

Sviluppo agricolo, mercati internazionali e sicurezza alimentare

di Piero Conforti¹

dispense didattiche

1. Il declino relativo e le grandi regolarità dello sviluppo agricolo alimentare	2
1.1 Introduzione	2
1.2 Il peso relativo dell'agricoltura oggi	3
1.3 Perché si verifica il declino relativo dell'agricoltura?	5
1.4. Una semplice sintesi formale	6
1.5. C'è un limite al declino relativo dell'agricoltura?	8
2. I mercati internazionali delle <i>commodities</i> agricole.....	10
2.1. Un breve <i>excusus storico</i>	10
2.2 Il passato recente: da Yalta a Doha.....	13
2.2.1 L'espansione controllata degli anni cinquanta e sessanta	13
2.2.2. Dalla crisi degli anni settanta al ristagno degli anni ottanta	15
2.2.3 Il periodo recente e le prospettive nel medio termine	17
3. Sicurezza alimentare e mercati agricoli	21
3.1. Alcuni elementi di base	21
3.2 Le stime della sotto-nutrizione e l'evoluzione dei mercati internazionali	24

Roma, aprile 2006

¹ *Fao, Commodities and Trade Division*. Il testo riflette esclusivamente le opinioni dell'autore ed in nessun caso deve essere riferito all'istituzione di appartenenza o ai paesi membri di quella stessa istituzione.

tradizionale, ha dato luogo a numerosi prodotti cosiddetti di nicchia, che fino a pochi anni ~~addietro non esistevano.~~

~~Anche sul piano internazionale la differenziazione dell'offerta diviene sempre più importante. Spesso, ciò che determina la capacità delle produzioni di accedere con successo ai mercati esteri è la capacità di aderire agli standard di prodotto richiesti in particolare nei mercati di consumo finale dei principali paesi sviluppati. Ad esempio, le difficoltà di rispettare gli standard privati adottati da alcune fra le principali catene di commercio al dettaglio europee, è alla base delle difficoltà di molti paesi in via di sviluppo nell'espandere le proprie esportazioni di frutta in Europa. Molti di questi standard richiedono, infatti, un rigoroso controllo del processo produttivo agricolo, che non è facile implementare in contesti sociali prossimi alla sussistenza.~~

~~La smaterializzazione dei servizi domandati in associazione con i beni alimentari, caratteristica della domanda nei contesti sociali di maggiore evoluzione, può finire col restituire alla produzione agricola, almeno in taluni casi, un ruolo di maggiore importanza all'interno del sistema agroalimentare, cui corrisponde un incremento del valore aggiunto acquisito dalla produzione primaria, che tuttavia non ribalta il declino del settore agricolo rispetto al complesso delle attività economiche, dal lato dell'offerta, né l'operare della legge di Engel dal lato della domanda.~~

2. I mercati internazionali delle *commodities* agricole

2.1. Un breve excursus storico

Nel mondo antico i mercati agricoli, così come i mercati in genere, avevano per lo più carattere locale: vi si scambiavano merci che per larga parte erano state prodotte in prossimità del punto in cui fisicamente avvenivano le transazioni, e tali merci erano destinate al consumo da parte delle popolazioni che vivevano in prossimità di quello stesso punto, tipicamente le aree urbane. Il carattere locale dei mercati agricoli dipendeva sia dalla scarsa conservabilità dei prodotti, sia dalla scarsa qualità e dall'alto costo dei mezzi di trasporto, sia dall'insicurezza associata agli spostamenti su larga scala. Sfuggivano a questa regola pochi prodotti, che avevano più spesso carattere di beni di lusso e non di prima necessità, e che erano oggetto di trasporto su lunghe distanze. E' il caso, ad esempio, della seta e delle spezie che venivano trasportate dall'estremo oriente fino al Mediterraneo.

Il carattere locale dei mercati si accentuò in Europa con il medioevo, epoca durante la quale l'organizzazione sociale ed economica, centrata sul sistema feudale, favorì l'autosufficienza alimentare piuttosto che gli scambi commerciali. Il feudo si configurava infatti anzitutto come un'entità chiusa al mondo esterno, in cui si producevano tutti o quasi i pochi beni di consumo necessari alla sopravvivenza del feudatario e dei suoi sottoposti. L'autoconsumo di beni ottenuti a partire da risorse agricole collettive era, pertanto la modalità più diffusa di soddisfacimento dei bisogni alimentari, fatta eccezione per chi nella gerarchia feudale possedeva l'intero insieme di risorse agricole di una località, lavoro incluso, a fronte dell'obbligo di appoggiare militarmente i superiori.

Il carattere locale dei mercati accentuava la dipendenza della fortuna politica e militare delle popolazioni dalle condizioni di accesso alle risorse agricole ed alle riserve alimentari: la possibilità di vincere una campagna militare e di mantenere il controllo militare su un

territorio dipendeva in larga misura dalla possibilità di assicurare disponibilità adeguate di beni alimentari. Di qui l'idea, sopravvissuta nei secoli fino ai giorni nostri, che il sovrano o lo Stato debbano mantenere uno stretto controllo sulla produzione di cibo, ed intervenire nei mercati dei prodotti agro alimentari per favorire l'accumulo di riserve e per ridurre la variabilità delle disponibilità alimentari indotta dalla erraticità del clima. Si può ricordare, in proposito, che questa prospettiva è già presente nell'Antico Testamento della Bibbia, quando a Mosè viene suggerita in sogno la necessità di immagazzinare parte del raccolto negli anni abbondanza per fare fronte agli anni di carestia.

Con l'avvio del declino della servitù feudale in Europa, attorno al 1200, e con la nascita delle città e l'aumento delle popolazioni urbane, il commercio di prodotti alimentari incominciò a giocare un ruolo maggiore, soprattutto nei consumi delle fasce più agiate di popolazione. A ciò si accompagnò necessariamente una lenta crescita dell'uso della moneta nelle transazioni; la produzione per autoconsumo cominciava lentamente a ridursi, e a diventare un fenomeno meno diffuso nei centri urbani.

La formazione degli imperi coloniali generò una prima ondata di espansione dei traffici commerciali, intorno al secolo XVI, centrati soprattutto attorno all'Europa nord-occidentale; Amsterdam divenne a quell'epoca un importante mercato per il grano. Nelle colonie, infatti, la maggiore disponibilità di terra e i minori vincoli legislativi e di consuetudine ereditati dal feudalesimo, determinano l'instaurarsi di aziende di grandi dimensioni e incentivano l'investimento in incrementi della produttività che riducevano i costi di produzione. A ciò corrispondeva un incremento della domanda nella madrepatria, sospinto dall'urbanizzazione e dall'accresciuta circolazione monetaria generata, fra l'altro, dall'incremento della disponibilità di metalli preziosi.

Oggetto di crescenti scambi furono soprattutto alcuni prodotti di base frutto di sistemi di coltivazione estensiva, come i cereali, i semi oleosi, la canna da zucchero e le spezie, che vennero importati in misura crescente dalle colonie, insieme con il legname e le risorse minerarie. Numerose nuove specie vegetali vennero importate dal nuovo mondo – particolarmente il gruppo delle solanacee, comprendenti le patate e il pomodoro, destinati a diventare parte dei prodotti di base consumati in Europa, ma anche generi di lusso quali il tabacco – ed adattate alle condizioni di coltivazione europee.

