

09

# O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA ESTÁ NO BOM CAMINHO?

*Frederic Mousseau*

**Frederic Mousseau** é Diretor de Políticas no [The Oakland Institute](#), um grupo de reflexão política independente que apresenta ideias inovadoras e ações ousadas para as mais urgentes questões sociais, económicas e ambientais da atualidade.

*“As correções positivas feitas ao sistema de ajuda alimentar não deveriam fazer-nos perder de vista aquele que ainda é o principal desafio para a concretização do direito à alimentação e à nutrição: uma ordem económica dominante que continua a explorar as pessoas mais pobres e os seus recursos naturais, para lucro de poucos.”*

Em 2015, o Comité de Segurança Alimentar Mundial (CSA) da ONU adotou o Quadro de Ação para a Segurança Alimentar e a Nutrição em Crises Prolongadas (FFA, na sigla em inglês), cujo objetivo era melhorar a situação das populações afetadas por crises alimentares crónicas e definir as ações a ser executadas pelos vários atores envolvidos – governos, ONGs e organizações internacionais. As situações de emergência alimentar ocorrem em cenários de guerra e catástrofes naturais, bem como em contextos em que não há conflitos, mas onde milhões de pessoas vivem em situação de insegurança alimentar crónica e elevada vulnerabilidade a choques climáticos e/ou económicos, que podem levar a que um grande número de pessoas se veja incapaz de se alimentar.

#### Agradecimentos

Agradecimentos especiais a Marcos Arana Cedeño (Rede de Acção Internacional para a Alimentação de Bebés – International Baby Food Action Network, IBFAN), Stefano Prato (Sociedade para o Desenvolvimento Internacional – Society for International Development, SID), Emily Mattheisen e M. Alejandra Morena (FIAN Internacional) pelo seu apoio na revisão deste artigo.

#### Foto

Trabalhadores recebem rações de alimentos para distribuí-las a uma família (Hajja, Yemen, 2016). Foto de WFP/Asmaa Waguih.

- 1 Para mais informações sobre o FFA e os seus 11 princípios, veja: Al Jaajaa, Mariam e Emily Mattheisen. “La inseguridad alimentaria en las situaciones de crisis prolongada: Examen de la Franja de Gaza”. *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2014): 77–79. [www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatorio\\_2014.pdf#page=77](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatorio_2014.pdf#page=77). Veja também: Ahmed Mansour *et al.*, “CFS Develops Protracted-crisis Policy”. *Land Times* 12 (2015). Disponível em: [landtimes.landpedia.org/newsdes.php?id=pWxm&catid=pQ==&edition=020=](http://landtimes.landpedia.org/newsdes.php?id=pWxm&catid=pQ==&edition=020=)
- 2 Devereux, Stefan. “Policy Options for Increasing the Contribution of Social Protection to Food Security”. *Forum for Food Security in Southern Africa Theme Paper* (2003). Disponível em: [www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odiassets/publications-opinion-files/5607.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odiassets/publications-opinion-files/5607.pdf).
- 3 Mousseau, Frederic. *Roles of and Alternatives to Food Aid in Southern Africa: A Report to Oxfam*. Oxfam, 2004. p. 12. Disponível em: [reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8C0F85D839508945C1256F5B00374B00-oxf-zam-31mar.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8C0F85D839508945C1256F5B00374B00-oxf-zam-31mar.pdf).

O FFA foi visto como um passo positivo para garantir a concretização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas em contextos de insegurança alimentar aguda e altos níveis de desnutrição.<sup>1</sup> Formalizou como um direito algo que, frequentemente, estava longe de ser reconhecido como tal há pouco tempo.

Durante décadas, em muitos países, as crises alimentares e os picos de desnutrição aguda eram frequentemente ignorados e deixados sem resposta até ao momento em que os meios de comunicação social, as agências da ONU e as ONGs conseguiam chamar a atenção para a crise e pressionar os governos a agir. Como veremos nos casos ilustrados abaixo, quando foram tomadas ações, estas muitas vezes foram tardias e inadequadas.

## **AS RESPOSTAS INTERNACIONAIS ÀS CRISES ALIMENTARES: TARDIAS E ORIENTADAS PELOS DOADORES**

Após uma má colheita em maio de 2001, o governo do Maláui pediu ajuda para conseguir as 600 mil toneladas de alimentos necessários para enfrentar o seu défice alimentar. Céticos quanto à gravidade da situação, os países doadores não responderam ao pedido. Após relatos de inanição em algumas partes do país, foi finalmente lançada uma operação internacional de ajuda em março de 2002, quase um ano após a má colheita. Infelizmente, esta chegou tarde demais para as pessoas que morreram durante o período de escassez nos primeiros meses de 2002, quando as reservas de alimentos se esgotaram e os preços estavam no seu nível mais alto. O Maláui foi depois inundado com o envio de alimentos na época da colheita de 2002,<sup>2</sup> o que teve graves efeitos adversos na economia do país e na agricultura local.<sup>3</sup>

O Níger viveu uma experiência semelhante em 2005. Os países desenvolvidos decidiram responder à crise alimentar apenas depois de terem visto as imagens chocantes de crianças famintas, cerca de 10 meses após os primeiros pedidos de ajuda enviados pelo governo do país e pelo Programa Alimentar Mundial (PAM). Uma das principais razões para esta intervenção tardia foi o facto de as agências

doadoras, e até alguns peritos de ONGs, verem a fome endêmica e os altos níveis de desnutrição em países pobres como o Níger como inevitáveis e, de certa forma, “normais”.<sup>4</sup>

A lentidão dos países doadores para responder às grandes crises alimentares tem sido, lamentavelmente, uma característica muito comum nas últimas duas décadas, resultando neste tipo de resposta tardia. O tempo necessário para atrair atenção e financiamento internacionais, enviar alimentos e organizar a distribuição, muitas vezes, tem como resultado uma chegada demasiado tardia dos alimentos às pessoas. Quando imagens de crianças famintas chegam aos ecrãs de televisão, já é demasiado tarde para muitas pessoas, especialmente as crianças mais pequenas e frágeis, que são as primeiras vítimas da mortalidade devido à desnutrição.<sup>5</sup>

Para além das mortes, estas intervenções tardias têm, provavelmente, um impacto negativo sobre a agricultura e as mulheres e homens agricultores quando a ajuda alimentar chega aos países após a época da colheita, ou seja, quando os mercados estão bem abastecidos e os preços estão baixos. Como consequência, agricultoras e agricultores perdem os seus rendimentos devido à redução dos preços de venda das suas culturas e à menor procura resultante da disponibilidade de alimentos gratuitos.<sup>6</sup>

Quando o auxílio não é negado ou não chega demasiado tarde, outro padrão comum é o envio de ajuda alimentar de forma a favorecer os doadores e não os beneficiários. Há décadas que a ajuda alimentar é amplamente utilizada para o escoamento de excedentes e para apoiar o mercado dos países doadores, que “alimentam” o mundo em desenvolvimento ao mesmo tempo que ajudam os seus próprios agricultores a vender a sua produção e a encontrar novas oportunidades comerciais em todo o mundo.<sup>7</sup> São muitos os exemplos de ajuda alimentar orientada pela oferta, que não cumpre as normas nem dá resposta às necessidades da população afetada. Em 1996, mulheres vítimas de deslocamento interno na Serra Leoa protestaram nas ruas da capital Freetown com o lema “Chega de bulgur, queremos arroz!”, exigindo a sua comida preferida durante uma visita de funcionários da USAID. O bulgur – trigo seco e quebrado – trazido dos EUA tem sido muito utilizado em toda a África por agências humanitárias como forma conveniente de oferecer ajuda alimentar às pessoas mais necessitadas. Com esta prática, chamada oficialmente, e de forma bastante cínica, de “ajuda autodirigida” pelas agências humanitárias internacionais,<sup>8</sup> só os mais famintos comem comida de que não gostam.

Durante a crise alimentar de 2002–2003, a Zâmbia, o Zimbábue e outros países da África Austral rejeitaram a ajuda alimentar dos EUA que continha alimentos geneticamente modificados.<sup>9</sup> Alguns acabaram por aceitar a ajuda, depois de muita persuasão e pressão por parte do governo dos EUA, que lutou para evitar um precedente que poderia ter prejudicado os negócios de empresas americanas como a Monsanto.<sup>10</sup> Em 2005, quando a USAID decidiu finalmente enviar alimentos para o Níger, os seus representantes tentaram convencer as ONGs a abastecer certas regiões do país com um navio carregado de arroz – um cereal do qual a população local não gostava e com o qual tinha pouca experiência.

Poderíamos citar muitos outros exemplos de experiências semelhantes noutros continentes e países, como o Haiti,<sup>11</sup> as Filipinas<sup>12</sup> e o México.<sup>13</sup> Os países europeus, e posteriormente o Canadá, desvincularam a sua ajuda alimentar da agricultura nacional e permitiram a compra local e regional de alimentos. Até muito recentemente os EUA, maior país doador de ajuda alimentar, não agiam desta forma: os alimentos tinham que ser comprados nos EUA e transportados em navios com pavilhão dos EUA.<sup>14</sup> Para além da preocupação com o facto de todas as remessas de milho e soja dos EUA conterem

4 Mousseau, Frederic e Anuradha Mittal. *Sahel: A Prisoner of Starvation? A Case Study of the 2005 Food Crisis in Niger*. The Oakland Institute, 2006. Disponível em: [www.oaklandinstitute.org/content/sahel-prisoner-starvation-casestudy-2005-food-crisis-niger-0](http://www.oaklandinstitute.org/content/sahel-prisoner-starvation-casestudy-2005-food-crisis-niger-0).

