaine année.

Questions à multiples facettes

Il convient que les États fassent prévaloir la démocratie et l'État de droit, préconisent un développement durable et une bonne gouvernance et favorisent et protègent les droits de l'homme et les libertés fondamentales, afin de donner aux particuliers et à la société civile les moyens de faire pression sur leur gouvernement, pour que celui-ci mette en œuvre des politiques répondant à leurs besoins spécifiques et afin d'assurer la responsabilité des gouvernements et la transparence des processus étatiques de décision concernant l'application de ces politiques.

Directives sur le droit à l'alimentation, Article 1.2

Chaque droit humain est gouverné par un ensemble de principes toujours applicables. De façon générale, ces principes comprennent les éléments de base d'un système de gouvernance démocratique, incluant la participation et la transparence, la non-discrimination et l'égalité réelle, la surveillance et l'obligation de rendre des comptes. Pendant cette mission, la délégation a été témoin d'une tendance dans l'ensemble de nos entrevues voulant que ces principes ne soient pas suffisamment respectés.

Limite de la participation politique et l'accès à l'information

Bien que les niveaux actuels de participation soient sans précédent dans l'histoire de la Bolivie, la délégation a néanmoins étudié plusieurs rapports sur les limitations de la participation politique et de la liberté d'expression et de dissidence. Une tendance semble également restreindre l'accès à l'information. Les activistes de droits fonciers se sont plaints que les statistiques à jour sur la progression de la réforme agraire ne soient pas disponibles au public. Des plaintes semblables concernent les statistiques sur la malnutrition.

En matière de participation politique, le processus budgétaire nous donne un exemple illustratif. Le *International Budget Partnership* (IBP – « Partenariat budgétaire international ») a réalisé un « indice sur le budget ouvert » classant la Bolivie avec un pointage de 13 %.⁶³ Selon le IBP, ce faible classement « rend pratiquement impossible aux citoyens de demander au gouvernement de rendre des comptes sur la gestion de l'argent des contribuables. » Un sondage à grande échelle du IBP, conjointement avec des organisations boliviennes partenaires, a démontré que même le Congrès national de Bolivie n'a pas les pouvoirs nécessaires pour tenir des audiences publiques lors de débats sur le budget ou pour changer les propositions de budget une fois présentées aux parlementaires pour étude.

63 Voir www.openbudgetindex.org

Bien que l'information liée au budget est publiée et disponible, les organisations de la société civile ont soulevé des questions quant à la crédibilité et la transparence des données publiées. Par exemple, les dépenses courantes ne sont pas publiées par secteurs, ce qui rend difficile l'analyse des budgets en lien avec les objectifs de politiques comme les droits de la personne ou la souveraineté alimentaire. Aussi, les dépenses militaires ne sont pas rendues publiques, ce qui rend délicat de déterminer si le maximum des ressources disponibles a été alloué de façon prioritaire pour remplir les obligations minimales de l'État en matière de droits de la personne. Il faudrait rajouter que la délégation a constaté que le processus était relativement plus participatif à l'échelon municipal, où les communautés ont rapporté qu'elles avaient été consultées pour établir les priorités en matière de dépenses locales.

Au-delà du processus budgétaire, les donateurs internationaux ont soulevé un malaise par rapport aux évaluations des programmes de donateurs, puisque ceux-ci sont menés par le gouvernement de la Bolivie sans participation suffisante de la société civile ou des échelons infranationaux du gouvernement. Dans l'exemple précis de l'évaluation du PASA, menée en collaboration avec le ministère du Développement rural et agricole, les donateurs ont mis en doute les résultats constructifs qui pourraient en découler en raison d'une participation inadéquate des intervenants, d'un manque de présence locale du gouvernement et d'une défaillance de l'évaluation des programmes nationaux d'inclure des autorités municipales.

La discrimination et le manque de ciblage

La non-discrimination est un principe de base des droits de la personne. Elle réclame des actions spécifiques pour aider les plus vulnérables. Voilà pourquoi une évaluation du droit à l'alimentation cherche à identifier les personnes les plus touchées par la faim et à définir les causes de leur vulnérabilité.