Il maggior salto di qualità nell'espansione degli scambi commerciali, tuttavia, si ebbe con la rivoluzione industriale che cambiò radicalmente la tecnologia dei trasporti e della conservazione dei prodotti, e iniziò a rendere sistematicamente conveniente lo spostamento dei prodotti agricoli su lunghe distanze, cambiando definitivamente il carattere locale dei mercati di molti prodotti. Con il secolo XIX, la diffusione delle navi a vapore, delle ferrovie e della tecnologia di refrigerazione dei prodotti mise in seria difficoltà gli agricoltori dell'Europa occidentale, che si ritrovarono esposti alla concorrenza delle produzioni provenienti dalle Americhe. A ciò corrispondeva un crescente impiego di macchinari nel processo produttivo, che maggiormente si adattava alla maglia aziendale più ampia presente nelle colonie e nelle ex-colonie.

L'importanza degli effetti che il commercio internazionale esercitava nei mercati interni dei paesi divenne man mano più evidente, ed iniziò a generare una crescente domanda politica di protezione. È il caso, in particolare, della *Corn Law* (letteralmente "legge sul grano"⁵)

⁵ All'epoca l'accezione del termine "corn" era infatti diversa da quella attuale, e a differenza di oggi indicava il grano invece che il mais.

promossa e poi abrogata dalla Gran Bretagna nella prima metà del 1800. Attorno ai primi anni di quel secolo, in Inghilterra, il prezzo dei cereali e dei derivati – in particolare il pane – era aumentato significativamente a causa delle guerre napoleoniche, che avevano ridotto l'importazione di grano continentale. Al termine del conflitto i prezzi si ridussero, ma nel 1815 l'aristocrazia terriera inglese ottenne, mediante la *Corn Law* una protezione che proibiva l'importazione al di sotto di un dato prezzo, e manteneva elevati i profitti e rendite agrarie. Ciò generò la reazione delle plebi urbane, per le quali il prezzo del pane aveva un forte effetto reddito, appoggiate dalle rappresentanze degli imprenditori della nascente industria manifatturiera, che vedevano crescere i costi del lavoro e il disagio sociale. L'episodio, conclusosi nel 1846 con l'abrogazione della *Corn Law* pose in evidenza le idee di David Ricardo, che contrapponendosi alla prospettiva mercantilista contribuirono a stabilire condizioni favorevoli per lo sviluppo industriale, ed a consolidare la vocazione liberoscambista del Regno Unito ed il ruolo degli economisti nel dibattito politico⁶.

Con la seconda metà dell'ottocento, nelle città europee si andava consolidando la struttura del commercio interno, che rendeva via via più capillare l'intermediazione fra i produttori ed i consumatori di prodotti primari, e faceva aumentare il grado di trasformazione dei prodotti promuovendo una crescente divisione nel mondo del lavoro. Dello stesso periodo è lo sviluppo in Europa di una serie di industrie di trasformazione dei prodotti primari - quali quella delle conserve, delle marmellate, quella lattiero-casearia, della panificazione, le attività molitorie basate sui macchinari a vapore – stimulate dalla naturale incostanza delle disponibilità dei prodotti di base, cui non corrispondono analoghi cicli di consumo. Alle attività primarie, nelle campagne si affiancarono e crebbero di importanza l'intermediazione e trasporto. Allo stesso modo si andavano sviluppando le industrie dei fertilizzanti, dei coloranti e dei mangimi, nonché la produzione di sementi selezionate. E' sempre in questo stesso periodo, inoltre, che ha inizio una sistematica applicazione all'agricoltura delle scoperte scientifiche effettuate dalle scienze biologiche e chimiche. Alcuni governi appoggiarono questo processo, finanziando la costituzione di strutture dedicate alla ricerca applicata: è il caso della Germania, degli USA, dove venne istituito in quegli anni il Dipartimento dell'Agricoltura, e del Canada; in Inghilterra, invece, le Università fornirono appoggio all'adozione delle innovazioni ed al miglioramento tecnico dei processi produttivi. Pochi decenni più tardi, in Italia si vararono con la stessa finalità le cattedre ambulanti, con le quali venivano inviati nelle zone rurali una serie di tecnici con il compito di appoggiare la modernizzazione dell'agricoltura.

Tutti questi sviluppi accentuarono la divisione del lavoro, la specializzazione delle produzioni, la vulnerabilità dei consumi e dei sistemi produttivi alle variazioni dei prezzi internazionali dei prodotti. Il volume delle merci agricole scambiato nei mercati internazionali, invece, cresceva significativamente.

Sul fronte delle politiche, dalla metà dell'800 in poi si sono alternate fasi in cui le maggiori potenze agricole hanno seguito un atteggiamento più incline al protezionismo, e fasi di maggiore liberalizzazione degli scambi. Per grandi linee, all'abrogazione della *Corn Law* seguì un periodo di circa trenta anni in cui si susseguirono in Europa patti di libero scambio. Nel decennio fra il 1870 ed il 1880 si ebbe, invece, una nuova crisi di sovrapproduzione e di riduzione dei prezzi dei prodotti, diffusa in buona parte dell'Europa, dettata dall'ulteriore rapido sviluppo dei trasporti avvenuto in quegli anni, combinato con la diffusione dell'industrializzazione dall'Inghilterra verso la maggior parte delle altre regioni d'Europa.

⁶ E' interessante ricordare che un gruppo di sostenitori dell'abrogazione della *Corn Law* diede vita in quegli anni all'*Economist*, che è ancora oggi uno dei più importanti periodici che trattano questioni di economia e politica economica.

Questa crisi, che non mancò di generare imponenti fenomeni migratori e di urbanizzazione, condusse ad una rinnovata domanda di protezionismo agrario, che caratterizzò l'atteggiamento di molti governi Europei fino alla prima guerra mondiale. Con il primo dopoguerra, e fino alla crisi economica del 1929, invece, l'attitudine della politica economica dei maggiori paesi europei tornò ad essere improntato alla promozione degli scambi ed alla riduzione delle barriere commerciali. A partire dagli anni successivi alla crisi del 1929, gli Usa adottano per primi il modello di intervento pubblico e di sostegno all'agricoltura che si diffonderà in Europa e nella maggior parte degli altri paesi sviluppati dopo la seconda guerra mondiale, che favorì, sia negli Usa che in Europa, la produzione di grandi surplus destinati all'esportazione, oltre che una crescita significativa dei redditi agricoli.

2.2 Il passato recente: da Yalta a Doha

2.2.1 L'espansione controllata degli anni cinquanta e sessanta

Dalla seconda guerra mondiale ad oggi si è assistito ad una crescita senza precedenti dell'integrazione commerciale, ed i prodotti agricoli non hanno costituito una eccezione a questa regola. Gli scambi hanno beneficiato dello sviluppo e della rapida diffusione delle tecnologie di trasporto e gestione logistica delle merci, da un lato, sia del moltiplicarsi di istituzioni rivolte a favorirle, come le borse merci, sia della crescita nella diffusione dell'informazione sui mercati e sulle attività commerciali. Tutto ciò ha aumentato l'efficacia dell'arbitraggio dei prezzi.

Negli anni immediatamente successivi alla guerra, la gran parte del commercio dei prodotti agricoli era costituito dai cereali, dal riso, cui si aggiungevano quantità più modeste di semi oleosi, caffè, cacao, tè, e di zucchero, oggetto di commercio soprattutto fra i paesi europei e le colonie dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Altri prodotti, come le carni e i prodotti lattiero caseari e gli ortofrutticoli, erano oggetto di flussi di commercio più ridotti, specifici, e il più delle volte localizzati.