5 Mousseau, *supra* nota 3. Veja também: Mousseau, Frederic. *Food Aid or Food Sovereignty? Ending World Hunger In Our Time*. The Oakland Institute, 2005. p. 15. Disponível em: [www.oaklandinstitute.org/content/food-aid-or-foodsovereignty-ending-world-hunger-our-time-0](http://www.oaklandinstitute.org/content/food-aid-or-foodsovereignty-ending-world-hunger-our-time-0).

6 Mousseau, *supra* nota 3.

7 Mousseau, Frederic. *Food Aid or Food Sovereignty? Ending World Hunger In Our Time*. The Oakland Institute, 2005. p. 15. Disponível em: [www.oaklandinstitute.org/content/food-aid-or-food-sovereignty-ending-world-hunger-our-time-0](http://www.oaklandinstitute.org/content/food-aid-or-food-sovereignty-ending-world-hunger-our-time-0).

8 Programa Alimentar Mundial (World Food Programme). “Targeting in Emergencies”. *Policy Issues Agenda item 5* (23 de janeiro de 2006). p.11. Disponível em: [www.wfp.org/sites/default/files/wfp085629.pdf](http://www.wfp.org/sites/default/files/wfp085629.pdf).

9 Lewin, Alexandra. “Zambia and Genetically Modified Food Aid”. In: *Food Policy for Developing Countries: Case Studies*, editado por Per Pinstrup-Andersen e Fuzhi Cheng. Ithaca, Nova Iorque: Universidade Cornell, 2007. Disponível em: [cip.cornell.edu/DPubS/Repository/1.0/Disseminate?view=body&id=pdf\\_1&handle=dns.gs/1200428165](http://cip.cornell.edu/DPubS/Repository/1.0/Disseminate?view=body&id=pdf_1&handle=dns.gs/1200428165).

10 Mousseau, *supra* nota 3.

11 Veja a Perspetiva 9.3 abaixo “A soberania alimentar e o direito à alimentação nas situações de emergência no Haiti”.

12 Para mais informações, por exemplo, sobre as respostas das mulheres ao Tufão Haiyan nas Filipinas, veja: Cedeño Arana, Marcos, M. Innes Av. Fernandez e R. Denisse Córdova Montes. “Respuestas de las mujeres al tifón Haiyan en Filipinas”. *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2014): 44. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatorio\\_2014.pdf#page=44](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatorio_2014.pdf#page=44).

13 Para mais informações sobre o caso do México, veja: Cedeño Arana, Marcos, M. Innes Av. Fernandez e R. Denisse Córdova Montes. “Sin maíz no hay país: Campaña de los agricultores a pequeña escala tras los huracanes en México”. *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2014): 45. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatorio\\_2014.pdf#page=45](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatorio_2014.pdf#page=45).

14 Mousseau, *supra* nota 7.

alimentos geneticamente modificados, a oferta de ajuda alimentar proveniente dos EUA mostrou-se ineficaz e cara.<sup>15</sup> Além do mais, muitas vezes viola o princípio humanitário da não maleficência, devido aos seus efeitos nocivos na agricultura local.<sup>16</sup>

### UM CAMINHO PARA ABORDAGENS MAIS EFICAZES E EQUITATIVAS

As coisas começaram a mudar recentemente. Pouco antes de o Quadro de Ação para a Segurança Alimentar e a Nutrição em Crises Prolongadas apresentar o seu conjunto de boas práticas em 2015, a Lei da Agricultura dos EUA (*US Agricultural Act*)<sup>17</sup> de 2014 foi celebrada como uma vitória para as pessoas e ONGs que há muito pediam uma reformulação do regime de ajuda alimentar do país. Com a Lei de 2014, a ajuda alimentar dos EUA passou por enormes mudanças, possibilitando formas mais rápidas e eficazes de intervir em situações de emergência alimentar e permitindo a compra local e regional de alimentos para a ajuda humanitária.

A resposta à crise alimentar no Nordeste da Nigéria, no final de 2016, é um bom exemplo do que mudou em comparação com as décadas de 1990 e 2000. Apesar de a gravidade da crise de 2016 ter sido, mais uma vez, reconhecida tardiamente, a resposta à crise foi muito diferente da que teria sido poucos anos antes. Desta vez, a USAID não ofereceu ajuda alimentar em espécie, enviada dos EUA, mas sim ajuda financeira enviada diretamente ao PAM para que comprasse alimentos nos mercados locais ou regionais.<sup>18</sup> Assim se evitaram atrasos no envio de ajuda e se permitiu às agências humanitárias respeitar a cultura e as preferências das pessoas, oferecendo alimentos locais que as pessoas estavam habituadas a preparar e comer. Além disso, em vez de prejudicar as agricultoras e agricultores com ajuda alimentar importada de outro continente, as compras locais possibilitadas pelas recentes reformas beneficiaram milhares de pessoas que puderam vender alimentos às agências humanitárias na Nigéria e em países vizinhos. É importante referir também que os doadores financiaram as ONGs para prestar assistência de diversas formas, não só com alimentos em espécie, mas também com dinheiro e vales eletrônicos. Os vales eletrônicos dados às pessoas deslocadas permitem receber dinheiro e/ou alimentos utilizando um cartão inteligente para fazer compras ou receber dinheiro em determinadas lojas. O sistema permite que cada família escolha os alimentos que prefere. Mais uma vez, trata-se de uma medida que favorece as pequenas empresas e o mercado local, fomentando a recuperação económica da região. Os efeitos indiretos em termos de emprego e rendimentos para a população local são muito significativos, nomeadamente numa situação em que muitas pessoas afetadas por conflitos dependem do trabalho assalariado e da solidariedade da população local para se sustentarem e às suas famílias.

Infelizmente, há algo que não mudou na Nigéria: mais uma vez, a resposta chegou tarde, o que teve como consequência a morte de milhares de crianças devido a desnutrição e doenças associadas.<sup>19</sup>

Outro passo notável para a concretização do direito à alimentação e à nutrição em situações de emergência é o progresso alcançado nos últimos anos em relação à desnutrição infantil. O tratamento e a prevenção da desnutrição aguda em crianças pequenas têm passado por uma verdadeira revolução desde meados da década de 2000. Desde a crise alimentar do Níger, a generalização do uso de Alimentos Terapêuticos Prontos para Uso (ATPUs) tem permitido a oferta de suplementos alimentares e tratamentos que as pessoas podem levar para casa. Além disso, a disponibilidade de produtos nutricionais desenvolvidos recentemente permitiu expandir de forma

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 USDA. *U.S. International Food Assistance Report*. 2015. Disponível em: [www.fas.usda.gov/sites/default/files/2017-01/8229000\\_59\\_fy\\_15\\_ifar.pdf](http://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2017-01/8229000_59_fy_15_ifar.pdf).

18 Comunicação direta com funcionários da USAID em Abuja, novembro de 2016.

19 MSF. "Nigeria: Crisis Info on Borno Emergency – September 2016." *Médicos Sem Fronteiras*, 28 de setembro de 2016. Disponível em: [www.msf.org/en/article/nigeria-crisis-info-borno-emergency-september-2016](http://www.msf.org/en/article/nigeria-crisis-info-borno-emergency-september-2016).

- 20 No entanto, esta evolução também gera preocupações. Veja, por exemplo: Schieck Valente, Flavio Luiz. “A apropriação corporativa da governança alimentar e nutricional: Uma ameaça aos direitos humanos e à soberania dos povos.” *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2015): 15–20. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/node/58](http://www.righttofoodandnutrition.org/node/58); Greiner, Ted. “The advantages, disadvantages and risks of ready-to-use foods”. *IBFAN Breastfeeding Briefs* n. 56/57 (2014). Disponível em: [ibfan.org/breastfeedingbriefs/BB%2056-57-The%20advantages-disadvantages-and-risks-of-ready-to-use%20foods.pdf](http://ibfan.org/breastfeedingbriefs/BB%2056-57-The%20advantages-disadvantages-and-risks-of-ready-to-use%20foods.pdf).
- 21 MSF. *Reducing Childhood Mortality in Niger: The Role of Nutritious Foods*. Médicos sem Fronteiras, maio de 2011. Disponível em: [www.doctorswithoutborders.org/sites/usa/files/BriefDoc\\_Niger\\_EN\\_international.pdf](http://www.doctorswithoutborders.org/sites/usa/files/BriefDoc_Niger_EN_international.pdf).
- 22 Para um exemplo positivo, veja: Brahim, Taleb. “Cultivar a esperança para o Saara Ocidental: Levar o meu povo à autossuficiência”. *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2016): 57–58. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/node/135](http://www.righttofoodandnutrition.org/node/135).
- 23 Para mais informações, veja: [fis.unocha.org/appeals/overview/2017](http://fis.unocha.org/appeals/overview/2017).
- 24 Harris, Bryant, Robbie Gramer e Emily Tamkin. “The End of Foreign Aid As We Know It”. *Foreign Policy*, 24 de abril de 2017. Disponível em: [foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for-international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding](http://foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for-international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding).
- 25 Direção-Geral das Políticas Externas – Departamento Temático. *Possible impacts of Brexit on EU development and humanitarian policies*. Bruxelas: Comissão de Desenvolvimento do Parlamento Europeu, 2017. Disponível em: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578042/EXPO\\_STU\(2017\)578042\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578042/EXPO_STU(2017)578042_EN.pdf).
- 26 Veja a Perspetiva 9.2 abaixo “Violação coletiva: o Iémen e o direito à alimentação”.
- 27 Lieberman, Amy. “UN outlines ‘new way of working in crisis’ with \$4.4B famine appeal for 4 countries”. *Devex*, 22 de fevereiro de 2017. Disponível em: [www.devex.com/news/un-outlines-new-way-of-working-in-crisis-with-4-4b-famine-appeal-for-4-countries-89697](http://www.devex.com/news/un-outlines-new-way-of-working-in-crisis-with-4-4b-famine-appeal-for-4-countries-89697).
- 28 Mousseau, *supra* nota 4.
- 29 Brahim, *supra* nota 22.
- 30 Para mais informações, veja “Dez anos após a crise alimentar mundial: enfrentar o desafio do direito à alimentação” nesta edição do *Observatório do direito à alimentação e à nutrição*.

considerável as intervenções nutricionais e chegar a milhões de crianças em risco que, no passado, teriam ficado sem assistência.<sup>20</sup> Como documentado pela organização Médicos Sem Fronteiras (MSF), que está na vanguarda desta revolução, a mortalidade de crianças pequenas diminuiu substancialmente – uma redução de 50%, de acordo com um estudo sobre a crise alimentar de 2010 no Níger.<sup>21</sup> Esta evolução salvou, assim, centenas de milhares de vidas nos últimos anos.