Des missions d'évaluations précédentes menées par Droits et Démocratie ont démontré que les personnes souffrant de la faim sont souvent situées dans des localités où il y a un surplus alimentaire.⁶⁴ Dans les zones de déficit alimentaire, la faim est souvent causée par des enjeux structurels, dont l'éloignement et les sécheresses chroniques, alors que dans les zones de surplus alimentaire, elle est le plus souvent le résultat d'une exclusion sociale, de discrimination ethnique et d'affiliation politique. Les zones de surplus alimentaires échappent souvent aux procédures de ciblage standard de la sécurité alimentaire, car les cartes de vulnérabilités sont déterminées par les données agrégées selon les sections géographiques.

64 Voir Le droit à l'alimentation au Népal : Rapport d'une mission internationale d'observation , page 35, http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/mondialisation/alimentation/nepal_rapportsep2007.pdf

La délégation a remarqué un manque apparent de disponibilité en matière de statistiques agrégées de la Bolivie, alors que celles-ci pourraient permettre une approche différente. Bien que plusieurs programmes aient été développés spécifiquement au bénéfice de groupes historiquement défavorisés comme les communautés autochtones, la délégation a toutefois constaté que des vulnérabilités basées sur le sexe ou les affiliations politiques existaient même au sein de ces communautés. De façon générale, les programmes ne sont pas conçus pour répondre à des cas si spécifiques. Par exemple, le CONAN concentre ses interventions dans 176 municipalités réputées pour leur vulnérabilité, mais ne tient pas compte des groupes à risque dans ces mêmes municipalités. De façon similaire, le programme Malnutrition zéro rejoint efficacement les municipalités les plus pauvres, mais ceux habitant les communautés les plus isolées au sein de ces municipalités n'y ont pas accès.

Quant aux politiques de réforme agraire, autant dans les régions de Cochabamba que de Potosi, il nous a été souligné que les femmes n'avaient généralement pas droit aux titres fonciers. Le programme de réforme agraire du gouvernement n'aborde pas ce manque de sécurité accrue pour les femmes, même si cela a un impact direct sur leur capacité à produire de la nourriture pour elles-mêmes et leurs enfants. Dans les départements de Cochabamba et Potosi, les femmes à qui nous avons parlé étaient encore plus à risque, puisqu'elles n'avaient pas de papiers d'identification personnels ni d'accès indépendant aux programmes gouvernementaux.

Des veuves se tournent vers des activités minières pour leur survie

À Llallagua un dimanche en fin d'après-midi dans la région nord de Potosi, deux femmes assises devant la *Mina Siglo XX* fouillent à travers des roches et de la poussière. Elles sont les deux seules femmes en vue. Dans cette communauté, les femmes qui travaillent dans le secteur minier sont appelées *pailliris* – des veuves et des femmes âgées, pour qui les activités minières représentent le seul moyen de survie. Malgré tous leurs efforts, souvent dans des conditions effroyables, les *pailliris* vivent souvent sous le seuil de la pauvreté et reçoivent un appui minime de l'État.

Primitiva, une dame âgée empreinte de dignité, travaille six journées et demie à l'extérieur la *Mina Siglo XX*. Son travail consiste à collectionner des bouts de cailloux et des minéraux que les mineurs laissent échapper en route pour la mine souterraine. Elle revend ensuite à la coopérative minière toutes les pièces d'étain brut qu'elle a pu récolter. Primitiva compte poursuivre ce travail jusqu'à sa mort. Elle n'a pas de famille à prendre soin et la pension de vieillesse qu'elle reçoit du gouvernement ne suffit pas pour survivre. Bien qu'elle ait droit à un logement gratuit, elle n'a pas accès à de l'eau potable et ses deux repas quotidiens se composent habituellement de pommes de terre et de maïs. Lorsque questionnée sur les autres aliments qu'elle mange, Primitiva rit de bon cœur et répond qu'elle ne se souvient pas de la dernière fois où elle a mangé autre chose. Des aliments comme les fruits, les légumes, la viande et le lait ne sont pas à sa portée.

