

La crisi alimentare globale

Nei Paesi in via di sviluppo i poveri spendono per il cibo più del 50% del proprio reddito, i poverissimi l'80% e oltre. L'aumento dei prezzi alimentari non ha aggravato soltanto la povertà, ma anche la fame. Alcuni elementi che hanno influenzato l'incremento dei prezzi delle derrate agricole sono, tra gli altri: forniture idriche carenti, costi di produzione, siccità e cambiamento climatico. Occorre un nuovo sistema alimentare, un sistema che rispetti i diritti politici, sociali, culturali e ambientali nonché l'importanza economica dell'agricoltura. I governi devono includere in tutti i loro programmi di politica economica il rispetto per il diritto umano universale al cibo.

Sophia Murphy
Capo consulente area Commercio e Governance Globale
Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)

Iniziato nel 2005 e giunto al culmine nel luglio 2008, l'aumento dei prezzi di molte derrate alimentari sui mercati mondiali ha raggiunto i livelli più alti degli ultimi 30 anni. Alcuni prezzi hanno stabilito nuovi record. Tra marzo 2007 e marzo 2008 il prezzo del riso è aumentato del 74%, e gran parte dell'aumento è avvenuto nell'arco di poche settimane nel marzo 2008. Il prezzo del grano è quasi raddoppiato salendo del 130% nello stesso periodo, da marzo 2007 a marzo 2008¹.

In seguito, dopo il crollo del prezzo del petrolio (da punte di oltre \$150 al barile nel giugno 2008 a \$40 pochi mesi dopo) anche i prezzi delle derrate alimentari sui mercati mondiali sono scesi; tuttavia, come la FAO e altri soggetti continuano a far presente, in molti Paesi in via di sviluppo i prezzi dei prodotti alimentari non sono scesi quasi per niente e restano tuttora più alti rispetto a due o tre anni fa. In 10 Paesi i prezzi attuali sono i più alti mai registrati. La FAO riferisce che il persistere del rialzo dei prezzi è particolarmente evidente nell'Africa sub-sahariana, dove in tutti i Paesi presi in esame il prezzo del riso è molto più alto rispetto a quello di 12 mesi prima. Nell'89% dei Paesi africani i prezzi di mais, miglio e sorgo sono superiori a quelli dell'anno precedente. L'articolo sottolinea che altri Paesi sono interessati dal rialzo dei prezzi, specialmente quello del riso in Asia e quello di mais e grano nel Centro e Sudamerica.

I poveri spendono per il cibo più del 50% del proprio reddito, i poverissimi l'80% e oltre, il che rende insostenibili i recenti aumenti dei prezzi. Il risultato non è soltanto l'incremento della povertà (assenza di denaro da spendere per cure sanitarie, educazione, iniziative imprenditoriali o altro) ma anche l'aumento della fame, il che significa minore produttività, stentato sviluppo fisico e mentale di feti, neonati e bambini, e infine la morte. Nessuna di queste morti è inevitabile. Basta pensare che nel 1966 una persona su tre era affetta da fame cronica: quasi il 35% della

popolazione globale non aveva da mangiare, giorno dopo giorno. Nel 2005 tale proporzione era di quasi una su sette, circa il 15%. Una così drastica riduzione nell'incidenza della fame si è verificata mentre la popolazione mondiale cresceva rapidamente; il risultato fu che a miliardi di persone fu risparmiata un'esistenza compromessa dalla malattia e da ridotte capacità mentali. La fame cronica è qualcosa che noi, cioè governi, società, organizzazioni di base e cittadini, possiamo eliminare.

Perché è successo?

I prezzi riflettono il rapporto tra domanda e offerta, complicato dal valore delle valute e da speculazioni su ciò che ci riserva il futuro; sono il risultato di domanda, offerta e fattori istituzionali.

Carenze di offerta sono normali in agricoltura. Normalmente una carenza di offerta innesca un aumento di produzione in virtù dei prezzi più elevati, poiché un maggior numero di agricoltori è spinto a coltivare i prodotti che introitano i prezzi migliori. In genere si verifica uno sfasamento (il tempo di maturazione delle colture) e poi l'offerta supera spesso la domanda potenziale, quindi in agricoltura c'è uno schema fisso in base al quale i picchi di prezzo preludono a periodi di forte offerta e relativo calo dei prezzi, che durano molto di più rispetto ai periodi di rincaro. Questo fenomeno è collegato a ciò che gli economisti chiamano "domanda anelastica": le persone devono mangiare per vivere, ma una volta nutrite spendono il proprio denaro altrove. Più ricche sono, più bassa sarà la quota di reddito che spendono per il cibo. Si tratta di un meccanismo noto anche come "legge di Engel", dal nome del famoso economista del XIX secolo che per primo scrisse di questo comportamento.