Nel blocco occidentale venuto fuori dagli accordi post-bellici di Yalta, gli USA giocarono a lungo il ruolo di maggiore potenza agricola, in grado di mantenere un ampio grado di autosufficienza del mercato interno ed anche di far fronte alle crescenti necessità – soprattutto cerealicole - di un gran numero di paesi. Come si vedrà oltre, sebbene l'espansione commerciale abbia seguito quasi sempre la logica dei blocchi ed abbia risposto a finalità di apertura di aumento dell'influenza politica dei due blocchi, di fatto i paesi del blocco socialista hanno partecipato largamente alla crescita del commercio internazionale dei prodotti agricoli di base, soprattutto dagli anni settanta in avanti.

Alla base dell'aggressiva politica commerciale espansiva degli USA stavano lo sviluppo tecnologico promosso con la politica di intervento del Governo Federale in agricoltura, che a partire dagli anni successivi alla grande crisi del 1929 si basò largamente sul mantenimento, per quasi tutti i principali prodotti agricoli di prezzi interni più elevati di quelli vigenti nel mercato internazionale. Il livello elevato e le garanzie offerte sui prezzi di molti prodotti stimolò l'offerta interna, la cui crescita più rapida di quella dei consumi consentì l'attiva politica di esportazioni, che avvenivano spesso a condizioni preferenziali, vale a dire a prezzi più bassi di quelli vigenti nel mercato interno. Questa politica serviva diversi obiettivi: da un lato alleggeriva il mercato interno, mentre dall'altro costituiva un elemento delle relazioni con i paesi alleati, utile anche per aprire e consolidare canali di influenza in zone del mondo la cui collocazione non era del tutto determinata nella logica dei blocchi. Non a caso, una delle

prime grandi iniziative di esportazione preferenziale fu costituita dall'*European Recovery Programme*, lanciato a beneficio della ricostruzione dei paesi dell'Europa Occidentale appena usciti dalla guerra; ed significative quantità di prodotti agricoli furono utilizzate in appoggio alla Corea del Sud dopo la guerra del 1950.

Lungo gli anni cinquanta, le esportazioni di cereali, sussidiate a vario titolo, vennero apertamente utilizzate per espandere la quota di mercato statunitense nel resto del mondo, in particolare nei paesi di nuova costituzione derivanti dalla disgregazione degli imperi coloniali dell'Africa e dell'Asia, e per aumentare, attraverso il commercio, l'influenza politico-militare in quegli stessi paesi. Alla promozione commerciale erano spesso associati programmi di promozione del consumo, che spesso finirono con lo spiazzare le abitudini di consumo locali, e con l'accrescere, se non con l'ingenerare, dipendenza dai prodotti importati. Tipico è il caso delle esportazioni di grano verso l'Africa Sub Sahariana, area in cui il prodotto non è coltivato e non è parte delle abitudini alimentari. Le importazioni ingenerarono in molti paesi un incremento progressivo della domanda, dettata dall'associazione del prodotto con il modello di consumo occidentale. In più di un caso, quei flussi di importazione hanno finito con lo spiazzare la produzione locale dei beni alimentari tradizionali, come il sorgo, il miglio o la cassava.

In molti paesi il commercio dei cereali era fortemente amministrato dai governi; inoltre il commercio del grano e dei cereali foraggeri principali, come il mais, era già allora, come oggi, dominato da un numero molto limitato di compagnie commerciali private, con base in Nord America ed in Europa, cui si aggiungevano all'epoca un buon numero di aziende commerciali pubbliche o parastatali che gestivano l'importazione e l'esportazione. Mentre le aziende pubbliche e parastatali sono diminuite nel tempo, la concentrazione industriale delle aziende di commercializzazione private è rimasta pressoché immutata fino ad oggi, e ha generato nel tempo non poche discussioni circa il suo effetto nel mercato. Notoriamente, imprese di grandi dimensioni possono influire sulla formazione dei prezzi.

Di fatto, i paesi occidentali decisero deliberatamente di lasciare tutti i prodotti agricoli fuori dal processo di coordinamento delle regole commerciali e di riduzione delle barriere al commercio avviatosi alla fine degli anni quaranta con il *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Quello dei prodotti agricoli venne, infatti, considerato un ambito sensibile, sia dal punto di vista del reddito degli agricoltori che del valore strategico dei beni alimentari, in cui era necessario lasciare ai governi la possibilità di intervenire nel mercato. A questo profilo istituzionale, d'altra parte, si associava una complessiva stabilità dei principali mercati internazionali.

All'inizio degli anni sessanta, il commercio di cereali e riso riguardava un volume complessivo di circa 100 milioni di tonnellate (Tabella 2). I paesi sviluppati erano nel loro insieme, esportatori netti, mentre i paesi in via di sviluppo ed i PMA si configuravano già allora come importatori netti nel loro complesso⁷. Le esportazioni di questi paesi si concentravano tipicamente su pochi prodotti tropicali – come il caffè, il cacao, lo zucchero, le banane – dalla cui fortuna nei mercati dei paesi sviluppati dipendeva la disponibilità di valuta per le importazioni.

⁷ Il dato per i PMA è condizionato dall'inclusione della Birmania, che nei primi anni sessanta era uno dei più importanti esportatori mondiali di riso. Tale posizione cambiò radicalmente negli anni successivi, a seguito della collettivizzazione dell'economia del paese.

Tuttavia, fra i paesi in via di sviluppo figuravano già all'epoca anche molti paesi dotati di grandi risorse agricole, potenziali grandi produttori di cereali ed altri prodotti di base. E' il caso dell'India e della Cina in Asia, o del Brasile e dell'Argentina in America meridionale. Tuttavia, pochi tra questi avevano una forte presenza nei mercati internazionali, chi a causa delle politiche di autosufficienza di stampo collettivistico, come la Cina, chi per l'impegno in direzione della sostituzione delle importazioni di prodotti secondari, come l'India e, in qualche misura l'Argentina.

Fra i prodotti scambiati, negli anni sessanta i cereali erano di gran lunga i più importanti, in termini di valore essi contavano per circa il 17 del commercio agro alimentare totale (Tabella 3). Il mercato internazionale si caratterizzava per una condizione di sostanziale stabilità, che era comune alla maggior parte dei prodotti di base. Ciò si rifletteva nell'andamento dei prezzi, soprattutto per grano e mais; tale condizione di stabilità derivava sia dalla stabilità dei tassi di cambio e delle variabili monetarie nei principali paesi produttori, sia dalla stabilità dei prezzi dell'energia.

Nei decenni recenti, infatti, i prezzi dei prodotti agricoli di base risultano sistematicamente legati a quelli delle materie prime energetiche, per svariate ragioni. In primo luogo, i prezzi dell'energia contribuiscono a determinare il livello dei costi di produzione in agricoltura: basti pensare in proposito al peso dei macchinari agricoli ed del loro funzionamento sui costi, ma anche ai fertilizzanti ed agli antiparassitari, i cui prezzi sono direttamente legati quelli del petrolio, di cui molti di essi sono derivati. In secondo luogo, i prezzi dell'energia hanno effetto diretto sui costi di trasporto dei prodotti, sia di quelli terrestri, sia dei noli delle navi, che sono fra i mezzi di trasporto più utilizzati.