Assise aux côtés de Primitiva avec un enfant sur son dos, Silveria n'est encore que dans sa trentaine, mais paraît plus âgée, entre autre en raison d'une mauvaise nutrition qui lui a fait perdre plusieurs dents. Après la mort de son mari, Silveria le remplaça à la coopérative minière souterraine, mais gagne aujourd'hui moins d'argent que lui. Elle ne peut faire autrement que d'amener son plus jeune enfant avec elle à la mine, même si elle craint pour sa santé en raison des poussières qu'il inhale. Le manque d'eau potable fait en sorte que ses enfants tombent souvent malades et souffrent de diarrhées. Silveria est consciente qu'il existe des programmes de nutrition pour les femmes et les enfants, mais ne peut pas jouir de ces services par manque de temps et de transport abordable. Le logement de l'État dans lequel elle habite avec ses enfants est loin de la ville et des services municipaux. Silveria a donc appris à se suffire à elle-même.

Témoignage de deux femmes minières à Llallagua

Manque de surveillance et de procédures de responsabilisation

En Bolivie, les politiques et programmes porte-drapeau manquent de procédures transparentes de surveillance et sont souvent associés à une faible participation aux processus décisionnels. En fait, les outils de base pour une surveillance efficace n'étaient pas disponibles pour la délégation, incluant les informations récentes de recensement agricole et de la population, et les statistiques désagrégées.

La mission a également conclu que des indicateurs d'analyses de résultats conçus pour surveiller la réalisation progressive du droit à l'alimentation n'avait pas encore été développés. Lors de l'entrevue avec le CONAN, la délégation a appris que la FAO avait mené des formations de surveillance des droits de la personne, formations n'ayant toutefois mené à aucune procédure. Il n'existe également pas de plan de surveillance pour le Plan de défense des droits de la personne. Les organisations de la société civile ont pris le flambeau du gouvernement, qui n'a pas réussi à prendre des mesures nécessaires. L'AIPE, qui participe en tant que membre de la délégation, a entrepris un exercice de surveillance extensif sur le droit à l'alimentation, en concordance avec les Directives de la FAO.⁶⁵

Nous avons également constaté que plusieurs recommandations de l'ONU en matière de procédures de surveillance n'avaient pas été appliquées et qu'il n'était pas encore clair quel bureau du gouvernement était responsable de s'assurer d'un suivi. Par exemple, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation recommande, dans son rapport de 2008, que l'État adopte une loi-cadre sur le droit à de l'eau potable et que la *Defensoria* crée une unité du droit à l'alimentation. À ce jour, ces recommandations n'ont toujours pas été appliquées.

En matière de responsabilité légale, l'absence de capacité juridique pour gérer les demandes de règlements en lien avec les violations économiques, sociales et culturelles cause un délai dans l'établissement du tribunal constitutionnel, ainsi que des questionnements sur l'indépendance de la magistrature. Tout ceci rend la responsabilisation de l'État illusoire en matière de droit humain à l'alimentation.

65 L'AIPE utilise une base de données numériques pour enregistrer l'état des indicateurs du droit à l'alimentation. Voir : www.aipe.org.bo

CONCLUSION

Le gouvernement de Bolivie a pris un engagement politique exclusif pour vaincre la faim dans son pays ainsi que bon nombre de mesures positives afin de mettre en œuvre cette prise de position. La délégation a été impressionnée par les efforts entrepris par le gouvernement pour réduire la malnutrition et assurer une plus grande autosuffisance en matière de production alimentaire. Ces politiques contribuent à la réalisation progressive du droit à l'alimentation, mais ne sont pas suffisantes pour la réalisation complète du droit humain à l'alimentation pour tous les Boliviens. Enfin, la délégation a été préoccupée de constater les divers obstacles auxquels les communautés rencontrées pendant la mission font face quotidiennement.

Quant aux enjeux structureaux comme le droit, les politiques et les institutions, la délégation a observé un manque de cohérence, une capacité insuffisante pour les prendre en charge et un manque de collaboration entre le gouvernement central, les départements et les municipalités. De plus, la délégation a été déçue que le gouvernement n'ait pas clairement démontré son appui envers le droit humain à l'alimentation comme un cadre obligatoire de politique pour la coordination entre les ministères et pour l'élaboration à long terme de stratégies contre la faim. Malgré l'adoption récente de la Loi de la révolution communautaire productive, le gouvernement a statué que le cadre de référence politique de la souveraineté alimentaire n'appuyait pas adéquatement les agriculteurs paysans.

