

SICUREZZA ALIMENTARE E SOVRANITÀ ALIMENTARE: ASPETTI TECNICI E IMPEGNO POLITICO PER LA LOTTA CONTRO LA FAME

Maria Sassi

Dipartimento di Ricerche Aziendali

Università degli Studi di Pavia

V. S. Felice, 7 – 27100 Pavia

e-mail: msassi@eco.unipv.it

1. INTRODUZIONE

La sicurezza alimentare rappresenta una tematica di grande rilievo nel quadro della più complessa problematica della crescita delle economie arretrate. L'eliminazione della povertà rappresenta il principale obiettivo di sviluppo fissato a livello internazionale per il nuovo millennio e poiché la fame è, al tempo stesso, causa e manifestazione della povertà si assiste ad un forte interesse per la promozione di politiche per la sicurezza alimentare. Ciò rappresenta un forte elemento di discontinuità rispetto a quando la problematica era riferita quasi esclusivamente alle situazioni di emergenza e di conseguenza gli specifici interventi di sicurezza alimentare erano tra gli ultimi punti dell'agenda politica internazionale. Con questo cambiamento, invece, esse sono diventate uno degli elementi chiave delle strategie di sviluppo delle aree arretrate (Sassi, 2006).

La questione è di grande rilevanza se si considera che, secondo le stime della Fao (2006), 854 milioni di persone sono tuttora sottonutrite e di queste 820 milioni si concentrano nei Paesi in via di sviluppo con India (212 milioni) e Africa Sub-Sahariana (206 milioni) che fanno registrare valori particolarmente elevati.

L'eliminazione della fame è sicuramente un problema economico, basti pensare che su scala globale l'impatto dell'insicurezza alimentare sulla futura produttività di PVS è pari ad un costo annuo di oltre 500 miliardi di dollari, ma è anche un obbligo morale. Ogni 5 secondi un bambino muore a causa della fame e della malnutrizione in un mondo in cui il cibo è abbondante, ma in cui le persistenti disuguaglianze nell'accesso alle risorse e alle opportunità perpetuano l'insicurezza alimentare e la deprivazione (Fao, 2004).

Oltraggio morale, violazione del più fondamentale diritto umano, miopia economica e tragedia globale sono le espressioni più comunemente adottate dalla comunità internazionale nel definire tale situazione. Con questo spirito nel 1996 il World Food

Summit si è posto l'obiettivo ambizioso di dimezzare il numero dei sottnutriti al 2015, ma ciò significa anche aver accettato l'esistenza, al 2015, di ancora 400 milioni di persone sottnutrite (Fao, 1996a).

Nel 2001 con l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite tale obiettivo è diventato meno ambizioso. Il primo Obiettivo di Sviluppo del Millennio al *Target 2* stabilisce l'impegno al dimezzamento della percentuale di persone sottnutrite al 2015 (United Nations, 2007). L'aver sostituito la percentuale al numero di sottnutriti ha significato accettare al 2015 l'esistenza di ancora 580 milioni di persone in condizione di fame al posto dei 400 milioni giustificati dal World Food Summit.

Per il futuro abbiamo sicuramente una certezza: nonostante i progressi compiuti verso l'eliminazione della fame, nessuno degli obiettivi posti dalla comunità internazionale sarà sicuramente raggiunto (de Haien, 2005).

Si pone, pertanto, l'urgenza di comprendere cosa non stia funzionando soprattutto alla luce del fatto che si conosce il modo con cui affrontare la problematica e non vi sono ostacoli di tipo economico, scientifico o di disponibilità di risorse (Fao, 2004). La lotta contro l'insicurezza alimentare richiede uno sforzo comune tra paesi ricchi e poveri e le loro popolazioni animato dalla visione comune di un mondo libero dall'insicurezza alimentare (Runge et al., 2003). Il problema principale sembra pertanto risiedere nelle persone e nella loro indifferenza alla questione che per coloro che devono introdurre le giuste azioni si traduce in assenza di volontà politica (Backman, 2005). Tale aspetto si pone oggi con particolare enfasi perché ci troviamo ad un crocevia. In uno scenario internazionale in cui si sta assistendo al taglio della spesa per gli interventi sociali e al collasso dei prezzi pagati agli agricoltori, l'attuale politica basata sulla deregolamentazione, liberalizzazione commerciale e privatizzazione non si è dimostrata capace di contenere il fenomeno della sottnutrizione, migliorare il benessere sociale e aumentare il reddito degli agricoltori (Backman, Byers, 2004). In questo contesto, da più parti viene sollecitata la revisione dell'attuale modello di sviluppo e con riferimento alla sicurezza alimentare si sollecita il passaggio da un concetto di tipo tecnico ad uno politico, vale a dire il passaggio dalla sicurezza alimentare alla sovranità alimentare.

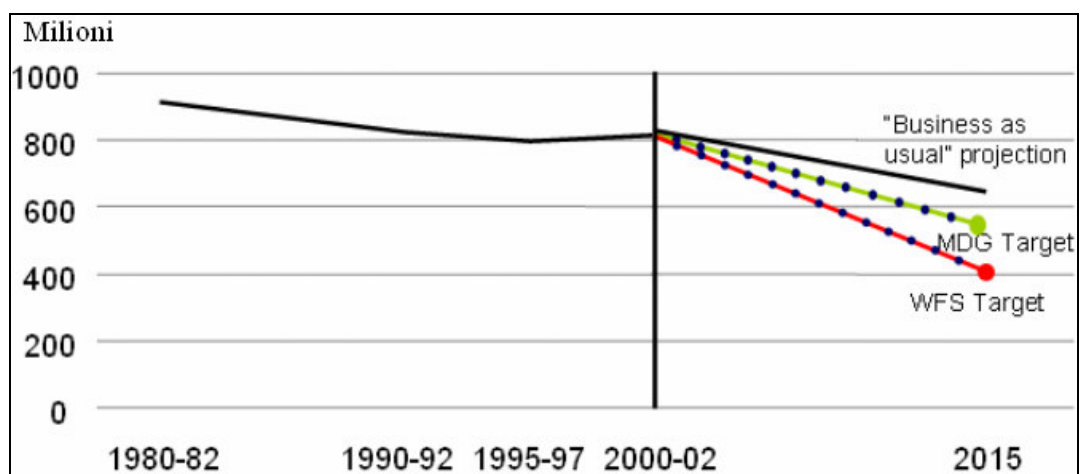
Con il presente lavoro, dopo aver brevemente illustrato i principali elementi di criticità al raggiungimento della soglia di sicurezza alimentare fissata dalla comunità internazionale, si pongono a confronto i concetti di sicurezza e sovranità alimentare al

fine di evidenziarne i tratti distintivi. Viene, inoltre, presentata la proposta politica legata alla sovranità alimentare e le principali reazioni critiche da essa suscitate. In tale contesto, una particolare attenzione è dedicata alla posizione della Fao per il suo importante ruolo nella promozione delle politiche e dei modelli di sviluppo.

2. IL CAMMINO VERSO LA SICUREZZA ALIMENTARE: ALCUNI ELEMENTI DI CRITICITÀ

Secondo le recenti proiezioni della Fao (2003) i progressi compiuti verso la riduzione della fame sono troppo lenti per raggiungere la soglia fissata sia dagli Obiettivi del Millennio sia dal World Food Summit (Figura 1).

Figura 1 – Dinamica del numero di sottonutriti e progressi verso gli obiettivi posti dai Summit internazionali

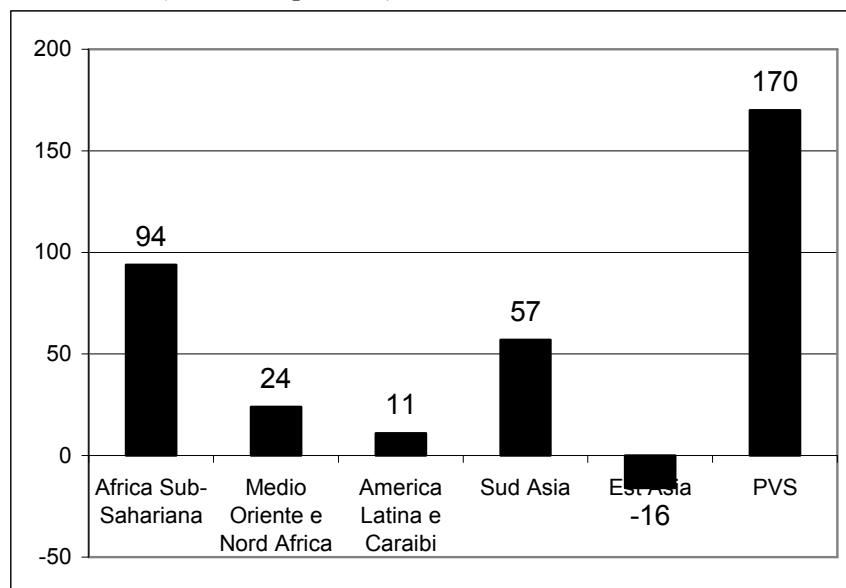


Fonte: Fao, 2003

La Figura 2 pone in evidenza la differenza tra la proiezione dei sottonutriti al 2015 e la soglia fissata dal World Food Summit. Nel 2015, se le attuali tendenze non si modificheranno, nei Paesi in via di sviluppo avremo 170 milioni in più di persone sottonutrite rispetto a quanto stabilito dal suddetto Summit e i divari saranno particolarmente severi in termini assoluti per l’Africa Sub-Sahariana e il Sud Asia.

Questi numero si riferiscono, in particolare, a dei bambini che rappresentano il futuro di quelle aree e per loro la sicurezza alimentare è importante non solo per la sopravvivenza, ma anche per lo sviluppo.

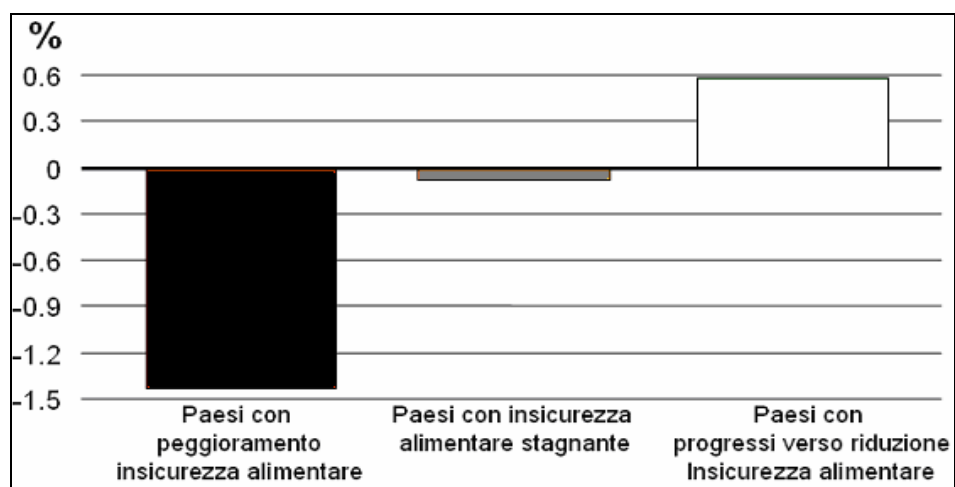
Figura 2 – Differenza tra la proiezione dei sottonutriti al 2015 e la soglia fissata dal World Food Summit (milioni di persone)



Fonte: ns. elaborazione dati de Haien (2005)

La Figura 3 mostra come la crescita agricola sia fondamentale per la riduzione dell'insicurezza alimentare: negli anni '90 si riscontra una correlazione positiva fra la crescita media del valore aggiunto del settore e i progressi verso il contenimento della fame.

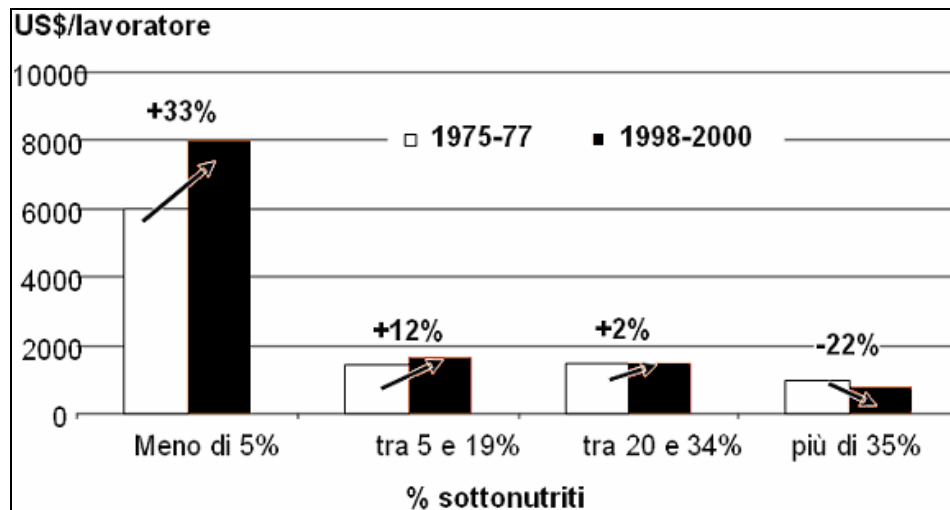
Figura 3 – Crescita media del valore aggiunto agricolo e progressi verso la riduzione della fame (anni '90)



Fonte: Fao (2005).

Nonostante ciò gli investimenti in agricoltura sono carenti dove l'insicurezza alimentare è più marcata come illustrato dalla Figura 4.

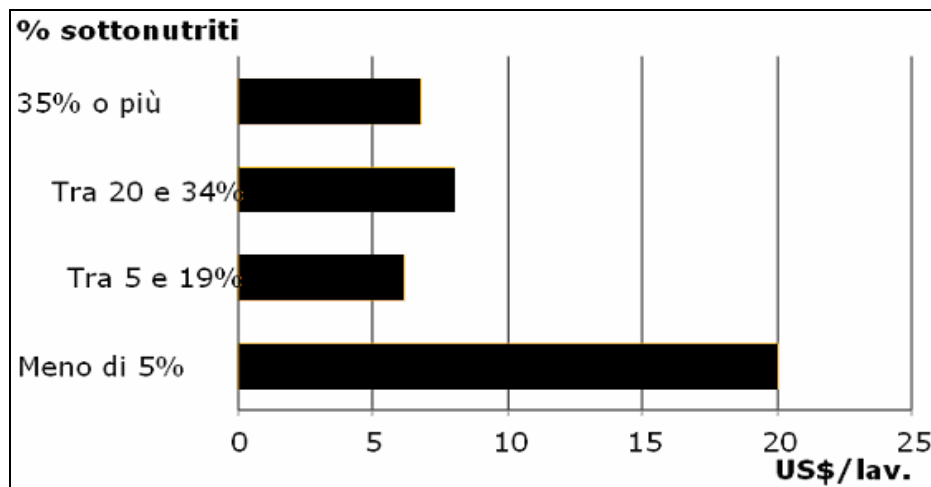
Figura 4 – Stock di capitale per lavoratore in agricoltura



Fonte: Fao (2005)

A ciò si aggiunge il fatto che l'assistenza allo sviluppo non raggiunge i paesi più bisognosi (Figura 5).

Figura 5 – Assistenza esterna all'agricoltura per lavoratore agricolo (1998–2000)



Fonte: Fao (2005)

Questi dati sono ancora più severi se rapportati ai paesi più poveri e letti alla luce dell'aumento del loro deficit della bilancia commerciale agricola che molto spesso rappresenta una delle principali determinanti dell'aumento della loro dipendenza dall'assistenza esterna e dell'indebitamento che, a loro volta, alimentano, aggravandolo, il problema della povertà e della sicurezza alimentare.

3. DALLA SICUREZZA ALLA SOVRANITÀ ALIMENTARE

La definizione di sicurezza alimentare comunemente accettata a livello internazionale è quella elaborata al World Food Summit nel 1996 secondo la quale essa descrive una situazione in cui “tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, sociale ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti che garantiscano le loro necessità e preferenze alimentari per condurre una vita attiva e sana” (Fao, 1996a). Da questa definizione discendono le tre dimensioni fondamentali della sicurezza alimentare:

- la disponibilità di alimenti, intesa come un sufficiente quantitativo di cibo sicuro e nutriente disponibile a ciascun individuo o da esso reperibile;
- l'accesso all'offerta, in termini di disponibilità di adeguate risorse per ottenere alimenti appropriati per una dieta nutriente;
- l'utilizzo degli alimenti, nel senso di loro appropriato uso biologico (Fivims, 2003; Sassi, 2006).

Il concetto di sicurezza alimentare così delineato non affronta le questioni legate al da dove deve venire quel cibo e sul come esso sia stato prodotto. Questi sono aspetti estremamente delicati poiché toccano tematiche che possono avere importanti implicazioni sui ritmi e i sentieri di crescita dei Paesi in via di sviluppo e che fanno, ad esempio, riferimento alla problematica dei sussidi alle importazioni alimentari e della dipendenza da esse e dell'uso intensivo di prodotti chimici e di organismi geneticamente modificati.

La sovranità alimentare affronta questi aspetti aggiungendo qualche cosa in più al concetto di sicurezza alimentare, vale a dire una prospettiva politica. Essa è il diritto dei popoli a definire le proprie politiche e strategie sostenibili di produzione, distribuzione e consumo di alimenti che garantiscano, a loro volta, il diritto all'alimentazione per tutta la popolazione (Windfuhr, Jonsen, 2005). Il concetto di sovranità alimentare nasce per la prima volta nel 1996 ad un congresso di Via Campesina, un'organizzazione creata nel

1992 dalla National Union of Farmers and Livestock Owners, e si configura come il diritto di ogni popolo a:

- definire le sue politiche agrarie in materia di alimentazione;
- proteggere e regolamentare la produzione agraria nazionale e il mercato locale al fine di ottenere risultati di sviluppo sostenibile;
- decidere in che misura vuole essere autosufficiente;
- limitare il dumping di prodotti nei loro mercati (Via Campesina, 2003).

La sovranità alimentare non nega il commercio internazionale, piuttosto difende l'opzione di formulare quelle politiche e pratiche commerciali che servano ai diritti della popolazione per una produzione alimentare nutriente, sana ed ecologicamente sostenibile (Rosset, 2003).

Attorno a Via Campesina e al concetto di sovranità alimentare si sono progressivamente coalizzate varie Organizzazioni Non Governative e movimenti sociali che hanno dato vita all'International Planning Committee for Food Sovereignty che ha come obiettivo la diffusione di informazioni e la capacity building rispetto alla sicurezza e sovranità alimentare. L'attenzione del Comitato si è concentrata su quattro aree ritenute prioritarie per realizzare l'obiettivo della sovranità alimentare e che rappresentano la sfida politica che esso pone. Si tratta del diritto al cibo, dell'accesso alle risorse, del mainstreaming delle produzioni agroecologiche e del commercio e dei mercati locali.

La Tabella 1 mostra i principali elementi rispetto ai quali il modello di sviluppo proposto dal concetto di sovranità alimentare si scosta da quello dominante di matrice neo-liberale e che riguardano sostanzialmente il modello di produzione, l'accesso alle risorse, la sostenibilità, le risorse genetiche, la protezione del consumatore e il modello di commercio internazionale.

Tabella 1 – Elementi di discordanza tra modelli di sviluppo neo-liberale e promosso dalla sovranità alimentare

	Modello di sviluppo neo-liberale	Modello di sviluppo promosso dalla sovranità alimentare
Commercio	Libero commercio ovunque	Esonero di agricoltura e alimenti da negoziati sul commercio
Prezzo colture	Quello richiesto dal mercato conservando i meccanismi che rinforzano i bassi prezzi	Prezzi equi che coprano i costi di produzione e consentano agli agricoltori di vivere dignitosamente
Accesso ai mercati	Accesso a tutti i mercati esteri	Accesso ai mercati locali e no spiazzamento agricoltori dai loro

		mercati da parte delle aziende di grandi dimensioni
Sussidi	Mentre proibiti nel terzo mondo, molti concessi negli USA e in Europa dove sono pagati principalmente alle aziende di grandi dimensioni	Accettazione dei sussidi che non danneggino gli altri paesi via dumping
Alimenti	Principalmente una commodity	Un diritto umano
Capacità produrre	Opzione per economicamente efficienti	Un diritto per la popolazione locale
Fame	Dovuta a bassa produttività	Un problema di accesso e di distribuzione dovuto a povertà e disuguaglianza
Controllo su risorse produttive	Privatizzato	Locale; controllate dalle comunità
Accesso alla terra	Via mercato	Via riforme agrarie efficaci
Sementi	Una commodity brevettabile	Un'eredità comune dell'umanità affidato alle comunità e cultura rurale: nessun brevetto
Credito ed investimento rurale	Delle banche private e corporazioni	Dal settore pubblico designato al supporto dell'agricoltura familiare
Dumping	Non è un problema	Deve essere proibito
Monopolio	Non è un problema	Alla base di molti problemi
Sovra produzione	Per definizione non deve esserci	Sostiene la riduzione dei prezzi e spinge gli agricoltori verso la povertà; necessità di gestire le politiche di offerta USA e UE
OGM	Il futuro	Dannose per la salute e l'ambiente e tecnologia non necessaria
Tecnologia agricola	Industriale, monocoltura ad uso intensivo della chimica; uso di OGM	Metodi agricoli agroecologici e sostenibili; no OGM
Agricoltori	Gli inefficienti devono scomparire	Guardiani della cultura e del plasma e delle risorse produttive; depositari di conoscenze; mercato interno e fondamento di ampia base incluso lo sviluppo economico
Consumatore urbano	Lavoratore da pagare il meno possibile	Necessità di salari di sussistenza
Alternative di sviluppo	Non è possibile o non è di interesse	Possibile e ampiamente dimostrabile

Fonte: ns. elaborazione Rosset (2003)

4. LE CRITICHE AL CONCETTO DI SOVRANITA' ALIMENTARE E IL RUOLO DELLA FAO

Sebbene attorno al concetto di sovranità alimentare si stia creando un ampio consenso, esso sta anche provocando forti reazioni critiche.

Anzitutto, si osserva che il concetto di sovranità alimentare ostacolando il commercio mondiale minaccia la sicurezza alimentare a livello internazionale.

Si sottolinea, poi, come la liberalizzazione possa avere degli effetti positivi ed in particolare possa ridurre i prezzi e rendere il cibo accessibile a tutti (Windfuhr, Jonsen, 2005). A ciò si aggiunge il dubbio circa la capacità dei produttori agricoli di piccole dimensioni di essere in grado di garantire la sicurezza alimentare della popolazione locale attraverso l'uso di risorse naturali controllate dalle comunità e metodi di produzione tradizionali (Thomas, 2007a). Si osserva, inoltre, che il concetto di sovranità alimentare limita la promozione della biodiversità nell'ambito dei confini nazionali quando molte aree disponibili per le colture alimentari potrebbero non trovarsi nell'ambito di tali confini. Inoltre, la pressione sulle terre e la necessità di incrementare la produttività potrebbero aumentare compromettendo la sostenibilità ambientale. Infine ci si interroga sul ruolo dei diritti individuali sulle risorse rispetto al controllo da parte delle comunità prospettato dal concetto di sovranità alimentare (Thomas, 2007b).

Nell'ambito di tale dibattito si inserisce la Fao che assume una posizione intermedia o forse ambigua, come viene definita da più parti. L'Organizzazione, ad esempio, concettualizza la sicurezza alimentare in maniera simile a quanto richiesto dal Wto, ma al tempo stesso esprime preoccupazione per l'impatto che la liberalizzazione commerciale dei prodotti agricoli può avere sui Paesi in via di sviluppo (Lee, 2007). Nella Liepiz Declaration on Plant Genetic for Food and Agriculture del 1996, la Fao sostiene l'aumento della sicurezza alimentare attraverso l'applicazione di conoscenze tradizionali in linea con quanto suggerito dal concetto di sovranità alimentare, ma aggiunge anche le tecnologie moderne e il sostegno alle colture genetiche protette da diritti di proprietà intellettuale al contrario di quanto propone il concetto di sovranità alimentare (FAO, 1996b).

4. CONCLUSIONI

La sovranità alimentare rappresenta un concetto emergente nell'ambito dell'attuale dibattito sulla sicurezza alimentare. Essa delinea una struttura politica che richiama gli stati all'impegno alla lotta contro l'insicurezza alimentare, definendo gli elementi su cui basare tale sfida e che si pongono come alternativa all'attuale sistema dominato dalle aziende di grandi dimensioni e dalla liberalizzazione del commercio mondiale.

Il contributo si inserisce in una fase di riflessione e confronto internazionale non ancora conclusasi in merito alla definizione di quali politiche alimentari, agricole e per il sistema agroalimentare siano più appropriate e in questo senso dovrebbe essere anche interpretata la posizione della Fao. Essa è espressione diretta di tale contesto in cui, oltretutto, le conseguenze derivanti dall'applicazione della sovranità alimentare devono ancora essere pienamente chiarite insieme ai limiti ad essa connessi.

Va, tuttavia, osservato che i concetti di sicurezza e sovranità alimentare e di autodeterminazione delle politiche introducono nel dibattito sullo sviluppo delle economie arretrate delle idee importanti, quali autonomia, disponibilità, accessibilità, adeguatezza, equità, sostenibilità e stabilità. Si tratta di concetti che possono rappresentare le fondamenta per l'elaborazione di appropriati interventi di politica non solo alimentare, ma anche agricola che dovrebbero soddisfare almeno tre obiettivi chiave vale a dire fornire *emergency relief*, preservare l'autonomia di ciascun paese a decidere le sue politiche e riconoscere il bisogno di soluzioni collaborative soprattutto a livello internazionale.

BIBLIOGRAFIA

BACKMAN D. (2005): Lecture in Honour of Frank L. McDougall, Fao Conference – Thirty-third Session, <http://www.fao.org/docrep/meeting/004/Y2255e.htm>.

BACKMAN D. - BYERS E. (2004): *Building Political will to end Hunger*, Roma, Fao, <http://www.bread.org/about-us/McDougall-Lecture-11-19-05.pdf>.

DE HAEN H. (2005): Review of the State of Food and Agriculture, Fao Conference – Thirty-third Section. http://www.fao.org/unfao/bodies/conf/c2005/c2005_en.htm.

FAO (1996a): Rome Declaration on World Food Security, http://www.fao.org/wfs/index_en.htm.

FAO (1996b): Liepiz Declaration on Plant Genetic for Food and Agriculture, Roma, Fao.

FAO (2003): *Anti-Hunger Programme – A Twin-track Approach to Hunger Reduction: Priorities for National and International Action*, Roma, Fao.

FAO (2004): *The State of Food Insecurity in the World – 2004*, Roma, Fao.

FAO (2005): *The State of Food and Agriculture – 2005*, Roma, Fao.

FAO (2006): *The State of Food Insecurity in the World – 2006*, Roma, Fao.

- FIVIMS (2003): *Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition*, Roma, Fao.
- LEE R. (2007): Food Security and Food Sovereignty, Centre for Rural Economy Discussion Paper Series, n. 11, March.
- ROSSET P. (2003): Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements, *Background*, n. 9, vol. 4.
- RUNGE C.F. - SENAUER B. - PARDEY P.G. - ROSEGRANT M.W. (2003): *Ending Hunger in our lifetime. Food Security and Globalization*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- SASSI M. (2006): *An Introduction to Food Security Issues and Short-Term Responses*, Roma, Aracne.
- THOMAS J. (2007a): Food Sovereignty and Right to Food compared, Symposium *Food Sovereignty: promoting or undermining food security?*, WICC, Wageningen, 20 March.
- THOMAS J. (2007b): Food Sovereignty: International Perspective, Symposium *Food Sovereignty: promoting or undermining food security?*, WICC, Wageningen, 20 March.
- UNITED NATIONS (2007): The Millennium Development Goals Report. New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs, <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf>.
- VIA CAMPESINA (2003): What is food sovereignty ?, Position papers http://www.nffc.net/resources/statements/viacamp_article.pdf.
- WINDFUHR M. - JONSEN J. (2005): Food Sovereignty: Towards Democracy in Localised Food Systems, Rugby: ITDG Publishing.