Tornando all'andamento dei prezzi, vale la pena di notare come quello del riso, negli anni sessanta, fosse soggetto a fluttuazioni molto più ampie rispetto a quello del mais e del grano, soprattutto a causa di una maggior dispersione della produzione e della maggiore frammentazione dei mercati. Inoltre, allora come oggi i volumi di riso che sono oggetto di commercio internazionale costituiscono una quota della produzione assai più modesta di quanto si verifichi per il grano ed il mais. Ne consegue che le fluttuazioni nei volumi prodotti, dovute per esempio alla variabilità climatica, determinino per il riso variazioni dei volumi importati ed esportati molto più ampie rispetto alla dimensione complessiva del mercato internazionale, determinando un effetto inerziale che si traduce in una più ampia oscillazione dei prezzi.

2.2.2. Dalla crisi degli anni settanta al ristagno degli anni ottanta

La situazione di stabilità dei mercati si interruppe bruscamente con i primi anni settanta, quando una combinazione di eventi condusse ad una seria crisi di disponibilità nel mercato dei cereali, cui si accompagnò una rapida impennata dei prezzi, che interessò tutti i principali gruppi di prodotti, a partire dai cereali. A determinare la crisi contribuirono, da un lato, la disdetta degli accordi di Bretton Woods e la fine del sistema di parità fisse delle principali valute rispetto al Dollaro statunitense, che nel 1971 aprì una fase di instabilità valutaria. In particolare, essendosi il dollaro svalutato rispetto alle altre divise principali, si determinò un rapido incremento della domanda di esportazioni. Inoltre, nel 1972 l'Unione Sovietica avviò una serie di massicce importazioni di grano, a causa della crisi produttiva interna al paese, dove gli sforzi di intensificazione della produzione nelle grandi fattorie collettive estensive dell'Asia centro-meridionale avevano iniziato a dare segnali di cedimento, sia sotto il profilo dell'organizzazione sociale ed economica, sia sotto il profilo ambientale. A questi elementi si

sommò nel 1972-73 un ciclo climatico sfavorevole nei paesi dell'Asia meridionale, che determinò una riduzione dei raccolti ed una ulteriore pressione sulle esportazioni statunitensi.

Il valore medio unitario delle esportazioni cerealicole – un'approssimazione dei prezzi internazionali di quei prodotti – più che raddoppiarono fra il 1972 ed il 1974, per iniziare a diminuire più decisamente solo a partire dal 1976. Tutti i prezzi mostrarono variazioni repentine; cereali, carni e semi oleosi – che sono tra loro legati attraverso l'alimentazione del bestiame – presentano variazioni riconducibili all'eccesso di domanda di cui si è detto. Viceversa, nel caso di caffè e cacao, le variazioni di quel periodo rimandano maggiormente alla turbolenza valutaria, che influiva sui prezzi denominati in dollari.

I volumi di cereali scambiati nel mercato internazionale, nel frattempo, erano aumentati di circa il 60 per cento rispetto a dieci anni prima, ed andavano crescendo molto rapidamente anche gli scambi semi oleosi e di carni, il cui volume era raddoppiato nell'arco di dieci anni. Relativamente più stabili si presentavano invece i flussi di scambio dei tradizionali prodotti delle (ex) colonie come lo zucchero, il caffè, ed il cacao, che erano oggetto di una forte amministrazione degli scambi attraverso accordi di prodotto e aziende commerciali parastatali nei paesi importatori (Tabella 2). Il valore degli scambi internazionali di prodotti agricoli era aumentato di circa il 70 per cento in termini reali, ed i cereali continuavano a costituire di gran lunga la quota più importante (Tabella 3).

Nell'Unione Europea – che all'epoca era poco più di un mercato comune per i prodotti agricoli in cui vigeva una tariffa esterna comune – l'avvio sostanziale del regime di sostegno promosso con la Politica Agricola Comune (PAC) contribuiva a determinare quelle stesse condizioni di stimolo della produttività interna e dell'offerta che aveva contribuito a rafforzare, pochi decenni prima, l'agricoltura statunitense. Pertanto, sebbene permanessero ampie disparità strutturali fra i paesi membri, crebbero rapidamente la produzione e la produttività, oltre che i redditi agricoli, soprattutto in relazione al sostegno offerto ai prodotti continentali della filiera cereali-latte-carne. Essendo il mercato interno del tutto isolato dalle fluttuazioni dei prezzi internazionali – grazie a un sistema di prelievi variabili sulle importazioni che difendevano il prezzo interno da qualunque fluttuazione dei prezzi internazionali – l'Europa comunitaria aveva risentito assai poco della crisi di disponibilità dei primi anni settanta. Alla fine del decennio l'area si trasformò gradualmente da importatore netto da esportatore netto di prodotti agricoli, e la generosa politica di sostegno dei prezzi interni e di stoccaggio pubblico iniziò a generare un sistematico eccesso di offerta, soprattutto per i cereali ed i prodotti lattiero caseari. La domanda interna si avvicinava ad una fase di saturazione – la maggior parte della popolazione raggiungeva in quegli anni la fase di piena maturità dei consumi - che già orientava la dinamica dei consumi quasi esclusivamente in direzione dei parametri qualitativi e dei servizi incorporati di cui si è detto nel paragrafo precedente.

Dopo la turbolenza dei primi anni settanta, i prezzi internazionali ripresero un'attitudine alla diminuzione, contrastata da una breve fase di rialzo intorno alla fine del decennio, in concomitanza con il secondo significativo incremento dei prezzi del petrolio, che si presentava particolarmente accentuata nel caso delle carni bovine.

Stanti queste condizioni, con gli anni ottanta si verificò una nuova fase di ristagno dei mercati internazionali dei prodotti agricoli, favorita fra l'altro dalla rivalutazione del dollaro del 1981 operata dall'amministrazione repubblicana, e dalla crisi debitoria in cui precipitarono molti paesi dell'Africa e dell'America latina, che contribuì a deprimere la domanda di importazioni

in quei mercati. La UE, pur restando uno dei principali alleati politici degli Stati Uniti, divenne un importante competitore nei mercati internazionali dei prodotti agricoli. Molti dei provvedimenti di politica commerciale assunti a metà decennio per i prodotti agricoli risentono della volontà statunitense di contrastare il regime protezionista europeo, è il caso, ad esempio dell' *Export Enhancement Program*, varato con l'esplicito intento di competere sullo stesso terreno con le esportazioni sussidiate della UE.

I volumi di commercio, comunque, avevano continuato a crescere sia per i cereali, il cui volumi era all'incirca doppio di quello dei primi anni sessanta, sia per i semi oleosi, cresciuti esponenzialmente, sia per le carni (Tabella 2).

I prezzi internazionali dei cereali e delle carni, abbandonate le forti fluttuazioni dettate dai segnali di scarsità globale del decennio precedente, puntarono decisamente al ribasso, mentre si assisteva ad un deciso incremento dei volumi scambiati. Alla fine del decennio, il volume di cereali scambiati nei mercati internazionali era paria quasi due volte e mezzo quello dei primi anni sessanta. Nei paesi sviluppati, ed in particolare negli USA e nella UE, ma anche in Oceania, aumentavano le disponibilità di prodotto esportabile. I migliori clienti in questo mercato presentavano, invece, una scarsa dinamica della domanda. In molti paesi in via di sviluppo, nonostante la competitività dei prodotti di base di importazione, la crisi debitoria e la forza del dollaro agivano da freno agli acquisti all'estero. Gli acquisti dell'Unione Sovietica e anche della Cina, che pure avevano continuato a trainare il mercato negli anni precedenti, avevano carattere sporadico, e non mancavano di imporre fluttuazioni repentine ai prezzi per la loro scarsa prevedibilità.