En étudiant le processus budgétaire, la délégation a constaté que les principaux groupes d'intervenants étaient exclus du processus, et que l'information liée au budget n'était pas suffisamment transparente. Pour la programmation sociale, on dépend trop des revenus du IDH qui ne représente pas une source renouvelable de revenus. Quant à la mise en œuvre budgétaire, des problèmes de capacité, en particulier à l'échelon municipal, ont fait en sorte qu'il existe des délais et une accumulation importante de ressources financières non utilisées.

La réversion des terres aux communautés autochtones dans les basses terres (sud-est) n'a pas reçue suffisamment de services de soutien, incluant l'extension, les subventions aux moyens de production, ou autres programmes sociaux. Bon nombre de ces communautés sont maintenant isolées ou à risque de souffrir de la faim, ayant du mal à produire de la nourriture pour leurs familles. Dans les hautes terres (ouest), les parcelles de terrains sont si petites et de si piètre qualité qu'elles ne peuvent produire de nourriture suffisante pour les familles dépendantes de l'agriculture.

C'est avec une certaine inquiétude que la délégation a constaté que les principes transversaux des droits de la personne sont de moins en moins respectés, incluant la participation, l'obligation de l'État de rendre des comptes et l'attention aux plus vulnérables.

RECOMMANDATIONS

Au gouvernement de la Bolivie

Adopter une approche interministérielle (cadre national) pour réaliser une jouissance complète du droit humain à l'alimentation :

- Adopter un processus formel pour améliorer la cohérence entre les droits de la personne et les objectifs environnementaux, fiscaux et de développement de la Bolivie.
- Mettre en œuvre le Plan d'action national des droits de la personne en renforçant le Conseil national des droits de la personne et en affectant des ressources budgétaires à cette fin.
- Prendre des mesures garantissant la volonté explicite des municipalités de respecter, au sein de leurs chartes organiques, les engagements de l'État en matière de droits de la personne.
- Fournir de la formation et de l'information sur le droit humain à l'alimentation aux organismes gouvernementaux aux niveaux national, départemental et municipal.
- Initier un processus de consultation participative avec la société civile sur le projet de cadre législatif pour le droit humain à l'alimentation.
- S'assurer que le nouveau plan stratégique de la *Defensoria del Pueblo* (2012-2016) inclut un mandat pour défendre et promouvoir l'DESC, incluant le droit à l'alimentation.
- Encourager la participation de producteurs à petite échelle et de la *Defensoria* dans le processus du CONAN.
- Assurer aux enfants orphelins l'accès au *Bono Juana Azurduy*.

Créer des procédures pour se prévaloir de recours efficaces, soit de façon judiciaire ou administrative :

- Offrir une plus grande tribune publique pour discuter et respecter les opinions dissidentes.
- Assurer que la nomination de juges au tribunal constitutionnel se fasse dans les délais prescrits.
- Livrer un recensement national et un recensement agricole dès que possible.
- Améliorer l'accès à l'information, incluant la publication de données désagrégées.

- Mener une évaluation officielle du projet de réversion de terres dans l'Alto Parapeti.
- Inclure la société civile dans le cadre de l'évaluation du rendement du PASA.

Accélérer l'exécution de la réforme agraire et s'assurer qu'elle soit accompagnée de programmes de soutien au développement de l'agriculture :

- S'assurer que la réforme agraire inclut la réalisation progressive du droit à l'alimentation dans ses objectifs.
- Prendre des mesures pour augmenter le nombre de femmes propriétaires de titres fonciers, dans le cadre de l'initiative de la Bolivie en matière de réforme agraire.
- S'assurer que l'allocation de nouvelles terres soit accompagnée d'appuis technique et financier adéquats pour produire de la nourriture.
- S'assurer que les conseils municipaux réalisent tous leurs budgets et augmentent l'aide financière aux projets agricoles d'agriculteurs à petite échelle.
- Éliminer davantage les obstacles à l'obtention de titres légaux par les communautés recevant de nouvelles terres.
- Augmenter la portion du budget municipal acceptable pouvant être alloué à des experts techniques.
- Accélérer le transfert de terre dans le Chaco du département de Chuquisaca.

Prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exécution efficace du budget national :

- Publier les dépenses budgétaires par secteur et non seulement par région.
- Prendre des mesures pour assurer l'exécution des budgets à l'échelon infranational.
- Allouer aux gouvernements infranationaux le droit explicite d'affecter des ressources budgétaires afin d'offrir un appui aux agriculteurs paysans.
- Utiliser les recettes de l'IDH pour diversifier l'économie et devenir de moins en moins dépendant de l'industrie extractive.
- Étudier la possibilité d'affecter les fonds des programmes directement aux associations communautaires et de producteurs pour distribution aux membres.

Appliquer les recommandations du Rapporteur spécial de l'ONU, tel que décrites dans son rapport de 2008 :

- Adopter une loi-cadre pour le droit à l'eau potable.
- Créer une unité du droit à l'alimentation au sein de la *Defensoría del Pueblo*.
- Développer et exécuter, en partenariat avec le ministère de l'Éducation, une campagne nationale d'éducation sur le droit à l'alimentation.
- Allouer un pourcentage des recettes de l'IDH aux programmes de nutrition.
- Augmenter le budget alloué à l'investissement dans l'agriculture à petite échelle.

À la société civile

Coordonner les efforts de tous, quelles que soient leurs affiliations politiques, pour promouvoir le droit à l'alimentation en Bolivie :

- Développer un partenariat avec la *Defensoría del Pueblo* pour promouvoir le droit à l'alimentation, en particulier en ce qui a trait à la formulation de son nouveau plan quinquennal (2012-2016).
- Créer des dialogues pour améliorer la collaboration entre les mouvements sociaux et la société civile.
- Renforcer l'alliance pour la souveraineté et la sécurité alimentaire et la nutrition (ASSAN).
- Faire la promotion d'une législation nationale pour protéger le droit humain à l'alimentation.

Documenter les violations et les rapporter aux organisations régionales et internationales qualifiées :

- Fournir une formation aux activistes des communautés pour identifier et bien documenter les violations contre le droit à l'alimentation.
- Rédiger et soumettre des rapports parallèles à l'ONU pour les processus

d'évaluation des organes des traités sur les droits de la personne.

- Établir des partenariats avec la *Defensoria* et le bureau du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme afin de remédier aux violations.
- Rester à l'affût des allocations budgétaires et des dépenses afin d'identifier les failles de l'État et prioriser les obligations envers le droit à l'alimentation.
- Cibler un cas spécifique de litige à l'échelon national.

À la communauté internationale

Renforcer et encourager les efforts du gouvernement bolivien pour remplir ses obligations en matière de droits de la personne :

- Offrir un appui aux projets contribuant aux droits de la personne incluant le droit à l'alimentation.
- Aider le gouvernement à recueillir des données agrégées sur la faim et la malnutrition.
- Exiger la participation de la société civile dans la création de programmes financés par des donateurs.
- Soutenir les projets de droits de la personne qui encouragent l'indépendance judiciaire et la formation de juges en mettant l'accent sur les droits économiques et sociaux incluant le droit à l'alimentation.

Appuyer des programmes créés spécialement pour aborder les questions de la faim et du droit à l'alimentation en Bolivie :

- Appuyer les programmes d'encouragement ciblant les agriculteurs à petite échelle qui sont les principaux fournisseurs des aliments de base au niveau national.
- Soutenir les initiatives du gouvernement visant les changements climatiques, dont les politiques d'approvisionnement et de gestion de l'eau.
- Accorder une priorité aux programmes abordant la disparité économique, incluant ceux touchant la discrimination raciale ou ethnique, et fournir l'appui technique nécessaire au recueil de statistiques désagrégées.
- Fournir une formation à l'échelon municipal pour augmenter la capacité d'accroître les ressources budgétaires.