Estas são, sem dúvida, boas notícias que devemos celebrar.<sup>22</sup> No entanto, há também razões para acalmar o entusiasmo em relação à concretização do direito à alimentação e à nutrição em situações de emergência.

## AMEAÇAS AO VOLUME DE AJUDA INTERNACIONAL

Em primeiro lugar, apesar de alguns governos locais terem mostrado o seu compromisso e aumentado a sua capacidade de resposta às crises alimentares e nutricionais, as melhorias citadas acima dependem, em grande medida, do financiamento e da liderança por parte dos países desenvolvidos. A dependência de atores externos levanta determinadas questões. Desde a eleição de Donald Trump, existe uma preocupação crescente de que os EUA – um dos principais doadores humanitários<sup>23</sup> – possam reduzir drasticamente o volume de ajuda externa, dirigindo a restante ajuda a países de interesse estratégico.<sup>24</sup> Na Europa, também como resultado do Brexit, têm surgido ameaças semelhantes em relação ao volume de ajuda humanitária, suscitando preocupações sobre a capacidade de a comunidade internacional oferecer níveis adequados de ajuda às populações em crise.<sup>25</sup> Enquanto isso, no início de 2017, as Nações Unidas lançaram pedidos urgentes de financiamento para prestar ajuda de emergência a 20 milhões de pessoas em quatro países e anunciaram o corte da ajuda alimentar no Iémen<sup>26</sup> devido à falta de financiamento.<sup>27</sup> Assim, embora as práticas de ajuda alimentar tenham evoluído positivamente, haverá financiamento suficiente para as implementar no futuro?

## DOAÇÕES ORIENTADAS PELOS DOADORES PARA EVITAR A INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS MERCADOS ALIMENTARES

Muitas emergências alimentares ocorrem em regiões em que não há conflitos, mas onde milhões de pessoas vivem em situação de insegurança alimentar crónica. Nestes cenários, um choque climático e/ou económico pode levar a que um grande número de pessoas se veja incapaz de se alimentar. Muitas vezes, trata-se de situações em que o aumento dos preços dos alimentos nos mercados locais impede os mais pobres de os comprar. Conforme se observa na região do Sahel, as curvas de desnutrição aguda e mortalidade infantil costumam acompanhar as dos preços dos alimentos nos mercados.<sup>28</sup>

Embora alguma forma de ajuda alimentar talvez seja a melhor opção em situações de guerra e deslocamentos populacionais, em contextos de insegurança alimentar crónica e volatilidade dos preços, há outros tipos de intervenção que podem ser mais eficazes do que a doação de alimentos, podendo prevenir ou atenuar crises. Um bom exemplo de alternativas sustentáveis às doações pode ser a experiência com hortas e a criação de camelos para a obtenção de leite nos campos de refugiados do Saara Ocidental.<sup>29</sup>

Além disso, durante a crise mundial dos preços dos alimentos de 2008,<sup>30</sup> vários países implementaram medidas de intervenção pública eficazes para reduzir

os preços dos alimentos, recorrendo a uma combinação de medidas de facilitação do comércio (por exemplo, redução de direitos de importação ou negociação com os importadores) e regulações ou restrições ao comércio (como proibições à exportação, uso de reservas públicas, controlo de preços e medidas contra a especulação).<sup>31</sup> Nesse ano, membros de comunidades pastoras afares, da Etiópia, disseram aos investigadores do Instituto de Desenvolvimento Ultramarino (Overseas Development Institute, ODI) que, em vez de doações de alimentos, preferiam medidas para controlar a volatilidade dos preços alimentares.<sup>32</sup> Um ponto de vista compreensível para qualquer pessoa que, para sobreviver, é forçada a esperar numa fila, todos os meses, para receber um subsídio alimentar dado por um governo ou uma ONG.

No entanto, os países doadores e as instituições de desenvolvimento, como o Banco Mundial, costumam opor-se a qualquer regulação do mercado nos países em desenvolvimento, que criaria uma “distorção do mercado”.<sup>33</sup> Assim, tendem a desencorajar os países em desenvolvimento a recorrer a intervenções que não a ajuda alimentar. Talvez seja esta a razão por que a decisão de 2013 de estabelecer uma Reserva Regional de Segurança Alimentar (RFSR, na sigla em inglês) na África Ocidental<sup>34</sup> ainda não foi implementada, apesar das repetidas crises alimentares e da elevada volatilidade dos preços na região.

Em vez de apoiar intervenções no mercado, os EUA, o Reino Unido e o Banco Mundial promoveram o estabelecimento de programas de proteção social com o objetivo de defender as pessoas contra choques climáticos ou económicos. O mais significativo dos programas apoiados por estes doadores é o Programa de Proteção Social Produtiva (Productive Safety Net Program, PSNP), na Etiópia. Estabelecido em 2005, o PSNP oferece ajuda alimentar ou financeira para prestar auxílio, todos os anos, a cerca de 8 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar.<sup>35</sup> No entanto, estes mecanismos não têm conseguido resolver a volatilidade dos preços. Por exemplo, em 2008, na Etiópia, o valor das transferências monetárias não acompanhou o custo do cabaz de alimentos de base, que aumentou 300%.<sup>36</sup> Além disso, o PSNP ainda tem de ser regularmente complementado por intervenções de emergência. Em 2015–2016, o governo da Etiópia pediu ajuda internacional para fornecer alimentos em regime de emergência a 10,2 milhões de pessoas,<sup>37</sup> além dos 8 milhões já abrangidos pela rede de segurança.

## UMA NECESSIDADE URGENTE: REVER O PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO DOMINANTE

O caso da Etiópia destaca um grande desafio à nossa capacidade de enfrentar as crises que afetam os países com insegurança alimentar crónica. Embora se consiga melhorar a prestação de ajuda e criar redes de segurança, não se corrigem as causas fundamentais da insegurança alimentar. De igual modo, produtos nutricionais como os ATPUs, apesar de eficazes no tratamento da desnutrição aguda e na redução da mortalidade em situações específicas de emergência, nada fazem em relação às causas da desnutrição. O combate a estas causas exigiria políticas sólidas em matéria de alimentação e agricultura e investimentos para impedir a degradação da terra e reconstituir a fertilidade do solo, diversificar culturas, oferecer serviços de extensão e serviços financeiros adequados aos agricultores e regular os mercados agrícolas. No entanto, os principais doadores ocidentais e instituições internacionais como o Banco Mundial tentam impedir a implementação de tais políticas e investimentos. Em

31 Mousseau, Frederic. *The High Food Price Challenge: A Review of Responses to Combat Hunger*, The Oakland Institute, 2010. Disponível em: [www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/high\\_food\\_prices\\_web\\_final.pdf](http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/high_food_prices_web_final.pdf).

32 Pantuliano, Sara e Mike Wekesa. *Improving drought response in pastoral areas of Ethiopia: Somali and Afar Regions and Borena Zone of Oromiya Region*. Londres: CARE, FAO, Save the Children UK, Save the Children US, Instituto de Desenvolvimento Ultramarino, janeiro de 2008. Disponível em: [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/HPG%20Drought%20Response.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/drought/docs/HPG%20Drought%20Response.pdf).

33 Para mais informações, veja: Declaração do Grupo de Peritos do G8 sobre a Segurança Alimentar Mundial “G8 Efforts towards Global Food Security”. Disponível em: [www.g8.utoronto.ca/summit/2009/laquila/2009-experts-food.pdf](http://www.g8.utoronto.ca/summit/2009/laquila/2009-experts-food.pdf).

34 Para mais informações, veja: [www.oecd.org/swac-expo-milano/presentationsanddocuments/rpca-agir-alain-sy-traore-cedeao.pdf](http://www.oecd.org/swac-expo-milano/presentationsanddocuments/rpca-agir-alain-sy-traore-cedeao.pdf); “The Regional Food Security Reserve”. West Africa Brief – Actualité oust-africaine, 5 de setembro de 2016. Disponível em: [www.west-africa-brief.org/content/en/regional-food-security-reserve](http://www.west-africa-brief.org/content/en/regional-food-security-reserve).

35 USAID. *Food Assistance Fact Sheet – Ethiopia*. 26 de maio de 2017. Disponível em: [www.usaid.gov/ethiopia/food-assistance](http://www.usaid.gov/ethiopia/food-assistance).