In questo clima, e con un forte appoggio di opinione della comunità degli economisti che pone l'accento sulle inefficienze generate dal protezionismo, si aprì nel 1986 una nuova tornata di negoziati multilaterali in ambito GATT, il cosiddetto *Uruguay Round*, in cui si avviarono per la prima volta trattative per ridurre le barriere imposte al commercio dei prodotti agricoli. Le trattative che ne seguirono furono particolarmente complesse, sia per la distanza delle posizioni fra gli attori principali di quel negoziato, ma anche a causa della necessità di negoziare e disciplinare un ampio numero di politiche interne che pur non riguardando direttamente il commercio internazionale, esercitano su di esso una influenza particolarmente forte. È il caso, ad esempio, del sostegno dei prezzi nei mercati interni, che è in grado di generare eccedenze produttive che se riversate nei mercati internazionali, come spesso è avvenuto, hanno l'effetto di deprimere i prezzi. L'inclusione dei prodotti agricoli nelle trattative multilaterali del GATT, d'altra parte, era la necessaria conseguenza dell'aumento rapido dei volumi scambiati e dell'accresciuta integrazione commerciale, che resero inevitabile l'avvio di un tentativo di definizione di una cornice regolativa globale.

2.2.3 Il periodo recente e le prospettive nel medio termine

Il volume degli scambi aveva continuato a crescere lungo gli anni ottanta, ma ad un ritmo decisamente più lento, soprattutto a causa del rallentamento della domanda di importazioni dei paesi in via di sviluppo, cui si accompagnava la staticità dei mercati dei paesi sviluppati. A risentire maggiormente furono i cereali, mentre le carni ed semi oleosi presentavano comunque una dinamica apprezzabile (Tabella 2). In termini di valore si nota infatti un ridimensionamento della quota degli scambi di cereali rispetto al totale (Tabella 3).

Il negoziato dell'Uruguay Round si chiuse ben otto anni dopo il suo avvio, nel 1994, con un accordo generato sostanzialmente dai due principali attori protagonisti, Stati Uniti e la UE.

Sebbene le nuove regole varate comportassero un grado complessivamente modesto di liberalizzazione commerciale, esse avevano comunque creato un sistema di regole, che riduceva l'arbitrarietà nelle politiche commerciali, rendeva un po' più trasparenti alcune delle politiche commerciali più distorsive, impediva l'aumento delle forme di sostegno interno che avevano maggior impatto sul commercio, e trasformava il GATT in una organizzazione vera e propria - l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) - dotata di un meccanismo di soluzione delle dispute che sarebbe stato largamente utilizzato negli anni successivi. Ai paesi in via di sviluppo fu concesso di ridurre le tariffe e le misure di sostegno interno in misura minore agli impegni previsti per i paesi sviluppati, ed entro un arco di tempo più lungo; ai paesi in via di sviluppo venne anche promessa la costituzione di un meccanismo *ad hoc* atto a ridurre i potenziali effetti negativi dell'accordo sui paesi più poveri e dipendenti dalle importazioni.

Nel frattempo, alla metà degli anni novanta, la situazione dei mercati internazionali dei cereali era radicalmente mutata rispetto a quando i negoziati si erano aperti. La crisi dei regimi comunisti nell'Europa dell'Est aveva eliminato alcuni importanti mercati di sbocco, poiché sebbene la produttività dell'agricoltura dell'ex blocco sovietico fosse molto ridotta in quel periodo, altrettanto ridotta era la capacità di finanziare importazioni. Inoltre, le aspettative di aumento dei prezzi internazionali generate dal negoziato dell'Uruguay Round – negoziato che a tratti aveva lasciato intravedere scenari ambiziosi di liberalizzazione – avevano generato negli operatori un incentivo a liberarsi gradatamente delle scorte lungo gli anni del negoziato. Combinate con una serie di eventi climatici sfavorevoli, queste tendenze condussero fra il 1995 ed il 1997 ad una drastica riduzione degli stock, che spinse verso l'alto i prezzi internazionali. Di tale andamento c'è traccia sia nell'andamento dei prezzi dei cereali che in quelli della soia.

Intorno alla fine degli anni novanta, tuttavia, la pressione al ribasso dei prezzi internazionali, dei cereali in particolare, ha ripreso a manifestarsi. Da un lato il blocco di paesi dell'ex-Unione Sovietica ha superato rapidamente il primo periodo della transizione all'economia di mercato, ed è tornato piuttosto rapidamente ad esprimere una offerta consistente di esportazioni cerealicole, i cosiddetti "esportatori non tradizionali" dall'Ucraina al Kazakhstan hanno guadagnato quote di mercato crescenti, sebbene con andamenti alterni. D'altro canto alcuni dei grandi paesi importatori sono tornati a ridurre i propri acquisti. In Cina, dove pure si è consolidato il processo di superamento dell'economia collettivistica, si sono ridotte progressivamente le importazioni di cereali, e di grano in particolare. Numerosi paesi in via di sviluppo importatori, dall'Africa Sub Sahariana, al Medio oriente, all'Asia meridionale, hanno adottato politiche di stimolo della produzione, che hanno in più di un caso contribuito a ridurre il ricorso al mercato internazionale.

Complessivamente, tuttavia, il volume degli scambi subisce un nuovo significativo incremento con i primi anni 2000 rispetto al decennio precedente. Il commercio di cereali supera i 300 milioni di tonnellate, ed i semi oleosi presentano un incremento di oltre l'80 per cento rispetto al decennio precedente. Anche la carne presenta un incremento significativo, nonostante la crisi determinata dalla BSE nei principali mercati della carne bovina (Tabella 2). In termini di valore, i cereali presentano una ulteriore diminuzione di importanza, mentre si delinea chiaramente la crescita di peso del commercio dei prodotti relativamente più differenziati, racchiusi nelle categorie degli ortofruttili, delle carni e degli "altri prodotti" (tabella 3).

Nel 2001 si apre, fra confuse polemiche, una nuova tornata di negoziati commerciali in seno all'OMC. La *Doha Development Agenda*, così denominata per rimarcare i potenziali benefici per i paesi in via di sviluppo, segna effettivamente, fra le novità rispetto all'Uruguay Round, una partecipazione assai più attiva di molti paesi, che va ricondotta all'accresciuta dimensione ed alla maggiore integrazione che caratterizza i mercati internazionali rispetto all'epoca dell'Uruguay Round. Per i prodotti agricoli il nuovo negoziato, che è tuttora in corso, riflette chiaramente la necessità di proseguire ed approfondire quanto avviato con l'Uruguay Round. Grazie anche all'ausilio di una migliore base informativa ed all'affinamento degli strumenti di analisi degli effetti della riforma delle politiche commerciali, nel corso del negoziato si delineano chiaramente un quadro estremamente complesso degli interessi in gioco, ed alcune grandi diversità fra gli interessi dei paesi in via di sviluppo.

In primo luogo si distinguono assai più nettamente che in passato gli interessi dei paesi dotati di grandi risorse agricole, come il Brasile e l'India. La forza negoziale di questi paesi ne ha fatto dei *leader* nel gruppo dei paesi in via di sviluppo, sebbene i loro interessi divergano di fatto soprattutto da quelli dei piccoli paesi importatori, preoccupati per i costi delle loro importazioni, e da quelli dei paesi particolarmente legati a regimi preferenziali. Il Brasile in particolare si configura oggi come un aggressivo potenziale esportatore di quasi tutti i principali prodotti agricoli di base.

In secondo luogo si evidenzia chiaramente il problema della erosione delle preferenze commerciali offerte dai paesi sviluppati a molti piccoli paesi poveri, retaggio di legami di origine coloniale. Con il processo multilaterale di liberalizzazione commerciale, infatti, il valore di tali margini preferenziali si riduce inevitabilmente, dal momento che le tariffe si riducono per tutti i paesi. Ciò complica la posizione di molti paesi nel negoziato, poiché essi si di fatto a beneficiare del protezionismo di altri.

Terzo elemento, si evidenzia più chiaramente che in passato quanto il processo di liberalizzazione commerciale di per sé offra potenziali vantaggi soprattutto per i paesi tecnologicamente avanzati, dotati di grandi risorse agricole che consentono un'ampia dimensione di scala produttiva, che consenta di penetrare nuovi mercati e di competervi efficacemente. Ben pochi benefici potenziali sembrano darsi, invece, per i paesi in via di sviluppo più poveri ed importatori di beni alimentari, in cui mancano le conoscenze e le infrastrutture necessari a produrre beni che siano competitivi nei mercati più ricchi, e mancano pertanto le possibilità di trarre beneficio da una maggiore apertura e da una maggiore disciplina del commercio internazionale.

Negli ultimi anni, fra il 2002 e il 2003, si è assistito ad una nuova ripresa dei prezzi internazionali, sospinta dal rapido aumento dei prezzi del petrolio verificatosi fra il 2004 ed il 2005, nonché da una serie di eventi climatici contingenti che hanno fatto ridurre i raccolti in numerosi importanti paesi produttori.

Gli scambi continuano a presentarsi in crescita per tutti i più importanti prodotti di base, per i quali gli esportatori che appaiono più aggressivi in prospettiva sono i paesi emergenti come per esempio il Brasile, il Cile, l'India, l'Indonesia, che beneficiano simultaneamente di un costo del lavoro contenuto e di risorse tecnologiche ed organizzative che in molti casi sono prossime o paragonabili a quelle esistenti nei paesi dell'OCSE.

La crescita del volume degli scambi e dell'integrazione sta portando ad un aumento dell'uso di meccanismi di arbitraggio dei prezzi e di gestione del rischio di prezzo per gli operatori,

che favoriscono la trasparenza delle transazioni, come le borse merci. D'altro canto, si va verificando una riduzione dell'omogeneità dei prodotti scambiati, ed un forte aumento dell'importanza degli standard commerciali, dei parametri qualitativi, e del ruolo delle imprese di commercializzazione e distribuzione nel commercio internazionale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, sono aumentati negli ultimi decenni i volumi di commercio che passano attraverso le borse merci e le altre forme strutturate di realizzazione delle transazioni, come ad esempio le aste. A quelle storiche presenti in Nord America – come il *Chicago Board of Trade* o il *New York Board of Trade* – si sono affiancate strutture analoghe in Africa, in Asia ed in America Latina, ed è in crescita il numero di transazioni che utilizzano la rete internet, anche nei paesi in via di sviluppo. Questo tipo di organizzazioni offrono almeno tre tipi di vantaggi per gli operatori e per il funzionamento del mercato. In primo luogo, attraverso l'emissione quotidiana di quotazioni, esse facilitano il processo di acquisizione dell'informazione sui prezzi correnti, ed aumentano pertanto il grado di arbitraggio dei prezzi. In secondo luogo, esse aumentano la possibilità, per i piccoli operatori commerciali, di ottenere nel mercato condizioni simili a quelle spuntate dai grandi operatori, poiché aumentano la impersonalità degli scambi. Terzo elemento, attraverso l'offerta di contratti derivati, come i contratti *future* e le opzioni di acquisto e vendita differite nel tempo, le borse merci consentono di includere esplicitamente le aspettative degli operatori nella formazione dei prezzi, e di ridurre il rischio di prezzo per gli operatori a fronte di un premio che viene pagato per ridurre il rischio; in pratica, chi vende e acquista partite di prodotto può assicurarsi contro l'eventualità che le condizioni del mercato cambino significativamente lungo il periodo in cui avviene la transazione.

Per quanto riguarda la crescente varietà dei prodotti agro alimentari oggetto di commercio internazionale, essa dipende sia dal miglioramento delle infrastrutture e delle tecnologie di trasporto e stoccaggio, che rendono conveniente lo spostamento su grandi distanze in base a differenziali di prezzo più esigui che in passato, sia dall'emergere in molti paesi di una domanda fortemente specifica ed attenta ai parametri qualitativi. E' il caso, per esempio, dei prodotti ortofrutticoli. La principale difficoltà che incontrano gli agricoltori ed i *trader* di questi prodotti nei paesi in via di sviluppo, è il rispetto degli standard qualitativi ed igienico-sanitari imposti nei mercati più appetibili, per esempio quello Europeo o quello statunitense. Spesso, il rispetto di tali standard richiede una coerente azione di controllo lungo la filiera produttiva, che è difficile garantire in contesti in cui le tecnologie produttive, sono più arretrate, le infrastrutture sono carenti, i mercati incompleti, e dove la filiera produttiva è fortemente frammentata.

A conclusione di questa carrellata è utile rimarcare quelle che possiamo individuare come regolarità che hanno caratterizzato i mercati internazionali dei prodotti agricoli di base negli ultimi decenni. Queste sono almeno quattro.

- In primo luogo la crescita esponenziale del volume degli scambi, soprattutto per cereali, semi oleosi e carni, cui si sono accompagnate crescenti necessità di coordinamento delle politiche commerciali.
- In secondo luogo la riduzione tendenziale dei prezzi dei prodotti in termini reali, che sebbene sia facilmente contrastata da eventi naturali e non, dipende in ultima analisi dal progresso tecnico, che riduce i costi di produzione e di trasporto dei prodotti, e dallo sviluppo infrastrutturale dei mercati, che ne aumenta la trasparenza, l'accessibilità e l'arbitraggio dei prezzi.

- Terzo elemento è il legame fra i prezzi dei prodotti agricoli e quelli dell'energia, dettato dall'effetto di questi ultimi sui costi di produzione agricoli, sui costi di trasporto e sulla domanda dei paesi produttori di materie prime energetiche.
- Quarto elemento, nonostante l'evidente influenza della politica estera e della logica dei blocchi nel determinare le politiche di espansione commerciale, si è assistito già dagli anni settanta ad una forte partecipazione dei paesi socialista nei mercati dei prodotti agricoli di base. Dalla metà degli anni ottanta in poi, sia l'*Uruguay Round* che ancor più decisamente la *Doha Development Agenda*, hanno costituito occasioni di confronto molto ampie e indipendenti fra una quantità di paesi sulla necessità e possibilità di coordinare le politiche commerciali.

3. Sicurezza alimentare e mercati agricoli

3.1. Alcuni elementi di base

Secondo la definizione della FAO⁸ correntemente utilizzata, la sicurezza alimentare è quella condizione in cui “tutti gli individui hanno la possibilità fisica ed economica di accedere in ogni periodo della loro vita ad una quantità di cibo sano, nutriente e sufficiente a soddisfare le proprie necessità nutrizionali e le loro preferenze alimentari, al fine di poter condurre una vita sana e attiva”. Per converso, chi in questa condizione non si trova soffre di sotto-nutrizione⁹.

E' noto che vi sono tre tipi di cause che possono generare questo stato. Una prima gamma di ragioni ha a che fare con la disponibilità di beni alimentari nel sistema economico, che deve essere sufficiente a soddisfare le necessità alimentari della popolazione; a sua volta la disponibilità dipende dall'offerta interna e dalla possibilità di importare i beni alimentari che necessitano. Una seconda gamma di cause dell'insicurezza alimentare ha a che fare, invece, con le condizioni di accesso ai beni disponibili: posto che beni alimentari in quantità sufficienti siano resi disponibili, gli individui devono avere *titoli* sufficienti ad esprimere per essi una domanda, ed acquisire ciò di cui abbisognano. I titoli che consentono l'espressione di tale domanda nel mercato, e quindi l'accesso ai beni, sono essenzialmente il reddito guadagnato da chi è in grado di cedere uno o più fattori produttivi, e le forme di trasferimento e protezione sociale e/o familiare per chi non guadagna un reddito. Una terza gamma di cause dell'insicurezza alimentare ha a che fare con la stabilità delle due condizioni viste in precedenza: disponibilità e titoli di accesso devono essere presenti in misura stabile, tale da consentire agli individui di essere affrancati dal rischio di decadere dalla condizione di sicurezza alimentare.

La separazione delle cause dell'insicurezza alimentare in questi tre gruppi è utile per comprendere le ragioni che possono generare fenomeni acuti e cronici di sotto-nutrizione in determinati gruppi di popolazione, ed è quindi utile per prevedere ed affrontare l'insorgere e il

⁸ la FAO – acronimo di *Food and Agriculture Organization of the United Nations* - è l'agenzia delle Nazioni Unite specializzata nei temi dell'agricoltura e dell'alimentazione.

⁹ Il termine “sotto-nutrizione” costituisce una traduzione dell'inglese “*undernourishment*” e si riferisce alla situazione in cui l'assunzione di nutrienti attraverso il cibo è inferiore rispetto ai fabbisogni biologici. Si noti che il termine “denutrizione”, più comunemente utilizzato in italiano, si riferisce al caso più generale in cui l'organismo non è in grado di assorbire ed utilizzare efficacemente i nutrienti assunti, e corrisponde al termine inglese “*undernutrition*”, che è quasi sempre conseguenza della sotto-nutrizione (*undernourishment*) e delle malattie ad essa collegate. Si è scelto il primo dei due termini per indicare che ci si riferisce esclusivamente all'ingestione di nutrienti, e non al loro utilizzo da parte dell'organismo.

materializzarsi di tali fenomeni. Tuttavia, è bene sottolineare che i tre tipi di cause sono strettamente interconnessi. E' chiaro, per esempio, che una riduzione delle disponibilità può generare prezzi elevanti, e questo riduce la possibilità di accesso; o che una domanda fortemente erratica per un prodotto, derivante da redditi instabili, difficilmente potrà generare un flusso stabile di importazioni necessario a coprire i fabbisogni della popolazione. Sarebbe pertanto un errore considerare separatamente le diverse cause dell'insicurezza alimentare, fra le quali l'interazione è la regola e non l'eccezione.

Negli ultimi decenni la percezione delle cause dell'insicurezza alimentare nei paesi poveri da parte di studiosi e osservatori si è lentamente evoluta, e l'accento si è posto in misura crescente sugli elementi che determinano le condizioni di accesso, e un po' meno su quelli che determinano la disponibilità; ciò ha trovato un qualche riscontro anche nelle politiche nazionali ed internazionali che i governi hanno posto in atto, oltre che nelle attività delle organizzazioni non governative.

Negli anni cinquanta e sessanta, infatti, le politiche per ridurre l'insicurezza alimentare nei paesi erano quasi esclusivamente concepite come azioni di promozione della capacità tecnica di aumentare la produzione e la produttività, o come spostamento di merci in eccedenza nei mercati dei paesi sviluppati verso i paesi poveri, con la finalità di offrire una risposta diretta ai bisogni di base, che ben si coniugava con gli obiettivi di sviluppare mercati per le esportazioni e di smaltire produzioni che eccedano la domanda interna.

Successivamente, sia lo studio dell'evoluzione dei mercati nelle situazioni acute di carestia, che l'osservazione della condizione di sistematico eccesso di offerta dei mercati internazionali dei prodotti, ha gradatamente determinato uno spostamento dell'attenzione verso le condizioni che regolano l'accesso ai beni, e la capacità degli individui di esprimere nel mercato una domanda solvibile di beni alimentari.

L'evidenza ha mostrato che in una buona quantità di casi storici, l'insicurezza alimentare acuta e cronica non era stata generata da una carenza di disponibilità, ma bensì da un decadimento, magari repentino, dei titoli di accesso ai beni, ovvero da una loro cronica instabilità; come già ricordato i titoli di accesso di cui si parla sono il reddito e le forme di trasferimento e protezione sociale e/o familiare. Coerentemente con la maggiore attenzione agli aspetti distributivi, è aumentata anche la misura in cui il fenomeno dell'insicurezza alimentare è riferito a gruppi di popolazione, più che a paesi; sebbene la gran parte dell'insicurezza alimentare si concentri di fatto nei paesi più poveri, aumentare la sicurezza alimentare dei gruppi di popolazione costituisce un obiettivo di primaria importanza anche nei paesi a medio reddito, se non in alcuni dei paesi ad alto reddito in cui la distribuzione è più asimmetrica. La misura in cui ciò si sia tradotto in azioni concretamente rivolte a influire sugli aspetti distributivi dell'insicurezza alimentare, sulla politica economica e sugli incentivi economici degli agenti nei paesi suscettibili di crisi acute o di fenomeni cronici di insicurezza alimentare è discutibile, e non è facile fornire un giudizio complessivo.

Peraltro, la maggiore attenzione agli aspetti distributivi più che produttivi altro non è – ed altro non dovrebbe essere – che uno spostamento di *accento*, poiché come già visto in precedenza a proposito delle cause dell'insicurezza alimentare, anche le politiche rivolte a migliorare gli aspetti distributivi sono fortemente interconnessi con quelle rivolte agli aspetti produttivi. Riuscire a far aumentare l'offerta e la produttività agricola, infatti, può contribuire a ridurre l'insicurezza alimentare sia perché può contribuire a ridurre i prezzi dei beni alimentari, migliorando così le condizioni di accesso, sia perché può far aumentare i redditi

degli agricoltori; e attualmente si stima che circa il 70 per cento dei gruppi di popolazione poveri e vulnerabili all'insicurezza alimentare sia costituito da popolazione rurale, che trae il proprio sostentamento da attività primarie.

