

**LA CRISI ALIMENTARE MONDIALE
E LE CONSEGUENZE SUI PAESI
IN VIA DI SVILUPPO:
PROPOSTE E SOLUZIONI ADOTTATE**

di Marta Abete

Focus n. 3

Novembre 2009

LA CRISI ALIMENTARE MONDIALE E LE CONSEGUENZE SUI PAESI IN VIA DI SVILUPPO: PROPOSTE E SOLUZIONI ADOTTATE

Indice

1) Introduzione: la tripla crisi.....	p. 1
2) La crisi alimentare e le cause sottostanti l'aumento dei prezzi del cibo.....	p. 1
3) L'impatto della crisi alimentare.....	p. 7
3.1) Gli effetti negativi sui PVS: la distinzione tra <i>net food buyer</i> e <i>net food seller</i>	p. 7
3.2) I meccanismi di trasmissione della crisi.....	p. 9
a) L'impatto macroeconomico: il peggioramento della bilancia dei pagamenti, l'aumento dell'inflazione e la riduzione degli aiuti.....	p. 10
b) L'impatto microeconomico: le conseguenze dell'aumento dei prezzi sul benessere delle famiglie.....	p. 13
4) La crisi alimentare è veramente finita?.....	p. 17
5) Come garantire la sicurezza alimentare? Proposte e soluzioni adottate.....	p. 19
a) A livello nazionale.....	p. 20
b) A livello internazionale.....	p. 23
Bibliografia.....	p. 26

1) Introduzione: la tripla crisi

A molti la crisi alimentare del 2007/2008 può sembrare ormai lontana e forse di minore importanza se si considera il fatto che è stata, per così dire, “scavalcata” dalla crisi economica, su cui si è improvvisamente focalizzata l’attenzione dell’opinione pubblica mondiale. In realtà, non è affatto conclusa, dato che i prezzi delle principali *commodity*¹ rimangono al di sopra delle loro medie di lungo periodo, minacciando gravemente la sicurezza alimentare mondiale. Infatti, a giugno 2009 la FAO (*Food and Agriculture Organization*) ha presentato le nuove stime sulla fame nel mondo: per la prima volta, più di un miliardo di persone, pari a circa un sesto di tutta la popolazione mondiale, è denutrito.

Il *trend* di crescita della fame riscontrato negli ultimi anni è dovuto alla sovrapposizione di quelle che ormai molti commentatori ed esperti definiscono le “tre F”: *fuel*, *food* e *finance* (carburante, cibo e finanza), tre fattori che interagendo l’uno con l’altro hanno determinato il verificarsi di questa situazione.

Il presente lavoro - che mira a fornire una panoramica generale della crisi e del suo impatto - è strutturato nel modo seguente: nella prima sezione si richiamano brevemente le cause sottostanti l’aumento dei prezzi del cibo; nella seconda si analizzano le conseguenze macroeconomiche e microeconomiche della crisi, approfondendo, in particolare, l’impatto sui paesi in via di sviluppo (PVS).

Le ultime due sezioni sono dedicate alle attuali dinamiche dei prezzi delle *commodity* - che rimangono ancora al di sopra dei loro livelli medi di lungo periodo - e alle soluzioni politico-economiche adottate a livello nazionale e internazionale per rispondere alla crisi, mettendo in luce il fatto che lo *shock* dell’aumento dei prezzi possa aver determinato un cambiamento di paradigma nelle politiche agricole nazionali, favorito da una crescente sfiducia verso il sistema commerciale multilaterale.

2) La crisi alimentare e le cause sottostanti l’aumento dei prezzi del cibo

Da tre anni a questa parte, le materie prime alimentari non sono più a buon mercato come lo erano nei decenni passati: dal 2006 i prezzi di quasi tutte le *commodity* hanno cominciato a registrare una rapida ascesa, che ha portato il costo del grano a raddoppiare e quello del riso a triplicare solo tra

¹ Le *commodity* sono letteralmente “prodotti comuni”, materie prime grezze in genere non sottoposte ad alcuna trasformazione industriale. Per la definizione si veda: <http://binarelli.interfree.it/cnc/gloss.htm>

gennaio e giugno 2008². Infatti, il fenomeno si è accentuato nei primi mesi dell'anno passato, facendo parlare di una vera e propria crisi alimentare globale: i prezzi nominali hanno raggiunto il livello più alto degli ultimi 50 anni, e i prezzi reali quello più alto degli ultimi 30³.

Per certi versi, quella del 2007/2008 è stata una crisi senza precedenti: essa, infatti, si differenzia dagli altri periodi di *boom* dei prezzi per tutta una serie di motivi, che spaziano dalle cause dell'aumento e il fatto che esso abbia riguardato praticamente tutti i prodotti, alla sua intensità e durata fino ai legami che si possono individuare con la crisi energetica e quella economico/finanziaria⁴.

Infatti, i tre fenomeni hanno interagito l'uno con l'altro, creando quella che è stata definita una tripla crisi⁵. Tra l'altro, è stata proprio l'ultima di queste – la crisi economico/finanziaria – a determinare la repentina riduzione dei prezzi del cibo: questi sono scesi non solo per il venir meno di alcuni dei fattori transitori che ne avevano determinato l'aumento (come la siccità in alcuni paesi esportatori di cereali), ma soprattutto per le previsioni di un rallentamento della domanda globale⁶. Secondo le analisi della FAO, ciò sarebbe evidente dal fatto che praticamente tutti i prezzi delle *commodity* hanno cominciato a ridursi all'unisono, di pari passo al deterioramento delle previsioni per l'economia mondiale⁷.

Nonostante ciò, in molti paesi i prezzi degli alimenti si mantengono tutt'ora al di sopra dei livelli medi di lungo periodo, come evidenziato dall'andamento annuale del FAO *Food Price Index* (FFPI), un indice ponderato delle quotazioni internazionali di 55 prodotti alimentari, espressi in dollari statunitensi. Partendo da una base di 100 nel 2002-2004, l'indice è salito fino a raggiungere il picco massimo di 219 a giugno 2008; a gennaio 2009 misurava 143,3 e a maggio ha cominciato a risalire fino a toccare il valore di 152,1⁸.

La risalita è dovuta alla natura strutturale di alcuni dei fattori che hanno determinato l'aumento dei prezzi. Infatti, per ciò che concerne le cause del *boom*, risulta che vi sia stata la convergenza di diversi elementi – strutturali e ciclici - sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta: tutte le principali analisi sull'argomento concordano su questo punto, anche se vi sono opinioni differenti su quale sia stato il fattore che ha avuto un ruolo determinante.

² Si veda: FAO (2008), *Food Outlook*, giugno.

³ Si veda: FAO (2008), *The State of Food Insecurity in the World 2008*.

⁴ Altro tratto caratteristico dell'ultimo *boom* dei prezzi è l'aumento della volatilità, ossia l'ampiezza della loro variazione: questa ha raggiunto livelli senza precedenti, specialmente nei settori dei cereali e dei semi da olio.

⁵ Si veda: http://www.ifad.org/media/press/2009/5_i.htm

⁶ Altri fattori che hanno contribuito alla discesa dei prezzi alimentari sono la riduzione del prezzo del petrolio e l'apprezzamento del dollaro statunitense.

⁷ Sicuramente la diminuzione dei prezzi è una notizia positiva per i consumatori: però, ha avuto anche dei risvolti negativi, perché è stata molto più rapida di quanto si fosse previsto. Infatti, chi aveva fatto affidamento sugli alti prezzi per fare investimenti a lungo termine nel settore agricolo si è ritrovato improvvisamente di fronte a più bassi prezzi dell'output.

⁸ Si veda: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/>

In generale, la causa primaria della crisi è stata uno squilibrio tra domanda e offerta e, in particolare, un aumento della domanda non compensato da una rapida e adeguata risposta nell'offerta⁹: ma si possono prendere in considerazione anche altri fattori alla base del *boom*, ascrivibili al (mal) funzionamento dei mercati. Ad esempio, l'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) ha interpretato la crisi come il risultato della sovrapposizione di due fenomeni: una crisi di produzione – legata all'aumento della domanda - e una crisi dei prezzi, dovuta alle distorsioni e alle manipolazioni nei mercati¹⁰. Tra i fattori alla base dell'aumento, possiamo citare:

- le condizioni meteorologiche avverse, che nel 2005/2006 hanno ridotto la produzione agricola nei principali paesi esportatori di cereali (Australia, Canada, Russia, Stati Uniti, Ucraina e Unione europea)¹¹;
- la diminuzione dei livelli degli *stock* di cereali, che ha reso il mercato più vulnerabile agli eventi imprevisti e incrementato la volatilità dei prezzi¹²;
- l'aumento dei costi dell'energia, che ha influenzato sia gli input – facendo lievitare i costi di produzione e quelli di trasporto - sia l'output agricolo: infatti, l'incremento del prezzo del petrolio ha incentivato la produzione di fonti energetiche alternative quali i biocarburanti, che rappresentano una nuova fonte di domanda per alcuni prodotti agricoli da cui vengono ricavati, come il mais, lo zucchero, i semi di soia e l'olio di palma. Il rapido sviluppo di questo mercato potrebbe aver amplificato l'effetto distorsivo sulla domanda alimentare e fatto aumentare i prezzi: la questione non si limita solo all'utilizzo della terra arabile, ma riguarda anche la scelta politica dei governi degli Stati Uniti e dei paesi dell'Ue di elargire sussidi che distorcono il normale funzionamento del mercato agricolo, spingendo i contadini a destinare parte dei propri raccolti alla produzione energetica invece che a quella

⁹ Bisogna ricordare anche un'opinione differente, quella dell'economista Jeffrey Frankel, che attribuisce alla politica monetaria statunitense un ruolo rilevante nell'aumento dei prezzi alimentari. Frankel ha elaborato un modello in base al quale c'è un rapporto di causa-effetto tra tassi di interesse statunitensi e prezzi delle *commodity*: secondo la sua teoria, una politica monetaria espansiva determina una riduzione dei tassi di interesse, e quindi un aumento dei prezzi delle *commodity*, dato che a seconda che i tassi siano alti o bassi, si riducono o aumentano gli incentivi ad ammassare scorte di prodotti, con un effetto diretto sui prezzi, che nel primo caso si riducono, mentre nel secondo aumentano. Anche se questo ragionamento è stato richiamato per spiegare il recente aumento del prezzo del petrolio e delle altre materie prime, lo stesso autore riconosce che in questo caso specifico vi sia stata la convergenza di più elementi.

¹⁰ Si veda: UNCTAD (2008), *Addressing the Global Food Crisis. Key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty*.

¹¹ In realtà, questa è una spiegazione parziale, dato che la scarsa produzione di alcuni paesi è stata compensata da buoni raccolti ottenuti altrove.

¹² Gli *stock* sono importanti perché sono potenzialmente in grado di compensare gli *shock* nei mercati agricoli: possono essere ridotti o incrementati a seconda delle circostanze, ma quando si riducono fino a toccare un livello critico amplificano la volatilità dei prezzi e l'incertezza. Nella stagione agricola 2007/2008, le scorte di cereali hanno raggiunto il picco più basso mai registrato dal 1982 in poi.

alimentare¹³. Per comprendere quest'ultimo aspetto basta considerare la seguente alternativa, evidenziata dalla Banca Mondiale: 450 libbre di mais possono essere convertite in una quantità di etanolo sufficiente a riempire il serbatoio di un SUV, oppure possono essere utilizzate per alimentare una persona per un anno intero¹⁴;

- le riduzioni e i blocchi delle esportazioni imposti in numerosi paesi in seguito all'aumento del costo del cibo. Più di trenta governi hanno cercato di evitare il processo di trasmissione dal mercato internazionale a quello interno e contenere l'aumento dei prezzi domestici¹⁵: però, queste misure hanno indotto altri paesi a comportarsi in modo analogo, creando un effetto a catena che, in definitiva, ha ridotto la disponibilità di alimenti sui mercati internazionali e contribuito alla crescita dei prezzi mondiali¹⁶. In pratica, si è venuta a creare una tipica situazione di “dilemma del prigioniero”: la paura di rimanere l'unico venditore o acquirente di un determinato prodotto ha spinto un numero rilevante di attori a non giocare secondo le regole del libero mercato. Nel momento in cui alcuni produttori hanno deciso di ridurre le esportazioni, i paesi importatori sono stati incentivati a costituire riserve strategiche (comprando grandi quantitativi di derrate anche quando i prezzi erano già alti, spingendoli così ancora più in alto). Questo processo si è verificato non solo a livello nazionale, ma a ogni stadio della catena produttiva, dato che tutti i partecipanti al mercato (inclusi gli agricoltori e i consumatori urbani) si sono convinti che fosse nel loro interesse mantenere ingenti riserve fisiche: alla fine, chiunque fosse già in possesso (o avesse bisogno) di una certa derrata l'ha ammassata nella convinzione che in futuro i prezzi sarebbero aumentati ancora di più;
- il deprezzamento del dollaro statunitense, che è la valuta in cui sono espressi i prezzi internazionali delle *commodity* agricole. Dato che per quei paesi che hanno registrato un apprezzamento della propria moneta rispetto al dollaro le importazioni di *commodity* dagli

¹³ Tra il 2001 e il 2007 la produzione mondiale di etanolo è triplicata. Nel 2007, il 23% del grano prodotto negli Stati Uniti è stato destinato al mercato energetico: ciò diventa rilevante nel momento in cui si considera che la produzione di grano statunitense rappresenta 1/3 di quella mondiale.

¹⁴ In più, va rilevato che alcuni economisti ritengono che la rapidità dello sviluppo del mercato dei biocarburanti abbia incentivato le operazioni speculative sui mercati delle *commodity*, operazioni che avrebbero contribuito all'aumento dei prezzi. Si veda: Mitchell (2008).

¹⁵ Si veda: K. Bradsher e A. Martin (2008), “Food crisis deepens as countries restrict exports”, *The New York Times*, 7 gennaio.

¹⁶ Tra l'altro, in certi paesi questi provvedimenti si sono rivelati relativamente inefficienti, come nel caso dell'Ucraina. Si veda: De Schutter (2008).

Stati Uniti sono divenute più economiche, la domanda dei prodotti provenienti da questo paese è aumentata, esasperando la tendenza generale al rialzo¹⁷;

- l'aumento generale della domanda e i cambiamenti nella sua struttura: la crescita della popolazione mondiale, l'urbanizzazione e l'aumento dei redditi medi - dovuto allo sviluppo economico di alcuni paesi emergenti, *in primis* Cina e India - hanno esercitato una pressione al rialzo sulla domanda mondiale di alimenti e ne hanno modificato la struttura (dato che i consumatori hanno cominciato a chiedere in misura maggiore beni a più alto valore, come prodotti caseari e carne, con conseguente crescita del quantitativo di derrate destinate ad alimentare il bestiame)¹⁸. Anche se i benefici legati allo sviluppo economico sono ovviamente notevoli, la crescita dei prezzi che abbiamo osservato è in parte una conseguenza indiretta dell'aumento della prosperità mondiale. Il punto in questione evidenzia che con la globalizzazione ciò che accade in pochi paesi diventa rilevante per tutto il mondo: se la popolazione e i redditi medi di questi aumentano, crescono anche le pressioni sulla domanda globale, spingendo i prezzi verso l'alto e danneggiando anche quei paesi (o quei gruppi sociali all'interno di un paese) che non hanno sperimentato alcun miglioramento nella propria condizione economica;
- la riduzione degli investimenti nel settore agricolo, che ha limitato la capacità di risposta all'aumento generale della domanda: come sottolineato dalle agenzie delle Nazioni Unite che si occupano di agricoltura e sviluppo (FAO, IFAD – *International Fund for Agriculture Development* - e UNCTAD), con la crisi alimentare i PVS stanno pagando le conseguenze di anni di disattenzione verso questo settore, che è la base da cui partire se si vuole interrompere il circolo vizioso povertà-fame-povertà¹⁹. Infatti, il 75% della popolazione più povera dei PVS vive in aree rurali, e i paesi che sono stati in grado di ridurre maggiormente

¹⁷ Un altro aspetto da considerare è che la debolezza del dollaro ha ridotto i profitti - denominati in dollari - degli *asset* finanziari in valute straniere, cosa che ha reso i mercati delle *commodity* un'alternativa allettante per gli investitori.

¹⁸ Si veda: FAO (2008), *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*. L'aumento dei redditi medi e l'urbanizzazione agiscono anche in questo senso: nel momento in cui le persone lasciano le campagne - che sono i principali centri di produzione degli alimenti - per trasferirsi nelle città, diventano maggiormente dipendenti dalle infrastrutture e dai sistemi di trasporto per avere accesso al cibo. Di conseguenza, i cambiamenti nella distribuzione della popolazione possono determinare, ad esempio, tempi di trasporto più lunghi e maggiori periodi di refrigerazione degli alimenti, attività i cui costi variano a seconda dei costi dell'energia. Pertanto, nel momento in cui i redditi *pro capite* di un paese aumentano, i prezzi finali del cibo dipendono in misura crescente dai prezzi del petrolio e dell'energia. In più, redditi più alti possono ridurre l'elasticità della domanda alle variazioni dei prezzi, fattore che può avere un impatto sulla volatilità a livello mondiale.

¹⁹ Nonostante ciò, i paesi membri dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) hanno progressivamente ridotto la quota di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) destinata al settore agricolo: questa è scesa dal 17% del totale APS nel 1980 al 4% nel 2007. Si veda: The World Bank (2008), *Framework Document for Proposed Loans, Credits, and Grants in the Amount of US\$ 1.2 Billion Equivalent for a Global Food Prices Response Program*.

l'insicurezza alimentare sono anche quelli che hanno registrato una più rapida crescita in termini di produttività agricola: ciò suggerisce come non sia immaginabile ottenere progressi significativi senza puntare sullo sviluppo agricolo delle aree interessate. Tra l'altro, entro il 2050 la popolazione mondiale supererà i 9 miliardi di persone²⁰: per alimentarle, secondo la FAO sarà necessario raddoppiare la produzione agricola²¹. Alla fine, se la crisi alimentare globale ha avuto un effetto positivo, è stato quello di aver riportato al centro dei piani di sviluppo argomenti quali il cibo e l'agricoltura, convincendo tutti della necessità di incrementare i capitali destinati allo sviluppo agricolo (anche se ciò ha posto una diversa questione: che tipo di sviluppo perseguire e dove localizzare gli investimenti);

- la speculazione finanziaria sui mercati dei derivati, e, in particolare, su quello dei *future* agricoli: una delle teorie avanzate per spiegare l'improvviso aumento dei prezzi che si è avuto nei primi mesi del 2008 chiama in causa le operazioni speculative, collegando la crisi alimentare a quella dei mutui *subprime*. Infatti, la crisi dei mutui - esplosa ad agosto 2007 - ha determinato forti perdite per quegli operatori che avevano investito in titoli a essi legati (*Hedge Funds, Sovereign Equity Funds, ecc.*), spingendoli verso il mercato delle *commodity*, alla ricerca di nuove fonti di profitto e modalità di diversificazione del rischio. Non a caso, i prezzi alimentari hanno registrato il loro picco massimo subito dopo lo scoppio della bolla nel mercato immobiliare. In particolare, va rilevato che negli ultimi anni sui mercati dei *future* agricoli sono emersi dei nuovi investitori - chiamati *index speculator o non-commercial trader* - che adottano strategie profondamente diverse da quelle degli attori tradizionali (i *commercial trader*)²². Questi investimenti potrebbero aver amplificato le pressioni sulla domanda e spinto i prezzi al di là dei valori giustificati dai fondamentali, creando una bolla. Le opinioni sul ruolo esercitato dalla speculazione sono discordanti: questo, infatti, tra i tanti è il fattore meno compreso. Alcuni economisti ritengono sia più una conseguenza che una causa dell'incremento dei prezzi, mentre altri la accusano di essere responsabile sia dell'aumento dei prezzi, sia della loro maggiore volatilità²³. Ci sono buone

²⁰ Si veda: United Nations Population Division (2007).

²¹ Si veda: FAO (2008), *Food Outlook*, novembre.

²² I *non-commercial trader*, non avendo un interesse reale verso questo tipo di merci, si limitano a incassare i *future* quando i prezzi sono alti. Inoltre, mentre gli speculatori tradizionali entrano ed escono dai mercati *future* in risposta agli sviluppi di domanda e offerta, gli *index speculator* investono nelle *commodity* perché cercano di bilanciare i rischi legati ad altre attività, come i *bond*. Comprano *future* senza considerarne il prezzo finché non raggiungono il loro target di investimento, che viene fissato in proporzione agli investimenti effettuati negli altri settori: di solito questi investitori passano da un *future* all'altro quando si avvicina la scadenza del primo e sono indifferenti verso i prezzi, perché liquidano le proprie posizioni solo quando devono modificare la posizione del portafoglio. In pratica, non vendono quasi mai, amplificando l'effetto reale sui mercati sottostanti.

²³ Tra i primi possiamo citare: IFPRI (2008); The World Bank (2008), *Double Jeopardy: Responding to high food and fuel prices*; FMI (2006), *World Economic Outlook*, Washington D.C.; Harris J. (2008), *Financial Speculation in*

ragioni a sostegno di entrambe le posizioni, anche se va rilevato che l'evidenza empirica non è ancora determinante: non è chiaro se il nesso di causalità tra investimenti speculativi e prezzi delle *commodity* esista veramente o se si stia solo facendo confusione tra questo e il concetto di correlazione statistica, che pure è stato dimostrato. Però, nonostante l'incertezza, da più parti – a cominciare da alcune proposte avanzate nel Senato degli Stati Uniti - si è richiesto di regolamentare questo tipo di transazioni, per evitare che gli investimenti finanziari attuati in un contesto di progressiva deregolamentazione possano finire per avere delle ricadute così pesanti sull'economia reale.

Tutti gli elementi citati hanno interagito l'uno con l'altro, determinando una situazione particolarmente difficile da affrontare in termini politico-economici, dati i complessi legami che si sono venuti a creare tra i vari fattori: una spiegazione, infatti, non esclude l'altra. Probabilmente, la crisi alimentare non sarebbe stata di tale portata se non si fosse manifestata contemporaneamente a quella energetica, non a caso ritenuta da alcuni economisti l'elemento fondamentale per spiegare l'intensità della crescita dei prezzi: c'è un consenso crescente sul fatto che il rapido aumento della domanda di biocarburanti sia stato uno dei fattori chiave per spiegare l'incremento dei prezzi alimentari²⁴. Anche se le valutazioni dell'impatto differiscono, vi sono alcune analisi economiche che ritengono che i biocarburanti possano aver contribuito per almeno il 40% all'aumento del costo del cibo²⁵.

3) L'impatto della crisi alimentare

3.1) Gli effetti negativi sui PVS: la distinzione tra net food buyer e net food seller

In molti PVS, l'incremento dei prezzi del cibo ha determinato il verificarsi di due fenomeni, speculari e contrapposti: l'aumento dei redditi dei produttori/esportatori - che hanno potuto beneficiare dei prezzi più alti - e il deterioramento dei redditi dei consumatori/importatori che,

Commodity Markets: Are Institutional Investors and Hedge Funds Contributing to Food and Energy Price Inflation?, Written Testimony of Jeffrey Harris, before the U.S. Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee; Alesina A. e F. Giavazzi (2008), *La crisi. Può la politica salvare il mondo?*, il Saggiatore, Milano. Tra i secondi possiamo citare: il Segretario Generale della FAO, Jacques Diouf; lo *U.N.'s Special Rapporteur on the Right to Food*, Jean Ziegler; UNCTAD (2008), *World Trade Report 2008*, Ginevra; Timmer P. (2009), *Rice Price Formation in the Short Run and in the Long Run: The Role of Market Structure in Explaining Volatility*, Center for Global Development, Working Paper 172, Washington D.C.; Masters (2008); Robles M., M. Torero e J. von Braun (2009), *When Speculation Matters*, IFPRI Issue Brief 57, Washington D.C. Da ultimo, sia la FAO sia lo USDA (*United States Department of Agriculture*) ritengono che la speculazione sia responsabile esclusivamente della maggiore volatilità dei prezzi. Si veda: FAO (2008), *The State of Food Insecurity in the World 2008* e Trostle (2008).

²⁴ Vi sono anche opinioni differenti. Si veda: UNCTAD (2008), *Tackling the global food crisis*.

²⁵ Si veda: Mitchell (2008). È interessante notare che anche Samuel Bodman, Segretario statunitense per l'energia, ha riconosciuto la responsabilità dell'etanolo nell'incremento dei prezzi del cibo. Si veda: Hughes (2008).

invece, hanno dovuto pagare di più per acquistare i beni di prima necessità. Quindi, in teoria, l'aumento di prezzi fa aumentare la povertà da un lato, ma dall'altro la riduce. "Comunque, ciò non dovrebbe essere un motivo di sollievo. Mentre è importante sottolineare che alcuni poveri guadagnano dalla crescita dei prezzi alimentari, valutare l'impatto netto potrebbe non essere l'approccio giusto: uno dei peggiori tipi di redistribuzione è quello in cui alcuni poveri traggono beneficio a scapito di altri poveri"²⁶. In realtà, alla fine il risultato è stato un netto peggioramento della situazione economica nazionale dei PVS e un aumento del numero assoluto di poveri e delle persone che soffrono la fame²⁷.

Per capire l'intensità dell'impatto, bisogna considerare i seguenti punti: in primo luogo, le persone che vivono al di sotto della soglia di povertà spendono mediamente da metà a tre quarti del proprio reddito nell'acquisto di cibo e, pertanto, sono particolarmente vulnerabili a questa tipologia di *shock*²⁸. In secondo luogo, i benefici che i produttori avrebbero potuto ricavare dall'aumento dei prezzi sono stati in realtà inferiori a quanto ci si potesse aspettare a prima vista, perché non sono dipesi esclusivamente dal prezzo finale dei beni prodotti, ma anche dai canali di distribuzione e vendita, dai costi di transazione e dall'accesso agli input produttivi.

In terzo luogo, la stessa FAO ricorda che il numero complessivo di consumatori netti (*net food buyer*) è di gran lunga superiore a quello dei produttori netti (*net food seller*), dato che una famiglia è definita come tale se il valore degli alimenti consumati è superiore a quello degli alimenti prodotti: di conseguenza, anche le persone che traggono il proprio sostentamento dall'agricoltura possono essere *net food buyer*. Basti pensare che i dati rilevati in nove paesi in via di sviluppo hanno mostrato che, in media, circa $\frac{3}{4}$ delle famiglie rurali e il 97% di quelle urbane considerate sono *net food buyer*²⁹.

Lo stesso discorso vale per i paesi: dei 51 Stati ricompresi nella categoria dei *Least Developed Country* (LDC) solo due sono *net food seller/exporter*³⁰. Inoltre, il fatto che l'aumento dei prezzi abbia riguardato praticamente tutte le *commodity* alimentari ha avuto un ruolo chiave: è difficile che un paese a basso reddito sia esportatore netto di un gran numero di prodotti.

²⁶ Si veda: Lustig (2008), p. 24.

²⁷ Il concetto di fame e quello di insicurezza alimentare sono spesso usati in maniera intercambiabile, dato che entrambi si riferiscono alla disponibilità di cibo. La FAO, nel valutare lo stato della sicurezza alimentare nel mondo, si concentra su quattro dimensioni: la disponibilità di cibo (*availability*), la capacità di accesso a esso (*access*), la stabilità nell'offerta e nell'accesso (*stability*) e l'utilizzo salutare e sicuro del cibo (*utilization*).

²⁸ La Banca Mondiale definisce una persona povera quando il suo consumo o reddito giornaliero è al di sotto di una soglia considerata minima per soddisfare i suoi bisogni di base, la c.d. soglia di povertà (attualmente pari a 1,25 \$ al giorno). Nel 2008, prima dell'aggiornamento dei dati seguito alla crisi alimentare e a quella economica, erano 1 miliardo e 400 milioni le persone che si collocavano al di sotto di questa soglia.

²⁹ Si veda: FAO (2008), *The State of Food Insecurity in the World 2008*.

³⁰ Si veda: von Braun (2007).

3.2) I meccanismi di trasmissione della crisi

Gli effetti negativi provocati dalla crisi alimentare possono essere illustrati prendendo in considerazione due diversi livelli di analisi: l'impatto a livello paese (macroeconomico) e l'impatto sul benessere delle famiglie (microeconomico). Nel primo caso, ci si riferisce al deterioramento della situazione economica nazionale: peggioramento della bilancia dei pagamenti, aumento dell'indice dei prezzi al consumo (*Consumer Price Index*, CPI) e riduzione degli aiuti alimentari. Nel secondo caso, invece, ci si riferisce al peggioramento delle condizioni di vita di coloro che si collocano al di sotto della soglia di povertà e all'aumento del numero assoluto degli stessi: tra l'altro, le conseguenze negative non si sono manifestate esclusivamente in termini di povertà di reddito (*income-poverty*), ma - conformemente a una definizione ampia del concetto - hanno riguardato anche altre dimensioni del fenomeno, come la sicurezza alimentare, la salute e l'educazione primaria. In più, non va dimenticato che a livello politico l'effetto diretto dell'aumento del costo del cibo si è tradotto in un forte malcontento sociale, esploso nelle cosiddette "rivolte del pane" che si sono verificate in quasi quaranta paesi.

Prima di analizzare nel dettaglio le conseguenze della crisi, si deve fare una considerazione di carattere generale: anche se si possono riscontrare dei *trend* comuni a più paesi, bisogna tener presente la specificità dei singoli contesti nazionali, che ha fatto sì che alcuni PVS fossero più colpiti di altri³¹. Infatti, non sempre i prezzi internazionali si sono riflessi proporzionalmente in quelli domestici: è ovvio che la portata della trasmissione sia il fattore maggiormente rilevante per i singoli Stati, dato che sono i prezzi domestici - e non quelli mondiali - ad avere un impatto sul benessere della popolazione nazionale³². Ciò non è sempre avvenuto in maniera proporzionale, soprattutto grazie ai movimenti dei tassi di cambio e alle politiche interne adottate proprio per questo scopo. Ad esempio, uno studio di David Dawe ha analizzato la portata della trasmissione dei prezzi del riso dai mercati mondiali a quelli domestici, prendendo in considerazione sette paesi asiatici (Bangladesh, Cina, Filippine, India, Indonesia, Thailandia e Vietnam): i dati evidenziano che, in media, alla fine del 2007 l'incremento dei prezzi interni del riso (espressi in termini reali) fosse pari a un terzo dell'aumento dei prezzi mondiali, espressi in dollari statunitensi³³.

³¹ Tra i fattori da prendere in considerazione per spiegare le differenze tra paesi possiamo citare: il livello iniziale di povertà; la percentuale del *budget* familiare speso nell'acquisto di alimenti; la quantità di autoconsumo rispetto agli acquisti effettuati sui mercati; gli effetti dell'incremento dei prezzi sui salari dei lavoratori; i provvedimenti politici adottati e la portata della trasmissione dai prezzi internazionali a quelli interni.

³² Inoltre, è necessario considerare l'entità della trasmissione per comprendere le risposte in termini di aggiustamenti attuati dai produttori e dai consumatori: si può ridurre il consumo e incrementare la produzione solo se si assume che i cambiamenti nei prezzi mondiali si traducano in cambiamenti nei prezzi domestici. Ovviamente non è detto che le risposte della domanda e dell'offerta siano proporzionali al cambiamento dei prezzi - poiché esse potrebbero anche essere poco elastiche - ma se non c'è trasmissione allora non ci sarà neanche una risposta.

³³ Si veda: Dawe (2008).

Le analisi condotte sui mercati africani e su quelli latino-americani giungono alla stessa conclusione: ad esempio, tra il 2003 e il 2007, a fronte di un incremento mondiale del prezzo del frumento del 91% (in dollari reali), in Cile e in Argentina l'aumento dei prezzi è stato, rispettivamente, del 50% e del 68%³⁴. Però, anche se alcuni paesi sono riusciti a mitigare l'impatto dell'incremento dei prezzi mondiali per un certo periodo di tempo, non sono riusciti a contrastare efficacemente l'impennata che si è avuta tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008.

a) L'impatto macroeconomico: il peggioramento della bilancia dei pagamenti, l'aumento dell'inflazione e la riduzione degli aiuti

Come è stato sottolineato dalla Banca Mondiale, i PVS hanno affrontato l'incremento dei prezzi del cibo e dell'energia in un contesto macroeconomico decisamente fragile, che ne ha compromesso le capacità di risposta e limitato gli strumenti economici a disposizione: guardando da una prospettiva più ampia, ciò è dovuto al fatto che immediatamente dopo la crisi alimentare ed energetica si sono cominciate a manifestare le conseguenze negative di quella economico/finanziaria. Dato che, a differenza di molte crisi precedenti, quella attuale sta colpendo praticamente tutte le regioni del mondo più o meno simultaneamente, i PVS hanno una minore capacità di manovra per sostenere le loro già precarie condizioni economiche. Alla fine, i paesi a basso reddito – e soprattutto quelli con un limitato accesso ai mercati finanziari – non sono riusciti ad assorbire gli aumenti dei prezzi senza delle sostanziali riduzioni nei consumi, negli investimenti, nelle importazioni, nelle riserve monetarie e senza un consistente aumento della spesa pubblica, dovuto alla riduzione delle tasse sui consumi e delle tariffe all'importazione, oltre all'incremento dei sussidi e dei trasferimenti pubblici. Secondo il Fondo Monetario Internazionale (FMI), in media, i costi fiscali di questi provvedimenti sono stati molto alti (circa l'1% del PIL), soprattutto se si considera che l'aumento della spesa pubblica è stato contemporaneo all'aumento del costo delle importazioni³⁵.

L'impatto macroeconomico si è tradotto quasi ovunque in un aumento della pressione inflazionistica: secondo la Banca Mondiale, all'inizio del 2008 l'inflazione mediana nei paesi non appartenenti all'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) è cresciuta di una percentuale compresa tra il 3,9% e il 7,6%³⁶. Secondo il Fondo Monetario Internazionale – che ha considerato in maniera specifica la situazione di quei paesi a basso e medio reddito eleggibili

³⁴ Si veda: FAO (2008), *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*.

³⁵ Si veda: FMI (2008). In più, l'incremento dei prezzi ha determinato anche una sostanziale redistribuzione del reddito dai consumatori ai produttori, sia all'interno dei singoli paesi, sia tra paesi importatori e paesi esportatori: questo processo è stato più marcato per il mercato dell'energia, ma si è verificato anche per quello alimentare, soprattutto a livello interno.

³⁶ Si veda: FMI (2008).

per il programma *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) - nel 2008 l'inflazione mediana era pari al 12,7%³⁷. Bisogna considerare che il tasso percentuale non riflette solo la dinamica inflazionistica, ma anche i provvedimenti politici adottati dai governi per contrastarla, che spaziano da politiche monetarie e fiscali restrittive a interventi in specifici mercati (ad esempio, il controllo dei prezzi, i sussidi ai consumatori, ecc.): il fatto che molte autorità monetarie abbiano alzato i tassi di interesse nonostante gli effetti avversi sulla produzione è segno che i paesi stessero affrontando una significativa pressione al rialzo. Senza la politiche adottate, probabilmente l'inflazione sarebbe stata ancora più alta di quanto osservato³⁸.

Inoltre, in molte regioni, l'inflazione dei prezzi alimentari è stata più alta dell'inflazione aggregata: ciò è avvenuto anche in Europa e in Asia centrale, dove nel 2007 l'inflazione complessiva era pari al 10% e quella degli alimenti al 15% (nel 2006 i valori erano pari, rispettivamente, al 6% e al 6,4%)³⁹. Nei PVS questo fenomeno è stato più marcato: i cambiamenti nella componente alimentare del CPI sono stati nettamente superiori a quelli dell'indice stesso (+12% tra gennaio 2007 e gennaio 2008 e +13,5% tra febbraio 2007 e febbraio 2008, a fronte di un valore di 5,4% in entrambi i periodi nei paesi industrializzati)⁴⁰. Ciò è probabilmente imputabile al fatto che nei PVS il peso delle derrate alimentari nell'indice dei prezzi al consumo è superiore rispetto a quello dei paesi ad alto reddito (45% nei 20 paesi a più basso reddito contro il 16% nei 20 paesi a più alto reddito)⁴¹.

La crisi ha avuto degli effetti pure in termini di ragioni di scambio, anche se questi sono stati generalmente mitigati dall'aumento dei prezzi delle *commodity* non alimentari: ciò ha aiutato i paesi esportatori di petrolio. Con l'impennata dei prezzi, anche i paesi esportatori di prodotti alimentari avrebbero potuto migliorare la propria posizione commerciale, ma alcuni di essi non hanno colto l'opportunità, perché hanno bandito le esportazioni per proteggere i consumatori interni. Quindi, nel complesso, l'impatto sulla bilancia dei pagamenti è stato negativo, pur variando a seconda di molti fattori, come il grado di dipendenza dalle importazioni e il livello delle riserve di valuta estera. Secondo le stime del Fondo, tra gennaio 2007 e luglio 2008 l'effetto avverso sulla bilancia dei pagamenti dei PVS è stato quasi pari al 2% del PIL del 2007, con un'intensificazione dello *shock* all'inizio dell'estate 2008⁴². I conti correnti si sono deteriorati soprattutto nei paesi dell'Africa sub-

³⁷ Si veda: FMI (2008). Il *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) è un programma con cui il Fondo concede prestiti a basso tasso di interesse ai paesi più poveri.

³⁸ Le stime citate risalgono a settembre 2008, e a quella data si prevedeva una forte accelerazione nell'inflazione, evidenziata nelle proiezioni per la fine dell'anno: poi lo scoppio della crisi finanziaria ha contribuito a ridurre notevolmente il *trend* di crescita dei prezzi.

³⁹ Si veda: The World Bank (2008), *Rising Food and Fuel Prices: Addressing the Risks to Future Generations*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Si veda: FAO (2008), *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*. Inoltre, nei PVS il cibo consumato subisce meno trasformazioni e quindi l'incremento negli alimenti di base contribuisce relativamente di più all'aumento dei prezzi del prodotto finale.

⁴² Si veda: FMI (2008).

sahariana, rendendo particolarmente grave la situazione di quei paesi che già presentavano un alto deficit commerciale, come Gambia, Liberia, Mauritania, Niger e Zimbabwe⁴³.

La FAO ha stimato che alla fine del 2008 i paesi più vulnerabili dal punto di vista economico - ossia quelli appartenenti alle categorie dei *Least Developed Country* e dei *Low-Income Food-Deficit Country*⁴⁴ - abbiano pagato il loro *annual food import basket* quattro volte di più rispetto a quanto lo pagavano nel 2000. Secondo questi dati, nel 2007 il costo globale delle importazioni di derrate alimentari ha raggiunto la cifra di 812 miliardi di dollari, il 29% in più dell'anno precedente⁴⁵: nel 2008 le importazioni sono costate 1.045 miliardi di dollari (+26% rispetto al 2007)⁴⁶. Ciò è particolarmente rilevante se si considera che negli ultimi decenni questo gruppo di paesi è diventato sempre più dipendente dalle importazioni di alimenti, registrando una netta inversione di tendenza rispetto a quanto accadeva in passato: nei primi anni '60 i *Least Developed Country* registravano un *food-trade* surplus pari a 7 miliardi di dollari. Nel 2007 il deficit aveva raggiunto i 28 miliardi di dollari, 4 in più rispetto all'anno precedente⁴⁷.

Un'altra delle questioni da considerare nell'analisi macroeconomica è quella degli aiuti internazionali: generalmente i paesi a basso reddito non dispongono di *safety net*⁴⁸ funzionanti per affrontare adeguatamente gli *shock* economici, ma si affidano prevalentemente al supporto esterno; durante la crisi, l'assistenza non è stata sufficiente a compensare le perdite causate dai più alti costi dell'import.

In più, si deve anche considerare che negli ultimi vent'anni gli aiuti alimentari sono rimasti stagnanti o si sono ridotti: secondo lo *United States Department of Agriculture* (USDA), tra il 1990 e il 2005 il volume di aiuti ricevuti dai 70 paesi a più basso reddito è sceso costantemente del 2% all'anno⁴⁹. Il problema sta nel fatto che gli aiuti diminuiscono se i prezzi salgono, perché i donatori - a cominciare dal maggiore, gli Stati Uniti - fissano un *budget* annuale per l'allocazione degli aiuti: se i prezzi dei prodotti aumentano il volume delle derrate si riduce.

⁴³ Si veda: von Braun (2007).

⁴⁴ Secondo la FAO, i paesi attualmente compresi nella lista dei *Low-Income Food-Deficit Country* sono 82.

⁴⁵ Si veda: FAO (2008), *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*.

⁴⁶ Si veda: FAO (2008), *Food Outlook*, giugno.

⁴⁷ Si veda: Feyder (2009). I soli paesi africani attualmente importano il 45% del grano e l'84% del riso che consumano, mentre fino al 1988 erano esportatori netti di entrambi i prodotti. Si veda: UNCTAD (2009).

⁴⁸ Il termine *safety net* indica vari tipi di programmi volti ad assistere i gruppi sociali più vulnerabili durante i periodi di crisi economica: ad esempio, i programmi di distribuzione di alimenti, i pasti scolastici (*school feeding*) e i trasferimenti finanziari generali o mirati.

⁴⁹ Si veda: Rosen, Shapouri, Quanbeck e Meade (2008).

b) L'impatto microeconomico: le conseguenze dell'aumento dei prezzi sul benessere delle famiglie

Il secondo livello di analisi si focalizza sul benessere degli individui e sul tasso di povertà globale. Avendo caratterizzato le famiglie a seconda della loro posizione rispetto al mercato, l'impatto complessivo della crisi alimentare può essere disaggregato in due componenti: l'impatto sui produttori (*net food seller*) e quello sui consumatori (*net food buyer*). Assumendo che i prezzi internazionali si siano almeno in parte trasmessi ai prezzi interni, i produttori avrebbero senza dubbio potuto beneficiare dell'aumento. Però, analogamente a quanto avvenuto a livello nazionale, i vantaggi sono stati inferiori a quanto ci si potesse aspettare. In primo luogo, affinché ci potesse essere un ampio effetto benefico in termini economici, sarebbe stato necessario che gli incentivi dati dai prezzi si fossero tradotti velocemente in incrementi della produttività, e ciò non si è verificato ovunque. Infatti, l'aumento globale della produzione agricola che si è registrato nel 2007 e nel 2008 si è concentrato prevalentemente nei paesi sviluppati, lasciando al margine gran parte dei paesi in via di sviluppo: la risposta produttiva degli agricoltori dei PVS è stata contenuta nel 2007 e praticamente nulla nel 2008 (0,9% di crescita dell'output di cereali nei PVS a fronte dell'11% nei paesi sviluppati)⁵⁰. Il fatto che i costi degli input agricoli - come i fertilizzanti, le sementi e l'energia - siano triplicati in pochi mesi ha reso particolarmente difficoltoso per gli agricoltori dei PVS incrementare la propria produzione. In secondo luogo, i provvedimenti politici adottati dai governi hanno ostacolato il processo di trasmissione dei prezzi, vanificandone i potenziali benefici. In più, secondo le analisi dell'IFAD, in molti paesi i prezzi al consumo sono cresciuti più che i prezzi alla produzione. Il risultato è stato che i piccoli agricoltori sono stati oppressi da prezzi più alti degli input e prezzi stagnanti dell'output⁵¹.

In generale, gli studi sugli impatti della crisi sono numerosi e a volte giungono a conclusioni opposte, soprattutto nell'individuazione delle categorie maggiormente colpite: anche in questo caso bisogna partire dal presupposto che gli effetti differiscono a seconda dei paesi e dei prodotti

⁵⁰ In realtà, se si escludono Cina, India e Brasile, la produzione agricola nei PVS nel periodo considerato si è ridotta dello 0,9%. Si veda: FAO (2008), *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*.

⁵¹ Un discorso a parte deve essere fatto per quelli che la FAO definisce "agricoltori specializzati", ossia coloro che ricavano almeno il 75% del proprio reddito dall'agricoltura: le analisi effettuate evidenziano che, in un contesto di prezzi in crescita, questo sottogruppo della popolazione rurale tende a guadagnare in ogni caso (o comunque a perdere meno degli altri). La questione conduce al tema dell'accesso agli *asset* produttivi, che gioca un ruolo rilevante nello spiegare la differenziazione dell'impatto dei prezzi. Infatti, considerare questo aspetto permette di capire perché, con la crisi, il Vietnam ha subito danni più contenuti rispetto a quelli del Bangladesh, nonostante il fatto che in entrambi i paesi l'alimento base della dieta quotidiana sia il riso: in Vietnam l'accesso alla terra è abbastanza egualitario e gli "agricoltori specializzati" rappresentano una larga fetta della popolazione rurale. Sono pochi però i paesi nei quali la maggioranza della popolazione rurale è composta da "agricoltori specializzati": generalmente gli abitanti dei PVS vivono di piccola agricoltura e spendono circa tre quarti dei propri guadagni nell'acquisto di cibo. Si veda: FAO (2008), *The State of Food Insecurity in the World 2008*.

considerati, perché le variabili sono tante. Ad esempio, coloro che spendono buona parte del proprio reddito in prodotti commerciati nei mercati internazionali (come frumento, riso e mais) hanno sofferto maggiormente dell'aumento dei prezzi: questo è il caso dei poveri urbani, di solito più collegati ai circuiti commerciali mondiali. Al contrario, le famiglie la cui dieta si basa essenzialmente su alimenti prodotti a livello locale sono state meno penalizzate: questo è il caso della maggioranza degli abitanti del Ghana, che sono relativamente isolati dal contesto internazionale, perché buona parte della loro dieta si basa su alimenti prodotti localmente. Però, se anche i prezzi di questi beni dovessero salire a causa dell'aumento della domanda, allora la loro relativa "protezione" verrebbe meno.

Secondo lo studio sul continente asiatico effettuato da Maros Ivanic e Will Martin, le persone più colpite sono state coloro che vivono in un ambiente urbano, perché un buon numero di poveri rurali produce gli alimenti che poi consuma⁵². Della stessa opinione è il Fondo Monetario Internazionale⁵³. Invece, l'analisi di Milan Brahmabhatt e Luc Christiaensen (2008) – condotta nella regione del Sud-Est asiatico - giunge a un risultato opposto, perché mostra che gli effetti negativi si sono concentrati soprattutto nelle aree rurali, a causa della forte dipendenza di alcune fasce della popolazione dal consumo di riso: ad esempio, in Indonesia, il 76% delle persone che si collocano al di sotto della soglia di povertà rientra nella categoria di *net food buyer*.

Secondo un'analisi empirica della FAO - contenuta nel nuovo rapporto *The State of Food Insecurity in the World 2008* - le categorie di persone più colpite dalla crisi sono i poveri urbani e le famiglie rurali che hanno una donna come capofamiglia: ciò si spiega perché le donne tendono a spendere una parte maggiore del proprio reddito nell'acquisto di cibo rispetto a quello speso dalle famiglie a guida maschile. Inoltre, le donne incontrano maggiori difficoltà nell'ottenere gli input e i servizi necessari per incrementare la produttività agricola, come l'accesso al credito: ciò ha impedito che approfittassero in maniera adeguata dell'opportunità fornita dall'aumento dei prezzi⁵⁴. In più vale anche la seguente considerazione di carattere generale: l'estrema povertà è un fenomeno che si sta "femminilizzando" sempre di più. Se la crisi colpisce i più poveri, e se i più poveri sono soprattutto di sesso femminile, allora è evidente come la disparità di genere si manifesti anche in questo frangente.

La FAO ha effettuato un'altra simulazione sull'incremento dei prezzi, stimando l'impatto di un aumento del 10% del costo di un prodotto alimentare di base sulle aree rurali e urbane, illustrato nel grafico che segue⁵⁵.

⁵² Si veda: Ivanic e Martin (2008).

⁵³ Si veda: FMI (2008).

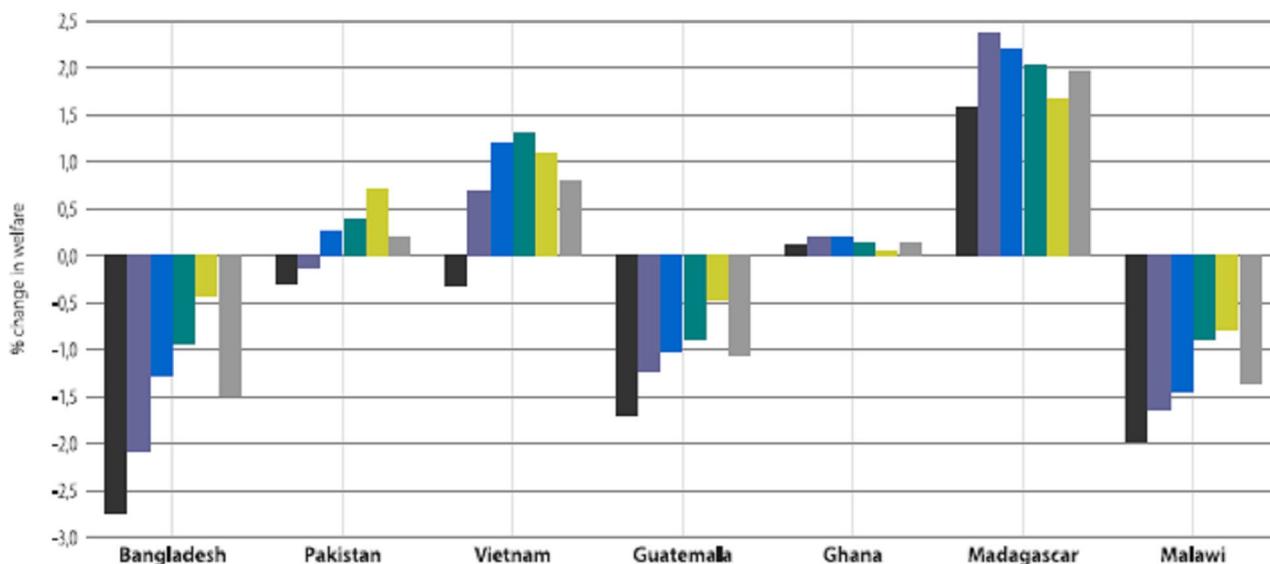
⁵⁴ Si veda: FAO (2008), *The State of Food Insecurity in the World 2008*.

⁵⁵ Il grafico stima l'effetto dell'aumento del 10% del prezzo di una *commodity* sulle famiglie urbane e rurali, utilizzando il *database* del progetto RIGA (*Rural Income Generating Activities*). L'effetto finale sul benessere delle famiglie

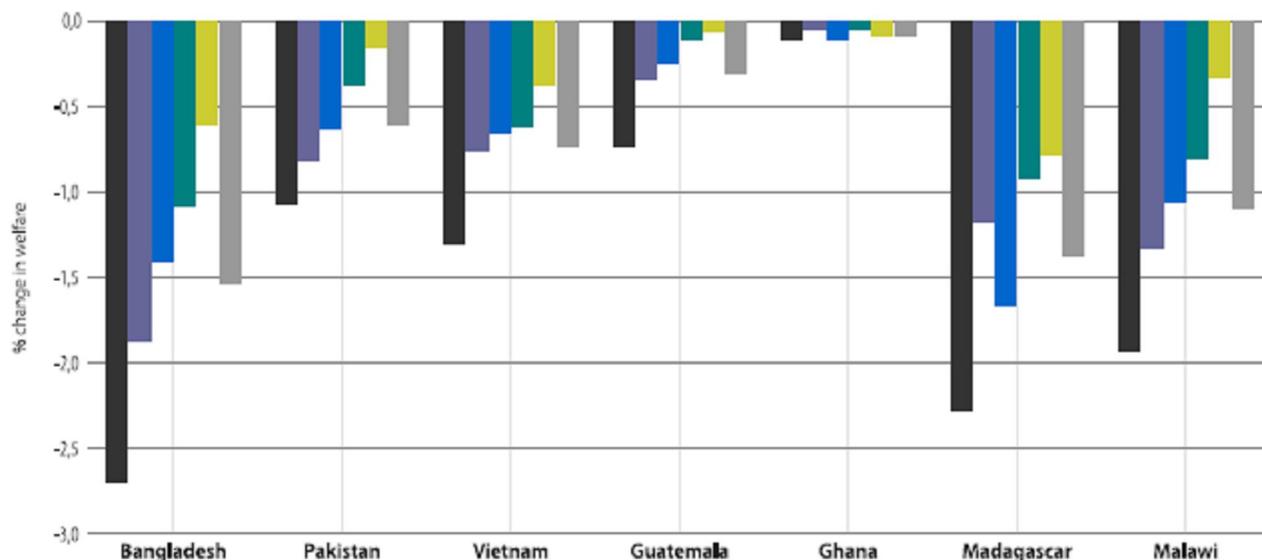
Percentuale di guadagno/perdita di benessere dovuto al 10% di aumento del prezzo di un prodotto alimentare di base

Fonte: RIGA (2008)

Ambito rurale



Ambito urbano



Nota: le barre verticali rappresentano la popolazione divisa in quintili medi sulla base del reddito, dal più povero al più ricco (da sinistra a destra).

dipende dalla loro posizione rispetto ai mercati. Per quantificare il cambiamento nel benessere si utilizza il concetto di variazione compensativa, che è il trasferimento di reddito/monetario necessario per far sì che la famiglia ritorni alla posizione iniziale prima dello *shock*, espresso come percentuale del livello iniziale della spesa totale in consumo. Fonte: FAO (2008), *The State of Food Insecurity in the World 2008*.

Le conclusioni che emergono dal grafico sono le seguenti: primo, in tutti i paesi considerati i consumatori che vivono nelle aree urbane subiscono delle perdite; secondo, l'impatto sulle aree rurali è più diversificato, poiché dipende dalla posizione delle famiglie rispetto ai mercati; terzo, come è facilmente intuibile, in entrambe le aree sono i più poveri tra i poveri a essere maggiormente colpiti⁵⁶.

Ad esempio, in Bangladesh, l'incremento del prezzo del riso colpisce sia la popolazione rurale sia quella urbana: in media, l'impatto è di magnitudine pari all'1,5% del rispettivo livello iniziale di spesa. Ma, in entrambe le aree, il 20% più povero della popolazione è colpito in misura maggiore (2,7%). Anche in quei paesi nei quali le famiglie rurali guadagnano (come Pakistan e Vietnam), il quintile più povero della popolazione subisce comunque delle perdite: ad esempio, in Vietnam, le famiglie rurali incrementano in media il loro benessere dello 0,8%, ma il quintile più povero perde lo 0,3%⁵⁷.

Le conseguenze generali della crisi sulla sicurezza alimentare sono state disastrose: riduzione nel consumo e aumento della denutrizione. Sono molte le famiglie che sono state costrette a diminuire la quantità di cibo consumata quotidianamente e quelle che hanno dovuto ripiegare su una dieta meno diversificata e su alimenti più economici, rinunciando a quelli maggiormente costosi (e proteici): ciò avrà delle serie conseguenze di lungo periodo, compromettendo soprattutto le capacità di sviluppo fisico e cognitivo dei bambini nati durante la crisi⁵⁸. Inoltre, un'inadeguata nutrizione incrementa la mortalità, dato che un fisico malnutrito è maggiormente vulnerabile alle malattie. Un altro degli effetti indiretti della crisi è che molte famiglie sono state costrette a cercare delle fonti addizionali di reddito e a tagliare le spese da esse repute "superflue", come quelle per l'educazione e la salute; anche in questo caso le conseguenze dei sacrifici emergeranno nel lungo periodo, ponendo una seria ipoteca sulle possibilità di uscire dalla povertà. Tutte queste considerazioni sono supportate dall'evidenza riscontrata durante le crisi passate: ad esempio, in Indonesia, la crisi finanziaria del 1997/1998 ha aumentato del 3% la mortalità infantile e ridotto la frequenza scolastica dei bambini tra i 7 e i 12 anni di una percentuale compresa tra il 6% e il 12%

⁵⁶ Il punto in questione viene evidenziato anche dalla seguente analisi condotta dallo USDA, che ha stimato l'impatto sul *budget* dei consumatori di un ipotetico aumento del 50% nel prezzo dei principali prodotti alimentari, assumendo che i prezzi internazionali si siano trasmessi per il 60% a quelli al dettaglio. Considerata l'intensità della crisi, l'ipotesi di un aumento del 50% dei prezzi dei principali prodotti alimentari è più che plausibile. In questo caso, l'incremento dei prezzi colpisce maggiormente i più poveri, perché si traduce in una spesa addizionale nell'acquisto di alimenti pari all'1% per i consumatori ad alto reddito e del 10% per quelli a basso reddito. Infatti, un aumento del 50% nei prezzi fa sì che il consumatore ad alto reddito sia costretto ad affrontare una spesa addizionale di 240 \$ (6%), facendo salire la percentuale del reddito speso in cibo dal 10% al 10,6% (meno di un punto percentuale). Invece, per un consumatore a basso reddito, l'incremento del prezzo si traduce in una spesa addizionale di 84 \$ (21%), facendo salire la percentuale di reddito speso in cibo dal 50% al 60%. Si veda: Trostle (2008).

⁵⁷ Si veda: FAO (2008), *The State of Food Insecurity in the World 2008*.

⁵⁸ Questi riscontreranno delle carenze di specifici elementi nutritivi, come il ferro e la vitamina A, che li danneggeranno nella vita adulta, ad esempio in termini di perdita di produttività lavorativa.

del totale⁵⁹. La crisi, inoltre, oltre ad aver avuto importanti conseguenze sulla sicurezza alimentare, ha fatto aumentare anche il tasso di povertà globale, come illustrato dalle prime stime rese note dalla Banca Mondiale⁶⁰. In soli due anni l'*Headcount Poverty Index*⁶¹ ha registrato un aumento medio del 3% (nello specifico, +3,6% per la povertà urbana e +2,5% per quella rurale)⁶². Tradotte le percentuali in termini numerici, ciò significa che il numero assoluto di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà è aumentato di un numero compreso tra i 73 e i 105 milioni – “pari a sette anni di mancati progressi nella lotta alla povertà”⁶³ - dove la soglia più alta e quella più bassa dipendono da come e quanto l’incremento dei prezzi internazionali si sia trasmesso ai prezzi interni⁶⁴. Del numero totale di “nuovi” poveri, circa 30 milioni di persone si collocano nel solo continente africano⁶⁵.

Va detto che le stime si modificano con il passare del tempo: a febbraio 2009, la Banca Mondiale stimava che i “nuovi” poveri fossero molti di più, tra i 130 e i 155 milioni di persone⁶⁶, che si aggiungono al miliardo e 400 milioni di persone che già vivevano al di sotto della soglia di povertà estrema (1,25 \$ al giorno). Inoltre, secondo i dati più recenti della Banca, solo nel 2009 almeno altri 90 milioni di persone scenderanno al di sotto della soglia di povertà a causa della crisi economica⁶⁷.

4) La crisi alimentare è veramente finita?

Secondo i dati resi noti dalla FAO a giugno 2009, per la prima volta nella storia dell’umanità più di un miliardo di persone, pari a circa un sesto della popolazione mondiale, soffre di insicurezza alimentare. Come si è detto, il rapido aumento della fame nel mondo (da 848 milioni nel 2003-05 a 1 miliardo e 20 milioni di persone a giugno 2009) è stato provocato dalla crisi alimentare, da quella energetica e da quella economica, che ha ovviamente aggravato la situazione, amplificando il rischio di una diffusa crisi umanitaria.

⁵⁹ Si veda: The World Bank, *Rising Food and Fuel Prices: Addressing the Risks to Future Generations*. La situazione si aggrava ancora di più se si considera il fatto che la spesa pubblica nei settori sociali (educazione e sanità) tende a essere pro-ciclica: i governi espandono le spese sociali nei periodi di crescita economica e le contraggono durante le recessioni.

⁶⁰ Nello studio che è alla base dei dati, gli economisti Ivanic e Martin hanno effettuato una simulazione degli effetti dell’aumento dei prezzi che si è avuto tra il 2005 e il 2007, utilizzando come riferimento il *database* della FAO. Si veda: Ivanic e Martin (2008).

⁶¹ L'*Headcount Poverty Index* (HPI) misura la diffusione della povertà. È calcolato come rapporto tra il numero di individui (P) con un reddito (o consumo) al di sotto di una data soglia di povertà e il numero totale di individui considerati (N). $HPI = P/N$.

⁶² Si veda: Ivanic e Martin (2008).

⁶³ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁴ Si veda: The World Bank, *Double Jeopardy: Responding to high food and fuel prices*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Si veda: www.worldbank.org/html/extdr/foodprices

⁶⁷ Si veda: <http://www.worldbank.org/html/extdr/financialcrisis/>

La crisi economica ha rallentato la crescita e incrementato la disoccupazione in tutto il mondo, colpendo sia i paesi industrializzati sia i PVS, dato che, in un contesto globalizzato, l'interdipendenza dei sistemi economici fa sì che sia praticamente impossibile rimanere immuni al contagio: anche se la crisi ha avuto origine nei paesi avanzati, i numerosi canali di trasmissione che legano le economie industrializzate con quelle in via di sviluppo hanno fatto sì che anche quest'ultime ne subissero le ricadute. È soprattutto la recessione che stanno sperimentando i paesi industrializzati a determinare una riduzione della crescita economica nei PVS, tramite la diminuzione delle importazioni, degli investimenti diretti esteri, degli aiuti allo sviluppo e delle rimesse degli emigrati⁶⁸.

A livello microeconomico, la riduzione della crescita si traduce in una contrazione delle opportunità di impiego e della capacità di accesso ai beni e ai servizi, e soprattutto della capacità di accesso al cibo. Ciò diventa ancora più preoccupante nel momento in cui si considerano le attuali dinamiche dei prezzi alimentari. Questi, infatti, anche se sono scesi, si mantengono ancora al di sopra delle loro medie di lungo periodo, creando il sospetto che questa situazione possa diventare permanente e minacciare il benessere futuro. Il cibo, infatti, non è come la maggior parte degli altri prodotti, a cui bene o male si può rinunciare: è il più basilico dei bisogni umani, essenziale per la sopravvivenza. Come precedentemente sottolineato, a partire dall'estate 2008 i prezzi internazionali delle derrate hanno cominciato a ridursi. A livello aggregato il FAO *Food Price Index* (FFPI) è sceso da un valore di 219 a giugno 2008 fino a quello di 188 a settembre dello stesso anno. A ottobre è sceso di altri 24 punti, fino a raggiungere il livello più basso registrato dall'agosto 2007 in poi⁶⁹.

I dati evidenziano la discesa dei prezzi degli alimenti, ma anche la scarsa probabilità che essi possano ridursi fino a tornare ai livelli precedenti all'aumento: ad esempio, a ottobre 2008, il FFPI valeva il 6% in meno rispetto a ottobre 2007, misurando però sempre il 28% in più rispetto a ottobre del 2006. Secondo la FAO, alla fine del 2008 i principali beni alimentari costavano in media il 24% in più (in termini reali) rispetto al 2006 e il 33% in più rispetto al 2005⁷⁰. I dati della Banca

⁶⁸ I PVS possono essere colpiti sia nel settore finanziario sia nell'economia reale. Nel primo caso, si fa riferimento agli effetti di *spillover* sui mercati azionari e sui sistemi bancari, effetti che dipendono dalla quantità di *asset* contaminati dai mutui *subprime*. Al momento, non sembra che le istituzioni dei PVS siano coinvolte in misura rilevante. Però, la minaccia indiretta passa attraverso i crolli nel prezzo degli immobili e nei mercati azionari, registratisi in quei PVS con dei mercati finanziari relativamente sviluppati (Brasile, Filippine, India, Nigeria, Pakistan, Sud Africa e Thailandia). Inoltre, dove è avvenuto, il ritiro dei capitali stranieri ha provocato forti cadute del tasso di cambio, causando problemi per i governi e le imprese con debiti denominati in valuta straniera.

⁶⁹ Si veda: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/>

⁷⁰ Si veda: <http://www.fao.org/news/story/en/item/20568/icode/> L'*Agricultural Outlook* elaborato dalla FAO e dall'OCSE ha comparato le medie stimate tra il 2008 e il 2017 con quelle del periodo compreso tra il 1998 e il 2007: ne risulta che i prezzi della carne bovina e suina saranno più alti del 20%, quelli dello zucchero del 30%, quelli del mais e del grano di una percentuale compresa tra il 40% e il 60%. Si veda: OCSE-FAO (2008).

Mondiale mostrano che il mais costa ancora il 50% in più rispetto al prezzo medio che aveva tra il 2003 e il 2006 e il riso il 100% in più⁷¹.

Ciò è dovuto al fatto che vi sono fattori di carattere permanente che stanno contribuendo a rallentare il declino dei prezzi, come la crescita della domanda legata allo sviluppo economico dei paesi emergenti e la crescita del mercato dei biocarburanti: inoltre, la presenza di questi fattori rende estremamente probabile che si verifichino altri picchi dei prezzi, analogamente a quanto accaduto nel 2008. Anche l'UNCTAD è concorde nell'affermare che in molte regioni del mondo – e specialmente in Africa - i prezzi rimangono alti perché i fattori strutturali alla base della crisi non sono stati ancora risolti⁷². Inoltre, a differenza di quanto sta avvenendo nei mercati internazionali, in molti PVS i prezzi interni non sono scesi affatto, o stanno scendendo molto più lentamente rispetto ai prezzi mondiali: ciò è particolarmente vero per la categoria dei *Low-Income Food Deficit Country* (LIFDC). Secondo un nuovo *database* elaborato dalla FAO per monitorare la situazione interna dei LIFDC, su 790 quotazioni (nominali, in valuta locale) delle *commodity* in esso ricomprese, nel 78% dei casi i prezzi sono più alti rispetto a un anno fa: nel 17% dei casi registrano addirittura un'altezza record⁷³. Si può fare lo stesso discorso per alcuni paesi asiatici e centro-americani, anche se è la situazione dell'Africa sub-sahariana a essere particolarmente drammatica: in tutti i paesi africani inclusi nel *database* i prezzi interi del riso sono più alti rispetto a un anno fa.

5) Come garantire la sicurezza alimentare? Proposte e soluzioni adottate

La crisi alimentare ha danneggiato un ampio numero di paesi e persone, riportando al centro dell'attenzione pubblica il problema della fame: ciò ha fatto sì che la FAO convocasse una Conferenza internazionale per discutere su come porre fine all'emergenza. In realtà, secondo molti commentatori, i risultati del *summit* sono stati deludenti⁷⁴, dato che i capi di Stato e di governo dei 183 paesi presenti sono riusciti solamente a raggiungere un accordo sugli aiuti economici da destinare all'emergenza immediata, mentre non sono stati in grado di elaborare una strategia condivisa sui temi più controversi, come la produzione di biocarburanti e la conclusione del *round* negoziale di Doha per la liberalizzazione del settore agricolo⁷⁵. Inoltre, bisogna rilevare che, come spesso succede, non tutti i fondi promessi (12,3 miliardi di dollari) sono stati effettivamente versati;

⁷¹ Si veda: <http://www.worldbank.org/html/extdr/foodprices/bankinitiatives.htm>

⁷² Si veda: UNCTAD (2009).

⁷³ Si veda: FAO (2009).

⁷⁴ Si veda: <http://www.repubblica.it/2008/06/sezioni/esteri/vertice-fao/bozza-finale/bozza-finale.html>

⁷⁵ Le dichiarazioni finali della Conferenza di alto livello sulla sicurezza alimentare sono reperibili nel seguente indirizzo web: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/declaration-E.pdf

lo scoppio della crisi finanziaria ha reso ancora più improbabile che ciò si verifichi nell'immediato futuro, soprattutto dopo che i prezzi del cibo hanno cominciato a ridursi⁷⁶.

a) A livello nazionale

Le azioni intraprese e le soluzioni proposte durante la crisi hanno visto come protagonisti sia i governi nazionali sia le organizzazioni multilaterali. Alcuni dei provvedimenti presi dai singoli governi sono già stati citati precedentemente in relazione alle cause dell'aumento dei prezzi, poiché hanno fatto sì che la sicurezza alimentare di un paese generasse l'insicurezza di un altro: questo è il caso delle riduzioni e dei blocchi alle esportazioni⁷⁷. Altre azioni, comuni a più paesi, sono state: diminuzione delle tariffe all'importazione, controllo dei prezzi interni, programmi di assistenza e distribuzione alimentare e vari tipi di interventi fiscali e amministrativi.

Con l'eccezione dei provvedimenti adottati per favorire le importazioni, le altre misure hanno suscitato un po' di critiche da parte delle istituzioni finanziarie multilaterali, dato che hanno indebolito il sistema commerciale internazionale. La stessa conclusione del *Doha Round* – i cui negoziati erano ripresi nell'estate 2008 – è in parte fallita a causa della crisi alimentare⁷⁸. In relazione a questi due ultimi aspetti, va però fatta la seguente considerazione: in assenza di una soluzione multilaterale credibile, non è poi così sorprendente che ciascun paese persegua ciò che ritiene essere il meglio per se stesso, anche se come risultato il resto del mondo sta peggio.

Con la crisi si è anche parlato di un cambiamento nel paradigma delle politiche agricole nazionali⁷⁹: infatti, l'aumento dei prezzi è stato preso come “spunto” da analisti e commentatori per aprire un dibattito su un'altra questione, mettendo in discussione i modelli agricoli e commerciali adottati finora. È stato sostenuto che l'impatto della crisi sia stato così forte a causa dell'implementazione dei provvedimenti basati sul *Washington Consensus*⁸⁰, perché i paesi avrebbero rinunciato

⁷⁶ Si veda: Oxfam International, *World must learn lessons from food price crisis*, Press release, 15 ottobre 2008.

⁷⁷ Circa il 45% dei PVS ha ridotto le tariffe all'importazione o le tasse sui consumi, e più di trenta paesi hanno imposto tasse e restrizioni varie sull'export. Si veda: Ivanic e Martin (2008).

⁷⁸ L'oggetto della discordia che nell'estate 2008 ha bloccato definitivamente il negoziato è stato lo scontro sui “meccanismi di salvaguardia”, in base ai quali ai PVS viene concesso di alzare le barriere tariffarie quando il volume di importazioni di prodotti agricoli e alimentari cresce in modo da minacciare le loro coltivazioni nazionali e incidere sui livelli di vita della popolazione. Di sicuro, dietro lo scontro sulle quote c'è stata l'iperinflazione delle derrate agricole.

⁷⁹ Si veda: Demeke, Pangrazio e Maetz (2008).

⁸⁰ L'espressione *Washington Consensus* è stata coniata nel 1989 dall'economista John Williamson per descrivere un insieme di dieci direttive di politica economica destinate ai paesi che si trovano in uno stato di crisi economica, e che costituiscono un pacchetto di riforme standard indicato da organizzazioni internazionali come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, entrambi aventi sede a Washington. Le dieci direttive sono: una disciplina di politica fiscale volta al pareggio del bilancio; la riduzione della spesa pubblica; la riforma del sistema tributario, volta all'allargamento della base fiscale e all'abbassamento dell'aliquota marginale; tassi di interesse reali moderatamente positivi; tassi di cambio della moneta locale determinati dal mercato; liberalizzazione del commercio e delle importazioni; apertura e liberalizzazione degli investimenti provenienti dall'estero; privatizzazione delle aziende statali; *deregulation*; tutela della proprietà privata.

all'autosufficienza alimentare e fatto affidamento sulla disponibilità di cibo a poco prezzo nei mercati internazionali: la liberalizzazione avrebbe spinto molti Stati a sostituire la produzione di alimenti di base con prodotti a più alto valore destinati all'esportazione, importando i primi dall'esterno⁸¹. La conseguenza sarebbe stata la diminuzione degli incentivi agli investimenti nel settore agricolo, sia da parte dei PVS sia da parte dei donatori.

Altro aspetto connesso alla liberalizzazione dei mercati è la riduzione degli *stock*, cominciata subito dopo la conclusione dell'*Uruguay Round*. “Uno degli argomenti chiave avanzati contro le riserve di grano era che i mercati globali alimentari erano diventati più grandi e meno volatili, cosicché i paesi avrebbero fatto meglio a comprare all'estero, quando necessario, piuttosto che mantenere gli *stock* domestici. Dal momento che alcuni donatori chiave sono anche i maggiori esportatori di cereali, questo consiglio politico potrebbe non essere stato interamente disinteressato”⁸². Ciò è particolarmente vero per i paesi dell'Africa sub-sahariana, che non hanno potuto reagire allo *shock* immettendo sul mercato le riserve alimentari che ogni governo avrebbe dovuto avere per fronteggiare eventuali emergenze, in linea con quanto prescritto dalle Linee Guida del *World Food Programme* (WFP), che raccomandano di stoccare un quantitativo di alimenti pari al 18-20% del consumo interno⁸³.

Comunque, analizzando la questione dal punto di vista delle politiche economiche adottate, è indubbio che la crisi abbia determinato un cambiamento *de facto* di paradigma, spingendo alcuni paesi a intraprendere nuove strade e a scegliere tra una serie di opzioni, dato che quelli che si erano affidati al mercato internazionale sono stati fortemente danneggiati. Tra i provvedimenti più interessanti si possono segnalare i seguenti: il tentativo di “deviare” i normali processi commerciali internazionali, acquistando o affittando terra arabile al di fuori del territorio nazionale per il consumo interno e il passaggio da una strategia di sicurezza alimentare a una di autosufficienza (in ambito nazionale o regionale)⁸⁴. Nel primo caso, alcuni paesi stanno agendo in un'ottica extra-territoriale tramite le grandi corporazioni nazionali, comprando o affittando terra straniera per

⁸¹ Si veda: UNCTAD (2009).

⁸² Si veda: Oxfam International (2009), p. 15.

⁸³ Per evitare problemi del genere in futuro e ridurre la volatilità sui mercati – oltre a ricreare gli *stock* fisici – alcuni esperti hanno avanzato la proposta di inserire nelle politiche di stabilizzazione anche la creazione di “riserve virtuali globali”: le riserve fisiche sarebbero combinate con riserve finanziarie per l'approvvigionamento di cibo, e ciò servirebbe a evitare che si creasse un'altra bolla dei prezzi. L'idea sottostante alla creazione di una riserva globale è quella di dare un segnale ai mercati: secondo gli autori, la sola presenza di una riserva virtuale scoraggerebbe gli speculatori a entrare in questo mercato. Si veda: von Braun J. e M. Torero (2008), *Physical and Virtual Global Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure*.

⁸⁴ I paesi che dubitano di riuscire a conseguire pienamente l'autosufficienza alimentare stanno intensificando i propri sforzi per incrementare la cooperazione regionale e concludere accordi relativi allo scambio di prodotti di base: ciò è particolarmente vero per quei paesi che, avendo problemi simili, hanno proposto soluzioni analoghe, in modo da creare economie di scala.

produrre cibo destinato al consumo domestico⁸⁵. Ad esempio, la sud coreana Daewoo Logistics ha recentemente annunciato di aver negoziato con il governo del Madagascar l'affitto di 3,2 milioni di acri di terra per un periodo di novantanove anni⁸⁶.

Tra il 2006 e il 2008 grandi compagnie giapponesi come Itochu, Asahi, Sumitomo e Mitsubishi hanno acquistato dodici milioni di ettari di terra all'estero per la produzione di cibo e foraggio per il bestiame⁸⁷. Lo stesso stanno facendo i paesi del Golfo, che hanno già costituito un comitato di cooperazione deputato allo scopo (*Gulf Cooperation Council Committee*). Nella corsa all'acquisto, la Cina fa la parte del leone, avendo firmato più di trenta contratti in diverse parti del mondo⁸⁸.

Altri paesi, inclusi la stessa Cina, la Colombia, le Filippine, l'Indonesia, la Malesia e il Senegal hanno risposto alla crisi puntando all'autosufficienza. Ad esempio, le Filippine - il maggior importatore di riso del mondo - mirano a raggiungere il 98% di autosufficienza di questo prodotto entro il 2010. Il Senegal - che importa l'80% del riso che consuma - è stato talmente danneggiato dalla crisi da lanciare un ambizioso piano che mira ad aumentare la produzione di 2,5 volte, facendo diventare autosufficiente il paese.

Per sapere se queste misure rappresentino o meno un cambiamento strutturale nei mercati internazionali delle *commodity* si dovrà certamente aspettare. Quel che è certo è che a livello politico si è cominciato a pensare a una diversa risposta alla seguente domanda: per assicurare la sicurezza alimentare è necessario che i paesi adottino politiche orientate all'autosufficienza? Finora, la risposta più plausibile era quella che emergeva dagli studi sulle carestie del premio Nobel indiano Amartya Sen, secondo il quale la sicurezza alimentare è un concetto distinto dall'autosufficienza, dato che la prima non è determinata da dove il cibo sia prodotto, ma dal fatto che gli individui vi abbiano accesso. Ne è dimostrazione il fatto che, in passato, molte carestie si siano verificate in paesi dove il cibo non mancava di certo⁸⁹.

Lo stesso discorso può essere fatto in relazione alla crisi del 2007/2008: il picco massimo dei prezzi - registrato nei primi mesi del 2008 - si è avuto in concomitanza con la massima produzione di cereali (stagione agricola 2007/2008). Non a caso, la crisi è stata interpretata non solo come il risultato di un'insufficiente disponibilità di alimenti sui mercati, ma anche come quello di prezzi troppo alti in relazione al reddito disponibile delle famiglie. Quindi, come sottolineato anche dalla FAO e dall'OCSE, il problema principale non è la disponibilità di cibo, ma la capacità di accesso a

⁸⁵ Il fenomeno riguarda anche alcune imprese americane ed europee, anche se in questo caso la ricerca della terra è finalizzata più che altro alla produzione di biocarburanti.

⁸⁶ Si veda: Demeke, Pangrazio e Maetz (2008).

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*. Negli ultimi tempi, la Cina sta sviluppando una politica agricola di *outsourcing*: data la popolazione, lo sviluppo industriale e l'emigrazione dalle campagne, il paese sta cercando delle fonti più economiche di produzione di alimenti e foraggio per il bestiame.

⁸⁹ Si veda: Sen (1999).

esso, compromessa da un insufficiente potere d'acquisto: per cui, per garantire la sicurezza alimentare nel lungo periodo, è necessario incrementare i redditi delle fasce più vulnerabili della popolazione⁹⁰.

b) A livello internazionale

Per ciò che concerne la risposta alla crisi da parte delle organizzazioni multilaterali, il primo dato ovvio che emerge è che – nonostante il coordinamento - ciascuna di esse (Banca Mondiale, FAO, IFAD, UNCTAD e WFP) abbia agito in una diversa direzione, conformemente al proprio mandato. Lo stesso si può dire per l'elaborazione di proposte e soluzioni di lungo periodo: al di là degli elementi comuni che necessariamente ricorrono se si tratta di trovare soluzioni di ampio respiro, è chiaro che ciascuna organizzazione abbia enfatizzato l'aspetto che maggiormente le compete. Così, la FAO ha sostenuto con forza la necessità di incrementare la produzione agricola e gli investimenti nel settore, la Banca Mondiale ha posto l'accento sull'importanza delle reti di sicurezza (*safety net*) e sulla concessione di prestiti e donazioni, mentre l'UNCTAD ha puntato soprattutto sugli aspetti commerciali e sulle politiche di sviluppo, sostenendo che “assicurare la sicurezza alimentare è una questione che riguarda il commercio e lo sviluppo così come la produttività agricola”⁹¹. A titolo esemplificativo delle differenze nelle soluzioni proposte, possiamo considerare i seguenti tre tipi di interventi.

In occasione della Conferenza sulla sicurezza alimentare organizzata dalla FAO, il presidente della Banca Mondiale, Robert Zoellick, ha proposto un ampio – e forse per questo irrealizzabile - piano d'azione in dieci punti. Oltre a far appello per ottenere maggiori finanziamenti, il piano prevede: il taglio, da parte degli Stati Uniti e dell'Ue, dei sussidi alla produzione di biocarburanti e l'accelerazione dello sviluppo di quelli di seconda generazione, che non competono con i prodotti agricoli nell'utilizzo della terra arabile; il raddoppio degli aiuti alimentari e l'incremento della produzione e delle attività di ricerca e sviluppo⁹²; la creazione di nuovi strumenti di *risk management* e nuove forme di assicurazione per gli agricoltori, come è avvenuto nel caso del Malawi, con il quale la Banca Mondiale ha stipulato un contratto di assicurazione contro i danni alla

⁹⁰ Si veda: OECD-FAO (2009), *Agricultural Outlook 2009-2018*, Parigi.

⁹¹ Si veda: UNCTAD (2008), *Addressing the Global Food Crisis. Key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty*, p. 21.

⁹² Va ricordato che uno studio condotto dall'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI) ha evidenziato che se entro il 2013 raddoppiasse la cifra destinata alla ricerca, l'output agricolo potrebbe aumentare dell'1,1% all'anno, consentendo a 282 milioni di persone di uscire dalla soglia di povertà entro il 2020. Si veda: von Braun (2008).

produzione derivanti dalle condizioni meteorologiche avverse; la conclusione del *Doha Round* e una maggior concertazione internazionale⁹³.

L'azione dell'UNCTAD si è invece concentrata sulle politiche commerciali e su quelle di sviluppo, partendo dal presupposto che la crisi sia stata il riflesso del fallimento di queste ultime. L'organismo ha ammonito che, in uno scenario "*business as usual*", una prossima crisi non solo è possibile, ma è addirittura una certezza, dato che il rallentamento economico rende realisticamente improbabile l'adozione rapida di efficaci contromisure⁹⁴. Recentemente l'UNCTAD ha identificato i seguenti punti come essenziali per garantire soluzioni di lungo periodo:

- la necessità di regolamentare i mercati finanziari, dato che una crisi può essere esacerbata dalla speculazione sui mercati delle *commodity* e su quelli finanziari;
- la riduzione della dipendenza dalle importazioni, visto che i paesi che dipendono esclusivamente da esse si sono rivelati estremamente vulnerabili;
- il rilancio della produzione agricola e la costruzione di infrastrutture, considerato che i sussidi erogati dai paesi industrializzati distorcono il mercato internazionale alimentare e disincentivano gli agricoltori dei PVS (con il corollario implicito della loro abolizione);
- una maggiore focalizzazione dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) sui settori produttivi⁹⁵.

La FAO e l'IFAD hanno puntato sull'assistenza immediata e sull'incremento della produttività agricola nel medio-lungo periodo, sostenendo che questa sia l'unica garanzia duratura contro futuri *shock*. Secondo le due agenzie, la risposta strategica di lungo periodo è ancora quella presentata in occasione della Conferenza Internazionale di Monterrey sul Finanziamento per lo Sviluppo (2002): coniugare gli investimenti produttivi con programmi volti a garantire ai più bisognosi l'accesso immediato al cibo e agli altri beni e servizi di base (*twin-track approach*). Il problema è che con il *credit crunch* sarà ancora più difficile trovare i capitali da investire nell'agricoltura.

In conclusione, bisogna ricordare che le diverse organizzazioni hanno cercato di coordinare i propri sforzi in capo alla *UN High Level Task Force on the Global Food Security Crisis*, creata nell'aprile 2008 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon⁹⁶. L'obiettivo principale è quello di

⁹³ Si veda: Zoellick (2008).

⁹⁴ Si veda: UNCTAD (2009).

⁹⁵ Secondo l'organismo, ultimamente in ambito APS si è posta un'enfasi eccessiva sull'assistenza umanitaria e lo sviluppo sociale: anche se ciò è chiaramente giustificato, si è finito per trascurare i settori in grado di assicurare la crescita economica nel lungo periodo.

⁹⁶ I membri della *Task Force* sono: FAO, IFAD, FMI, OHRLS (*UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Islands Development States*), UNCTAD, UNDP (*UN Development Programme*), UNEP (*UN Environment Programme*), UNHCR (*UN High Commissioner for*

coordinare gli interventi e di promuovere una risposta unificata di lungo periodo alla sfida posta dalla crisi, risposta che al momento ricalca essenzialmente il *twin-track approach* elaborato dalla FAO⁹⁷. Sembra quindi che questo possa essere l'approccio migliore per sconfiggere definitivamente l'insicurezza alimentare, tema che sta progressivamente ritornando al centro dell'attenzione pubblica internazionale.

In realtà, valgono le seguenti considerazioni di carattere generale: ogni volta che si verifica un avvenimento negativo che riporta al centro dell'attenzione pubblica una determinata tematica inerente alla cooperazione allo sviluppo (sia essa l'estrema povertà, l'insicurezza alimentare o l'assistenza sanitaria) la comunità internazionale si mobilita, cerca soluzioni e versa fondi. Però, molto spesso si finisce per "tamponare" l'emergenza immediata senza riuscire a sradicare il fenomeno alla radice: alla fine sono decenni che si parla del problema della fame nel mondo, ma questa non ha fatto altro che aumentare ulteriormente.

La seconda questione è relativa all'ottimizzazione degli interventi: nonostante da più parti se ne sottolinei l'importanza, il problema dell'insufficiente coordinamento tra le varie agenzie delle Nazioni Unite non è stato ancora risolto, così come quello della competizione per il reperimento dei fondi erogati dai donatori.

Refugees), UNICEF, Banca Mondiale, WFP, WHO (*World Health Organization*), WTO, DESA (*Department of Economic and Social Affairs*), DPA (*Department of Political Affairs*), DPI (*Department of Public Information*), DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*).

⁹⁷ Nonostante ciò, almeno nel 2008, ogni organizzazione ha definito una propria strategia e fatto individualmente appello per i finanziamenti, agendo senza un adeguato coordinamento. Ad esempio, il *Global Food Response Program* della Banca Mondiale ha finanziato sia l'aiuto alimentare del WFP – a cui già avevano provveduto separatamente i donatori internazionali - sia la fornitura di input agricoli, come ha fatto anche l'*Initiative on Soaring Food Prices* della FAO, per la quale l'organizzazione ha richiesto indipendentemente il supporto dei donatori.

Bibliografia

Blas J. (2008), "US warns on moves to shun food trade", *Financial Times*, 30 maggio.

Blas J. e J. Chung (2008), "The usual suspect", *Financial Times*, 8 luglio.

Brahmbhatt M. e L. Christiaensen (2008), *Rising Food Prices in East Asia: Challenges and Policy Options*, The World Bank, Washington D.C.

Collins K. (2008), *The Role of Biofuels and Other Factors in Increasing Farm and Food Prices: a Review of Recent Development with a Focus on Feed Grain Markets and Market Prospects*, The World Bank, Washington D.C.

Dawe D. (2008), *Have Recent Increases in International Cereal Prices Been Transmitted to Domestic Economies? The experience in seven large Asian countries*, FAO, ESA Working Paper No. 08-03, Roma.

De Schutter O. (2008), *Analysis of the World Food Crisis by the Special Rapporteur on the Right to Food*, New York e Ginevra.

Demeke M., G. Pangrazio e M. Maetz (2008), *Country responses to the food security crisis: nature and preliminary implications of the policy pursued*, FAO, Roma.

FAO (2008-2009), *Crop prospects and food situation*: No. 1, febbraio; No. 2, aprile; No. 3, luglio; No. 4, ottobre; No. 2, aprile.

FAO (2008), *Food Outlook*, Roma, giugno.

FAO (2008), *Food Outlook*, Roma, novembre.

FAO (2008), *Growing Demand on Agriculture and Rising Prices of Commodities: an Opportunity for Smallholders in Low-Income, Agricultural-Based Countries?*, paper prepared for the Round Table organized during the Thirty-first session of IFAD's Governing Council, Roma.

FAO (2008), *Hunger on the rise. Soaring prices add 75 million people to global hunger rolls*, Briefing paper, Roma.

FAO (2008), *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*, Document HLC/08/INF/1 prepared for the High-Level Conference on World Food Security: The Challenge of Climate Change and Bioenergy, Roma.

FAO (2008), *The State of Food Insecurity in the World 2008*, Roma.

Feyder J. (2009), *Towards a new development strategy*, 47th Executive Session of the Trade and Development Board (UNCTAD), Panel on African Food Security: Lessons from the Recent Global Food Crisis.

FMI (2008), *Food and Fuel Prices-Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses. An Update*, prepared by the Fiscal Affairs, Policy Development and Review and Research Responses, Washington D.C.

- Frankel J. (2008), *An Explanation for Soaring Commodity Prices*, www.VoxEu.org, 25 marzo.
- Hughes S. (2008), “Corn-Based Ethanol Tied to Higher Food Costs”, *The Wall Street Journal*, 19-20 aprile.
- International Food Policy Research Institute (2008), *High Food Prices: the What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, IFPRI Policy Brief, Washington D.C.
- Ivanic M. e W. Martin (2008), *Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries*, Policy Research Working Paper No. 4594, The World Bank, Washington D.C.
- Johnston S. (2007), “The (Food) price of success”, *Finance and Development*, Vol. 44, No. 4.
- Lustig N. (2008), *Thought for Food: The Challenges of Coping with Soaring Food Prices*, Center for Global Development, Working Paper No. 155, Washington D.C.
- Masters M. (2008), *Financial Speculation in Commodity Markets: Are Institutional Investors and Hedge Funds Contributing to Food and Energy Price Inflation?*, Testimony of Michael W. Masters before the U.S. Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee, Washington D.C.
- Mitchell D. (2008), *A note on rising food prices*, Policy Research Working Paper No. 4682, The World Bank, Washington D.C.
- OCSE (2008), *The Relative Impact on World Commodity Prices of Temporal and Longer Term Structural Changes in Agricultural Markets: a Note on the Role of Investment Capital in the US Agricultural Futures Markets and the Possible Effect on Cash Prices*, Document TAD/CA/APM/CFS/MD (2008) 6 prepared for Trade and Agriculture Directorate Committee for Agriculture, Parigi.
- OCSE-FAO (2008), *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017*, Parigi.
- Oxfam International (2009), *A Billion Hungry People. Governments and aid agencies must rise to the challenge*, Oxfam Briefing Paper No. 127, <http://www.oxfam.org/en/policy/bp127-billion-hungry-people>.
- Rosegrant M., S. Ting Zhu e T. Sulser (2008), *The impact of biofuel production on world cereal prices*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D.C.
- Rosen S. e S. Shapouri (2008), “Rising Food Prices intensify Food Insecurity in Developing Countries”, *Amber Waves*, Vol. 6, Issue 1, Economic Research Service, USDA, Washington D.C.
- Rosen S., S. Shapouri, K. Quanbeck e B. Meade (2008), *Food Security Assessment 2007*, Economic Research Service Report GFA-19, USDA, Washington D.C.
- Sen A. (1999), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.
- Sen A. (2008), “Quando la ricchezza genera la fame”, *La Repubblica*, 31 maggio.
- The World Bank (2009), *Crisis Hitting Poor Hard in Developing Country*, Press Release No. 2009/220/EXC, Washington D.C.

The World Bank (2008), *Double Jeopardy: Responding to high food and fuel prices*, Washington D.C.

The World Bank (2008), *Framework Document for Proposed Loans, Credits, and Grants in the Amount of US\$ 1.2 Billion Equivalent for a Global Food Prices Response Program*, Washington D.C.

The World Bank (2008), *Global Economic Prospects 2009. Commodities at the Crossroads*, Washington D.C.

The World Bank (2008), *Rising Food and Fuel Prices: Addressing the Risks to Future Generations*, Human Development Network (HDN) and Poverty Reduction and Economic Management Network (PREM), Washington D.C.

Trostle R. (2008), "Fluctuating Food Commodity Prices. A Complex Issue with No Easy Answers", *Amber Waves*, Vol. 6, Issue 5, Economic Research Service, USDA, Washington D.C.

UNCTAD (2009), *Food Security in Africa: learning lessons from the food crisis*, 47th Executive Session of the Trade and Development Board (UNCTAD), Panel on African Food Security: Lessons from the Recent Global Food Crisis, Ginevra.

UNCTAD (2008), *Addressing the Global Food Crisis. Key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty*, Ginevra.

UNCTAD (2008), *Tackling the global food crisis*, Policy Briefs, No. 2, Ginevra.

United Nations Population Division (2007), *World Population Prospects: the 2006 Revision*, New York.

von Braun J. (2008), *Food and Financial Crisis: Implications for Agriculture and the Poor*, IFPRI Food Policy Report, Washington D.C.

von Braun J. (2007), *The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions*, IFPRI Food Policy Report, Washington D.C.

von Braun J. e M. Torero (2008), *Physical and Virtual Global Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure*, IFPRI Policy, Washington D.C.

Zoellick R. (2008), "A 10-point proposal to tackle the global food crisis", *Financial Times*, 30 maggio.

Wodon Q., C. Tsimpo, P. Backiny-Yetna, G. Joseph, F. Adoho e H. Coulombe (2008), *Potential Impact on Poverty of Higher Food Prices: Summary Evidence from West and Central Africa*, Policy Research Working Paper No. 4745, The World Bank, Washington D.C.