36 USAID, *supra* nota 35.

37 Joint Government and Humanitarian Partners’ Document. *2016 Ethiopia Humanitarian Requirements Document*. Disponível em: [reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ethiopia\\_hrd\\_2016.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ethiopia_hrd_2016.pdf).

vez disso, promovem um paradigma de desenvolvimento que se baseia amplamente no (muito contestado) pressuposto de que as soluções a longo prazo para a fome e a pobreza resultarão de investimento estrangeiro e de crescimento económico.<sup>38</sup> É uma visão que não surpreende, tendo em conta que estes mesmos países ocidentais “doadores”, nomeadamente os EUA, o Reino Unido e outros países europeus, são os principais compradores de terras agrícolas no mundo em desenvolvimento.<sup>39</sup>

Infelizmente, muitos governos de países em desenvolvimento seguem esta visão nas suas políticas, agravando a insegurança alimentar, prejudicando a resiliência das pessoas e aumentando a sua vulnerabilidade a choques climáticos e económicos. Enquanto a Etiópia precisava de apoio internacional para alimentar cerca de 18 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar em 2016, oferecia, simultaneamente, milhões de hectares de terra a investidores estrangeiros para o desenvolvimento de plantações.<sup>40</sup> Violando os direitos das pessoas à alimentação e à terra, esta tendência de usurpação de terras continua a avançar em muitos países em desenvolvimento, tendo milhões de hectares sido adquiridos por interesses estrangeiros nos últimos anos. À expansão de plantações de monoculturas, muitas vezes destinadas à exportação, juntam-se a expropriação de terras e recursos da população local, a crescente dependência da importação de fatores de produção agrícolas, a crescente degradação ambiental e a destruição de recursos naturais e cursos de água, essenciais para a população agricultora e pastora. Como consequência, há, inevitavelmente, cada vez mais pessoas à beira da fome e da pobreza, em vez de se construir a resiliência e a segurança alimentar.

As correções positivas feitas ao sistema de ajuda alimentar não deveriam fazer-nos perder de vista aquele que ainda é o principal desafio para a concretização do direito à alimentação e à nutrição: uma ordem económica dominante que continua a explorar as pessoas mais pobres e os seus recursos naturais, para lucro de poucos.

### **PERSPETIVA 9.1 Proteger o direito das crianças à alimentação e à nutrição em situações de emergência: soluções locais em primeiro lugar** *Marcos Arana Cedeño*<sup>41</sup>

Para a concretização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas em situações de emergência, é essencial criar resiliência e restabelecer a capacidade das pessoas de se alimentarem a si próprias. A dependência e a negligência de medidas adequadas para promover a resiliência estão entre os fatores que mais contribuem para situações de emergência prolongadas.

Este texto analisa a utilização e os riscos dos chamados alimentos prontos para uso (APUs), que englobam os alimentos terapêuticos prontos para uso (ATPUs) e os alimentos complementares prontos para uso (ACPUs). Os ATPUs são utilizados em casos de desnutrição aguda grave (DAG), um estado de emergência, ao passo que os ACPUs foram desenvolvidos posteriormente para casos de desnutrição aguda moderada (DAM), um estado de pré-emergência. Por outras palavras, os primeiros são utilizados para tratamento, sendo os segundos promovidos como complemento da dieta. A utilização de ACPUs é controversa, não só porque os limites entre a DAG e a DAM são, em muitos casos, pouco definidos, mas também porque é crucial fazer uma distinção entre o tratamento médico essencial e a medicalização da nutrição, que desvincula as soluções para a desnutrição da necessidade de transformar os sistemas alimentares.

38 Para mais informações, veja: Martin-Prével, Alice. *Unfolding Truth: Dismantling the World Bank's Myths on Agriculture and Development*. The Oakland Institute, 2014. Disponível em: [www.oaklandinstitute.org/unfolding-truth](http://www.oaklandinstitute.org/unfolding-truth).

39 EUA: 9,9 milhões de hectares; UE: 3,8 milhões de hectares; Reino Unido 2,3 milhões de hectares. Disponível em: [www.landmatrix.org/en/get-the-idea/web-transnational-deals/](http://www.landmatrix.org/en/get-the-idea/web-transnational-deals/).

40 Mousseau, Frederic et al., *Miracle or mirage? Manufacturing Hunger and Poverty in Ethiopia*. The Oakland Institute, 2016. Disponível em: [www.oaklandinstitute.org/miracle-mirage-manufacturing-hunger-poverty-ethiopia](http://www.oaklandinstitute.org/miracle-mirage-manufacturing-hunger-poverty-ethiopia).

41 **Marcos Arana Cedeño** é investigador no Instituto Nacional de Nutrição Salvador Zubirán (INNSZ), diretor do Centro de Ensino e Formação em Ecologia e Saúde para o Camponato (CCESC) e coordenador da Rede de Ação Internacional para a Alimentação de Bebés (International Baby Food Action Network, IBFAN) no México. A IBFAN é uma rede global que trabalha para proteger, promover e apoiar a amamentação e a alimentação complementar baseada em alimentos para concretizar os direitos das crianças à saúde bem como à alimentação e à nutrição adequadas. Agradecimentos especiais a Nora McKeon (International University College de Turim, Universidade Roma 3 e Terra Nuova) e Stefano Prato (Sociedade para o Desenvolvimento Internacional – Society for International Development, SID) pelo seu apoio na revisão deste texto.

Este texto analisa a utilização e os riscos dos chamados alimentos prontos para uso (APUs), que englobam os alimentos terapêuticos prontos para uso (ATPUs) e os alimentos complementares prontos para uso (ACPUs). Os ATPUs são utilizados em casos de desnutrição aguda grave (DAG), um estado de emergência, ao passo que os ACPUs foram desenvolvidos posteriormente para casos de desnutrição aguda moderada (DAM), um estado de préemergência. Por outras palavras, os primeiros são utilizados para tratamento, sendo os segundos promovidos como complemento da dieta. A utilização de ACPUs é controversa, não só porque os limites entre a DAG e a DAM são, em muitos casos, pouco definidos, mas também porque é crucial fazer uma distinção entre o tratamento médico essencial e a medicalização da nutrição, que desvincula as soluções para a desnutrição da necessidade de transformar os sistemas alimentares.

### FALSAS SOLUÇÕES PARA A ALIMENTAÇÃO DE CRIANÇAS EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA

A utilização de ATPUs tem provado ser uma medida provisória adequada para tratar a DAG em determinadas circunstâncias, nomeadamente em situações de emergência. No entanto, o uso de ATPUs absorve uma proporção cada vez maior dos escassos fundos dedicados às operações de emergência, prejudicando assim a sua capacidade de promover a amamentação e melhores práticas nutricionais, bem como soluções sustentáveis para a insegurança alimentar. A procura de ATPUs tem estimulado o crescimento de uma indústria específica, abrindo caminho para o desenvolvimento de uma série de APU's por parte de empresas que se aproveitam, sem escrúpulos, de situações de emergência para fins comerciais, e, além disso, exercem pressão para a utilização destes produtos como medidas preventivas em populações estáveis.<sup>42</sup>

A ONU aprova o uso de ATPUs apenas para o tratamento da DAG. As razões são muito claras. Para além das discussões técnicas sobre a formulação e a falta de dados científicos sobre os seus efeitos a longo prazo, existem razões bem fundamentadas para uma utilização mais cautelosa de ATPUs e APU's, dado que estes podem contribuir para um maior risco de obesidade e doenças crónicas na vida adulta. Além disso, as crianças alimentadas com ACPUs necessitam de beber bastante mais água do que as alimentadas com alimentos preparados localmente. Isto significa que é necessário um esforço adicional para garantir às crianças um abastecimento de água suficientemente seguro. Outra desvantagem importante dos ACPUs é o facto de poderem vir a substituir a amamentação. Esta substituição é particularmente negativa em situações de emergência, em que a proteção e a promoção da amamentação demonstraram ser as pedras angulares para a sobrevivência das crianças e para garantir o direito à alimentação e à nutrição, uma vez que a amamentação é, mesmo nas condições mais extremas, um ato de soberania.

Durante as reuniões de preparação para a Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição (ICN2), realizadas na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) em novembro de 2014, com a participação de organizações da sociedade civil (OSCs), mais de 20 ONGs e outros grupos da sociedade civil declararam que: “Os doadores devem eliminar progressivamente as abordagens baseadas em produtos para a prevenção da desnutrição, passando a recorrer a abordagens baseadas nos direitos humanos e em soluções locais,

42 Para mais informações, veja: Rundall, Patti. “O ‘negócio da má-nutrição’: O encobrimento perfeito para as grandes empresas de produtos alimentares.” *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2015): 24–28. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/node/59](http://www.righttofoodandnutrition.org/node/59).



implementadas de baixo para cima, restringindo as abordagens baseadas em produtos apenas ao tratamento da desnutrição aguda”.<sup>43</sup>

## AS SOLUÇÕES PARA SALVAR AS VIDAS DAS CRIANÇAS ESTÃO NOS NOSSOS POVOS

São frequentes os casos de DAG em crianças com menos de 6 meses em contextos de crise. As Orientações Operacionais para a Alimentação de Bebês e Crianças Pequenas em Situações de Emergência<sup>44</sup> são uma ferramenta eficaz para proteger a amamentação como o recurso mais eficaz e sustentável para prevenir a mortalidade infantil e estimular o crescimento e o desenvolvimento das crianças. A amamentação contribui, mais do que qualquer outra intervenção, para aumentar a resiliência, inclusive nos casos em que se associa uma elevada prevalência de DAG e infecção por VIH. As Orientações Operacionais também incluem medidas para contextos em que a alimentação com biberão (mamadeira) é comum, com o objetivo de reduzir os maiores riscos a que estão expostos os bebês assim alimentados em situações de emergência. Contribuindo significativamente para reduzir a DAG, a implementação adequada destas orientações reduz também a necessidade de alimentação terapêutica.