ANNEXE 1 : Membres de la mission d'observation

Lorenza Quispe Alejandro, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia (Bartolina Sisa)
Bolivie

Priscilla Claeys, Doctoral student, Catholic University of Louvain
Foodfirst Information and Action Network (FIAN)
Belgique

Gonzalo Colque, Fundación Tierra
Bolivie

Liza María Covantes Torres, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados
Mexique

Nicholas Lusiani, Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ESCR-Net)
États-Unis

Ricardo Montero, Coordinadora de integración de organizaciones económicas, campesinas, indígenas y originarias (CIOEC)
Bolivie

Julio Prudencio, Consultant
Bolivie

Virginia Quezada, Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI)
Bolivie

Lauren Ravon, Droits et Démocratie
Canada

Aida Ruegenberg, Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
Bolivie

Carole Samdup, Droits et Démocratie
Canada

Sally-Anne Way, Center for Economic and Social Rights (Centre pour les droits économiques et sociaux)
Espagne

ANNEXE 2 : Entrevues effectuées à La Paz

Defensoría del Pueblo

Dr Rolando Villena, Defensor del Pueblo

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia

Ramiro Suazo, Director de planificación y proyectos

Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia (ACOBOL)

María Eugenia Rojas Valverde, Gerente General

Modesta Benito Anti, Secretaria del Directorio

Banque mondiale

Oscar A. Avasle, Représentant résident

Ambassade du Canada

Andrew Scyner, Conseiller et chef de Coopération

Marianela Montes de Oca, Consultante en gouvernance

Bernardo Peredo Videá, Analista Político, Unidad Andina para la Gobernabilidad Democrática

Vice Ministerio de Desarrollo Rural

Germán Gallardo, Director general de producción agropecuaria y soberanía alimentaria

FAO

Gonzalo Flores, Representante Asistente

Ministerio de Justicia

Nilda Copa, Ministra de Justicia

Miriam Campos Bacarreza, Coordinadora Nacional Pueblos Indígenas y Empoderamiento

Vice Ministerio de Micro Empresa

Abdon Vasquez, Jefe de la Unidad de organizaciones económicas campesinas, comunitarias y cooperativas

INRA

Juan Carlos, Director Nacional (par téléphone)

Juan de Dios Fernández, Secretario General

Délégation de l'union européenne en Bolivie

Amparo González Díez, Oficial de Programas Sección de Cooperación

Ambassade d'Espagne en Bolivie

Carmen de Diego Fonseca, Responsable de Programa de Cohesión Social

Mercedes Alonso Segoviano, Responsable de Programa de Desarrollo Económico y Empresarial

Bureau du Haut-Commissariat aux Droits de l'homme – Bolivie

Maria Andrea Echazú, Coordinadora Unidad de Cooperación Técnica
Inés Carrasco, Especialista en Promoción de Derechos Humanos

Programme mondial d'aliments

Victoria Ginja, Representante
Sergio Torres, Jefe de Unidad de Programa

BID

Baudouin Duquesne, Représentant du BID en Bolivie

Fundación Jubileo

René Martínez, Analista de presupuestos
Javier Gómez Aguilar, Director ejecutivo

Ministerio de Economía y Finanzas

Luis Alberto Arce Catacora, Ministro de Economía y Finanzas

Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición

Ana Maria Aguilar, Secretaria Ejecutiva
Ciro Kopp, Coordinador Técnico - Programa Multisectorial Desnutrición Cero
Luis Rico, Comité técnico
Olga Soto

Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas

Elvira Parra, Directora

Instituto Prisma

Ronald Grebe Lopez, Coordinator

Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia

Julian Jala Flores, Secretario General
Rodolfo Machaca Yupanqui, Secretario Tierra y Territorio

Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesina de Bolivia

Carlos León Chachahuayna, Presidente
Juan Carlos Choque Lopez
Tomas Fernandez Rodriguez