Nel XXI secolo alcune cose sono un po' cambiate: non da ultimo il fatto che esiste una nuova e teoricamente illimitata fonte di domanda di derrate agricole derivante dal settore dei biocombustibili, oltre ad una crescente pressione sia quantitativa che qualitativa sul suolo e sull'acqua disponibili e all'incertezza riguardo agli effetti del cambiamento climatico sulle condizioni di coltura. Alcuni fattori allarmanti ci dicono che gli ultimi 50 anni di costante crescita della produttività agricola potrebbero volgere al termine.

Questi cambiamenti strutturali hanno enormi implicazioni sulle politiche pubbliche volte a garantire la sicurezza alimentare e le produzioni agricole future. I governi agiranno in modo molto diverso a

seconda che la crisi alimentare sia data da problemi a breve termine o reversibili (p. es. cattiva legislazione, bisogno di flussi di cassa d'emergenza, necessità di sovvenzionare fertilizzanti) oppure da problemi più profondi nei sistemi alimentare e agricolo.

Di seguito riassumiamo brevemente le cause dell'improvviso ed eccezionale aumento dei prezzi delle derrate agricole. Si continua a discutere quanto ciascuno di questi elementi sia stato e sia tuttora importante.

Innanzitutto l'offerta:

Acqua

L'irrigazione agricola costituisce quasi il 70% degli impieghi mondiali dell'acqua. L'agricoltura irrigata produce il 40% del cibo mondiale sul 20% dei terreni agricoli globali. È altamente produttiva, ma la quantità di acqua utilizzata è spesso insostenibile. Circa 1,4 miliardi di persone vivono in aree con forniture idriche carenti. Una dieta ricca di carne e prodotti caseari, abituale nella maggior parte dei Paesi industrializzati e sempre più diffusa nel Sud del mondo, esercita sulle riserve mondiali d'acqua una pressione decisamente maggiore rispetto ad una dieta a base di proteine vegetali.

Scorte

Le scorte alimentari mondiali sono dimezzate rispetto al 2002: si stima che il pianeta abbia attualmente una riserva di circa due mesi, ossia il margine minimo raccomandato dalla FAO nell'eventualità di un'interruzione dell'offerta. Un basso livello di scorte fa sì che piccole variazioni di offerta abbiano effetti notevoli sui prezzi. I rapporti scorte/consumo per i cereali non sono mai scesi così tanto dal 1972-1973; le riserve di grano in particolare non sono mai state così basse. Governi e aziende private confidavano sul fatto che le basse scorte interne potessero essere compensate dall'accesso ad un mercato globale retto da accordi di libero commercio, così che il calo delle riserve non innescasse un immediato aumento dei prezzi come sarebbe successo un tempo. Quando avverse condizioni climatiche hanno colpito contemporaneamente e per vari anni consecutivi molti dei maggiori fornitori mondiali, nessuno era equipaggiato con adeguati margini di riserva; di conseguenza i prezzi hanno iniziato a salire, in ritardo ma velocemente.

L'importanza di avere bassi livelli di scorte è oggetto di discussione. David Dawe della FAO, per

¹ Gli aumenti dei prezzi risultavano molto più drastici in dollari USA nominali che in altre valute. Dal 2002 in poi i prezzi del mais nel mondo sono saliti del 143% in dollari nominali ma soltanto del 37% in Euro reali (cioè costanti). I molti Paesi in via di sviluppo che importano generi alimentari pagando in una valuta legata al dollaro USA hanno sofferto per l'aumento dei prezzi molto più di Paesi più indipendenti o le cui valute sono invece legate all'Euro.

“ In Sudan il 69% delle persone vive sotto la soglia di povertà, in particolare le donne che lavorano nel settore agricolo. Negli ultimi anni i servizi sanitari sono migliorati, ma i poveri continuano a soffrire a causa dell'aumento dei prezzi alimentari. La società civile sudanese rivendica maggiori finanziamenti per lo sviluppo, ma in una prospettiva multi-dimensionale e non soltanto economica. Lo sviluppo deve essere strategico e implicare la partecipazione femminile a livello popolare. ”

Niemat Kuku (Gender Research and Training Center, Sudan)

esempio, ritiene che buona parte del calo sia dovuto alla sola Cina, che ha deciso di ridurre le sue elevatissime scorte a livelli più gestibili². Si può tuttavia obiettare che quanto più la Cina (con oltre il 15% della popolazione mondiale) dipende dai mercati mondiali, tanto più è importante avere una scorta consistente, poiché la sola Cina ha bisogno di molto cibo per mantenere la sicurezza alimentare interna. Dawe sottolinea anche come le scorte di molti prodotti, per esempio il grano, abbiano seguito per decenni un trend discendente. A questo punto è naturale chiedersi: “quanto è basso un livello ‘troppo basso’?”. Il grano è comunque fondamentale per la sicurezza alimentare: c'è un punto oltre il quale le scorte saranno troppo basse e non sarà più reperibile con certezza sui mercati mondiali in caso di carestia in uno o più dei maggiori Paesi esportatori?