É preciso desenvolver regulamentos semelhantes ao Código Internacional de Comercialização dos Substitutos do Leite Materno, nomeadamente no que diz respeito à publicidade e à comercialização de ATPUs e APUs. O objetivo é restringir o uso de ATPUs em crianças em situação de desnutrição grave, bem como evitar a promoção indevida e os conflitos de interesse. Como já exposto anteriormente nesta publicação quanto aos casos de desnutrição leve, moderada e aguda: “A questão é como o fazer de modo a oferecer à criança o melhor tratamento possível, dando simultaneamente à família e à comunidade o apoio necessário para recuperarem a capacidade de alimentar adequadamente os seus membros”.<sup>45</sup>

A grande quantidade de recursos necessários para produzir e transportar APUs de marca comercial poderia ser investida em soluções mais sustentáveis, como as experiências com hortas e criação de camelos para a obtenção de leite nos campos de refugiados do Saara Ocidental ou as respostas das mulheres ao tufão Haiyan nas Filipinas, a que se fez referência em edições anteriores do *Observatório*.<sup>46</sup> Infelizmente, continua a ser negligenciada a promoção do empoderamento das pessoas que vivem em situação de pobreza – centrado nas comunidades e com apoio dos governos – para que reivindiquem o seu direito à alimentação e à nutrição. No entanto, OSCs e profissionais da saúde conscientes continuarão a promover e defender as soluções locais, implementadas de baixo para cima, para proteger os direitos das crianças em situações de emergência.

### PERSPETIVA 9.2 Violação coletiva: o Iémen e o direito à alimentação *Martha Mundy*<sup>47</sup>

A 24 de maio de 2017, mais de dois anos após o início de uma guerra no país, sancionada internacionalmente, o Coordenador Humanitário das Nações Unidas (ONU) no Iémen, Jamie McGoldrick, afirmou que: “Sete milhões de pessoas no Iémen enfrentam a possibilidade de passar fome, e estima-se que mais de cem mil pessoas corram o risco de contrair cólera”.<sup>48</sup> Destas, quase meio milhão de crianças enfrenta a desnutrição aguda, uma situação que o Escritório das Nações Unidas para

43 Oenema, Stineke (em nome da sociedade civil). “FAO-WHO International Conference on Nutrition. Needed: Partnership with civil society. [Feedback].” *World Nutrition* 5(5) (2014): 495–9.

44 Para mais informações sobre as Orientações Operacionais para funcionários e gestores de programas de emergência, veja: [www.who.int/nutrition/publications/emergencies/operational\\_guidance/en/](http://www.who.int/nutrition/publications/emergencies/operational_guidance/en/).

45 Schieck Valente, Flavio Luiz. “A apropriação corporativa da governança alimentar e nutricional: Uma ameaça aos direitos humanos e à soberania dos povos.” *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2015): 15–20. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/node/58](http://www.righttofoodandnutrition.org/node/58).

46 Para mais informações sobre as experiências no Saara Ocidental e nas Filipinas, veja: Brahim, Taleb. “Cultivar a esperança para o Saara Ocidental: Levar o meu povo à autossuficiência”. *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2016): 57–58. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/node/135](http://www.righttofoodandnutrition.org/node/135); Cedeño Arana, Marcos, M. Innes Av. Fernandez e R. Denisse Córdova Montes. “Respuestas de las mujeres al tifón Haiyan en Filipinas”. *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2014): 39–40. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatorio\\_2014.pdf#page=44](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatorio_2014.pdf#page=44).

47 **Martha Mundy** é Professora Emérita de Antropologia da [Faculdade de Economia e Ciências Políticas de Londres](#) (London School of Economics and Political Science, LSE). A autora agradece ao [Centro de Investigação para o Desenvolvimento Internacional](#) (International Development Research Center, IDRC) por financiar a bolsa para Agricultura, Ambiente e Saúde na [Universidade Americana de Beirute](#) (American University of Beirut), que deu apoio financeiro à análise cartográfica de Cynthia Gharios. Agradecimentos especiais a Franck van Steenberg (MetaMeta) e Emily Mattheisen (FIAN Internacional) pelo seu apoio na revisão deste texto.

48 UNOCHA. *Statement by the Humanitarian Coordinator in Yemen, Mr. Jamie McGoldrick, on the Urgent need for Funding to Halt the Spread of Cholera*. 24 de maio de 2017. Disponível em: [reliefweb.int/report/yemen/statement-humanitarian-coordinator-yemen-mr-jamie-mcgoldrick-urgent-need-funding-halt](http://reliefweb.int/report/yemen/statement-humanitarian-coordinator-yemen-mr-jamie-mcgoldrick-urgent-need-funding-halt).

a Coordenação de Assuntos Humanitários (UNOCHA, na sigla em inglês) descreve como “a maior emergência de insegurança alimentar no mundo”.<sup>49</sup> A cólera, como observa McGoldrick, está estreitamente associada à desnutrição.<sup>50</sup> A fome é um fenómeno causado pelo homem, sobretudo pela guerra.<sup>51</sup> O Iémen não é exceção.

Antes de examinarmos a tragédia no Iémen, devemos recordar duas questões centrais enfatizadas por dois ex-Relatores Especiais da ONU sobre o Direito à Alimentação.

Em primeiro lugar, o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas é um conceito social complexo. Olivier De Schutter salientou “a importância de uma abordagem que envolva todas as políticas governamentais para a concretização do direito à alimentação (envolvendo transversalmente diferentes políticas setoriais), bem como a importância dos quadros jurídicos, institucionais e políticos”.<sup>52</sup> Estão em jogo não só as políticas do governo nacional, mas também as dos Estados vizinhos e das instituições monetárias e de desenvolvimento internacionais, bem como das empresas transnacionais.

Em segundo lugar, embora a linguagem dos direitos humanos tenha a sua origem nas reivindicações de pessoas contra um Estado, na guerra, nem os atores nem as ações correspondem ao modelo de um indivíduo que enfrenta um Estado nacional. Nos seus primeiros relatórios de 2001 à Comissão de Direitos Humanos da ONU e à Assembleia Geral da ONU, Jean Ziegler afirmou que “o direito humanitário internacional é um elemento importante no arsenal jurídico para proteger o direito à alimentação”.<sup>53</sup> Entre os principais casos de violações ao direito à alimentação, Ziegler escreveu o seguinte sobre o Iraque: “submeter o povo iraquiano a um rigoroso embargo económico desde 1991 colocou as Nações Unidas em clara violação da obrigação de respeitar o direito à alimentação das pessoas no Iraque”.<sup>54</sup>

No caso do Iémen, quem estabeleceu uma política alimentar que não respondia às necessidades da população, mesmo antes da guerra? E que atores e ações violaram cruelmente o direito à alimentação e à nutrição do povo do Iémen durante a atual guerra internacional, iniciada em março de 2015?

## A TRAJETÓRIA DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS E DA POLÍTICA ALIMENTAR NO IÉMEN

Situado no sudoeste da Península Arábica, o Iémen tem uma superfície de meio milhão de quilómetros quadrados e uma população de cerca de 25 milhões de pessoas. Com base no PIB per capita, o Iémen é o país mais pobre do sudoeste da Ásia. No entanto, no que diz respeito a tradições culturais e agrícolas, é o país mais rico da Península Arábica. A atual república do Iémen nasceu da união, em 1990, da República Democrática Popular do Iémen (RDPI, criada em 1967 e também conhecida como Iémen do Sul) e da República Árabe do Iémen (estabelecida em 1962 e também conhecida como Iémen do Norte). A RDPI levou a cabo uma redistribuição da terra, forçou a associação cooperativa na agricultura e controlou a escolha e comercialização das culturas.<sup>55</sup> O governo regulamentou e restringiu, nomeadamente, a venda de qat, uma droga recreativa leve.<sup>56</sup>

Após a unificação, em 1990, a política agrícola, tal como outras, foi unificada com base no modelo do norte. A política agrícola do norte baseara-se essencialmente na premissa de que o terreno árido e predominantemente montanhoso do Iémen era incapaz de produzir cereais de alta qualidade, especialmente trigo, a preços competitivos no mercado internacional.<sup>57</sup> De facto, as culturas históricas de cereais

49 Para mais informações, veja: [interactive.unocha.org/emergency/2017\\_famine/index.php](http://interactive.unocha.org/emergency/2017_famine/index.php).

50 UNOCHA, *supra* nota 48.

51 Para uma análise breve e recente sobre a fome como arma de guerra, veja: de Waal, Alex. “The Nazis used it, we use it: on the return of famine as a weapon of war.” *London Review of Books*, 39(12) (2017): 9–12. Curiosamente, de Waal não faz nenhuma menção ao desenvolvimento de um direito à alimentação e à nutrição. Disponível em: [www.lrb.co.uk/v39/n12/alex-de-waal/the-nazis-used-it-we-use-it](http://www.lrb.co.uk/v39/n12/alex-de-waal/the-nazis-used-it-we-use-it).

52 De Schutter, Olivier. “Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, la democratización de los sistemas alimentarios y la soberanía alimentaria: reflexiones de Olivier De Schutter”. *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2014): 20–24. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatorio\\_2014.pdf#page=20](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatorio_2014.pdf#page=20).

53 Assembleia Geral da ONU. *Informe preliminar del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación*, Jean Ziegler (A/56/210). 23 de julho de 2001. n.º 37. Disponível em: [documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/465/55/PDF/N0146555.pdf](http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/465/55/PDF/N0146555.pdf).

54 *Idem*, par 56.

55 Lackner, Helen P.D.R. *Yemen: Outpost of Socialist Development in Arabia*. Londres: Ithaca Press, 1985. pp.171–88.

56 *Qat (Catha edulis)* é um arbusto cujas folhas, quando mastigadas, contêm anfetamina com qualidades alucinogénicas leves; não é um narcótico, mas é a principal droga recreativa no Iémen. Para mais informações, veja: Brehony, Noel. *Yemen Divided: The Story of a Failed State in South Arabia*. Londres: I. B. Tauris, 2011. p. 71.

57 Por exemplo, na região de Turbah, a sul de Taiz, “em 1977 alguns agricultores afirmaram que interromperam o cultivo de trigo porque o trigo importado era muito mais barato do que o produzido localmente”. República Árabe do Iémen. *Final Report on the Airphoto Interpretation Project of the Swiss Technical Co-operation Service, Berne Carried out for the Central Planning Organisation, San'a'*. Zurique, 1978. p. 13.