Ministerio de Salud y Deportes

Nila Heredia Miranda, Ministra de Salud y Deportes

Ministerio de Educación

Winston Canque Aramayo, representante de la Jefatura alimentación escolar

Ministerio de Planificación del Desarrollo

Elba Viviana Caro Hinojosa, Ministra de Planificación del Desarrollo

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

Javier Gómez Aguilar, Director Ejecutivo

ANNEXE 3 : Visites de terrain

POTOSI

Municipio de Llallagua

- Alicia Soliz, presidente de las Socias de la cooperativa de mujeres palliris El Carmen
- Victor Ordones, représentant de la Federación de cooperativas de Norte Potosí
- Benito Vilca, président de la Asociación de productores de oca de Pocoata (APROCAP)

Municipio de Pocoata

- Entrevues avec des femmes vendant des produits dans la place centrale
- Rencontre avec des membres du Conseil municipal
- Entrevues individuelles dans la communauté de Huancarini
- Sonia Meri UCLA Lascano et Noemi Portilo (producteurs de pêches)
- Directeur de l'école de la ville et trois professeurs

Municipio de Colquechaca

- Communauté de Tomay Kuri (incluant une rencontre avec des représentants du Comité cívico et de la Asociación de productores de Charque Tomay Kuri)
- Communauté de Pati Pati
- Carmen Ticona, présidente de la Asociación de producción y transformación de cereales de Colquechaca
- Seratin Romero, maire de Colquechaca
- Membres du conseil municipal (Consejo municipal)
- Visite de Unidad de nutrición integral de Colquechaca (UNI)

Municipio de Macha

- Rencontre avec des représentants de Proyecto agropecuario y salud de Chayanta
- Rencontre avec des représentants de la coopérative : Artesanías nativas Korusa Llawe
- Visite d'une foire agricole : Feria de Pampa Colorada

SANTA CRUZ

Municipio de Camiri

- Eufronio Toro et Mauro Hurtado, CIPCA Cordillera
- Celso Padilla, président, Asamblea del Pueblo Guarani
- Dimetrio Yapa Rico Pena, Capitanía del Alto Parapeti

TCO de Alto Parapeti

- Réunion de groupe — Comunidad de Karaparacito
- Réunion de groupe — Comunidad de San Isidro
- Réunion de groupe — Comunidad de Yaiti

Ville de Santa Cruz

- Aldopho Chavez, président; Ernesto Sanchez, secrétaire au développement économique; Ernesto Suarez, gestionnaire des communications — Confederacion de Pueblos Indigenas de Bolivia (CIDOB)
- Miguel Angel Crespo, directeur; Rosa Virginia Suarez, coordonnatrice - Productividad Biosfera y Medio Ambiente (PROBIOMA)
- Diego Marquina Mofina, directeur régional - Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

COCHABAMBA

Municipio de Tapacari

- Réunion de groupe — Comunidad de Antakaua
- Réunion de groupe – Comunidad de Palcoma
- Réunion de groupe – Comunidad de Chaupirrancho
- Réunion de groupe – Comunidad de Kjarkja
- Isabel Domínguez Meneces, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia (Bartolina Sisa)
- Visite de la foire agricole locale : Feria de Confital

ANNEXE 4 : Entrevues précédant la mission

Cesar Flores, Communauté mennonite (Santa Cruz)

Jonathan Laine, Agence canadienne de développement international (Ottawa)

Serina Pepino, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Rome)

Ana Maria Suarez, Information et réseau d'action pour le droit à se nourrir (Genève)

Le droit à l'alimentation ne peut être réalisé complètement que lorsque les obligations tant nationales qu'internationales sont respectées : les efforts nationaux n'auront souvent qu'un impact limité dans la lutte contre la malnutrition et l'insécurité alimentaire si l'environnement international, comprenant non seulement l'aide et la coopération au développement, mais également le commerce et les régimes d'investissements ou les efforts visant à s'attaquer au changement climatique sur le plan mondial, ne les facilite pas et ne les reconnaît pas; inversement, l'efficacité de tout effort entrepris par la communauté internationale pour contribuer à ces objectifs dépendra de l'établissement de cadres institutionnels et juridiques à l'échelon national et de politiques qui soient effectivement centrées sur la réalisation du droit à l'alimentation dans les pays concernés.

Olivier De Schutter
Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation