

# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## Nuovi paradigmi sulla sicurezza alimentare e la pace

n. 20 - settembre 2010

Approfondimenti

a cura del CESPI (Centro Studi di Politica Internazionale)



# Nuovi paradigmi sulla sicurezza alimentare e la pace

**n. 20**

**settembre 2010**



# NUOVI PARADIGMI SULLA SICUREZZA ALIMENTARE E LA PACE

Settembre 2010

*Questa nota vuole tracciare una rapida rassegna della letteratura relativa alle nuove minacce che pesano sulla sicurezza alimentare. Saranno approfonditi, più in particolare, i nessi che intercorrono tra l'insicurezza alimentare e le più generali minacce alla pace e alla sicurezza, e i modi in cui la prima può generare o aggravare le seconde.*

*Il paragrafo 1 traccia una breve evoluzione del quadro complessivo e delle posizioni politiche prevalenti in materia di sicurezza alimentare, individuando nodi ancora da sciogliere.*

*Il paragrafo 2 presenta i paradigmi teorici che stanno riorientando il modo di analizzare il tema della sicurezza alimentare e le politiche degli aiuti internazionali, offrendo alcuni dati quantitativi di riferimento. Il paragrafo 3 illustra l'evoluzione della teorizzazione in materia di sicurezza e pace e come questa converga su alcuni punti strategici con la riflessione sulla sicurezza alimentare.*

*Il paragrafo 4 analizza la sicurezza alimentare come dimensione di un concetto sempre più ampio di sicurezza umana e mostra come la sua mancanza possa costituire una minaccia per la pace, chiarendo i nessi strutturali tra fame e guerre. Il paragrafo 5 esamina le dimensioni socio-economiche, commerciali, tecnologiche e politiche che, a livello internazionale, hanno effetti rilevanti sulla sicurezza alimentare e che richiedono alla politica internazionale scelte ponderate.*

## Indice

p. 1	1. Introduzione
p. 4	2. Evoluzione dei paradigmi sulla sicurezza alimentare
p. 5	(a) Carestie, siccità e crisi alimentari indotte dall'azione umana
p. 8	(b) Dagli aiuti alimentari internazionali all'assistenza alle politiche nazionali
p. 10	(c) Alcune evidenze empiriche sugli aiuti alimentari
p. 11	3. Evoluzione dei paradigmi su pace e sicurezza
p. 12	(a) La costruzione dei processi di pace
p. 14	(b) La trasformazione dei conflitti
p. 15	(c) La sicurezza umana
p. 16	4. Il nesso tra sicurezza alimentare e pace
p. 17	(a) La sicurezza alimentare come dimensione della sicurezza umana
p. 19	(b) Dimensioni e sfide della sicurezza alimentare nella nuova accezione
p. 22	5. Le questioni aperte



## 1. Introduzione

Il problema alimentare mondiale non è causato dall'incapacità fisica a livello mondiale di produrre sufficiente cibo per nutrire adeguatamente la popolazione. Il pessimismo espresso da Thomas Malthus nel 1798, in base al quale il cibo sarebbe cresciuto solo a ritmi aritmetici, mentre la popolazione sarebbe aumentata a ritmi geometrici, finora si è rivelato infondato. La produzione alimentare mondiale ha tenuto il passo della crescita demografica e, a partire dagli anni cinquanta, l'ha abbondantemente superata.

La popolazione è cresciuta del 120%, mentre la produzione alimentare è aumentata del 210%. A partire dal 1970, la produzione mondiale di cereali è cresciuta da 1.000 a 2.000 milioni di tonnellate all'anno. La produzione pro capite di cereali (al netto, cioè, dell'impatto della crescita demografica) è aumentata da 300 kg. a 380 kg., mentre i prezzi alimentari rispetto a quelli dei prodotti industriali sono diminuiti di oltre il 50%, prima dell'impennata registrata nel biennio 2007-2008.

Il mondo è oggi teoricamente in grado di nutrire la popolazione umana che lo abita oltre dieci volte più di quanto sia necessario.

Ci sono tuttavia pessimisti, come Lester Brown e l'istituto di Washington da lui fondato, il *World Watch Institute*, che mettono continuamente in guardia sull'insostenibilità nel medio (se non nel breve) periodo del modo di produzione diffuso su scala mondiale. L'elevata crescita demografica associata ad un modello di sviluppo basato su un uso distorto e incontrollato delle risorse naturali non rinnovabili crea ingiustizia, distruzione dell'ambiente e malnutrizione cronica e crescente.

Ci sono voci, invece, più ottimiste, come Tim Dyson, secondo cui ci sono fondate ragioni per ritenere che nel 2020 l'agricoltura mondiale nutrirà la popolazione – che avrà raggiunto nel frattempo gli 8 miliardi di abitanti – in modo non peggiore e, anzi, probabilmente migliore di quanto non succeda oggi. La Rivoluzione Verde e l'idea dell'innovazione tecnologica al servizio dell'agricoltura per aumentare considerevolmente le rese produttive è ancora al centro dell'agenda internazionale, la nuova frontiera degli Organismi geneticamente modificati (OGM) suscita critiche e resistenze ma promette anche nuove speranze, la produttività agricola alla luce della tecnologia attualmente disponibile è in molti paesi (soprattutto in Africa) ben al di sotto delle potenzialità. Lo dimostra chiaramente l'India che, pur con tutte le sue difficoltà (con una produttività, misurata in termini di resa di tonnellate di grano per ettaro coltivato, inferiore alla metà del livello dei paesi a più alta produttività), riesce a nutrire il doppio della popolazione africana su una superficie che è il 13% di quella africana, in condizioni ambientali non significativamente diverse e con una produttività 4-5 volte superiore.

Al di là di atteggiamenti più fiduciosi o pessimisti, la fame, la malnutrizione e l'insicurezza alimentare cronica colpiscono una larga fascia di popolazione nel mondo e sono probabilmente destinati a rimanere un problema di distribuzione piuttosto che di capacità; un problema più politico che tecnologico.

Guardando i dati internazionali, oggi la situazione alimentare mondiale è drammatica. L'insicurezza alimentare, la fame e la disuguaglianza, tra e dentro i paesi, sono un fatto strutturale oggi più di ieri. In base ai dati della FAO, la fame a livello mondiale sta aumentando (FAO, *State of food in security: SOFI 2008*). Le sue stime più recenti indicano che il numero di persone che soffrono la fame ha superato il miliardo di persone nel 2009, cioè oltre 80 milioni di persone in più rispetto al dato relativo al 1990-1992. E non è un caso che, parallelamente all'incremento del numero di persone che soffrono la fame, anche la disuguaglianza stia crescendo nel mondo. La divergenza nel reddito e nella ricchezza tra paesi ricchi e poveri nel mondo è senza precedenti. Ciò spinge a migrazioni internazionali, guidate dall'obiettivo di trovare condizioni di lavoro e reddito migliori; ma la povertà estrema e la fame creano anche condizioni disperate che possono essere

strumentalmente utilizzate per accendere focolai di tensione, inasprire conflittualità, far esplodere violenza e conflitti all'interno degli Stati o su scala internazionale.

Il recente passato ha sperimentato molto frequentemente tragedie alimentari che si sono intrecciate al venir meno di condizioni di pace e sicurezza. Sicurezza alimentare, pace, tutela ambientale e sviluppo potrebbero essere considerati, a prima vista, quattro temi importanti ma distinti dell'agenda politica internazionale. Sono invece molto di più, soprattutto perché il loro stretto intreccio li rende probabilmente "la" questione fondamentale delle relazioni internazionali tra Nord e Sud del mondo, capace di influenzare in modo diretto e rilevante nei prossimi anni molti altri punti "caldi" dell'agenda, come sicurezza militare e gestione dei flussi migratori.

Tra il 1945 e il 1975, gran parte dell'incremento di produzione alimentare si è localizzata nei "granai" del Nord America e, in misura minore, dell'Europa. La produzione alimentare nei paesi in via di sviluppo ha tenuto molto a stento il passo della crescita demografica e molta poca attenzione è andata alla salute e alla qualità del cibo (eppure la malnutrizione è responsabile della morte di oltre 3,5 milioni di bambini ogni anno e – sul piano della contabilità economica – determina la perdita di miliardi di dollari, a causa della scarsa produttività del lavoro e di ingenti spese sanitarie altrimenti evitabili). Parallelamente, troppo poco è stato fatto per migliorare la distribuzione della produzione alimentare.

Nel 1972, per la prima volta dal 1945, la produzione alimentare è diminuita. Le riserve di grano scesero ad appena il quantitativo sufficiente a soddisfare il fabbisogno mondiale di quattro settimane. Nel 1973, il mondo fu nuovamente esposto alla crisi alimentare. Un raccolto scarso in una sola delle principali aree di produzione a livello mondiale avrebbe decretato il disastro; condizioni climatiche favorevoli e una buona resa produttiva scongiurarono questo rischio. I prezzi al rialzo, poi, stimolarono maggiore offerta.

Nel 1974, in occasione della prima conferenza mondiale delle Nazioni Unite sull'alimentazione, a Roma, la sicurezza alimentare a livello globale fu posta come questione di prima priorità.

Nel 1996, sempre a Roma, il secondo vertice mondiale sull'alimentazione pose una serie di questioni di lungo periodo, che a quasi 15 anni di distanza si dimostrano di estrema attualità:

1. La diminuzione del tasso di crescita delle rese agricole in relazione ad un impatto in buona misura dissipato della Rivoluzione Verde.
2. La diminuzione delle riserve mondiali di grano, con una concomitante ripresa dei prezzi.
3. La domanda crescente di prodotti alimentari, a ritmi superiori rispetto alla crescita demografica, soprattutto in alcuni grandi paesi come la Cina (dove il mutamento della dieta alimentare con l'incremento di consumo di carne ha portato ad un notevole aumento di domanda di cereali, dal momento che occorrono mediamente 2 kg. di grano per produrre 1 kg. di pollo e ben 7 kg. di grano per produrre 1 kg. di carne).
4. Gli effetti sia sui prezzi che sulla produzione di un'eventuale riduzione significativa di sussidi agricoli nei paesi con economie ad alto reddito, necessaria per non spiazzare slealmente la concorrenza internazionale. Almeno nel breve periodo, è prevedibile un aumento dei prezzi internazionali e una contrazione dell'offerta, a danno delle popolazioni di molti paesi poveri che sono importatori netti di beni alimentari.
5. I costi ambientali di un processo di intensificazione agricola.
6. Gli effetti del riscaldamento globale sulla produzione e i prezzi.
7. Le implicazioni per l'agricoltura di una crescente competizione sulle risorse idriche, a seguito della rapida urbanizzazione nei paesi in via di sviluppo.

Si tratta di sette temi che, se possibile, sono oggi più rilevanti nell'agenda politica internazionale di quanto già non fossero 15 anni fa. Temi che, accentuandosi la gravità dei problemi cui rimandano,



rischiano di acutizzare, con un effetto moltiplicativo, le molteplici determinanti di conflittualità violenta, generando una miscela esplosiva per la sicurezza e la pace di tutto il pianeta.

Nonostante l'accresciuta disponibilità alimentare a livello mondiale, la situazione di sicurezza alimentare è precaria in molti paesi e per centinaia di milioni di persone.

Il Programma alimentare mondiale (PAM, o WFP nell'acronimo inglese) delle Nazioni Unite ha dispensato aiuti d'emergenza a favore di milioni di persone in oltre 40 paesi nel corso degli anni novanta, a causa di siccità e carestie, tensioni politiche e violenze, mancanza di valuta estera necessaria per importare derrate alimentari dall'estero e assenza di capacità di acquisto (moneta locale) per accedere alle derrate disponibili sul mercato interno. Molti paesi oggi non sono vicini all'obiettivo di autosufficienza alimentare nemmeno in tempi normali, al di fuori cioè delle situazioni eccezionali di calamità, perché spesso ha perso il rango di obiettivo politico prioritario. È drammaticamente paradossale che la vita di centinaia di milioni di persone sia alla mercé di condizioni climatiche sfavorevoli o di instabilità politica. Eppure è la realtà di oggi, che alimenta una spirale perversa di insicurezza politica, insicurezza alimentare, conflittualità violenta, guerre, morti, carestie e povertà.

Tutto questo dimostra come ci sia un bisogno urgente di riforme delle politiche agricole nei paesi in via di sviluppo e di un nuovo programma alimentare mondiale, con implicazioni dirette in termini di architettura istituzionale a livello mondiale. Tecnicamente, è certamente nelle possibilità del mondo l'obiettivo di aumentare la produzione agricola di un ordine di grandezza significativo. Si tratta anzitutto di mettere in campo iniziative e volontà sul piano politico, da parte dei paesi in via di sviluppo e della comunità internazionale, orientate a fini redistributivi.

La comunità internazionale dovrebbe impegnarsi in una trasformazione, che dia maggiore spazio ad investimenti per progetti agricoli, soprattutto quelli indirizzati ad aumentare la produzione. Per esempio, un investimento di 4 miliardi di dollari per eliminare la presenza di mosche *tse-tse* nelle aree infette dell'Africa tropicale potrebbe rendere disponibili 7 milioni di km<sup>2</sup> di superficie per l'allevamento e la coltivazione agricola. Eppure, oggi, solo una parte minima (inferiore come percentuale rispetto al passato) degli aiuti pubblici allo sviluppo va all'agricoltura. Occorrerebbero forme di cooperazione e accordi internazionali orientati a garantire l'offerta alimentare su scala mondiale. Potrebbe essere utile un sistema di riserve di grano, collocate in modo strategico nelle diverse regioni del mondo e sotto la supervisione internazionale, per raccogliere le eccedenze del Nord e renderle disponibili nei momenti di bisogno.

Tuttavia, la situazione attuale non sembra certo favorevole a rapide e significative innovazioni: nel mese di dicembre 2009, il futuro della Convenzione sull'aiuto alimentare (*Food Aid Convention*, FAC, Londra 1999), lo strumento legale per assicurare livelli minimi di aiuto alimentare, è stato oggetto di discussioni informali, che non sono però approdate a nulla, dopo che la sua revisione era stata messa in agenda nel 2004 e collegata ai negoziati agricoli nel *round* di Doha del WTO, in stallo dal 2007.

In ogni caso, è anzitutto fondamentale una stagione di riforme di politiche nazionali nei paesi in via di sviluppo, orientate ad aumentare la produzione agricola e a raggiungere un livello maggiore di autosufficienza alimentare nel lungo periodo. Non ci sono scorciatoie rispetto a questo impegno e le politiche di aiuti internazionali non possono servire a nascondere o pensare di sostituirsi a questo aspetto centrale della via dello sviluppo.

È certamente vero che una politica nazionale di maggiore produzione e sicurezza alimentare (tradotta in termini di obiettivi concreti di un livello maggiore di autosufficienza alimentare nel lungo periodo rispetto al dato attuale) non è questione unicamente di politica agricola, ma è anche questione di politiche commerciali e quindi, nuovamente, la comunità internazionale ha un ruolo

importante da giocare. Una crescente liberalizzazione commerciale in campo agricolo, per esempio, sta incoraggiando molti piccoli coltivatori a produrre beni da esportazione (i cosiddetti *cash crop*), a detrimento delle tradizionali coltivazioni locali per l'autoconsumo e i mercati locali, con il rischio concreto che i profitti derivanti dalla vendita dei prodotti per l'esportazione non siano poi sufficienti per acquistare il cibo necessario per il sostentamento. La redditività dei *cash crop* è spesso molto bassa per i produttori, perché il potere negoziale è concentrato nelle mani delle imprese transnazionali che controllano la catena distributiva e fissano i prezzi, manovrando artificialmente la determinazione del valore aggiunto. Se per una ovvia legge di economia di mercato, quando aumenta l'offerta di *cash crop*, i prezzi tendono naturalmente a ridursi, le strutture oligopolistiche di mercato fanno sì che, pur in presenza di un rialzo di prezzi alimentari a livello internazionale, i benefici lungo la catena agro-alimentare siano distribuiti iniquamente, a danno dei piccoli coltivatori. Da questo punto di vista, la liberalizzazione commerciale in campo agricolo può avere conseguenze molto negative per la sicurezza alimentare in molti paesi, se non si pone adeguata attenzione alle implicazioni distributive dei processi in corso.

In questo contesto, il cambiamento dei paradigmi interpretativi sulla sicurezza alimentare e sulla pace e la sicurezza umana possono utilmente contribuire ad orientare le decisioni politiche che, a livello nazionale ed internazionale, si devono prendere.

## **2. Evoluzione dei paradigmi sulla sicurezza alimentare**

Quasi sessanta anni fa, nel 1954, uno dei principali economisti dello sviluppo del tempo, Arthur Lewis, scrisse che "le rivoluzioni industriali e agricole debbono procedere insieme, e le economie in cui l'agricoltura è stagnante non presentano nemmeno un vero sviluppo industriale". Queste considerazioni stimolarono allora tre linee di pensiero sul ruolo dell'agricoltura per la sicurezza alimentare e lo sviluppo in generale.

La prima linea di pensiero è la cosiddetta teoria del dualismo economico: un compiuto processo dinamico di modernizzazione dei sistemi economici implica una trasformazione strutturale del sistema agricolo. Non si tratta però di limitarsi – come purtroppo è capitato poi di vedere – ad assegnare all'agricoltura un ruolo subalterno e funzionale rispetto a quello industriale sul mercato del lavoro, sulla base di un graduale spostamento di forza di lavoro in esubero dalle campagne alle città. Piuttosto, la teoria del dualismo economico intendeva riconoscere l'importanza strategica di un aumento della produttività agricola che, attraverso maggiori investimenti di capitali pubblici e privati, avrebbe dovuto aumentare l'efficienza nell'allocazione delle risorse, la produttività dei fattori terra e lavoro e quindi aumentare la produzione (oltre che il reddito in ambito rurale). In questo modo poteva essere sconfessata la già ricordata ferrea legge che perseguitava l'economia dai tempi di Ricardo e di Malthus: in ragione dei rendimenti decrescenti delle rese agricole e della parallela inarrestabile crescita demografica, la produzione agricola nel lungo periodo non sarebbe riuscita a tenere il passo dell'aumento della popolazione, condannando l'umanità all'insicurezza alimentare, alla fame e alla povertà.

La seconda linea di pensiero è la necessità di guardare con maggiore attenzione, soprattutto alla luce delle difficoltà incontrate nel processo di transizione e trasformazione da un'agricoltura tradizionale a bassa resa produttiva in un'agricoltura industrializzata, ai problemi di bassa produttività delle imprese agricole nelle campagne, soprattutto della maggioranza costituita da imprese familiari, aziende contadine di piccola scala. Si tratta, in sostanza, di guardare a quelli che furono definiti agricoltori "poveri ma efficienti", cioè la maggioranza dei contadini, principale fonte di produzione alimentare nei paesi poveri, ma anche maggioranza dei poveri nel mondo.

La terza linea di pensiero sottolinea l'importanza di una rivoluzione agricola, che significa una trasformazione dell'agricoltura anzitutto attraverso i benefici dell'innovazione tecnologica. Il principio guida della trasformazione delle tecniche al servizio della produzione agricola si sarebbe

poi tradotto in due linee politiche parallele e talvolta contrapposte: le politiche d'industrializzazione e meccanizzazione dell'agricoltura commerciale (la cosiddetta Rivoluzione Verde) e le politiche di valorizzazione e attenzione alle tradizioni colturali legate alle specificità di coltivazioni di piccola scala e con uso intensivo di lavoro.

In qualche modo, gli anni duemila hanno chiuso il cerchio, virando completamente il percorso delle teorizzazioni e politiche di sviluppo agricolo e di sicurezza alimentare intrapreso nei decenni precedenti, riportandolo alle impostazioni che avevano caratterizzato gli anni cinquanta, cioè la fase in cui i movimenti di indipendenza in Africa e in Asia e l'esplosione della ricerca in materia di sviluppo avevano dato al tema della sicurezza alimentare delle popolazioni nei paesi in via di sviluppo un peso importante nell'agenda politica internazionale.

Negli anni cinquanta e sessanta, i paradigmi teorici del dualismo economico furono criticati dalla cosiddetta teoria della dipendenza, secondo cui un quadro teorico astratto e non legato all'importanza delle barriere istituzionali e strutturali presenti nei paesi poveri non avrebbe aiutato a risolvere il problema della sicurezza alimentare e della povertà.

Negli anni settanta e ottanta, il focus si spostò in direzione di uno sviluppo di teorie più dettagliate e verifiche empiriche centrate sulla comprensione dell'economia rurale. Ma l'enfasi sull'aggiustamento strutturale dagli anni settanta fino agli anni novanta orientò risolutamente politiche e indirizzi teorici verso l'esaltazione delle virtù del libero mercato, a fronte dei fallimenti dello statalismo. Lo stesso principio della sicurezza alimentare, interpretata – come aveva fatto sino ad allora la FAO – in termini di sforzi per una maggiore autosufficienza e politiche di modernizzazione capaci di coniugare industrializzazione e trasformazione (sempre in chiave industriale e di maggiori rese produttive) dell'agricoltura, cedette il passo alla convinzione che l'integrazione nell'economia mondiale, in virtù dei vantaggi del libero commercio, avrebbe assicurato abbondanza di produzione alimentare e sicurezza alimentare su scala mondiale, indipendentemente da possibili deficit strutturali presenti in paesi o regioni del mondo.

Negli anni duemila, dinanzi ai fallimenti del fondamentalismo di mercato e delle ideologie neoliberiste, le politiche e la teoria economica tornano ad interrogarsi su come legare l'economia agraria al mercato mondiale, su quali investimenti siano oggi necessari per fronteggiare l'emergenza dell'insicurezza alimentare e su come le istituzioni siano importanti per distribuire i benefici dello sviluppo economico e sconfiggere la fame cronica.

Due aspetti, in particolare, della riflessione in materia di sicurezza alimentare, riflettono gli sforzi attuali di ripensamento teorico, il legame diretto con la questione della pace e della sicurezza e le implicazioni che ne derivano per l'azione internazionale. Si tratta del tema delle carestie e delle siccità da un lato, e del tema della riconcettualizzazione degli aiuti alimentari dall'altro.

### ***(a) Carestie, siccità e crisi alimentari indotte dall'azione umana***

Un improvviso e significativo aumento del livello di mortalità causato dalla fame, dovuta a insufficiente assunzione di cibo e che si combina a elevati tassi di morbidità, è il fenomeno che definiamo carestia. Si tratta di qualcosa che è considerato ben diversamente rispetto ad una delle manifestazioni più tipiche della povertà cronica (l'insufficiente e inadeguata alimentazione), semplicemente per il carattere di eccezionalità e di repentino peggioramento del quadro complessivo. È la carestia eccezionale a fare notizia, anche se meno delle guerre, di certo non la fame cronica. Alcune considerazioni a proposito delle carestie aiutano a chiarire il nesso tra sicurezza alimentare e pace.

Le carestie – scrivevano nel 1989 Amartya Sen e Jean Drèze nel celebre saggio *Hunger and Public Action* pubblicato in Inghilterra – sono fondamentalmente un fenomeno sociale, che consiste nell'incapacità di larghe fasce di popolazione di avere accesso e comando sul cibo disponibile nella società di appartenenza. Indubbiamente, anche gli sviluppi dell'ambiente naturale possono

influenzare, al pari di altre forze, tali fenomeni, aggiungendosi ai processi sociali. Occorre tuttavia riconoscere – chiosavano i due studiosi – che anche laddove un fenomeno naturale, come alluvione o siccità, sia la principale causa scatenante di una carestia, nondimeno il suo impatto sulle condizioni di vita della popolazione dipenderà essenzialmente da come la società è organizzata.

Invece, le motivazioni più frequentemente addotte per spiegare i fenomeni e gli effetti delle carestie continuano a legare queste ultime alle siccità, come già capitò, ad esempio, in occasione della grave carestia che colpì la provincia del Wollo, in Etiopia, alla metà degli anni ottanta, da cui prese le mosse, in Italia, una campagna politica promossa dal Partito Radicale per varare la legge nel 1985 che istituì il Fondo Aiuti Italiani e assegnò al sottosegretario del Ministero degli affari esteri la delega a gestire e spendere in tempi veloci (diciotto mesi) delle risorse speciali per gli aiuti d'emergenza ai paesi africani.

La spiegazione della carestia come conseguenza diretta di un fenomeno climatico anormale – l'alluvione, la siccità, il gelo, il ciclone – continua ad essere quella più comunemente accettata. Per semplicità, si usa distinguere tra carestie determinate dall'uomo (a causa di guerre, persecuzioni o spostamenti coatti di persone) e dalla natura (a cominciare dalle siccità e le alluvioni). Ciò che questa spiegazione sottintende è che molte carestie, cioè quelle “causate” dalla natura, siano in qualche modo inevitabili.

In realtà, quel che succede è ben diverso, e i fatti di questi anni lo dimostrano chiaramente.

Da un lato, uomo e natura non sono tra loro indipendenti. Il comportamento umano concorre (per quanto si dibatta, anche aspramente, in campo politico e scientifico, sul fatto che la responsabilità umana abbia un peso significativo o trascurabile) a causare il cambiamento climatico in corso, e la conseguente maggiore frequenza di inondazioni, siccità prolungate, rapido ed esteso processo di desertificazione che dal surriscaldamento terrestre derivano.

Da un altro lato, carestie e siccità si legano all'estensione e livello di povertà della popolazione nel determinare gli effetti finali sulle condizioni di vita delle persone. Il numero di vite umane perdute a causa di un terremoto o un'inondazione cresce esponenzialmente se ci si sposta dagli Stati Uniti o dall'Europa verso l'America latina o, ancor più, verso Africa o Asia (come purtroppo dimostra la recente tragedia delle inondazioni in Pakistan che, secondo fonti ONU, hanno provocato la morte di 1.600 persone, l'indisponibilità di acqua potabile per cinque milioni di persone e quella di cibo per un numero compreso tra sei e otto milioni di persone, mentre circa 3 milioni e mezzo di bambini potrebbero morire per l'inquinamento dell'acqua). I poveri e le regioni più povere diventano i più vulnerabili e colpiti dagli effetti dell'aumento della temperatura o da eventi catastrofici. Sono i poveri coloro che hanno meno mezzi e opportunità per adottare strategie (costose) che permettono di contenere gli effetti devastanti delle carestie e sono le regioni povere quelle che non dispongono di sistemi efficaci ed efficienti di pre-allerta e pronto intervento per le emergenze.

I poveri e i paesi economicamente meno avanzati sono quelli più vulnerabili dinanzi ai disastri naturali, il cui impatto è destinato a crescere con i cambiamenti climatici, i processi di rapida urbanizzazione, le migrazioni e il degrado ambientale. Nel corso dell'ultimo decennio, nella sola Africa orientale ben 3 milioni di ettari sono stati deforestati: una superficie pari a quella del Rwanda. La desertificazione, la siccità cronica, i problemi idrici, il rimpicciolimento dei laghi sono problemi di assoluta priorità per il futuro dello sviluppo africano.

Nel caso dell'Africa occidentale, la frequenza delle siccità, il deteriorarsi delle condizioni ambientali, conflitti e devastanti pandemie (HIV/AIDS e malaria, anzitutto) si sono combinate con la crescente pressione antropica nel rompere i precari equilibri di sopravvivenza, ridurre la produttività agricola (e, conseguentemente, la disponibilità alimentare) e la stabilità familiare e di gruppo.

In base al *Global Hunger Index* (GHI), presentato annualmente dall'International Food Policy Research Institute (IFPRI) e basato su un nuovo metodo di misurare fame e malnutrizione

(combinando i dati relativi a malnutrizione infantile, mortalità infantile e proporzione della popolazione che non riceve giornalmente un sufficiente apporto calorico), otto dei dieci Paesi più colpiti dal problema della fame nel periodo 1981 -1992-1997-2003 sono Paesi africani colpiti anche da guerre civili e violenti conflitti: Angola, Burundi, Eritrea, Etiopia, Liberia, Repubblica democratica del Congo, Rwanda e Sierra Leone. Inoltre, occorre tener presente che Somalia, Afghanistan e Iraq non sono inclusi nell'analisi per mancanza di dati.

È evidente come in diversi Paesi – come Liberia e Burundi – il problema della fame sia andato aggravandosi parallelamente al prolungarsi della fase di instabilità e conflitti, raggiungendo livelli molto peggiori di quanto il semplice dato del reddito pro capite potrebbe lasciar intendere.

Al contrario, paesi come il Mozambico, che sta attraversando una fase di ripresa dopo una lunga guerra civile, hanno registrato importanti miglioramenti nella lotta contro la fame.

Come recita il rapporto 2009 *Global Hunger Index. The Challenge of Hunger: Focus on Financial Crisis and Gender Inequality*, in gran parte dei paesi che hanno una situazione particolarmente grave per quanto riguarda l'indice GHI, guerra e conflitti violenti hanno determinato il peggioramento di povertà e insicurezza alimentare.

Asia meridionale ed Africa sub-sahariana sono le due regioni più critiche da questo punto di vista. Complessivamente, l'Africa sub-sahariana è l'unica regione al mondo che, nel corso degli ultimi venticinque anni, ha visto crescere il numero assoluto e la proporzione delle persone che patiscono la fame cronica. E non è un caso che si tratti del continente che presenta il più elevato indice di fragilità istituzionale – come spiega l'*European Development Report* pubblicato a fine del 2009 – e la più diffusa presenza di conflittualità, violenza, insicurezza, guerra.

Insicurezza e guerre, degrado ambientale, disuguaglianza e povertà si intrecciano con siccità, carestie e insicurezza alimentare.

Siccità, alluvioni, gelo e cicloni sono frequenti e persistenti in molte parti del mondo, ma sono strutturalmente associati alle carestie solo in alcune condizioni. Condizioni in cui il fattore climatico è uno dei fattori in gioco, insieme a guerra, frantumazione del tessuto sociale, che concorrono ad aumentare la vulnerabilità e l'insicurezza alimentare delle popolazioni.

Dessalegn Rahmato, circa venti anni fa, identificò tre fattori critici sottostanti alla persistente e diffusa vulnerabilità della popolazione contadina della provincia del Wollo in Etiopia, con cui spiegare la grave carestia:

- (1) una forma di produzione stagnante, incapace di reagire all'incremento demografico e al deterioramento delle condizioni dei suoli;
- (2) un aumento della dipendenza dall'esterno, in termini di cibo, capitali e lavoro;
- (3) un aumento della povertà cronica, conseguente ai due fattori precedenti e alle guerre e all'insicurezza, che significava soprattutto poche riserve disponibili con cui fronteggiare le periodiche crisi.

Si tratta di elementi che hanno a che fare sia con la produzione sia con lo scambio sul mercato, e che rimandano ad una relazione più complessa di quella che riduce il problema della carestia alla diminuzione di disponibilità alimentare, evidenziando come siano invece determinanti le relazioni sociali attraverso le quali le persone acquistano il comando, o un titolo valido da esercitare (per riprendere la terminologia utilizzata da Amartya Sen), sul cibo. Guerre e violenza tolgono a larghe fasce di popolazione vulnerabile, tra le tante cose, proprio quel titolo valido necessario per sfuggire alla trappola dell'insicurezza alimentare cronica.

In questo contesto, la comunità internazionale continua a far leva sullo strumento degli aiuti alimentari d'emergenza, nonostante l'efficacia solo parziale sin qui dimostrata.

Gli aiuti alimentari d'emergenza arrivano talvolta tardi, sono troppo costosi e spesso politicizzati, senza essere accompagnati da più strutturali (e certamente utili) interventi in agricoltura, infrastrutture, sanità. Nel frattempo, dalla metà degli anni ottanta ad oggi il numero in media delle emergenze alimentari in Africa è triplicato. Guerre, cambiamenti climatici e pandemie (*AIDS in primis*) sono sempre di più le determinanti fondamentali delle crisi alimentari in Africa. Solo attraverso strategie di lungo periodo, orientate alla sostenibilità e alla lotta alle disuguaglianze, ovvero agendo sulle cause strutturali più profonde su cui l'umanità ha innegabili margini d'intervento, il tema delle carestie e delle siccità potrà essere affrontato sul piano politico in modo serio.

Sul tappeto giacciono irrisolti i più spinosi problemi: come fare in modo che gli aiuti alimentari rispondano anzitutto ai bisogni delle popolazioni che patiscono la fame, soprattutto in una fase come quella attuale in cui i periodi di *surplus* produttivo mondiale rispetto alla domanda (trainata oggi dalla Cina) sono rarissime eccezioni? Come fare in modo che gli aiuti alimentari diano risposte efficaci e finanziariamente sostenibili anche sul piano correlato dei costi di trasporto delle merci? E come, soprattutto, rendere gli aiuti alimentari un canale d'intervento associato sempre a strategie strutturali di lungo periodo per promuovere lo sviluppo e contrastare la povertà cronica?

I temi della fame e delle siccità rappresentano una sfida che non può essere ridotta solo agli aspetti tecnici, nutrizionali o economici; è soprattutto una questione di azione politica, che ha a che vedere con il reale spazio d'intervento delle fasce più povere della popolazione. Ambito su cui l'attuale processo di revisione della convenzione internazionale sugli aiuti alimentari non si è finora sufficientemente focalizzato.

### ***(b) Dagli aiuti alimentari internazionali all'assistenza alle politiche nazionali***

Alla luce di questi problemi, nell'attuale fase storica è comunque in corso un importante cambiamento di paradigma che coinvolge le organizzazioni internazionali, governi donatori e ONG e che implica il passaggio da una tradizionale cultura di "aiuti alimentari" (per lo più tradotta in forma di trasferimenti di derrate alimentari raccolte all'estero) al progressivo consolidarsi di una nuova e più ambiziosa forma di assistenza e sostegno alle politiche nazionali (contraddistinta sia da un maggiore ricorso a forniture alimentari locali e regionali piuttosto che internazionali, sia dall'uso crescente di trasferimenti finanziari internazionali a sostegno delle politiche e strategie nazionali sia da un peso maggiore delle politiche di protezione sociale e di interventi di tipo *safety net* contro la fame).

Verso questo nuovo tipo di concettualizzazione convergono, come conferma da ultimo il rapporto pubblicato dall'ODI (*Overseas development institute*) di Londra nel giugno del 2010 intitolato *Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts*, organizzazioni regionali come ECHO dell'Unione europea e agenzie internazionali come il WFP del sistema delle Nazioni Unite.

Contestualmente, sta cambiando il quadro generale al cui interno il tema e le politiche di assistenza alimentare si collocano. L'attuale crisi economica e finanziaria globale, quella alimentare ed energetica e i cambiamenti climatici si combinano con la natura sempre più strutturale del protrarsi di conflitti interni (più che internazionali) per disegnare scenari che obbligano la comunità internazionale a cercare un cambiamento di paradigma per intervenire in materia di strategie e politiche per la sicurezza alimentare mondiale.

Conseguentemente al cambiamento in corso di paradigma culturale e di contesto che accentua l'urgenza del suddetto cambiamento, l'architettura internazionale e la concreta traduzione operativa sul terreno delle politiche di assistenza alimentare attraversano – e continueranno a farlo nell'immediato futuro – cambiamenti significativi, a cominciare da:

- (1) l'agenda di riforma degli interventi umanitari, con (a) il nuovo *cluster* sulla sicurezza alimentare, guidato congiuntamente da FAO e WFP, introdotto all'inizio del 2010, nell'ambito della nuova strategia di coordinamento settoriale delle organizzazioni internazionali per gli interventi nelle crisi umanitarie, e (b) il *Central Emergency Response Fund*, o CERF;
- (2) il futuro della Convenzione sugli aiuti alimentari (*Food Aid Convention*, FAC) del 1999, che le parti hanno deciso di continuare a discutere informalmente per tutto il 2010 nella speranza di arrivare a un nuovo accordo per luglio del 2011 e che, indirettamente, dovrebbe concorrere insieme al punto precedente a prefigurare un cambiamento complessivo delle politiche di cooperazione internazionale.

In particolare, con riferimento al nesso tra nuovi paradigmi di sicurezza e aiuti alimentare da un lato e questione della pace e dei conflitti dall'altro, negli ultimi dieci anni è cresciuto il numero dei disastri naturali, dei conflitti interni protratti in modo permanente e delle emergenze umanitarie.

La questione dei cambiamenti climatici e, più in generale, dello stress ambientale (o dei cosiddetti cambiamenti globali) pone in cima all'agenda internazionale la necessità di fronteggiare – in termini sia di mitigazione che di adattamento e resilienza – le sempre più frequenti calamità naturali e di collegare tale questione al tema della *governance* della sicurezza, come un precedente approfondimento a cura del CeSPI (*Cambiamenti climatici e governance della sicurezza: la rilevanza politica della nuova agenda internazionale*) e il lavoro di ricerca congiunto svolto da UNICRI e CeSPI nel 2010 hanno evidenziato. L'accelerata e spesso incontrollata urbanizzazione e l'antropizzazione di zone ecologicamente vulnerabili determinano un effetto moltiplicativo dei fattori di vulnerabilità. L'impennata dei prezzi alimentari, seppure ora contenuta rispetto al picco raggiunto nel 2008, è destinata a rimanere un fenomeno preoccupante di prima importanza, quando sia letta in termini di volatilità dell'andamento dei prezzi, in relazione all'accresciuta domanda alimentare ed energetica, riconducibile anche al nuovo protagonismo di paesi che si collocano come attori globali sullo scenario mondiale (i paesi BRIC -Brasile, Russia, India, Cina - anzitutto, ma non solo), oltre che ai cambiamenti climatici e all'instabilità finanziaria.

Il contaminarsi crescente di tre agende tradizionalmente separate, come quella di sicurezza alimentare, pace e sviluppo sta portando a una saldatura che non è indolore: approcci settoriali sono messi alle corde, ma al contempo si levano voci preoccupate circa il rischio di sancire formalmente la subalternità politica e culturale delle politiche di sviluppo e di sicurezza alimentare (di lungo periodo) rispetto alle priorità della sicurezza militare e alle necessità congiunturali dell'emergenza alimentare (di brevissimo periodo), piuttosto che procedere ad una complessiva riconcettualizzazione e a un ripensamento di tutti e tre i piani. Il rischio paventato, cioè, sarebbe quello di un'acquisizione da parte di una politica (quella emergenziale) del campo altrui (quello della sicurezza alimentare e dello sviluppo di lungo periodo), piuttosto che di una reale fusione e combinazione di piani diversi.

Indubbiamente, dietro il termine ora più in voga di assistenza (anziché il tradizionale termine di aiuto) alimentare si nascondono visioni e concettualizzazioni diverse.

In alcuni casi, si fa riferimento alla gamma di iniziative che, in senso ampio, affrontano il tema dell'insicurezza alimentare e la nutrizione: aiuti alimentari in natura (con meccanismi come *food-for-work*, forniture gratuite per mense scolastiche, sussidi alimentari a gruppi vulnerabili), trasferimenti finanziari e *vouchers* (come quelli scolastici), sostegno alla coltivazione agricola e all'allevamento (attraverso la fornitura di sementi, fertilizzanti e servizi di consulenza e assistenza tecnica) o al mercato.

In altri casi ci si limita a considerare solo i trasferimenti alimentari e finanziari diretti.

Anche sul piano della contabilità si determinano equivoci da chiarire: solo i doni fanno parte dell'assistenza alimentare, o anche i crediti all'esportazione (non contabilizzati come aiuti internazionali allo sviluppo)? E gli aiuti a programma, quelli al bilancio?

Rispetto alla tradizionale distinzione da anni esistente tra aiuti alimentari d'emergenza (configurabili come iniziative umanitarie di distribuzione alimentare gratuita a favore di vittime di calamità naturali o disastri causati dall'uomo) e aiuti alimentari per lo sviluppo (che, invece, si qualificano come iniziative di aiuto a progetto specifico o programma – nella fattispecie di sostegno al bilancio o alla bilancia dei pagamenti – al cui interno la voce degli aiuti alimentari è da intendere come componente qualificante in un'ottica di intervento di sviluppo di lungo periodo), la nuova definizione ha implicazioni che, al fondo, rimandano a quella stessa ideale distinzione tra emergenza e sviluppo.

Al momento, per organizzazioni come la Commissione europea, l'assistenza alimentare è essenzialmente uno strumento umanitario, mentre è discutibile la sua applicazione in contesti di sviluppo. Al contrario, per organismi come il WFP o il principale donatore bilaterale, gli Stati Uniti, l'assistenza umanitaria ha legittimità in entrambi gli ambiti, anche perché in molti contesti approccio umanitario e di sviluppo devono sovrapporsi e contaminarsi. In questa prospettiva, la questione centrale, piuttosto che ruotare attorno all'alternativa tra umanitario e sviluppo, diventa quella di inquadrare come i diversi obiettivi e modalità dei vari strumenti di sicurezza e assistenza alimentare si trasformino con il transitare da approcci umanitari a quelli di sviluppo.

Laddove l'insicurezza alimentare è cronica e si verificano ripetuti periodi di insicurezza alimentare acuta (come, ad esempio, in Etiopia), approcci di lungo periodo (sviluppisti) al tema dell'assistenza alimentare, ricompresa nell'ambito delle politiche nazionali di protezione sociale, sembrano un'alternativa ragionevole o, comunque, un prezioso complemento ad ottiche d'intervento di tipo emergenziale.

### ***(c) Alcune evidenze empiriche sugli aiuti alimentari***

Sul fronte dei dati statistici, pur con tutti i limiti di affidabilità ed esaustività delle rilevazioni in materia, le tendenze degli aiuti alimentari registrati a livello internazionale dall'OCSE evidenziano tre elementi strutturali che danno sostanza fattuale alla trasformazione dei paradigmi teorici di cui si è sin qui detto:

- (1) L'aiuto alimentare di tipo emergenziale spiega una parte crescente dell'aiuto alimentare totale, con un parallelo calo dell'aiuto alimentare per lo sviluppo: tra il 1996/1998 e il 2006/2008 l'aiuto emergenziale è aumentato dal 38% al 66% dell'aiuto alimentare, mentre l'aiuto programma è sceso dal 33% al 12% e gli aiuti a progetto dal 28% al 22%.
- (2) Il sostegno alle forniture locali e regionali di alimenti, anche attraverso forme di triangolazione (il donatore acquista da un paese presente nella regione colpita dalla crisi le derrate per poi spedirle nel paese beneficiario), è in crescita, con l'unica eccezione della linea di bilancio statunitense per l'aiuto alimentare. Si tratta di soluzioni certamente più economiche e più rapide rispetto a quelle tradizionali di trasferimento di derrate prodotte nei paesi donatori, oltre che più tarate sulle abitudini alimentari dei contesti di intervento, meno dannose per il funzionamento dei mercati locali e più rispondenti anche all'adozione di criteri di competitività per le procedure di selezione. Un esempio in proposito è rappresentato dal programma *Purchase for Progress* del WFP, orientato a selezionare offerta prodotta da piccoli coltivatori.



- (3) I governi di paesi non OCSE stanno diventando attori sempre più importanti in materia di finanziamento di aiuti alimentari. Se, infatti, i principali paesi donatori continuano ad essere gli stessi del passato – soprattutto Stati Uniti (che forniscono circa la metà degli aiuti alimentari mondiali), Unione Europea e paesi membri, Canada e Giappone – tuttavia tra i finanziatori delle iniziative del WFP si consolida la presenza di paesi non OCSE, come l'Arabia Saudita.

In generale, è evidente come i livelli di assistenza umanitaria siano aumentati a partire dal 2000 e, in modo ancor più evidente, dal 2005 in poi, con il consolidarsi di meccanismi internazionali di raccolta condivisa di fondi per l'aiuto umanitario (come il CERF). Complessivamente, la componente di aiuto alimentare continua ad essere la componente principale (attorno al 25-30%) dell'assistenza umanitaria. La questione del più efficace uso possibile delle risorse non trascurabili erogate impone di dotarsi oggi di un quadro concettuale e operativo adeguato.

Un dato particolarmente interessante, scorrendo sempre le statistiche del WFP, conferma poi in modo inequivocabile come il profilo degli aiuti alimentari per combattere l'insicurezza alimentare si qualifichi oggi come una tipologia d'interventi indirizzata soprattutto a favore di paesi che si possono qualificare come paesi che affrontano crisi protratte nel tempo, che si intrecciano con instabilità politica e guerra e che danno vita a situazioni di cronico deficit alimentare per gran parte della popolazione. I cinque principali beneficiari degli aiuti alimentari nel 2008 sono stati, infatti, Etiopia, Sudan, Somalia, Zimbabwe e Afghanistan, che hanno complessivamente ricevuto 2,6 milioni di tonnellate di aiuti alimentari d'emergenza, pari al 54% del totale erogato nell'anno. Questo dato si somma a quello relativo al *Global Hunger Index* nel confermare empiricamente il nesso tra sicurezza alimentare e pace.

Guardando con rigore la durezza della realtà, nessuna delle principali agenzie di donatori ha oggi la ricetta compiuta su come spendere rapidamente, più e meglio risorse per la sicurezza alimentare, e rimangono ancora ampie zone d'ombra e incertezza su cosa e come fare. Da una prospettiva macroeconomica, le incertezze derivano da due dimensioni del processo di sviluppo agricolo che rimangono in buona misura non comprese:

- (1) il ruolo dinamico dell'economia rurale non agricola e di come essa medi i rapporti tra il settore agricolo e la macroeconomia durante le fasi di trasformazione strutturale dei sistemi economici,
- (2) l'economia politica delle politiche agricole e di sicurezza alimentare e di come evolvano nel tempo.

Da quanto appena detto, scorrendo la lista dei principali beneficiari dell'aiuto alimentare e quella della vulnerabilità alimentare, si tratta evidentemente anche di cercare di sviluppare un raccordo tra la nuova concettualizzazione dell'aiuto alimentare e quella della pace e della sicurezza. È quanto si è cominciato a fare negli ultimi anni. Per questa ragione è utile ricapitolare l'evoluzione dei paradigmi su pace e sicurezza, avvenuta in parallelo a quella su sicurezza alimentare.

### **3. Evoluzione dei paradigmi su pace e sicurezza**

All'indomani della fine della Guerra fredda e con il consolidarsi della nuova agenda della sicurezza nazionale e internazionale che pone al centro la sfida rappresentata da attori non statali (a cominciare dalle cellule terroristiche), oggi la gamma di rischi per l'integrità sovrana dello Stato è ben più ampia che non semplicemente l'invasione militare. È soltanto in un'accezione ristretta, tuttavia ancora molto diffusa e influente, che sicurezza significa sicurezza degli Stati nazionali

dall'attacco di forze armate straniere. Numerosi altri rischi alla sicurezza nazionale sono stati identificati in questi anni ed etichettati come "non convenzionali": il rischio di ridotta disponibilità di fonti energetiche (sicurezza energetica), il rischio di recessione dovuta a cambiamenti nei mercati globali (sicurezza economico-finanziaria), i cambiamenti ambientali (sicurezza ambientale), la malnutrizione e la fame (sicurezza alimentare).

Al contempo, si apre lo spazio per mettere in discussione il monopolio dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni di mantenimento della sicurezza, attraverso l'approccio della cosiddetta *securitization* e l'uso delle forze armate, portando ad un allargamento dello spazio plurale degli attori chiamati ad operare nel campo della sicurezza, il che si traduce in un dialogo tra civili e militari, ma anche in un'articolazione e interazione complessa tra molteplici livelli istituzionali (locale, nazionale e globale) che il tema della sicurezza alimentare – potenziale fattore di innesco di conflitti violenti, ma anche sistema che subisce danni incalcolabili dal verificarsi dei conflitti – pone in tutta evidenza.

In questa prospettiva, nuovi paradigmi interpretativi del concetto di pace e sicurezza aiutano a porre in evidenza il collegamento tra pace e sicurezza alimentare. In particolare, si farà qui riferimento a tre nuovi concetti: processi di pace, trasformazione dei conflitti e sicurezza umana.

### **(a) La costruzione dei processi di pace**

In base a un'accezione operativa, l'espressione "processo di pace" designa il *continuum* tra il ripristino e la messa in opera di condizioni di sicurezza e pace e la fase di consolidamento della pace a seguito di un conflitto.

La cosiddetta 'Agenda per la pace' (*An Agenda for peace, Report of the Secretary General*, 17 giugno 1992, A/47/277) del Segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Ghali, nel 1992 ha evidenziato come, per essere davvero fruttuose, le operazioni di pace devono comportare sforzi considerevoli per la definizione e l'operatività di strutture atte a suscitare un clima di fiducia e sicurezza tra la popolazione.

Il Supplemento all'Agenda per la pace del Segretario generale delle Nazioni Unite, del 1995 (*Supplement to An Agenda for peace, Position paper of the Secretary General*, 3 gennaio 1995 A/50/60), ribadisce l'importanza di tale impostazione, sottolineando come al centro dei processi di pace ci siano, più che le azioni militari, i processi politici, che devono facilitare soluzioni negoziali per eliminare le manifestazioni e le cause profonde che hanno portato al conflitto.

I processi di pace dipendono, pertanto, da azioni diplomatiche, elementi psicologici (le percezioni circa la credibilità delle istituzioni e la ricomposizione delle fratture del tessuto sociale), procedure e strategie di sviluppo locale, in cui rientra il tema della sicurezza alimentare.

Numerosi studi hanno evidenziato come i rischi di ripresa e recrudescenza dei conflitti siano particolarmente elevati e come, pertanto, durante la fase di consolidamento della pace, sia importante tener conto dei diversi aspetti dei processi di pace. In particolare, al fine di creare un ambiente di certezze e garanzie per tutte le parti coinvolte nel conflitto, è fondamentale dare impulso a un processo di sviluppo e di superamento di condizioni di povertà e insicurezza alimentare. Quando le persone intravedono prospettive incoraggianti per il futuro proprio e delle loro famiglie, allora l'interesse al mantenimento della pace aumenta. Al contrario, in condizioni di insicurezza alimentare cronica e in assenza di prospettive economiche e sociali incoraggianti, le persone possono essere facilmente persuase a riprendere i conflitti. Le condizioni di forti disuguaglianze possono diventare causa di ripresa di conflitti.

Un fattore comune a molte situazioni di conflittualità aperta, violenza e guerra all'interno di un paese è la presenza di gruppi armati costituiti da ragazzi le cui aspettative di una vita migliore sono state frustrate dal peggioramento delle proprie condizioni di sostentamento. Unirsi a gruppi armati diventa un'opzione razionale dal punto di vista economico, per raggiungere uno status più elevato nella società e ridurre la propria vulnerabilità. I *leader* dei gruppi armati tendono ad addebitare strumentalmente la povertà e l'insicurezza alimentare alle azioni del nemico (etnico, politico,

razziale, religioso). Da questo punto di vista, l'insicurezza alimentare determina un "vantaggio comparato" nell'uso della violenza – come ha scritto Goodhand – perchè i costi di opportunità del far parte di un gruppo armato sono bassi.

Molti studiosi, inoltre, ritengono che non sia la povertà cronica in sé, quanto il rischio o il verificarsi di un improvviso peggioramento della condizione economica e sociale che aumenta la propensione delle persone ad aderire a gruppi armati.

Secondo altri, l'incertezza circa il futuro diventa un fattore critico, laddove non è soltanto l'insicurezza potenziale o effettiva che aumenta il rischio di conflitti violenti, ma anche la percezione dell'insicurezza futura. In questo senso, l'accesso a derrate alimentari può contribuire a ridurre il bisogno di ricorrere alla violenza per soddisfare i propri bisogni fondamentali. Il fatto che nelle economie ricche dell'Europa e del Nord del mondo i sistemi di *welfare state* svolgano questa funzione contribuisce a spiegare la minore frequenza e intensità di conflitti violenti rispetto ai paesi in via di sviluppo.

Le cause del venir meno di condizioni dignitose di sostentamento sono spesso legate alle ridotte capacità di accesso alle risorse naturali, a seguito di stress ambientale, siccità o alluvioni, spostamenti forzati di popolazioni. Un minore accesso alla terra o rese inferiori nell'uso della terra possono diventare fattori chiave per aumentare i rischi che le persone si uniscano a gruppi armati. Contano soprattutto le dimensioni relative: non la povertà e l'insicurezza alimentare in sé, ma la condizione propria relativamente a quella degli altri. Quando la propria posizione relativa è percepita come svantaggiata e iniquamente penalizzata, ci si può più facilmente incanalare in spirali di violenza.

La guerra, attraverso meccanismi di retroazione, è a sua volta una causa rilevante del contrarsi delle condizioni dignitose di sostentamento. Si tratta di fattori che raramente operano separatamente: non vi è una causa singola che spiega il fatto che individui e gruppi che sono o possono diventare più insicuri hanno maggiori probabilità di aderire a gruppi impegnati in azioni violente. La violenza non è frutto di una singola causa determinante.

Allo stesso tempo, se è vero che la correlazione tra l'insicurezza nelle condizioni di sostentamento e un più elevato rischio di conflitti violenti risulta abbastanza forte, tuttavia ciò non significa in modo assoluto: (1) che condizioni di insicurezza alimentare, quand'anche associate ad altri fattori di rischio, comportino anche situazioni di violenza; (2) che gran parte degli atti di violenza che hanno causato morte e traumi siano stati commessi da persone povere e affamate; (3) che le forme di violenza strutturale, principale causa di mortalità e morbidità, derivino da azioni compiute da poveri e affamati; (4) che i conflitti violenti nei paesi in via di sviluppo siano interamente a carattere locale e causati da fattori interni.

Dagli anni novanta, gli interventi internazionali in contesti di crisi, definiti di *relief and development*, hanno pertanto cercato di assicurare un *continuum* tra soccorso e sviluppo, secondo una logica sequenziale e lineare, volta non solo a coordinare ma a integrare gli interventi.

Per le Nazioni Unite, il concetto di transizione è impiegato con riferimento al periodo durante il quale, immediatamente dopo la crisi, l'assistenza esterna diventa cruciale per sostenere processi ancora fragili di cessate il fuoco e per creare le condizioni di stabilità politica, sicurezza, giustizia ed equità sociale. Si tratta di una fase decisiva, spesso inquadrabile come una zona grigia tra la fase emergenziale di primo soccorso (durante la quale l'aiuto alimentare di tipo umanitario ha solitamente rappresentato una componente significativa degli interventi internazionali, a fianco di quella militare e sanitaria) e quella dello sviluppo. Una zona grigia che rischia di essere una terra di nessuno, tra l'uscita degli operatori umanitari e l'intervento di quelli dello sviluppo. Una fase importantissima per mettere le fondamenta di strategie sostenibili: si tratta di evitare fenomeni di dipendenza dall'esterno e, allo stesso tempo, garantire che le attività di soccorso tengano in considerazione gli obiettivi di sviluppo di lungo termine. Ripristino delle condizioni pre-crisi, miglioramento della situazione e prevenzione del possibile ripetersi della crisi sono i principi fondamentali d'intervento in questa fase: sul piano della sicurezza alimentare ciò significa garantire

il soddisfacimento dei bisogni alimentari di tutti, contribuire ad aumentare le capacità di produzione, approvvigionamento e distribuzione delle derrate alimentari, rafforzare le capacità istituzionali di monitorare la situazione con sistemi di pre-allarme e di dare risposta pronta ed efficace al verificarsi di situazioni a rischio.

### ***(b) La trasformazione dei conflitti***

Il concetto di trasformazione dei conflitti è apparso alla fine degli anni sessanta con l'idea di spiegare i conflitti come fenomeni legati alle strutture più profonde della società, a livello nazionale e internazionale. Per Johan Galtung, i conflitti sono dovuti alle contraddizioni presenti nella struttura della società. L'incompatibilità che emerge tra le parti può essere superata transcendendo le contraddizioni, attraverso il compromesso, approfondendo o allargando la struttura dei conflitti, associando o separando gli attori. Le relazioni asimmetriche di partenza possono essere trasformate, passando per relazioni più equilibrate. Quel che in sostanza tale paradigma, correlato a quello della costruzione di processi di pace, intende sottolineare è come sia importante modificare le condizioni strutturali che hanno generato i conflitti violenti, al di là delle ragioni apparenti, e come quindi l'obiettivo non debba essere prevenire o sradicare i conflitti, ma trasformare le strutture sociali che mostrano forti squilibri, a cominciare dalla disuguaglianza che genera anche problemi di sicurezza alimentare.

I conflitti non devono essere ridotti a una devianza dal comportamento sociale normale, ma pensati come catalizzatori di cambiamento sociale che devono essere correttamente canalizzati in forme pacifiche di trasformazione. Il problema non è il conflitto, ma il fatto che sia male orientato e generi violenza.

L'approccio alla trasformazione dei conflitti si differenzia dalle teorie tradizionali dei conflitti, perchè mira a trasformare regole, strutture, problemi e attori, non a rimuovere il conflitto.

Le condizioni strutturali dei conflitti hanno due dimensioni, come scrive Laurent Goetschel: una dimensione sostanziale (che si caratterizza per discriminazioni reali di natura politica, economica e sociale tra le parti in conflitto) e una dimensione relazionale (legata alle percezioni reciproche tra le parti circa l'evoluzione delle rispettive condizioni).

Il metodo proposto dall'*Institute for Integrative Conflict Transformation and Peacebuilding* propone come fondamentale un percorso di trasformazione della sensibilità e dell'atteggiamento delle parti, in direzione di una ricerca di soluzioni che prendano in considerazione il soddisfacimento paritario dei bisogni fondamentali di tutte le parti. Si tratta di un metodo particolarmente indirizzato al caso di conflitti sociali interni prolungati nel tempo.

La fine della guerra fredda e l'Agenda per la pace del Segretario generale delle Nazioni Unite nel 1992 hanno offerto nuove prospettive per lo sviluppo concettuale e operativo del concetto di trasformazione dei conflitti nel quadro del consolidamento della pace. Laddove si intende far leva sugli aspetti positivi del conflitto e sul ruolo primordiale delle parti in conflitto, un approccio fondato sulla trasformazione dei conflitti risulta significativamente diverso dai più tradizionali approcci di gestione e risoluzione dei conflitti, recuperando l'importanza del riconoscimento del principio del soddisfacimento dei bisogni fondamentali di tutte le parti.

Il concetto di trasformazione dei conflitti appare ormai in modo abbastanza ricorrente all'interno dei documenti delle agenzie di cooperazione internazionale allo sviluppo e comincia ad avere una sua rilevanza anche sul piano operativo.

Dopo la fine della guerra fredda è notevolmente cresciuto il numero di conflitti prolungati che si caratterizzano per il rafforzarsi di gruppi identitari che non trovano soddisfatti sul piano politico i propri bisogni fondamentali e per l'importanza che assume l'accesso al potere statale nel determinare la conflittualità violenta. La rilevanza di questa tipologia di conflitti è crescita ancor più dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, perchè i conflitti interni prolungati e gli Stati cosiddetti fragili sono spesso considerati terreno propizio per questo tipo di dinamiche.

In una prospettiva di consolidamento dei processi di pace, l'approccio della trasformazione dei conflitti è percepito come uno dei pochi strumenti a disposizione per gestire al meglio i conflitti internazionali in generale e quelli sociali prolungati in particolare.

Anche a livello internazionale, infatti, i conflitti non sono più soltanto interstatali. Tali cambiamenti di attori si accompagnano a modificazioni delle strutture e dinamiche soggiacenti, che combinano spesso dimensioni sociali, economiche e politiche. I conflitti legati all'ambiente e alle risorse naturali (terra, acqua, cibo) sono un terreno tipico di applicazione dell'idea di trasformazione dei conflitti: inizialmente la scarsità delle risorse era considerata una potenziale causa diretta di conflitti; più recentemente invece sono giudicati fondamentali i fattori politici, sociali e culturali che definiscono l'accesso alle risorse e la loro utilizzazione.

Gli strumenti tradizionali d'intervento nei conflitti internazionali – di tipo giuridico e reattivo, oltre che militare – si concentravano sulla sicurezza collettiva, come dimostra il caso di operazioni di pace che mettevano in piedi strutture di amministrazione transitoria a protezione della collettività. L'approccio trasformativo dei conflitti guarda all'obiettivo della sicurezza collettiva secondo un'ottica più inclusiva, che integra tutti i livelli della società, da quello individuale, familiare fino al più ampio. In questo senso, tale concettualizzazione si abbina efficacemente a quella di sicurezza umana che, in modo più diretto, permette anche di coniugare il tema della pace con quello della sicurezza alimentare.

### **(c) La sicurezza umana**

Il concetto di sicurezza umana, attualmente utilizzato da molte organizzazioni internazionali, paesi e ONG (molto più che i concetti precedenti) è probabilmente l'ultimo di una lunga serie di tentativi di allargare la concezione tradizionale di sicurezza. Quel che rende questo paradigma attuale e interessante è il superamento di una concezione concentrata sullo Stato. Inoltre, si tratta di un approccio utilizzato tanto per elaborare progetti di politica di sicurezza quanto per influenzare forme specifiche di interventi sul terreno.

Nel ripercorrere l'evoluzione della concettualizzazione, come suggerisce Keith Krause, occorre partire dall'UNDP che, nel suo rapporto annuale del 1994 sullo sviluppo umano, propose una visione molto ampia di sicurezza umana, che inglobava sette dimensioni differenti: la sicurezza economica, alimentare, sanitaria, ambientale, personale, comunitaria e politica.

Rinunciando a mettere l'accento unicamente sulla sicurezza territoriale (di fronte alle aggressioni esterne), l'enfasi andava alla sicurezza delle persone, facendo della sicurezza una garanzia per lo sviluppo umano sostenibile. Lo slogan per questa accezione ampia di sicurezza umana potrebbe essere "libertà dai bisogni".

Le implicazioni politiche di questo discorso erano la sottolineatura del diritto delle persone a vivere in società rispettose dei loro diritti fondamentali e, in pratica, la speranza di vedere convertire i dividendi di pace della fine della guerra fredda in investimenti nello sviluppo umano. La fame diventava una minaccia cronica alla sicurezza delle persone, la siccità era un avvenimento drammatico capace di stravolgere la vita quotidiana; per questa ragione diventava un diritto fondamentale la protezione sia dalle minacce croniche (come la fame) che da eventi occasionali drammatici (come la siccità).

Nel 2003, la Commissione sulla sicurezza umana (*Commission on Human Security, CHS*) ha sostanzialmente ripreso l'impostazione dell'UNDP, adottando un'accezione centrata sulla protezione degli elementi essenziali della vita umana legati al miglioramento delle condizioni di libertà e la prosperità delle persone. Alimentazione, ambiente, popolazione e diritti dell'uomo erano collocati sotto la comune dicitura di sicurezza umana.

Nel 2005, il rapporto dello *Human Security Centre* ha utilizzato un concetto ancor più ristretto, limitandolo alle minacce violente contro gli individui.

Paesi come Canada, Giappone, Norvegia e Svizzera ne hanno fatto la pietra angolare della propria politica. Si è costituito un gruppo di 14 paesi che hanno deciso di adottare un programma comune in materia di sicurezza umana su numerose questioni, attorno allo slogan di “libertà dalla paura” (*Human Security Network*).

In seno alle Nazioni Unite, il termine di sicurezza umana è diventato un irrinunciabile concetto chiave.

Per molte ONG è un concetto che permette di cogliere la tensione che esiste tra la promozione della sicurezza dello Stato (che ha orientato le decisioni politiche nel passato) e quella degli individui (spesso compromessa proprio dalle decisioni prese dagli Stati).

Occorre in proposito osservare che, come suggeriscono Barnett e Adger in un saggio del 2007 (intitolato *Climate Change, Human Security and Violent Conflict* e pubblicato sul numero 26 della rivista *Political Geography*), malgrado la nuova focalizzazione del concetto di sicurezza sull'individuo piuttosto che sullo Stato, “i processi che indeboliscono o viceversa rafforzano la sicurezza umana sono spesso esterni al luogo di residenza delle comunità e degli individui. Analogamente, sul piano delle determinanti sociali della vulnerabilità esistono numerosi fattori – come la guerra, la corruzione, la dipendenza commerciale, determinate politiche macroeconomiche - nonché una vasta gamma di processi su larga scala associati alla globalizzazione che incidono sulle condizioni sociali ed economiche necessarie per ridurre la vulnerabilità degli individui (o per accrescere la loro capacità di adattarsi) ai cambiamenti”.

Evidentemente la sicurezza del singolo individuo non è separabile da quella della comunità in cui esso vive, o dalle capacità, dalle vulnerabilità e dalle dinamiche politiche della particolare area sociale e geografica di appartenenza.

Le concettualizzazioni più ampie (come quelle dell'UNDP) non si sono pertanto concentrate in modo esclusivo sulle situazioni di conflitto, mentre quelle che hanno adottato una definizione più ristretta (come nel caso dello *Human Security Network*) hanno interpretato lo stesso concetto unicamente in relazione alle minacce del ricorso alla forza e alla violenza nella vita quotidiana delle persone. In entrambi i casi, tuttavia, le interrelazioni tra i problemi della conflittualità violenta e quelli della sicurezza alimentare sono evidenti.

#### **4. Il nesso tra sicurezza alimentare e pace**

I conflitti armati sono uno dei principali ostacoli al raggiungimento dell'obiettivo della sicurezza alimentare. La correlazione tra esposizione dei paesi a conflitti interni o internazionali e peggioramento nella sicurezza alimentare è ampiamente dimostrata, al punto che il *World Disasters Report* della Croce Rossa internazionale sottolineava già nel 1996 che le gravi penurie alimentari o carestie sono pressoché sempre legate a conflitti. I conflitti, specie quelli interni, sono divenuti un modello dominante della violenza di massa contemporanea, colpendo soprattutto la popolazione rurale. La distruzione fisica di raccolti e riserve accantonate e lo sterminio di capi di allevamento impediscono e scoraggiano il lavoro agricolo; l'interruzione delle linee di trasporto e collegamento su cui si muovono le filiere agricole (e gli aiuti umanitari) è un effetto ricorrente delle guerre; le dotazioni di capitale sono smantellate, la forza lavoro è fatta oggetto di violenza, arruolata a forza o costretta a esodi di massa, quando non sterminata, l'ambiente compromesso, i servizi sanitari ed educativi danneggiati spesso in modo irrimediabile. Anche dopo la cessazione della violenza, gli agricoltori sono troppo scoraggiati per anni, se non decenni, per riprendere la vita lavorativa precedente. I piccoli coltivatori, già vulnerabili e poveri sono i più colpiti, perdendo i pochi *asset* a disposizione. L'assenza di sistemi di servizi sociali cuscinetto (*safety net*) nei paesi poveri rende la situazione estremamente drammatica.

Negli ultimi quindici anni sono aumentate le emergenze alimentari dovute a fattori umani come le guerre e i conflitti armati interni ai paesi. I dati della FAO indicano che i disastri indotti dall'uomo rappresentavano non più del 10% delle emergenze totali a metà degli anni ottanta, mentre hanno superato il 50% a inizio del nuovo millennio. Sempre la FAO stima che tra il 1970 e il 1997 le perdite medie annue nella produzione agricola causate dalla guerra (senza contabilizzare le perdite nella dotazione di capitale e altri costi indiretti) siano state pari a 4,3 miliardi di dollari, registrando poi un *trend* crescente. Lo stesso ammontare di risorse finanziarie sarebbero state sufficienti ad assicurare adeguata nutrizione a 330 milioni di persone povere malnutrite e, in più, si sarebbero risparmiate molte risorse finanziarie destinate agli aiuti alimentari d'emergenza.

Allo stesso tempo, è vero che le disuguaglianze sociali ed economiche e l'insicurezza alimentare, la discriminazione sistematica, dispute continue sulla terra e altre risorse naturali possono diventare fattori critici che possono concorrere all'esplosione di conflitti armati, quando associati a istituzioni deboli.

Sono bastati pochi anni all'indomani della fine della Guerra fredda perchè le spese militari nei paesi poveri tornassero ad aumentare.

Solo 3 dei 56 principali conflitti armati registrati tra il 1990 e il 2000 sono stati di tipo inter-statale, in tutti gli altri casi si è trattato di conflitti interni, anche se in ben 14 casi sono state assoldate forze militari straniere da una o più parti in conflitto. In tal senso, la distinzione tra conflitti interni e internazionali può diventare fuorviante nel nuovo contesto: molti conflitti interni travalicano i confini sul piano degli interessi mobilitati per il controllo di risorse di valore (utilizzate spesso per finanziare le guerre), oltre che per gli effetti che determinano di fatto sui paesi vicini (basti pensare ai rifugiati o richiedenti asilo, all'interruzione di linee di comunicazione e trasporto e ai problemi sul fronte del commercio internazionale).

Africa e Asia sono i continenti maggiormente interessati sia dai nuovi conflitti che dall'insicurezza alimentare.

Riprendendo le parole del Consenso di Monterrey, raggiunto in occasione della Conferenza internazionale delle Nazioni Unite del 2002 sulla finanza per lo sviluppo (Monterrey, Messico, 18 - 22 marzo 2002), "la pace e lo sviluppo e la lotta alla povertà e alla fame si rafforzano reciprocamente". La costruzione di un mondo di pace (libero dalla paura) si lega indissolubilmente a un mondo libero dalla fame. I nuovi paradigmi sulla sicurezza umana, quando non siano interpretati in modo troppo vago ed elusivo (cioè onnicomprensivo), possono contribuire a rafforzare questa convinzione e ad orientare in modo consequenziale le scelte politiche. Ciò significa ripristinare all'interno della concettualizzazione sulla sicurezza umana una gerarchia sociale, il riconoscimento delle differenziazioni socio-economiche, attribuendo un peso particolare alla situazione di chi soffre la fame ed è indigente, ancorando cioè prioritariamente la sicurezza umana alla dimensione della sicurezza alimentare.

#### ***(a) La sicurezza alimentare come dimensione della sicurezza umana***

Il concetto di sicurezza umana si è andato definendo in reazione alla concezione tradizionale della sicurezza: una concezione legata alla dimensione militare e fondata sulla capacità di uno Stato di difendersi dalle minacce esterne. La sicurezza umana, invece, è fondata sulle persone ed ha carattere multidimensionale; è strettamente associata al concetto di sviluppo umano come insieme di libertà: libertà dalla paura, dal bisogno e dall'impatto degli eventi drammatici.

Grazie alla sua elasticità, il concetto di sicurezza umana è stato integrato in una serie di dimensioni, quali il degrado ambientale e il cambiamento climatico, che sono minacce riconosciute alla sicurezza umana. Questa multidimensionalità crea – come suggerisce un rapporto dell'*International Institute of Social Studies* pubblicato nel 2010 e intitolato *Climate Change and the Language of*

*Human Security* – un quadro di riferimento per l’analisi dei fattori che contribuiscono a generare insicurezza e consente di elaborare possibili contromisure.

Una dimensione fondamentale della sicurezza umana è quella della sicurezza alimentare, definita come 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, 1996). La sicurezza alimentare è un concetto che riguarda tanto la produzione quanto l’accesso al cibo, anche se secondo la FAO essa “dipende più dalle condizioni socio-economiche che da quelle agro-climatiche, più dall’accesso che dalla produzione o disponibilità fisica degli alimenti”.

Dall’altra parte, esiste una letteratura sempre più ampia sulla scarsità delle risorse naturali, determinata da fattori come i cambiamenti climatici, il degrado ambientale, la crescita della popolazione mondiale e soprattutto il progressivo aumento del fabbisogno alimentare ed energetico collegato all’aumento del reddito.

Un esempio concreto dei problemi ambientali, che si traducono in maggiori rischi sul fronte della sicurezza alimentare e che si prevede alimenteranno conflittualità violente crescenti a livello internazionale nel futuro prossimo, è quello relativo alle risorse idriche.

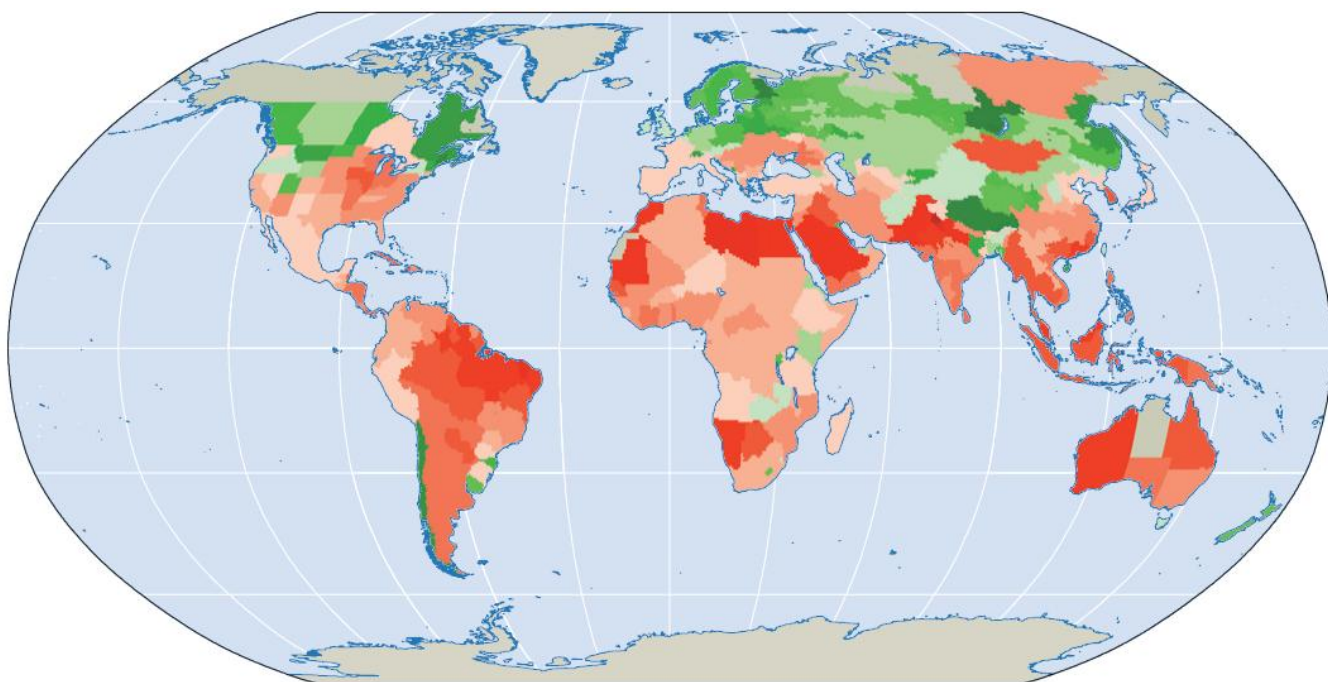
Le conseguenze del mancato accesso all’acqua potabile o a servizi fognari e strutture per l’igiene pubblica sono 1,7 milioni di morti all’anno e 54 milioni di persone ammalate. La difficoltà di accedere all’acqua di buona qualità è riconosciuto come uno tra i più importanti fattori di rischio che portano a infezioni come la diarrea e altre malattie. Circa 1,1 miliardi di persone non hanno accesso all’acqua potabile e oltre 2,6 miliardi di persone non hanno servizi fognari.

Le foreste e le montagne sono le principali fonti di acqua fresca, pari rispettivamente al 57% e 28% del ruscellamento totale da acque superficiali, fornendo acqua rinnovabile a non meno di 4 miliardi di persone. Il costo globale dell’inquinamento delle sole acque costiere è stimato pari a 16 miliardi di dollari ogni anno, considerando quasi esclusivamente le conseguenze negative sulla salute umana. Si stima che tra il 15 e il 35% dei sistemi irrigui siano insostenibili.

Aumento delle temperature, maggiore domanda di acqua, piovosità più irregolare ed eventi climatici estremi – come alluvioni e siccità – hanno effetti diretti sulla produzione agricola.

### **Fig. 1 - Cambiamenti attesi nelle rese agricole**





La mappa mostra la percentuale stimata di cambiamento nella resa di 11 tipi principali di raccolto (frumento, riso, mais, miglio, piselli da foraggio, barbabietola da zucchero, patate dolci, soia, arachidi, girasoli e semi di colza) nel periodo 2046-2055 rispetto al periodo 1996-2005. I valori indicati sono la media di tre scenari di emissioni basati su cinque modelli climatici globali, nell'ipotesi di inalterata concentrazione di CO<sub>2</sub>.

Consistenti impatti negativi nelle rese sono previsti in molte aree dipendenti dall'agricoltura. In particolare, le rese probabilmente diminuiranno molto in gran parte dei Paesi in via di sviluppo.

Dalla complessa interazione tra fattori climatici e sociali emergono potenziali conflitti per le risorse naturali che possono sfociare in rischi per la sicurezza umana, con nessi causali che legano l'insicurezza alimentare ai conflitti e viceversa. I cambiamenti climatici, in particolare, sono considerati come un "moltiplicatore di minacce" che, attraverso l'impatto sulle risorse naturali e la sicurezza alimentare, può esacerbare tensioni e conflitti esistenti e generare pericoli per la sicurezza umana.

La sicurezza alimentare costituisce, dunque, una "cerniera" tra l'ambiente naturale e l'ambiente sociale. Che si adotti un approccio fondato sulla scarsità delle risorse o quello centrato sull'uomo e i suoi sistemi sociali, è chiaro che la sicurezza alimentare è un concetto che contribuisce alla comprensione dell'impatto dei fattori naturali e sociali sulla sicurezza umana.

### ***(b) Dimensioni e sfide della sicurezza alimentare nella nuova accezione***

La FAO adotta oggi un concetto di sicurezza alimentare articolato in quattro dimensioni che, coerentemente con il paradigma della sicurezza umana, riflettono il suo carattere sia fisico-biologico che sociale. Vale la pena di analizzare brevemente quel concetto a questo punto, cercando di evidenziare le principali sfide per la sicurezza alimentare globale nelle sue diverse sfaccettature, per le implicazioni che – adottando l'approccio della sicurezza umana – ne derivano anche in relazione alle prospettive di pace.

La dimensione più immediata della sicurezza alimentare è quella associata alla disponibilità stabile di alimenti in quantità e qualità sufficienti per assicurare la nutrizione e la salute umane. Negli ultimi decenni del Ventesimo secolo, l'agricoltura ha conosciuto un periodo di forte crescita a livello mondiale dovuto alla diffusione della Rivoluzione Verde, fondata su tre elementi principali

che, insieme, hanno contribuito a accrescere in modo significativo e continuativo la produttività delle principali coltivazioni agricole: lo sviluppo di colture ad alto rendimento, l'incremento dell'uso di fertilizzanti e quello di sistemi di irrigazione.

Oggi gli effetti della Rivoluzione Verde in termini di crescita dei rendimenti si stanno lentamente esaurendo nei principali paesi agricoli, sollevando nuove preoccupazioni circa la capacità dell'agricoltura a livello mondiale di continuare a soddisfare i crescenti bisogni alimentari della popolazione globale. I dubbi sulla sostenibilità della produzione agricola mondiale sono fondati su numerosi fattori, tra cui: il degrado dei terreni agricoli e la mancanza di nuove terre, l'esaurimento delle falde acquifere che alimentano i sistemi di irrigazione, l'impatto dei cambiamenti climatici sulla disponibilità di acqua e sui rendimenti delle principali colture e, naturalmente, la crescita della popolazione mondiale.

In particolare, per quanto riguarda i cambiamenti climatici, il gruppo di esperti consulenti intergovernativi sui cambiamenti climatici (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, o IPCC) prevede che essi ridurranno i rendimenti dell'agricoltura per effetto dell'innalzamento delle temperature, della maggiore domanda di irrigazione, della maggiore variabilità delle precipitazioni e infine del ricorrere di eventi estremi quali inondazioni o siccità. L'impatto di tutti questi fattori colpirà soprattutto i paesi in via di sviluppo del Sud del mondo, anche se sarà parzialmente compensato dagli effetti positivi di una maggiore concentrazione di diossido di carbonio (CO<sub>2</sub>) in agricoltura, il fenomeno noto come fertilizzazione da carbonio che favorirebbe la crescita vegetale. La misura in cui il cambiamento climatico modificherà i rendimenti agricoli dipenderà anche da una serie di ipotesi relative alla futura evoluzione delle emissioni di gas serra, a sua volta strettamente legata all'aumento della popolazione e all'intensità di carbonio dei modelli di crescita a livello globale.

Il concetto di disponibilità di cibo, per quanto riguarda la sicurezza alimentare, tiene conto anche degli alimenti messi a disposizione tramite il commercio internazionale. Sono numerosi i paesi che già importano un'ampia quota del loro fabbisogno alimentare.

Le statistiche FAO sulla produzione mondiale di grano mostrano come, sulla base dei dati relativi al 2007, quattro paesi (Cina, Stati Uniti, India e Russia) coprono oltre il 52% della produzione mondiale, con oltre 1,2 miliardi di tonnellate prodotte, e anche sul piano del commercio mondiale gli scambi internazionali dipendono dall'esportazione di un numero molto limitato di paesi.

Come ha dimostrato l'improvviso rialzo dei prezzi alimentari nel 2008, il mercato alimentare mondiale è molto volatile.

Nei mercati internazionali, piccoli cambiamenti dal lato della domanda o dell'offerta possono determinare grandi cambiamenti nei prezzi. Inoltre, le riserve globali alimentari, a livello pro capite, sono molto scese rispetto al passato. Infine, con la crescita del mercato dei biocombustibili, molti coltivatori hanno abbandonato la produzione alimentare per orientarsi verso questo mercato più remunerativo, contribuendo in modo significativo al rialzo dei prezzi alimentari a livello mondiale.

I paesi africani sono già in massima parte importatori netti di prodotti alimentari: il Nord Africa ne importa per oltre il 50% del proprio fabbisogno, mentre per l'Africa Sub-Sahariana la quota varia tra il 25 e il 50%.

L'accesso agli alimenti è la seconda dimensione della sicurezza alimentare, ed è legato in modo determinante alla disponibilità di risorse in termini di reddito, e quindi alla distribuzione della ricchezza tra la popolazione. Anche le famiglie che dipendono dall'agricoltura di sussistenza spesso non riescono a soddisfare completamente il loro fabbisogno alimentare con la propria produzione, grazie alla quale normalmente riescono ad acquistare quello che non producono direttamente.

L'accesso agli alimenti risente fortemente delle oscillazioni sia del reddito delle famiglie che dei prezzi degli alimenti stessi. Negli ultimi anni, la forte impennata dei prezzi dei generi alimentari, seguita dalla crisi finanziaria e economica internazionale, ha avuto una significativa ricaduta sulla sicurezza alimentare mondiale. Il prezzo di una tonnellata di grano è aumentato da 105 dollari all'inizio del 2000 a 167 nel gennaio 2006, raggiungendo i 481 dollari nel marzo 2008. Nonostante i

prezzi internazionali siano poi diminuiti rispetto al picco raggiunto a metà del 2008, quelli sui mercati locali non hanno mostrato la stessa elasticità, attestandosi – in base alle rilevazioni della FAO – a livelli in media superiori del 20% a quelli di due anni prima.

L'effetto combinato dell'impennata dei prezzi alimentari e della crisi economica internazionale – con il suo impatto sull'occupazione e sul reddito – si è tradotto in un aumento del numero di persone che soffrono la fame a livello mondiale: circa 100 milioni in più, che sono andati ad aggiungersi al resto delle persone denutrite, per un totale di oltre 1 miliardo di esseri umani.

Un'altra minaccia alla sicurezza alimentare deriva dai cambiamenti climatici e da fenomeni climatici estremi, che mettono a rischio sia la produzione che l'accesso agli alimenti. Come mostra la tabella 1, gli eventi climatici estremi – quali la siccità – hanno un impatto diretto sulla disponibilità di cibo sia nell'immediato che nel futuro, e rischiano di generare un circolo vizioso di impoverimento.

**Tab. 1 - L'impatto della siccità in termini di perdita di capi di bestiame in alcuni paesi africani, 1981-1999**

<b>Date</b>	<b>Paese/area</b>	<b>Perdita di bestiame</b>
1981-1984	Botswana	20% del patrimonio nazionale
1982-1984	Niger	62% del patrimonio nazionale
1983-1984	Etiopia (regione del Borana)	45-90% di vitelli; 45% di vacche; 22% di manzi
1991	Kenya settentrionale	28% del patrimonio bovino; 18% di quello ovino
1991-1993	Etiopia (regione del Borana)	42% del patrimonio bovino
1993	Namibia	22% del patrimonio bovino; 41% del patrimonio ovino
1995-1997	Corno d'Africa (dato medio di 9 aree a pascolo)	20% del patrimonio bovino; 20% del patrimonio ovino
1995-1997	Etiopia meridionale	46% del patrimonio bovino, 41% del patrimonio ovino
1998-1999	Etiopia (regione del Borana)	62% del patrimonio bovino

Fonte: IPCC in FAO (2008).

La FAO considera anche una terza dimensione della sicurezza alimentare, definita utilizzo degli alimenti, che si riferisce al valore nutrizionale e culturale della dieta, ai metodi di preparazione degli alimenti e alla qualità e sicurezza del cibo. Un elemento importante che deriva dalle preferenze alimentari e ha un impatto significativo per la sicurezza alimentare globale è il peso sempre più forte della carne bovina come fonte di proteine, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, che crea pressioni maggiori sulle risorse idriche e sulle terre disponibili rispetto a qualsiasi altro tipo di allevamento o coltivazione.

La FAO ha anche recentemente adottato il concetto di sistemi alimentari, cioè i processi che devono necessariamente prodursi lungo la catena alimentare per poter generare la sicurezza alimentare. Questo concetto è di particolare utilità ai fini dell'analisi dei complessi rapporti che intercorrono tra l'ambiente naturale, la sicurezza umana e la conflittualità, e delle soluzioni con cui le società possono aggravare o viceversa assorbire gli *shock* che colpiscono le riserve alimentari.

I concetti di accesso al cibo e di sistemi alimentari contribuiscono a mettere meglio a fuoco i fattori determinanti della sicurezza alimentare: il passaggio dal livello individuale a quello sociale consente di concentrare l'attenzione sugli Stati e sulle istituzioni. Povertà e disuguaglianza sociale, infatti, sono caratteristiche dei sistemi sociali che rendono alcuni – o la maggior parte – dei cittadini socialmente vulnerabili all'insicurezza alimentare. Ne deriva che la capacità degli Stati e delle istituzioni di rispondere a quel tipo di squilibri può essere un fattore decisivo ai fini del ripristino di condizioni di sicurezza.

I singoli Stati e istituzioni svolgono un ruolo decisivo nel garantire l'accesso al cibo ai loro popoli, promuovendo la produzione locale di alimenti, partecipando ai flussi internazionali del commercio di prodotti alimentari e creando reti di protezione sociale che riescano a evitare che la vulnerabilità si traduca in un aumento dell'insicurezza alimentare e della denutrizione.

A questo proposito, è utile ripetere come, sul piano empirico, esista una letteratura ormai vasta a conferma di una significativa correlazione positiva tra stati cosiddetti fragili (e, a maggior ragione, quelli falliti), protrarsi di episodi di violenza e conflittualità aperta, fame e aiuti alimentari.

## 5. Le questioni aperte

Il concetto di sistemi alimentari contribuisce a chiarire in che modo la globalizzazione ha accresciuto la complessità e le ramificazioni della questione della sicurezza alimentare a livello globale. Le sette questioni di lungo periodo poste nel 1996, in occasione del secondo vertice mondiale sull'alimentazione, restano insolute e centrali. Alcune hanno acquisito ancora maggiore rilevanza.

Sebbene gli effetti del cambiamento climatico sulla sicurezza alimentare si faranno sentire maggiormente – secondo le previsioni – a livello locale e regionale, anche i mercati alimentari locali sono, e sempre più saranno, fortemente colpiti e condizionati dalle condizioni globali di instabilità del mercato.

D'altro canto, solo una piccola percentuale della produzione mondiale di cereali è commercializzata sui mercati internazionali: il 18% di quella del grano e il 6% di quella del riso; il resto è consumato nel paese di produzione. La rigidità dei mercati alimentari mondiali, associata al livello cronicamente basso delle riserve alimentari internazionali e alla concentrazione delle esportazioni nelle mani di un piccolo gruppo di paesi, contribuisce a rendere i prezzi alimentari sempre più volatili, come è stato confermato dalla crisi del 2007-2008.

Tutto ciò rende i mercati alimentari particolarmente sensibili agli *shock* originati dall'andamento della domanda e dell'offerta di alimenti. I cambiamenti della domanda sono normalmente meno bruschi dei veri e propri *shock*; ma alcune tendenze di lungo periodo – come la crescita della popolazione mondiale, l'aumento dei redditi in alcuni paesi emergenti quali la Cina, e il venir meno degli effetti della Rivoluzione Verde – hanno contribuito a rendere i mercati più rigidi e più vulnerabili agli *shock* dal lato dell'offerta.

Dal lato dell'offerta, infatti, i prezzi alimentari sono sempre più legati alle oscillazioni dei prezzi energetici. Ciò è dovuto in parte al fatto che i prodotti alimentari vengono spesso trasportati per distanze anche molto lunghe, ma anche alla scarsità di acqua e ai costi dell'irrigazione, che oggi pesano per circa il 40% della produzione alimentare mondiale.

Questo tema collega il futuro della sicurezza alimentare ad un altro tema emergente, quello dei **biocombustibili**. Uno studio del 2009, preparato dall'*International Institute for Applied Systems Analysis* (IIASA) di Vienna e intitolato *Biofuels and food security: Implications of an accelerated biofuels production*, mostra come lo sviluppo dei biocombustibili di prima generazione (alternativi a coltivazioni alimentari) sia in conflitto con l'obiettivo della sicurezza alimentare, porti solo lievi miglioramenti in termini di valore aggiunto agricolo nei paesi in via di sviluppo e ottenga risultati in termini di contenimento delle emissioni di gas serra solo a partire dal 2030 (quando l'impatto dei cambiamenti climatici dovrebbe avere già prodotto maggiore vulnerabilità agricola), creando rischi aggiuntivi di deforestazione e rischi per la biodiversità. Il raggiungimento dell'obiettivo a livello mondiale di una quota del 10% del combustibile per i trasporti fornito dai biocombustibili significherebbe un aumento del 15% del numero di persone a rischio di fame (oltre 150 milioni di persone in più). In particolare i più vulnerabili sarebbero i coltivatori di sussistenza e quelli senza terra nei paesi in via di sviluppo. Per scongiurare questi rischi, l'uso di biocombustibili di prima generazione dovrebbe essere preceduto da maggiori investimenti nella ricerca indirizzata ad aumentare la produttività agricola. È prioritario, cioè, che si assicuri il soddisfacimento della futura domanda alimentare e, solo in subordine, si può pensare di destinare la produzione in eccedenza ai biocombustibili.

I biocombustibili di seconda generazione, cioè quelli prodotti su terre non coltivate e destinate a produzioni alimentari possono offrire opportunità più promettenti da un punto di vista sociale,

politico ed economico. Tecnologie efficienti, miglioramenti nella produzione e regolamentazione dell'uso e destinazione delle terre sono tutti elementi essenziali ed interrelati. Le politiche di sviluppo dei biocombustibili hanno un impatto diretto sulla sicurezza alimentare, su quella energetica e sulla mitigazione dei cambiamenti climatici, pertanto lo sviluppo dei biocombustibili non può ignorare gli effetti, indesiderati o meno, che genera. Non è pensabile che, dopo anni di discussione sulle politiche di produzione di cereali destinati all'alimentazione del bestiame in presenza di malnutrizione cronica diffusa tra centinaia di milioni di persone, si riproponga lo stesso dibattito sulla produzione di cereali per alimentare i motori delle automobili.

Sul versante tecnologico, la conoscenza scientifica circa la sicurezza per la salute umana degli OGM non è ancora pienamente convergente e il dibattito, che in passato vedeva nettamente contrapposte UE e Stati Uniti è ancora in corso. Nel frattempo, già ad inizio del nuovo millennio, oltre 40 milioni di ettari erano destinati nel mondo a coltivazioni di OGM (soprattutto soia e mais), nell'ambito dell'agro-industria degli Stati Uniti, Canada, Argentina e Messico. Negli Stati Uniti, un'unica grande impresa, la Monsanto, controllava l'88% del mercato delle sementi geneticamente modificate.

Inoltre, la maggiore resa produttiva per ettaro degli OGM rispetto alle colture tradizionali non è stata confermata sempre né in modo significativo.

Un'altra ragione di preoccupazione legata all'uso di sementi OGM consiste nel fatto che rischiano di aumentare la dipendenza dei coltivatori da tali semi quando si tratta di semi ibridi, che non si riproducono e che obbligano i paesi poveri ad importarli ogni anno, acquistandoli sul mercato internazionale. In questo senso, il ricorso agli OGM può compromettere la sicurezza alimentare attuale e delle generazioni future di molte comunità locali. La Monsanto è una delle imprese che ha investito di più nel passato nelle tecnologie di sterilizzazione delle sementi. Gli interessi commerciali di imprese private in materia di sviluppo tecnologico non rispondono, ovviamente, ai bisogni di sicurezza alimentare. Allo stesso tempo, le biotecnologie sono potenzialmente una grande risorsa a disposizione delle fasce più vulnerabili della popolazione contadina quando gli investimenti e la ricerca sono orientati a sostegno dell'obiettivo della sicurezza alimentare. Si configura, pertanto, in modo chiaro come la ricerca e lo sviluppo delle biotecnologie, per la valenza di bene pubblico globale, debbano trovare nel settore pubblico un agente fondamentale, con la capacità di contribuire a controllare e orientare a fini di sviluppo le innovazioni "sensibili" per la sicurezza alimentare di tutti.

Sul versante istituzionale e politico, la domanda crescente di terre, ripensate come *asset* strategico degli interessi vitali di un paese per soddisfare la domanda alimentare (con gli effetti indotti da un consumo crescente di carne) e quella energetica si è tradotta nel nuovo fenomeno degli acquisti e concessioni internazionali – da parte di imprese e governi – di vasti terreni arabili, il cosiddetto *land grabbing*, che coinvolge soprattutto i paesi emergenti come acquirenti.

Dal 2008 se ne è cominciato a parlare, ma la pubblicistica è ancora prevalentemente di tipo giornalistico. Mancano, cioè, ricerche empiriche e informazioni statistiche dettagliate. Appare, tuttavia, come un fenomeno importante, che riflette l'interazione di diverse spinte, di segno non necessariamente convergente con l'obiettivo dello sviluppo e la sicurezza alimentare dei paesi coinvolti.

Per anni è stata, infatti, profusa copiosa retorica circa la necessità di investimenti esteri in agricoltura nei paesi poveri, a prescindere dalle potenziali conseguenze negative di investimenti non orientati allo sviluppo di lungo periodo dei paesi beneficiari. Oggi, proprio il carattere di investimenti rapidi ed estesi, sospettati di non rispettare i diritti locali sulla terra e comunque responsabili di sottrarre alle comunità e all'agricoltura autoctona vasti appezzamenti di terreno fertile mette in discussione la convenienza di questa forma di investimento. La perdita di accesso alle risorse produttive (terra e acqua, vendute o concesse in uso esclusivo per periodi compresi tra

50 e 99 anni) ha conseguenze dirette negative in termini di perdita di sicurezza alimentare per larghe fasce di popolazione.

Non si tratta di contrapporre la modernizzazione agricola alla difesa della tradizione, ma di assicurare che gli interessi e la voce – anzitutto, i diritti sulla terra e i modi consuetudinari di uso – degli agricoltori di piccola scala non siano esclusi e messi a tacere da interessi di gruppi forti che siglano accordi e contratti con piena valenza legale. La sicurezza alimentare non può essere elusa da politiche che, scorrendo i dati riportati nello studio di Verie Aarts, intitolato *Unravelling the Land Grab: How to protect the livelihoods of the poor?* e pubblicato a fine 2009, hanno dimensioni ragguardevoli: tra 15 e 20 milioni di ettari di terra coltivabile sono stati oggetto di transazioni e accordi negli ultimi due anni e mezzo e dal 2004 oltre 2,5 milioni di ettari sono stati assegnati a operatori stranieri in cinque paesi africani (Etiopia, Sudan, Mali, Ghana e Madagascar). Non è la vendita o concessione di terre in sé il fatto nuovo, ma l'estensione dei lotti (contratti su superfici superiori ai 100.000 ettari) e la destinazione d'uso (per garantire la sicurezza alimentare ed energetica degli investitori internazionali) che sono rilevanti per la questione della sicurezza alimentare dei paesi poveri, al punto che il Segretario generale della FAO, Jacques Diouf, nonostante la FAO avesse per molti anni incoraggiato investimenti esteri in agricoltura, teme che questa nuova forma di investimenti appaia come una forma di neocolonialismo da parte di paesi emergenti che hanno seri limiti di terra e acqua ma significative dotazioni di capitale finanziario (i paesi del Golfo) e paesi con una popolazione numerosa e preoccupazioni circa la sicurezza alimentare (Cina, Corea del Sud e India), oltre che Stati Uniti, Giappone, Sudafrica e Libia. La sicurezza alimentare passa sicuramente per una maggiore produttività dell'agricoltura, che richiede maggiori investimenti in capitale fisso nei paesi poveri. La qualità degli investimenti, come dimostra il fenomeno del *land grabbing*, non è però un aspetto trascurabile; anche in questo caso il settore pubblico potrebbe svolgere un ruolo prezioso per incentivare investimenti non nocivi alla sicurezza alimentare.

Tra le questioni aperte, restano quelle spinose e ormai storiche legate al protezionismo commerciale del Nord del mondo: al fine di tutelare gli interessi dei produttori interni e per assicurare un margine di autosufficienza alimentare (che è stata considerata, di fatto, una scelta strategica di sicurezza interna dalle grandi potenze economiche, durante la contrapposizione della guerra fredda, a dispetto della litania a favore del libero commercio), le economie ricche hanno messo in campo misure tariffarie e non tariffarie per scoraggiare le importazioni dai paesi in via di sviluppo e per promuovere le proprie esportazioni agricole. Combinata alla retorica dell'abbandono di obiettivi di autosufficienza alimentare e al miraggio dell'industrializzazione e urbanizzazione come via obbligata dello sviluppo, questa strategia ha prodotto conseguenze negative dirette sui paesi poveri. In particolare, ha prodotto lo spiazzamento della produzione locale di piccola scala, ossatura di molti sistemi agricoli in molti paesi in via di sviluppo, trasformando molti paesi in importatori netti di derrate alimentari. Al contempo, il prezzo dei prodotti alimentari, tenuto per molti anni artificialmente basso sui mercati mondiali da politiche interventiste e di sussidi da parte dei governi dei paesi del Nord, rende oggi gran parte dei paesi poveri e importatori netti di cibo particolarmente vulnerabili ad una immediata eliminazione delle distorsioni commerciali, laddove – almeno nel breve periodo – determinerebbe un rialzo dei prezzi e un rincaro delle importazioni, in assenza di una capacità d'offerta nazionale. Nondimeno, trasformazioni strutturali sono da lungo tempo attese, dinanzi al paradosso anti-economico di spese onerose da parte dei paesi sviluppati in aiuti allo sviluppo e aiuti alimentari a favore dei paesi poveri che risultano meno che compensative rispetto a quanto sottratto a quegli stessi paesi dagli ostacoli frapposti a maggiori esportazioni agricole e produzione alimentare.

Tutte queste caratteristiche del sistema alimentare mondiale lo rendono particolarmente vulnerabile agli effetti del cambiamento climatico, alimentando la tendenza a propagare – invece di assorbire – gli *shock* e gli sconvolgimenti che possono derivare dalle trasformazioni di lungo periodo dei

rendimenti agricoli, o dall'impatto di eventi climatici estremi sui sistemi locali di produzione e/o distribuzione dei prodotti agricoli. Sulla base degli studi elaborati dall'IPCC, si prevede una tendenza alla riduzione dei rendimenti delle principali coltivazioni, soprattutto nelle latitudini medio-basse, associata all'aumento delle temperature e ai mutamenti nei regimi pluviometrici. Inoltre, si prevede un aumento della variabilità climatica che potrebbe avere effetti significativi sulla produzione agricola, anche a breve termine. L'aumento delle temperature, maggiore domanda di acqua, piovosità più irregolare ed eventi climatici estremi – come alluvioni e siccità – hanno effetti diretti sull'agricoltura. Di converso, l'attività agricola e il commercio di beni alimentari hanno un ruolo ambivalente come fonte di emissione di gas a effetto serra, soprattutto in presenza di intensificazione dell'agricoltura.

Cambiamenti climatici e catastrofi naturali, andamento erratico dei prezzi sui mercati e protezionismo del Nord, diminuzione delle riserve mondiali di grano e crescita della domanda alimentare ed energetica, scarsi investimenti in agricoltura e mancato riconoscimento del ruolo delle donne in agricoltura, povertà e guerre, erosione dei suoli e carenza idrica, perdita della biodiversità e difficoltà d'accesso alle risorse, crescita demografica e tecnologia inappropriata sono tutti fattori interrelati che mettono a repentaglio il raggiungimento dell'obiettivo della sicurezza alimentare per tutti.

Le Nazioni Unite furono create per promuovere un mondo di pace nel dopoguerra e, nonostante il predominio della definizione anglosassone di sicurezza nazionale, l'obiettivo della sicurezza alimentare, perno dell'idea di pace di John Boyd Orr, primo direttore generale della FAO nel 1945, ha continuato a nutrire un paradigma di pace e sviluppo che, con la fine della guerra fredda, può forse trovare maggiore ascolto. Nel 1996, in occasione del vertice mondiale sull'alimentazione, la comunità internazionale si era impegnata a dimezzare entro il 2015 la popolazione malnutrita. In occasione della dichiarazione del millennio, nel 2000, le Nazioni Unite hanno rinnovato tale impegno. Sapendo quanto difficile e irta di ostacoli e resistenze sia la strada da fare, la sfida della sicurezza alimentare, intrecciata con quella della conservazione dell'ambiente e con quella della pace e dello sviluppo, può diventare l'occasione politica per costruire un sentiero migliore di cooperazione internazionale e di sicurezza umana.



L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

## Approfondimenti già pubblicati:

- 01 - Islam e problematiche religiose in Cina, ottobre 2009
- 02 - I Balcani tra rischi di nuove crisi e prospettive europee, ottobre 2009
- 03 - Iraq, dicembre 2009
- 04 - Una breve guida ai negoziati di Copenhagen: principali temi e attori, dicembre 2009
- 05 - Il partenariato orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze, dicembre 2009
- 06 - Dinamiche etniche, tribali e politiche in Afghanistan, gennaio 2010
- 07 - Movimenti estremisti islamici nel Sudest Asiatico, febbraio 2010
- 08 - Il Brasile, motore dell'integrazione regionale dell'America del Sud, marzo 2010
- 09 - I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche - I casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia, marzo 2010
- 10 - Afghanistan: le sfide dello sviluppo e le alternative all'economia illegale dell'oppio, marzo 2010
- 11 - Il nuovo Concetto strategico della Nato: verso la quadratura del cerchio?, aprile 2010
- 12 - Nuove forme di antisemitismo e mezzi di contrasto, aprile 2010
- 13 - Il regime di non proliferazione nucleare alla vigilia dell'ottava Conferenza di Riesame del Trattato di Non Proliferazione Nucleare, maggio 2010
- 14 - Le relazioni sino-russe e il caso dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, maggio 2010
- 15 - La formazione delle forze di sicurezza afgane, maggio 2010
- 16 - Cambiamenti climatici e governance della sicurezza: la rilevanza politica della nuova agenda Internazionale, maggio 2010
- 17 - Il Consiglio d'Europa e l'immigrazione, giugno 2010
- 18 - La nuova leadership Usa e le relazioni transatlantiche, settembre 2010
- 19 - Impatto delle sanzioni contro l'Iran, settembre 2010

Coordinamento redazionale a cura del:

### **Senato della Repubblica**

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it