Costi di produzione

Fertilizzanti, petrolio, pesticidi e sementi sono molto rincarati tra il 2007 e il 2008. I prezzi dei fertilizzanti sono aumentati più di tutti gli altri gruppi di prodotti (compreso il petrolio) rispetto sia al 2007 che al 2000, cioè sia nel breve che nel lungo termine. Gli aumenti del prezzo del petrolio sono ampiamente responsabili per l'inflazione dei prezzi alimentari nei Paesi industrializzati ed hanno colpito anche i Paesi poveri. I maggiori costi dei fattori produttivi rendono più onerosa la produzione alimentare e riducono gli utili agricoli netti in quelle aree rurali che dipendono da fattori produttivi esterni per le proprie produzioni agricole.

Siccità

La siccità sembra oggi più frequente e più diffusa che in ogni altro periodo della storia recente, in quanto inasprita da desertificazione, deforestazione, pianificazione urbanistica inadeguata, uso eccessivo delle acque freatiche. Nel 2007 le colture della maggior parte dei grandi esportatori di frumento, tra cui Australia, Argentina e USA, hanno avuto problemi di natura idrica con conseguente calo di offerta sui mercati mondiali.

Cambiamento climatico

Il cambiamento climatico condiziona piovosità e temperature, due fattori vitali per la produttività agricola. Una variazione di appena 1°-2°C (soglia che secondo molti esperti sarà oltrepassata) ridurrà la produzione

agricola nelle zone tropicali e subtropicali. Gli esperti prevedono che in Africa da 75 a 250 milioni di persone subiranno gli effetti del cambiamento climatico, e in alcune regioni la cui agricoltura è dipendente dalle piogge le produzioni perderanno metà del proprio potenziale da qui al 2020. Nel centro, sud e sudest dell'Asia l'abbassamento dei livelli dei fiumi causerà una ridotta irrigazione e quindi ridotta produzione. La FAO stima che in 65 Paesi, pari a circa metà della popolazione mondiale, la produzione di cereali si ridurrà a seguito del cambiamento climatico³.

Vediamo ora la domanda:

Popolazione

La popolazione totale della Terra aumenta di 78 milioni di persone ogni anno. La crescita sta scemando, tuttavia si calcola che raggiungeremo circa 9 miliardi di persone prima che la popolazione mondiale si stabilizzi nel 2050.

Alimentazione

Quel che più conta è che la gente sta cambiando il modo di mangiare. Ogni anno sempre più persone mangiano come ricchi occidentali, ossia assumono troppe calorie, specialmente grassi e zuccheri; inoltre mangiano cibo prodotto, lavorato e trasportato usando troppa acqua ed energia. Nei Paesi industrializzati circa metà del cibo va sprecato, e gran parte di esso viene gettato via nelle case, nei supermercati e nei ristoranti dove le porzioni sono troppo abbondanti⁴. La dieta occidentale è causa del degrado degli ecosistemi e danneggia la salute. Il cambiamento dell'alimentazione dei ricchi rende più costosa quella dei poveri, poiché sottrae terreno ai prodotti tradizionali quali manioca, miglio, grano e ortaggi locali.

Biocombustibili

I biocombustibili (o agrocombustibili) sono combustibili liquidi ricavati da materia vegetale. La maggior parte dei biocombustibili oggi in commercio si ottiene da canna da zucchero, mais, canola, olio di palma o di soia. Notevoli superfici sono dedicate anche alle piantagioni di jatropha, una pianta ricca di olio utilizzabile per produrre biodiesel. A partire dal 2006 sia la domanda che l'offerta di biocombustibili

sono cresciute in modo esponenziale; si ritiene che essi abbiano assorbito oltre il 7% dell'offerta globale di semi da olio, e circa il 4,5% del raccolto globale di cereali del 2007. Le stime degli effetti di tale domanda sui prezzi alimentari mondiali vanno dal 10% a più del 70%. Sui risultati si possono fare solo ipotesi; nonostante ciò la previsione di ulteriore crescita della domanda di biocombustibili, alimentata da ambiziosi obiettivi di utilizzo nell'Unione Europea e negli Stati Uniti, ha generato l'aumento dei prezzi speculativi sui mercati dei futures e l'espansione della produzione di materia prima per biocombustibili, anche in territori ecologicamente sensibili come le torbiere dell'Indonesia e il Cerrado in Brasile.

Infine, un terzo elemento da considerare sono i mercati, che fungono da intermediari tra domanda e offerta. La governance dei mercati è notevolmente cambiata negli ultimi 20 anni; le nuove normative su commercio, investimenti e scambi merceologici hanno contribuito alla crisi dei prezzi alimentari.

Speculazione

La maggior parte delle derrate alimentari è commercializzata nelle borse internazionali. Fino a poco tempo fa le borse merci (prevalentemente con sede negli USA o in UK) erano governate da leggi che limitavano la partecipazione a quei soggetti che non intendevano acquistare o vendere derrate fisiche ma erano interessati soltanto alla speculazione sui prezzi. Le leggi quindi controllavano il livello di attività speculativa, ma dalla fine degli anni '80 sono state gradualmente modificate. Alla borsa cereali, per esempio, agli speculatori veniva posto il limite di 11 milioni di bushel⁵ di grano. Nel 2008 i due maggiori fondi indicizzati avevano una posizione combinata di oltre 1,5 miliardi di bushel. Dopo l'ammorbidimento delle normative gli investimenti degli speculatori sono cresciuti molto in fretta, da 13 miliardi di dollari USA nel 2003 a 260 miliardi nel marzo 2008. I prezzi di mercato delle derrate influiscono direttamente sul volume di alimentari che i governi possono permettersi di importare, e quindi sulla possibilità che le persone mangino a sufficienza.

Investimenti

Dopo l'avvento dei programmi di aggiustamenti strutturali e la proliferazione degli accordi commerciali regionali e bilaterali, i governi di tutto il mondo hanno notevolmente liberalizzato le leggi sugli investimenti. Molti Paesi hanno ridotto o annullato quelle leggi che proibivano la proprietà estera delle terre, altri hanno ridimensionato le richieste a società estere di reinvestire i guadagni nei Paesi ospitanti, con conseguente riduzione dei potenziali benefici degli investimenti per l'economia dei Paesi stessi. Recentemente si è osservato un marcato aumento degli affitti o acquisti di terreni esteri per la produzione di alimentari o combustibile da riesportare verso i Paesi investitori oppure, laddove siano coinvolte aziende

5 Il bushel è la misura di capacità per aridi e liquidi usata nel Regno Unito e per soli aridi negli USA e in Canada. Negli Stati Uniti, per convenzione, un bushel equivale a 27,216 kg di grano; 21,772 kg di orzo; 25,301 kg di segale; 14,515 kg di avena.

2 Dawe, David. "The Unimportance of 'Low' World Grain Stocks for Recent World Price Increases", Working Paper ESA N° 09-01, Ginevra, Febbraio 2009.

3 Organizzazione dell'ONU per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO). Falling prices in perspective, 2009. Consultabile all'indirizzo: <www.fao.org/docrep/011/ai474e/ai474e13.htm>.

4 L'Istituto Internazionale per l'Acqua di Stoccolma stima che i Paesi in via di sviluppo sprechino metà del cibo prodotto, che viene lasciato nei campi, immagazzinato male, o non può essere trasportato per mancanza di strade adeguate e altre infrastrutture per il trasporto.

private, per l'esportazione verso Paesi stabiliti in base alla domanda. Un'impresa con sede a Londra (Central African Mining and Exploration Company), per esempio, ha affittato 30.000 ettari in Mozambico per coltivare canna da zucchero. Il governo del Kenia ha firmato un accordo con il Qatar per l'affitto di 40.000 ettari dove coltivare frutta e ortaggi freschi da esportare in Qatar. Queste transazioni aumentano la pressione su terra, acqua e infrastrutture, e rischiano di svuotare i mercati locali di prodotti alimentari.

Commercio

Gli accordi commerciali globali e regionali hanno modificato l'interazione tra prezzi mondiali e mercati alimentari nazionali. La riduzione delle barriere commerciali fa sì che i prezzi mondiali siano sempre più direttamente legati ai prezzi nazionali: non sono necessariamente (o non spesso) uguali, ma influiscono maggiormente sui prezzi interni. I mercati globali sono sempre più presentati come la porta di accesso ad un serbatoio globale di fornitura. Viene però taciuto che questa integrazione comporta la creazione di una concorrenza globale tra consumatori: in assenza di tutela, i consumatori poveri perdono inevitabilmente la battaglia, lasciando che la globalizzazione sottragga sempre più terre alla produzione di cibo per destinarle a quella di combustibili e foraggio per animali.

Cause strutturali

Vale la pena esaminare più a fondo alcune problematiche alla base della crisi. È opinione diffusa, per esempio, che sia necessario investire nell'aumento di capacità produttiva. La percentuale di Aiuto Pubblico allo Sviluppo destinata al sostegno all'agricoltura nei Paesi in via di sviluppo è scesa da 11,5% negli anni '80 a circa 3% negli ultimi anni. Anche gli investimenti interni sono diminuiti, specie nei Paesi in via di sviluppo. Questa tendenza deve essere rovesciata, e vi sono promettenti segnali del fatto che ciò sta accadendo. Resta però la domanda: in che genere di tecnologie e sistemi produttivi vengono investiti gli aiuti? Il governo USA, la Fondazione Gates e varie commissioni di esperti e imprese private promuovono le biotecnologie come strumento per aumentare la produzione nei Paesi in via di sviluppo. Lo slogan che hanno coniato è "Una nuova rivoluzione verde per l'Africa". La rivoluzione verde però è già stata tentata in Africa, ed è fallita. Se il problema è visto solo in termini di tecnologia e fattori produttivi, anche i nuovi tentativi sono destinati a fallire.

Tra gli altri, anche la Banca Mondiale incoraggia i Paesi a liberalizzare i mercati dei fertilizzanti e addirittura a sovvenzionare, con fondi nazionali e provenienti da donatori, l'acquisto di fertilizzanti e pesticidi. Questo non è un modello di sostenibilità. Inoltre tale politica rende i piccoli produttori dipendenti da fattori produttivi acquistati (e spesso importati) e ancor più vincolati ad un'economia monetaria, con una riduzione del loro potere di mercato.

Le alternative esistono: per esempio, il potenziale dell'agroecologia è enorme e sempre meglio documentato. Nel 1988 una serie di inondazioni colpì l'area di Tangail, a nord-ovest di Dhaka, in Bangladesh. L'ONG bengalese Unnayan Bikalper Nitinir-

dharoni Gobeshona (UBINIG) [Ricerca di Politiche per Alternative di Sviluppo], che già lavorava con tessitori della zona, offrì il proprio aiuto. Il personale di UBINIG incontrò donne che lamentavano come l'uso di pesticidi in agricoltura stesse danneggiando la loro salute e quella dei loro figli, e uccidesse gli ortaggi a foglia spontanei e il pesce sui quali si basava la loro alimentazione. Gli abitanti iniziarono a lavorare su un progetto per lo sviluppo di un sistema di produzione agricola senza utilizzo di prodotti chimici. Quel progetto è andato avanti e oggi si chiama "Nayakrishi Andolon", cioè Movimento per una Nuova Agricoltura in Bengala, e coinvolge oltre 170.000 famiglie di agricoltori in quindici diversi distretti del Bangladesh. Alcune amministrazioni locali hanno dichiarato i propri territori liberi da pesticidi⁶.

L'International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), un progetto quadriennale che ha visto la partecipazione di oltre 400 esperti e attualmente ratificato da 58 governi, afferma che «competenza, scienza e tecnologia in agricoltura devono venire incontro ai bisogni delle piccole aziende agricole in ecosistemi diversi, dando loro realistiche opportunità di sviluppo in presenza di scarso potenziale di crescita produttiva e in aree dove il cambiamento climatico può esercitare i suoi effetti più sfavorevoli⁷».

Petrolio e biocombustibili

Capire l'importanza del petrolio come componente centrale dell'industria agricola aiuta a comprendere le cause strutturali più profonde della crisi alimentare. La rivoluzione verde utilizzava la selezione delle colture e la tecnologia per incrementare la fotosintesi (sistema agricolo alimentare dal sole che nutre da sempre l'umanità e tutti gli altri esseri viventi del pianeta) con combustibili fossili. Si basava inoltre su sementi selezionate per essere resistenti a più alti livelli di fertilizzanti inorganici e acqua, e ottenne straordinari risultati con notevoli incrementi di resa per singola pianta. Una precedente rivoluzione tecnologica aveva già sostituito, in agricoltura, il lavoro umano ed animale con macchine alimentate a petrolio. Con la rivoluzione verde i combustibili fossili iniziarono a fornire anche fertilizzanti, pesticidi ed elettricità per le pompe da irrigazione.

Il crescente impiego di petrolio quale componente vitale della produzione alimentare ha varie implicazioni: innanzi tutto l'agricoltura è diventata una notevole fonte di emissioni di gas serra, in secondo luogo essa è ora dipendente da una risorsa limitata, e infine l'economia agricola ha subito una trasformazione dovuta al fatto che i fattori produttivi non sono più autogenerati (energia, semi, fertilizzanti, disinfestanti) ma devono

6 Ved. Mazhar, F. et al. *Food Sovereignty and Uncultivated Biodiversity in South Asia*, Academic Foundation, New Delhi; International Development Research Centre, Ottawa, 2007 pp. 3-4. Consultabile all'indirizzo <www.idrc.ca/openbooks/337-9/>.

7 International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD). "Executive Summary, Rapporto di sintesi", 2008. Consultabile all'indirizzo: <www.agassessment.org/docs/SR_Exec_Sum_280508_English.pdf>.

essere acquistati. Per molti agricoltori, sia nel Nord che nel Sud del mondo, acquistati significa importati, il che rende i relativi prezzi meno prevedibili.

Recenti dati relativi agli Stati Uniti indicano che nel 2007 e 2008 i costi agricoli hanno subito i maggiori rincari anno su anno mai registrati: 20,5 miliardi di dollari USA nel 2007 e 36,2 miliardi nel 2008. Le previsioni parlano di una riduzione fino a 22,7 miliardi di dollari USA nel 2009, che però è ancora il 9% in più rispetto al 2007⁸. Sia i prezzi dei combustibili che quelli dei foraggi e dei fertilizzanti hanno contribuito ad aumentare notevolmente i costi.

Ferve ancora un acceso dibattito sul ruolo dei biocombustibili nella crisi alimentare. Nessuno nega che la domanda indotta dai biocombustibili abbia avuto un ruolo nel rialzo dei prezzi alimentari, ma la portata e gli effetti di tale ruolo non sono ancora chiari. Per la maggior parte degli agricoltori il rialzo dei prezzi è una necessità, tuttavia devono essere tutelati anche gli interessi dei consumatori poveri, compresi i piccoli agricoltori che spesso sono consumatori netti di cibo. Il rialzo dei prezzi da parte degli agricoltori è però una soluzione parziale; la questione da risolvere è come garantire una più equa divisione del valore delle derrate tra agricoltori, trasformatori e dettaglianti. La sfida che attende i responsabili delle politiche consiste nel ridimensionare lo sproporzionato potere di mercato delle imprese alimentari.

Investimenti fondiari all'estero

La crisi alimentare ha scatenato un fenomeno preoccupante: un'ondata di interesse, da parte degli investitori, per l'acquisto o l'affitto di terreni all'estero. La stampa ha battezzato il fenomeno "accaparramento della terra". Nell'ottobre 2008 l'ONG GRAIN, con sede a Barcellona, ha stilato un elenco di circa 180 proposte di transazioni pubblicato nell'edizione online della sua rivista, nel numero intitolato *Seized! The 2008 land grab for food and financial security (Preso! L'accaparramento della terra 2008 per la sicurezza alimentare e finanziaria)*. L'International Food Policy Research Institute (IFPRI) ha pubblicato nell'aprile 2009 un rapporto su questo tema, in cui si stima che 20 milioni di ettari di terra siano stati venduti a partire dal 2006 in circa cinquanta transazioni, per lo più in Africa⁹.

I due grandi motori di tale fenomeno sono i dubbi sulla sicurezza alimentare e la domanda di biocombustibili. I Paesi importatori netti di prodotti alimentari, come l'Arabia Saudita e la Corea del Sud, non ritengono che i mercati mondiali siano una sufficiente garanzia di fornitura. Al contempo, i mandati e gli obiettivi minimi di introduzione dei biocombustibili nelle politiche energetiche, in particolare nella UE e negli Stati Uniti ma anche in altri Paesi in tutto il mondo, ha creato tra gli investitori privati un grande interesse per la coltivazione di materie prime per biocombustibili (tra queste: soia, olio di palma e

8 Ved. www.ers.usda.gov/Briefing/FarmIncome/nationalestimates.htm consultato il 7 Maggio 2009. Dati aggiornati regolarmente.

9 Van Braun e Meinzen-Dick. Van Braun, J. e Meinzen-Dick, R. "Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities" IFPRI Policy Brief, 13 aprile 2009.

giatropa per il biodiesel, canna da zucchero e mais per il bioetanolo).

Le transazioni sono preoccupanti sotto molti punti di vista. I rapporti di forza sono asimmetrici, con grandi imprese e Paesi ricchi (la maggior parte) che trattano con piccoli Paesi spesso molto impoveriti e per di più istituzionalmente deboli¹⁰. Tra i Paesi obiettivo degli investitori troviamo Sudan, Pakistan, Etiopia, Madagascar e Zimbabwe. Alcuni ricevono aiuti alimentari dal Programma Alimentare Mondiale: tra questi Cambogia, Niger, Tanzania, Etiopia e Birmania¹¹.

Il diritto al cibo

Il Commento Generale sul diritto al cibo afferma: «La radice del problema della fame e della malnutrizione non è la mancanza di cibo bensì la mancanza di accesso al cibo disponibile»¹². Secondo un recente rapporto dell'Istituto per le Politiche Agricole e Commerciali (IATP, *Institute for Agriculture and Trade Policy*), «Gli Stati Uniti godono di sicurezza alimentare ma il governo non protegge il diritto dei cittadini al cibo. Il Ministero dell'Agricoltura USA riferisce che in alcuni momenti dell'anno circa l'11% delle famiglie (e il 18% dei bambini) non ha accesso ad un'adeguata alimentazione. Queste percentuali si traducono in 12,6 milioni di persone. Eppure, anche togliendo le esportazioni, l'offerta interna di cibo negli USA potrebbe nutrire per ben due volte tutta la popolazione¹³».

Il rapporto prosegue con un confronto tra Stati Uniti e Nepal, uno dei Paesi più poveri del mondo: «Il Nepal... sta adottando misure per il rispetto del diritto al cibo. Il nuovo governo insediatosi dopo un decennio di guerra civile ha inserito il diritto alla sovranità alimentare nella propria Costituzione provvisoria. Il 25 settembre 2008 la Corte Suprema del Nepal, riconoscendo tale diritto, ha ordinato al governo del Nepal di fornire immediatamente cibo a 32 province in stato di carenza alimentare».

Che cosa sta facendo la comunità internazionale?

Nell'aprile 2008 il Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon ha istituito una Task Force di Alto Livello sulla Crisi Alimentare Mondiale (HLTF, *High-Level Task Force on the Food Crisis*) allo scopo dichiarato di «promuovere una risposta univoca alla sfida del raggiungimento della sicurezza alimentare globale¹⁴». La task force, nata per coordinare le agenzie ONU e quelle di Bretton Woods al fine di trovare una risposta collettiva alla crisi alimentare, comprende circa 15 agenzie, uffici e programmi dell'ONU

oltre a Banca Mondiale, FMI e OMC. Le sue risorse sono scarse e non è ancora chiaro quale ruolo potrà svolgere.

Nel luglio 2008 l'HLTF ha effettivamente prodotto un Quadro Generale d'Azione (CFA, *Comprehensive Framework for Action*)¹⁵, che riflette i punti di forza e di debolezza della sua complessa composizione: se da un lato compie un ottimo lavoro nell'espone le molteplici concause della crisi, facendo altresì alcune importanti raccomandazioni, dall'altro promuove politiche macroeconomiche che vanno contro quelle stesse raccomandazioni¹⁶. Per esempio, sottolinea l'importanza di investire in aziende agricole di piccole dimensioni: effettivamente, se c'è un insegnamento da trarre dalla crisi alimentare, a cominciare dal *Rapporto sullo Sviluppo Mondiale 2008* della Banca Mondiale, è proprio il consenso, in sede di discussioni multilaterali, sull'importanza di dare voce politica ai piccoli agricoltori. Il CFA sottolinea questo punto, però prosegue esortando i governi a portare a termine i negoziati commerciali multilaterali del Doha Round e auspica maggiori finanziamenti per gli Aiuti al Commercio. L'agenda di Doha non ha praticamente nulla da offrire a Paesi che affrontano la crisi dei prezzi alimentari¹⁷; è il prodotto di un'altra epoca, ancorché recente, e appare sempre più fuori posto nella nuova realtà fatta di carente offerta di beni, ambivalenza sulle questioni commerciali tra i maggiori esportatori di generi alimentari e una seria emergenza creditizia. Quest'ultima contribuisce ad una contrazione del volume globale del commercio che secondo le previsioni dell'OMC sarà la peggiore dalla Seconda guerra mondiale in poi¹⁸.

Il Presidente francese Nicolas Sarkozy ha lanciato un'altra idea, quella di un "Partenariato Globale per la Sicurezza Agricola e Alimentare". Avanzata dapprima durante il vertice FAO del giugno 2008, l'idea è stata accolta dai membri del G8 nei mesi seguenti e promossa dal governo spagnolo, che appena prima della Conferenza di Alto Livello sulla Sicurezza Alimentare per Tutti (Madrid, gennaio 2009) ha diffuso un documento intitolato "Il processo di Madrid: verso un partenariato globale per l'agricoltura e la sicurezza alimentare". In esso si delinea lo sforzo, sostenuto da una molteplicità di stakeholder, per

rendere più efficiente la lotta alla fame sia a livello locale che globale.

L'iniziativa di Partenariato Globale ha delle potenzialità, ma la sua conduzione non è ancora chiara. La proposta iniziale di Sarkozy prevedeva un'iniziativa di ampia portata incentrata sulle politiche, che oltre a procurare nuovi finanziamenti avrebbe fornito ai governi una sede in cui delineare una strategia globale per la sicurezza alimentare sotto la guida di un autorevole gruppo di esperti internazionali. Le discussioni al riguardo si sono concentrate tendenzialmente su un migliore coordinamento dei donatori, mettendo da parte il confronto sulle politiche. C'è inoltre disaccordo su come debba essere portata avanti l'iniziativa, se principalmente dal G8 o in ambito ONU. Finora non è stato stabilito alcun calendario né indicata alcuna disponibilità di sostegno finanziario per agevolare il processo.

Cos'altro si potrebbe fare?

La sconfitta nella battaglia contro la fame è il risultato di scelte politiche. Sappiamo come praticare un'agricoltura più sostenibile; sappiamo come regolamentare meglio i mercati; sappiamo che la sicurezza alimentare deve poggiare su una forte base locale. I nuovi sistemi agricoli e alimentari dovrebbero promuovere l'integrità ambientale, la sovranità democratica e la responsabilità extraterritoriale, mettere al primo posto i bisogni locali, tutelare l'equità negli scambi di mercato al pari dell'efficienza¹⁹.

Non esiste un'unica, semplice formula per metter fine alla crisi alimentare e trasformare il settore agricolo tanto da liberare le persone dallo spettro della fame. Occorrono misure a breve, medio e lungo termine che devono necessariamente prevedere tutta una serie di stakeholder e devono riguardare vari settori, dall'agricoltura all'energia, dalla finanza al commercio, dall'ambiente alla ricerca e sviluppo. I risultati più immediati possono essere ottenuti con tutta una serie di possibili importanti provvedimenti: il controllo della pressione esercitata dalla domanda di biocombustibili (p.es. sopprimendo gli obiettivi di consumo e premendo per ottenere criteri più restrittivi laddove essi godano di sostegno pubblico), maggiori e migliori aiuti umanitari che diano priorità agli investimenti in capacità produttiva locale e regionale, la regolamentazione della domanda speculativa sui mercati dei futures delle derrate alimentari, la revisione delle restrizioni interne al commercio dei prodotti agricoli, l'aumento della produzione agricola.

Una seconda serie di provvedimenti richiede più tempo per dispiegare i propri effetti, ma è altrettanto importante. Si tratta di misure che devono condurre ad una trasformazione dell'agricoltura di tipo industriale in un modello più equo, più sostenibile ecologicamente e maggiormente controllato a livello locale. Tali provvedimenti ad effetto lento consistono in infrastrutture e capacità produttiva che rispettino la produzione e la trasformazione locali, investimenti in ricerca e ampliamento, attenzione per la cultura

19 Ved.: De la Torre Ugarte, D. e Murphy, S., "The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture Systems Worldwide". Ecofair Trade Dialogue Discussion Papers, Nov. 2008. Misereor & the Heinrich Böll Stiftung, Germania.

10 Cotula, L., Dyer, N. e Vermeulen, S. *Bioenergy And Land Tenure: The Implications Of Biofuels For Land Tenure And Land Policy*. International Institute for Environment and Development (IIED), Londra e FAO, Roma, 2008.

11 Lista delle priorità operative del Programma Alimentare Mondiale <www.wfp.org/operations/list>.

12 Citaz. da Smaller, C. e Murphy, S. "Bridging the Divide: A Human Rights Vision for Global Food Trade", 2008. Consultabile in: <www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=104458>.

13 Cotula, L., Dyer, N. e Vermeulen, S. (*op. cit.*).

14 Ved.: <www.un.org/issues/food/taskforce/>.

15 Consultabile all'indirizzo www.ransa2009.org/docs/Comprehensive_framework_for_action_ransa2009.pdf.

16 Per un commento critico al CFA ved. anche Foodfirst Information & Action Network (2008).

17 Ved. Istituto per le Politiche Agricole e Commerciali (IATP) "Can Aid Fix Trade? Assessing the WTO's Aid for Trade Agenda", 22 settembre 2006. Consultabile su: <www.iatp.org/tradeobservatory/genevaupdate.cfm?messageID=120812>. "Seven Reasons Why the Doha Round Will Not Solve the Food Crisis", maggio 2008. Consultabile su <www.iatp.org/iatp/publications.cfm?refid=102666>. Ved. Anche Trócaire, Briefing Paper: Implementing Aid for Trade (Aft) to Reduce Poverty, Marzo 2009. Consultabile su <www.trocaire.org/uploads/pdfs/policy/implementingaidfortrade.pdf>; e Callari, A. "Civil Society Perspectives on the Aid for Trade Debate" in Njinkeu, D. e Cameron, H. (eds.), *Aid for Trade and*, Cambridge University Press, New York, 2007.

18 Organizzazione mondiale del commercio (OMC). "WTO sees 9% global trade decline in 2009 as recession strike", comunicato stampa OMC, 23 Marzo 2009: <www.wto.org/english/news_e/pres09_e/pr554_e.htm>.

alimentare e i modelli di consumo locali, il consolidamento delle istituzioni (ivi comprese procedure legali e responsabilità politica), la revisione delle politiche commerciali in agricoltura, una regolamentazione molto più severa del potere di mercato (in particolare per le imprese transnazionali attive nel sistema alimentare), l'istituzione di riserve di cereali a controllo pubblico, gli investimenti in energie rinnovabili. An-

che porre fine al colossale spreco di cibo è un'azione di cruciale importanza. Nel Sud del mondo lo spreco è dovuto alla precarietà dell'immagazzinaggio, delle strade e delle altre infrastrutture; nel Nord, ad un sistema alimentare in cui l'eccesso caratterizza ogni fase della produzione, trasformazione e distribuzione. In entrambi i casi lo spreco può e deve essere ridotto.

La crisi alimentare è qualcosa di più di un insieme di problemi reversibili e a breve termine; i governi devono realizzare delle reti di salvataggio per chi soffre la fame e al tempo stesso investire in produzioni agricole sostenibili e iniziare ad affrontare la questione dell'accesso. Proprio l'accesso è il cuore del problema dal punto di vista del diritto al cibo, ed è al centro della crisi alimentare che affligge il mondo. ■