- 58 Para mais informações sobre a economia política da água, veja: van Steenberg, Frank, Assefa Kumsa e Nasser al-Awlaki. "Understanding political will in groundwater management: Comparing Yemen and Ethiopia". *Water Alternatives* 8(1) (2015): 774–799. Disponível em: [www.water-alternatives.org/index.php/all/doc/articles/vol8/v8issue1/276-a8-1-9/file](http://www.water-alternatives.org/index.php/all/doc/articles/vol8/v8issue1/276-a8-1-9/file).
- 59 Para uma discussão mais detalhada, veja: Mundy, Martha, Amin al-Hakimi e Frédéric Pelat. "Neither security nor sovereignty: the political economy of food in Yemen." In *Food Security in the Arab World*, editado por Zahra Babar e Suzi Mirgani. Londres: Hurst, 2014. pp. 137–59.
- 60 Würth, Anna. "Stalled reform: family law in post-unification Yemen." *Islamic Law and Society*, 10(1) (2003): 133.
- 61 PAM (WFP). *The State of Food Security and Nutrition in Yemen: Comprehensive Food Security Survey*. 2012. p. 18. Para mais informações sobre as estimativas de insegurança alimentar em 2009, que mostram grandes áreas do país com 40% de insegurança alimentar grave e taxas acima de 60% no que diz respeito a atrasos no crescimento em crianças, veja: International Food Policy Research Institute (IFPRI) e Ministry of Planning and International Cooperation, Iémen. "Yemen National Food Security Strategy: 1 Overview and Action Plan". *Policy Paper* (2011). Figuras 1 e 2. pp. 2–3.
- 62 Programa Mundial para a Agricultura e a Segurança Alimentar (*Global Agriculture and Food Security Program*, GAFSP). "Republic of Yemen, Proposal for Yemen: Smallholder Agricultural Productivity Enhancement Program, Phase One Roll Out of National Agriculture Sector Strategy [NASS] for Yemen's Efforts towards Achieving Food Security under Global Agriculture and Food Security Program, Sanaa". 4 de junho de 2013. Seção 1.1. Disponível em: [www.gafspfund.org/sites/gafspfund.org/files/Documents/4.%20Yemen%20Proposal.pdf](http://www.gafspfund.org/sites/gafspfund.org/files/Documents/4.%20Yemen%20Proposal.pdf).
- 63 PAM (WFP), *supra* nota 15; Clements, Ashley Jonathan. "Yemen: Fragile Lives in Hungry Times". *Oxfam Briefing Paper* 152 (2011).
- 64 Para mais informações, veja: Carapico, Sheila. "Yemen between revolution and counter-terrorism". In *Why Yemen Matters: A society in transition*, editado por Helen Lackner. Londres: Saqi Books, 2014. pp. 29–49.

no Iémen eram o sorgo, o painço, a cevada, o trigo e o milho, por esta ordem. Sob a orientação das agências de desenvolvimento internacionais, foi dada cada vez mais atenção aos produtos agrícolas com maior valor de mercado, destinados aos mercados da Arábia Saudita e às cidades iemenitas em geral. Não é de surpreender que os agricultores tenham expandido a cultura do único produto comercial que não tinha concorrente internacional – o *qat* –, com efeitos prejudiciais sobre os lençóis freáticos, a concentração da terra e a segurança alimentar.<sup>58</sup> Só a partir de 2008, com o aumento da insegurança alimentar rural, é que as agências de ajuda começaram a oferecer algum apoio à agricultura irrigada pela chuva, apesar de nunca terem abandonado o mantra da santidade do valor internacional de mercado.<sup>59</sup>

Este conjunto de contradições colocou o Iémen numa posição vulnerável em 2011, quando uma grande parte da população, historicamente ligada ao Egito, decidiu que tinha chegado a hora de se livrar de seu presidente autocrático, Ali Abdullah Saleh, no poder desde 1978. Durante o seu governo, foi criada uma oligarquia enriquecida com as receitas do petróleo, pagamentos políticos, aquisição de terras e concentração monopolista do mercado. Além disso, o governo aceitou um sistema de responsabilidades divididas: o Estado do Iémen era responsável pela legislação, educação, forças armadas e segurança interna, ao passo que organizações governamentais "externas" eram responsáveis pela política económica e de desenvolvimento, nomeadamente a política agrícola, como parte da "ajuda".

A antiga RDPI tinha instituído o direito da família mais progressista dos países árabes; no entanto, a legislação do novo Estado seguiu, em grande medida, o modelo conservador do Norte.<sup>60</sup> Além disso, questões ainda mais importantes para as mulheres das áreas rurais, como os cuidados de saúde universais, o planeamento populacional e a valorização do trabalho das mulheres, não eram prioridades do governo. Assim, muito antes da guerra, em 2012, o Programa Alimentar Mundial (PAM) afirmou que "dez milhões de iemenitas, quase metade da população, vivem em situação de insegurança alimentar".<sup>61</sup> A insegurança alimentar foi descrita como um problema essencialmente rural, afetando 37% da população rural.<sup>62</sup> A Oxfam e o PAM já pediam ajuda alimentar de emergência para mais de um quarto da população desde o final de 2011.<sup>63</sup>

## AS GRANDES POTÊNCIAS ORGANIZAM UMA TRANSIÇÃO POLÍTICA

Esta ordem política foi posta em causa nas enormes mobilizações de 2011 e 2012, lideradas pela população jovem do Iémen como reação ao desemprego, à militarização do governo e à marginalização de grandes sectores da população.<sup>64</sup> A oligarquia acabou por se dividir quando o partido islamista Islah, antigo aliado do governo, abandonou Saleh. Tendo em conta o enorme desafio que era governar o Iémen, foi rapidamente criado um programa de transição política, mediado pelo Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) e gerido pelo Enviado Especial da ONU.

Neste processo, não se introduziram mudanças fundamentais na política económica, e duas partes lesadas foram postas de lado: o movimento separatista Hirak, no sul, e o movimento Ansarullah, liderado pelos houthis, que surgiu no norte do país, região agrícola marginalizada na fronteira com a Arábia Saudita. Em setembro de 2014, o movimento Ansarullah – apoiado por importantes divisões do exército iemenita – assumiu o controlo de Saná, a capital da República do Iémen. Em seguida, o Enviado Especial da ONU, Benomar, assinou o Acordo de Paz e Parceria Nacional, elaborado a 21 de setembro de 2014. No outono de 2014, o partido Islah foi afastado

das instituições governamentais, tendo sido organizada uma série de grandes reuniões políticas abertas a outros partidos do país. O governo de Hadi só se demitiu em janeiro no seguimento do ataque dos houthis ao palácio presidencial a 21 de janeiro.

Desde então, os governos internacionais prepararam-se gradualmente para a guerra: a 11 de fevereiro, os EUA e o Reino Unido encerraram as suas embaixadas; dois dias depois, França fez o mesmo; cinco dias depois, o Banco Mundial interrompeu todos os pagamentos a partir de 11 de março. Depois de fugir de Saná, Hadi chegou a Áden e revogou a sua demissão. A 26 de março, com apoio militar ocidental, a Coligação do CCG (exceto Omã) começou a bombardear o país. A 14 de abril, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a Resolução 2216, com apenas uma abstenção, por parte da Rússia. Redigida pela antiga potência colonial (no Iémen do Sul) – o Reino Unido –, esta resolução, através de uma “ambiguidade construtiva”, atribuiu à coligação liderada pelos sauditas, na prática, o poder de levar a cabo uma guerra já em andamento, ao abrigo do Capítulo VII.<sup>65</sup> O objetivo declarado era o de restituir o “governo legítimo” do presidente Abd Mansur Hadi. Quatro dias depois, Benomar, o Enviado Especial da ONU, demitiu-se, condenando o uso da força, apelando ao respeito pela soberania iemenita e enfatizando a capacidade dos iemenitas de ainda serem capazes de negociar uma solução.

A “cobertura” ocidental da natureza e dos efeitos da guerra em 2015 e 2016 refletiu a partida da agência com maior poder, nomeadamente o Banco Mundial, e a redução do trabalho de muitas outras organizações. A maior parte destas organizações parece ter orçamentos diminutos: no final de 2016, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) informou ter executado apenas 20% do financiamento do seu principal projeto de emergência, tendo a maioria das organizações encerrado ou reduzido drasticamente o trabalho realizado. O Fundo Social para o Desenvolvimento reduziu o seu financiamento a apenas 18%, e o Banco Mundial só disponibilizou 44% dos fundos prometidos. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o UNOCHA, a Organização Mundial da Saúde (OMS), o PAM e organizações parceiras permaneceram no país, passando a oferecer uma ajuda cada vez mais básica para a alimentação, a saúde e o alojamento. Em suma, o complexo de organizações para o desenvolvimento passou lentamente a funcionar como um governo paralelo para o humanitarismo no Iémen. Em 2017, a situação parece ter sido formalizada: apenas a ajuda “humanitária” receberia apoio internacional.

Foi, assim, o setor das ONGs – e não o Banco Mundial nem a ONU – que produziu os primeiros relatórios que chegaram aos meios de comunicação ocidentais. A Oxfam, com grandes programas no Iémen, alertou desde o início para o agravamento da crise humanitária e o grande impacto sobre as pessoas deslocadas internamente no país. Os dados relativos a iemenitas deslocados e com fome dominaram estes relatórios, tal como os das organizações humanitárias especializadas da ONU. As principais ONGs de direitos humanos do Ocidente, Human Rights Watch e Amnistia Internacional, começaram desde cedo a documentar crimes de guerra e violações ao Direito Internacional Humanitário (DIH), bem como a investigar incidentes específicos. A organização Médicos sem Fronteiras (MSF), que continuou a trabalhar em todas as zonas do país (exceto Hadramaute e Mahra), viu-se sob pressão militar e política direta por parte da coligação. Depois do quarto ataque a um dos seus hospitais (Abs, 15 de agosto de 2016), a organização retirou os seus funcionários dos hospitais das duas províncias mais a norte do país.

65 Para mais informações sobre responsabilidades e competências do CSNU, ao abrigo do Capítulo VII, em relação às ameaças à paz, às violações da paz e aos atos de agressão, veja: [www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-viii/](http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-viii/).

## O PADRÃO DA GUERRA

Dado que as principais agências de desenvolvimento encerraram as suas operações a partir de março de 2015, existem poucas informações de domínio público, validadas a nível internacional, sobre o padrão de bombardeamentos pela coligação, para além de ataques específicos documentados por ONGs de direitos humanos.<sup>66</sup> Para compreender a estratégia e as responsabilidades, é preciso conhecer este padrão mais amplo.

A guerra da coligação já passou por várias fases. Nos primeiros meses, foram bombardeados principalmente alvos militares, mas com impressionantes bombas de implosão na região de Saná. A partir de agosto de 2015, os alvos passaram a ser cada vez mais civis. Além disso, a guerra sempre teve um componente económico. Durante os primeiros treze meses de guerra, foi aplicado um bloqueio implacável por parte dos sauditas, sendo inspecionados todos os transportes marítimos e aéreos para o Iémen. Só em maio de 2016 é que começou a funcionar um Mecanismo de Verificação e Inspeção da ONU (UNVIM, na sigla em inglês), no entanto, pouco depois, foram retomados os bombardeamentos a alvos civis e militares. Por último, a partir do início de 2017, a coligação concentrou-se em controlar os portos de Tihama e a estrada para Saná, bem como em consolidar a ocupação de ilhas no Mar Vermelho e no Oceano Índico (Perim e Socotra). Os bombardeamentos continuam diariamente, sem praticamente nenhuma cobertura por parte dos meios de comunicação internacionais.

## ALVOS NO IÉMEN RURAL

O foco deste texto é o Iémen rural, onde vive 65% da população e onde é produzida a maior parte dos alimentos. Uma análise dos bombardeamentos nos primeiros 15 meses de guerra revela um padrão claro de ataques à produção de alimentos, ao apoio técnico à agricultura, à distribuição local de alimentos e à infraestrutura de água.<sup>67</sup> De acordo com estatísticas da FAO (FAOSTAT), a agricultura ocupa pouco menos de 3% da terra no Iémen, 1% das florestas e aproximadamente 42% das pastagens.<sup>68</sup> Em resumo, para atingir a agricultura, é preciso fazer-lhe pontaria.

Se reunirmos em categorias básicas as descrições detalhadas enviadas pelos funcionários de campo do Ministério da Agricultura e da Irrigação à sede de Saná, no período de março de 2015 a agosto de 2016, vemos que os alvos dos bombardeamentos (muitas vezes repetidos) foram os seguintes: 53 gabinetes governamentais de agricultura e irrigação; 77 rebanhos de animais e explorações de criação de aves; 180 terras agrícolas; 45 mercados rurais; 43 infraestruturas de transporte rural; 30 infraestruturas hídricas; e 36 outros serviços vitais, como bancos de crédito agrícola e escolas técnicas. São números conservadores para o período que abrangem e não incluem os alvos de bombardeamentos desde agosto de 2016. Se somarmos estes dados aos ataques a unidades de transformação, armazenagem e transporte de alimentos em áreas urbanas, vemos indícios claros de que a estratégia da coligação tinha como objetivo destruir a produção e distribuição de alimentos nas áreas sob o controlo do Ansarullah e do Congresso Geral Popular (CGP). Esta estratégia prejudicou particularmente as mulheres e crianças rurais. Assim, após apenas 7 meses de guerra, num relatório que deveria envergonhar as outras organizações internacionais que permaneceram em silêncio, a OIT informou que, nas três províncias de Saná, Hudayda e Áden "[...] o deslocamento afetou

66 As únicas fontes disponíveis no domínio público são os registos dos ministérios em Saná e de ativistas com base em reportagens na imprensa local. Para mais informações sobre dados do Ministério da Agricultura e da Irrigação e do Yemen Data Project, veja: [yemenspring2015.wordpress.com/2016/02/](http://yemenspring2015.wordpress.com/2016/02/) e [www.yemendataproject.org/data/](http://www.yemendataproject.org/data/).

67 Uma tabela preparada pela autora ilustra os tipos de alvos, mostrando que muitos alvos foram atingidos múltiplas vezes. Para uma análise cartográfica do material, veja: [wp.me/p5Klxv-1eT](http://wp.me/p5Klxv-1eT) e [www.athimar.org](http://www.athimar.org).

68 Para mais informações, veja: [www.fao.org/faostat/en/#country/249](http://www.fao.org/faostat/en/#country/249).

principalmente a população rural (dois terços das pessoas deslocadas vieram de áreas rurais) e as mulheres, que representam 95% da população deslocada”, e que a agricultura foi “o setor mais afetado pela crise, com uma perda de quase 50% dos seus trabalhadores”.<sup>69</sup>

A destruição do acesso aos alimentos e à água constitui um crime de guerra segundo o DIH. Foi por esta razão que Jean Ziegler defendeu a centralidade do DIH na promoção do direito à alimentação. O uso dos alimentos e das fontes de alimentos como arma, além de privar as pessoas dos meios necessários para se alimentarem, bem como às suas famílias e comunidades, constitui uma clara violação do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. Mas quem irá processar os culpados, quando são as mesmas organizações internacionais e Estados nacionais que se ausentaram durante meses de bombardeamento e bloqueio que agora desempenham o papel de agentes da intervenção humanitária para salvar os iemenitas da fome e da cólera? E quem fiscaliza a situação?

É nesta conturbada região do mundo que está a ser testada a mobilização pelo direito à alimentação e à nutrição.

E ela deixa a desejar.

### PERSPETIVA 9.3 A soberania alimentar e o direito à alimentação nas situações de emergência no Haiti

*Franck Saint Jean e Andrévil Isma<sup>70</sup>*

O Haiti é o país do continente americano mais vulnerável a catástrofes naturais, como secas, ciclones e inundações. Após o dia 12 de janeiro de 2010, o país viveu momentos dolorosos como resultado de um sismo de magnitude 7.0 na escala de Richter que causou a morte de 200.000 a 316.000 pessoas e provocou um aumento significativo no número de pessoas a viver em condições precárias. Posteriormente, em outubro de 2016, 2,1 milhões de pessoas<sup>71</sup> foram afetadas pelo furacão Matthew, tendo algumas comunidades perdido até 90% dos seus meios de subsistência. Estima-se que 4,5 milhões de pessoas no Haiti vivam atualmente em situação de insegurança alimentar.<sup>72</sup>

### CONTEXTO HISTÓRICO

A situação de pobreza e degradação ambiental no Haiti é estrutural e histórica. As profundas desigualdades, oriundas da escravidão, que caracterizaram o período colonial francês permaneceram após a independência do país, quando as elites políticas e económicas confiscaram as terras e tentaram manter a massa de escravos e escravos libertos como trabalhadoras e trabalhadores nas suas grandes plantações. Para escapar a estas condições, estas pessoas voltaram para as mornes<sup>73</sup> e aí fundaram as suas comunidades.

Esta situação foi reforçada durante a ocupação militar do Haiti pelos Estados Unidos, de 1915 a 1934, que teve graves repercussões sobre a ilha: a primeira grande onda de expulsão da população das suas terras para abrir espaço para a produção destinada a exportação para os Estados Unidos, a migração forçada do campesinato para Cuba e para a República Dominicana, a elaboração de leis favoráveis aos interesses americanos, a usurpação de terras e a imposição do trabalho forçado à população haitiana, beneficiando as grandes plantações agrícolas e a construção de caminhos-de-ferro para transportar a produção até aos portos. Durante este período, o Haiti perdeu 36% da sua cobertura vegetal.<sup>74</sup>

69 Apenas a Organização Internacional do Trabalho (OIT) levou a cabo novos trabalhos juntamente com o Gabinete Central de Estatísticas em Saná para produzir e atualizar um inquérito sobre o mercado de trabalho, no outono de 2015. Para mais informações, veja: OIT. *Yemen Damage and Needs Assessment. Crisis Impact on Employment and Labour Market*. Gabinete Regional da OIT para os Estados Árabes, janeiro de 2016, pp. 7, 9. Disponível em: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_501929.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_501929.pdf).

70 Franck Saint Jean é engenheiro agrónomo e mestre em economia social e solidária. Andrévil Isma é engenheiro agrónomo e mestre em direito ambiental e das políticas públicas. É membro principal do grupo FIAN Haiti. Agradecimentos especiais a Yolette Étienne (ActionAid Haiti) e Sabrina Magloire (engenheira agrónoma, mestre em solos e nutrição vegetal, membro do grupo FIAN Haiti) pelo seu apoio na revisão deste texto. Agradecimentos especiais também a Karine Peschard (Instituto de Pós-Graduação em Estudos Internacionais e Desenvolvimento) e Priscilla Claeys (Universidade de Coventry e FIAN Bélgica) pelo seu apoio na redação e revisão deste texto.

71 Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Questões Humanitárias (UNOCHA) no Haiti, *Haiti: Ouragan Matthew Rapport de situation No. 14*, 21 de outubro de 2016. Disponível em: [reliefweb.int/report/haiti/ha-ti-ouragan-matthew-rapport-de-situation-no-14-21-octobre-2016](http://reliefweb.int/report/haiti/ha-ti-ouragan-matthew-rapport-de-situation-no-14-21-octobre-2016).

72 Noël, Worlgenson, “CNSA: 4,5 millions de personnes vivent actuellement dans l’insécurité alimentaire en Haïti”, *Le Nouvelliste*, 6 de abril de 2017. Disponível em: [lenouvelliste.com/article/169921/CNSA](http://lenouvelliste.com/article/169921/CNSA).

73 “Morne”, palavra oriunda do idioma das Antilhas, especialmente do Haiti, que designa uma montanha. Ao todo, 60% da superfície do país (27.750 km<sup>2</sup>) é formada por encostas com inclinação superior a 20%. As mornes foram utilizadas no Haiti e noutros países das Caraíbas como local de refúgio dos escravos em fuga (os marrons) ao longo do século XVIII.

74 Roc, Nancy, “Haïti-Environnement: De la ‘Perle des Antilles’ à la désolation”, *Alter Presse*, 24 de setembro de 2008. Disponível em: [www.alterpresse.org/spip.php?article7728#WT471Dco\\_1U](http://www.alterpresse.org/spip.php?article7728#WT471Dco_1U).

Conjugada com uma elevada densidade demográfica (350 habitantes por km<sup>2</sup>),<sup>75</sup> a situação agravou-se ainda mais com a imposição de políticas neoliberais a partir da década de 1990. Reformas que provocaram uma redução drástica das pautas aduaneiras, o encerramento e a privatização de certas empresas públicas, a redução dos investimentos públicos e o pagamento da dívida tiveram graves consequências para a população e para a economia: perda de acesso aos serviços sociais básicos, redução da produção agrícola nacional, empobrecimento da população e degradação ambiental.<sup>76</sup>

## MOBILIZAÇÕES PELO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E PELA SOBERANIA ALIMENTAR

O direito à alimentação e a soberania alimentar são os temas de trabalho de muitas organizações sociais e de direitos humanos, bem como de algumas ONGs nacionais e internacionais. Durante as últimas duas décadas, as redes nacionais de organizações camponesas do Haiti mobilizaram-se de forma significativa, a nível nacional e regional, em defesa da produção agrícola nacional, adotando os preceitos da soberania alimentar.

Apesar dos problemas estruturais históricos, a agricultura camponesa sempre foi a principal fonte de trabalho no país e assegura, na atualidade, 50% do consumo de alimentos.<sup>77</sup> Uma grande parte da produção vem também do país vizinho, a República Dominicana. Existe aqui um verdadeiro paradoxo: o campesinato haitiano representa 90% da mão-de-obra da agricultura dominicana,<sup>78</sup> enquanto que, no Haiti, ainda luta pelo acesso à terra e aos meios de produção. Na realidade, os líderes políticos expropriam as terras da população haitiana para as ceder a estrangeiros, sob pretexto de investimentos de capital que nunca se chegam a materializar.

Na Cimeira Mundial da Alimentação de Roma, em novembro de 1996, o Presidente René Garcia Préval comprometeu-se a levar a cabo todas as medidas jurídicas e institucionais necessárias para erradicar a fome no Haiti. Comprometeu-se também a lançar uma série de iniciativas, entre as quais a criação do Instituto Nacional da Reforma Agrária (INARA), do Programa Nacional de Cantinas Escolares (PNCS, na sigla em francês) e da Coordenação Nacional de Segurança Alimentar (CNSA). Não obstante, restam muitas incoerências no âmbito das políticas públicas e da ajuda alimentar internacional.

## REESTRUTURAR A AJUDA HUMANITÁRIA

A produção agrícola destinada à alimentação da população e a proteção dos recursos naturais não fazem parte das prioridades dos líderes políticos do Haiti nem dos seus parceiros internacionais. A população rural representa cerca de 50% da população total, mas a agricultura recebe menos de 5% do orçamento nacional. Além disso, 95% do orçamento destinado ao investimento agrícola depende da cooperação externa,<sup>79</sup> que, muitas vezes, não cumpre as suas promessas.

A ajuda pública ao desenvolvimento segue a mesma tendência de desconsideração pela agricultura, não permitindo nenhum investimento significativo na produção de alimentos. Como consequência, a agricultura não é capaz de cumprir adequadamente as suas três funções fundamentais, que consistem em produzir para alimentar a população, participar na regeneração da natureza e contribuir para o bem-estar de todas as pessoas. As camponesas e camponeses, como agentes da sua própria mudança, devem construir e consolidar a sua capacidade de ação e reação com total autonomia,

75 Nobera, Epitace, *Haiti Sécurité Alimentaire en Bref*, Haiti: USAID, abril de 2014. Disponível em: [www.fews.net/sites/default/files/documents/reports/Ha%C3%AFti\\_FS\\_Brief\\_2014\\_final\\_0.pdf](http://www.fews.net/sites/default/files/documents/reports/Ha%C3%AFti_FS_Brief_2014_final_0.pdf).

76 Montas, Rémy, *La pauvreté en Haïti: situation, causes et politiques de sortie*, Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL), 12 de agosto de 2005. Disponível em: [repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25746/LCMEXR879f\\_fr.pdf?sessionid=BE15AEBBC6C24F62D0BDC6D63A03E1793?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25746/LCMEXR879f_fr.pdf?sessionid=BE15AEBBC6C24F62D0BDC6D63A03E1793?sequence=1).

77 *Op. cit.*, nota 75.

78 Brunot, Tamara, "Les Haïtiens constituant l'un des piliers de l'économie Dominicaine", *Caraïbe Express*, 7 de janeiro de 2012. Disponível em: [www.caraiexpress.com/la-une/article/les-haitiens-constituent-l-un-des-1863](http://www.caraiexpress.com/la-une/article/les-haitiens-constituent-l-un-des-1863).

79 Alter Presse, "Haïti-Économie: Le budget national 2015–2016, non conforme aux objectifs de développement national, selon des associations", 6 de outubro de 2015. Disponível em: [www.alterpresse.org/spip.php?article18957#WUAKpTco\\_IU](http://www.alterpresse.org/spip.php?article18957#WUAKpTco_IU).

com o objetivo de construir o seu desenvolvimento e enfrentar múltiplos desafios, nomeadamente os que se encontram relacionados com as alterações climáticas.

A posição do Haiti face à trajetória dos ciclones, as suas falhas sísmicas e os seus problemas estruturais fazem do país um território frágil. Tal pressupõe que o país deveria contar com políticas nacionais centradas na proteção dos recursos naturais e na criação de capacidades institucionais e técnicas para dar resposta às emergências. No entanto, o orçamento destinado à proteção civil não é suficiente para a execução de políticas eficazes de ordenamento do território. Tendo em conta que aproximadamente 56% do orçamento nacional depende de ajuda externa,<sup>80</sup> as intervenções dos nossos sucessivos governos seguem à risca as orientações dos doadores. O problema é que estes não apoiam as estratégias de reforço da produção nacional nem de capacitação institucional para responder às emergências.

Sendo o Haiti um pequeno país insular, é um dos que sofrem de forma mais drástica os impactos das alterações climáticas<sup>81</sup>. Parece injusto pedir a todos os países que participem nas iniciativas de redução das emissões de gases com efeito de estufa, quando alguns, como o Haiti, não são responsáveis por emissões significativas. Estes países deveriam, pelo contrário, receber investimentos consideráveis para se adaptarem e enfrentarem as consequências negativas das alterações climáticas. Os decisores políticos nacionais devem organizar-se para exigir recursos adequados às instituições competentes a nível mundial, de acordo com os compromissos assumidos na COP21.

Infelizmente, a ajuda oferecida pela comunidade internacional continua a desconsiderar o reforço da produção agrícola nacional. O caso do furacão Matthew é um excelente exemplo. A região de Grand'Anse destacava-se pelas suas reservas de recursos vegetais e pelos seus hábitos de consumo relacionados com as culturas aí produzidas. Após a devastação causada pelo furacão, a distribuição em massa de arroz, um género alimentício externo, provocou mudanças nos hábitos alimentares, dependência alimentar, problemas de nutrição e marginalização das produtoras e produtores. Este tipo de intervenção não permite desenvolver modelos de produção estratégicos, integrar tecnologias inovadoras ou valorizar potencial produtivo da região.

A ajuda humanitária internacional é essencial e constitui um direito de todas as comunidades afetadas por catástrofes que excedam a sua capacidade de resposta. No entanto, as orientações da Cimeira Humanitária Mundial de 2016 insistem claramente numa reforma da arquitetura da ajuda humanitária e na liderança local, tanto por parte das autoridades como das organizações da sociedade civil. Em 2015, antes da Cimeira,<sup>82</sup> a Oxfam propunha o desenvolvimento das capacidades locais, a contribuição das organizações humanitárias, a valorização das práticas culturais locais, a necessidade de articular as intervenções de emergência e de longo prazo e o investimento no reforço da resiliência como elementos essenciais para promover o desenvolvimento sustentável e reduzir a vulnerabilidade das populações às catástrofes.

Se a ajuda não for modificada neste sentido, isto é, para ajudar os países e as comunidades a reforçar as suas instituições e a sua capacidade de prevenção, ação e reação, tenderá a agravar a situação e não permitirá que as vítimas se estabeleçam como agentes da reconstrução das suas comunidades.

80 Quadro de Coordenação da Ajuda Externa ao Desenvolvimento do Haiti (*Cadre de Coordination de l'aide externe au développement d'Haïti, CAED*), État des Lieux de L'Aide Externe en Haïti, 2013. Disponível em: [www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/caedetadestlieux.pdf](http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/caedetadestlieux.pdf).

81 Para mais informações sobre a resiliência dos povos às alterações climáticas, veja o artigo "Face à crise climática, os povos têm as soluções" nesta edição do *Observatório do direito à alimentação e à nutrição*.

82 OXFAM, *Pour la dignité humaine. Sommet humanitaire mondial: une obligation de résultats*, Oxford: OXFAM Internacional, julho de 2015. Disponível em: [www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp205-for-human-dignity-world-humanitarian-summit-080715-fr.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp205-for-human-dignity-world-humanitarian-summit-080715-fr.pdf).