Al tempo stesso, non a caso si parla di “possibilità di” e non di relazioni causali necessarie, poiché in non pochi casi si è osservato che l'aumento della produttività agricola di un paese o di una regione non necessariamente si accompagna ad un miglioramento della distribuzione del reddito di quel paese o di quella regione. Per esempio nel caso in cui lo sviluppo agricolo si concentri nella produzione di beni per l'esportazione, e/o si caratterizzi per una riduzione dell'intensità di lavoro e dell'occupazione: un aumento del reddito globale dell'agricoltura può essere del tutto compatibile con un aumento della povertà e dell'insicurezza alimentare dei gruppi vulnerabili di popolazione.

In sintesi, e coerentemente con quanto indicato nella definizione di sicurezza alimentare riportata sopra, l'affrancamento dalla condizione di insicurezza alimentare richiede la compresenza di una gran quantità di elementi, che includono, per grandi linee sia lo sviluppo agricolo, in quanto motore della crescita del reddito di gran parte della popolazione povera ed insicura, sia una efficace azione redistributiva e di protezione dei gruppi maggiormente esposti alla povertà ed alla fame.

A conclusione di questo breve e molto semplificato quadro, è utile ricordare che l'insicurezza alimentare costituisce un costo significativo per i paesi in cui essa ha una incidenza elevata, oltre che per i gruppi di popolazione che ne soffrono direttamente, per almeno cinque motivi, che si possono riassumere come segue.

In primo luogo, la sotto-nutrizione implica minor capacità di lavorare e minore produttività, e quindi salari più ridotti, e una ridotta capacità di esprimere una domanda di beni e servizi. In secondo luogo, la sotto-nutrizione implica una maggiore esposizione alle malattie, che a sua volta riduce la capacità di lavoro e la produttività, e fa aumentare i costi sociali derivanti dalle necessità di cura. Terzo elemento, gli handicap nutrizionali sono trasmissibili per via ereditaria, e quindi genitori sotto-nutriti avranno alte probabilità di generare figli destinati ad avere handicap nutrizionali. Quarto elemento, uno stato nutrizionale inadeguato influisce negativamente sulla capacità di apprendimento, e quindi sul grado di educazione che la popolazione riesce a raggiungere, e per questa via e quindi sull'aspettativa di reddito a lungo termine delle nuove generazioni. Infine, la condizione di insicurezza alimentare, come più in generale la povertà estrema, implica una propensione all'investimento scarsa o nulla, poiché implica la necessità di concentrare gli sforzi sulla sopravvivenza, spingendo all'infinito i tassi di sconto sul futuro: in altre parole, se è difficile provvedere alle necessità biologiche minime oggi, è molto difficile pensare di destinare risorse per migliorare la propria condizione in futuro.

L'incidenza dell'insicurezza alimentare, pertanto, risulta negativamente correlata con il livello del reddito, e fra queste due variabili si determina facilmente un circolo vizioso. Per converso, queste osservazioni indicano che al di là della innegabile dimensione umanitaria del problema, ed al di là della misura in cui la disponibilità di cibo sufficiente è sempre più largamente considerato un diritto fondamentale dell'uomo, la riduzione dell'insicurezza alimentare costituisce un buon investimento, almeno a lungo termine.

3.2 Le stime della sotto-nutrizione e l'evoluzione dei mercati internazionali¹⁰

Le stime condotte dalla FAO nel 2001 sull'insicurezza alimentare mondiale indicavano la presenza di circa 777 milioni di persone in condizione di sotto-nutrizione nel periodo 1997-99, corrispondente all'incirca al 17 per cento della popolazione complessiva. Le stesse stime indicavano che circa il 20 per cento della popolazione era sotto-nutrita nel periodo 1990-92, corrispondente a circa 815 milioni di individui. Per i periodi precedenti sono disponibili solo indicazioni circa l'evoluzione del consumo pro capite espresso in calorie - una delle variabili che presentano il miglior grado di correlazione con l'incidenza della sotto-nutrizione - che mostra un progresso significativo dai primi anni sessanta ad oggi, da una media di 2358 Kcal/giorno/individuo alle 2803 del 1997-99. L'aumento è peraltro collocato per larga parte nei paesi in via di sviluppo, che in media hanno visto crescere questa variabile del 31 per cento contro il 19 del dato globale.

L'ottimismo che queste indicazioni possono infondere scompare quando si vada a guardare cosa nasconde il dato medio. Gran parte del miglioramento delle condizioni nutrizionali che è dato osservare, soprattutto negli ultimi anni, ha avuto luogo in un numero ristretto di paesi particolarmente popolosi, fra cui la Cina, l'Indonesia e il Brasile. In molti altri casi i cambiamenti sono stati assai più limitati. Nel 2003 si contavano una trentina di paesi in via di sviluppo in cui il consumo pro capite giornaliero era ancora al di sotto delle 2200 Kcal/giorno/individuo, e fra essi si contavano paesi per i quali c'è stato un peggioramento rispetto al passato - come ad esempio la Liberia, il Malawi, la Repubblica Centrafricana, il Madagascar, o la Repubblica Popolare di Corea - paesi in cui non c'è stato un miglioramento - come ad esempio la Somalia, Haiti, il Burundi, l'Etiopia e l'Eritrea - e paesi in cui un miglioramento c'è stato, ma il livello di partenza era talmente ridotto da non consentire di superare le 2200 Kcal/giorno/individuo, e questo è il caso, ad esempio, di paesi come il Bangladesh, La Repubblica Popolare del Laos o il Mozambico. In termini aggregati, l'unica area del mondo che non mostra un progresso è l'Africa Sub-Sahariana¹¹.

Con gli anni novanta sono aumentati gli sforzi per affrontare questo problema da un punto di vista globale. Nel 1996, i capi di Stato e di Governo di quasi trecento paesi si riunirono a Roma, presso la FAO, in un Vertice mondiale dedicato a discutere e coordinare a livello nazionale ed internazionale le politiche finalizzate ad alleviare l'insicurezza alimentare dei gruppi vulnerabili di popolazione. Il Vertice produsse un Piano d'azione in sette punti principali, a loro volta articolati in un gran numero di azioni specifiche, finalizzati all'obiettivo ultimo di ridurre della metà il numero di persone che soffrono di sotto-nutrizione entro l'anno 2015. Il Piano d'azione assunse, correttamente, un punto di vista molto ampio, seguendo il quale le cause che portano i gruppi di popolazione vulnerabili a soffrire di insicurezza alimentare sono affrontate da diverse prospettive - che spaziano dall'organizzazione politica e istituzionale, allo sviluppo agricolo, alle politiche agricole ed ambientali, alle politiche commerciali, alle scelte in tema di aiuti allo sviluppo, al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo - per ciascuna delle quali vengono offerte molte indicazioni per la definizione delle politiche atte ad aggredire il problema.

Il Piano d'Azione del Vertice del 1996 prevedeva anche un meccanismo di monitoraggio degli sforzi compiuti dai paesi che lo sottoscrivevano, gestito attraverso la FAO, ed una serie di scadenze intermedie. La più importante di queste è stato il nuovo Vertice dei capi di Stato e di governo previsto alla metà del percorso originariamente disegnato in funzione

¹⁰ I dati riportati in questo paragrafo sono tratti da Bruinsma (2003).

¹¹ escludendo la Nigeria dal conto.

dell'obiettivo al 2015, che si è tenuto nel 2002, ed al quale è stato dato il nome di Vertice Mondiale dell'Alimentazione Cinque Anni Dopo. Sia le azioni di monitoraggio, sia il nuovo Vertice, che ha sostanzialmente ribadito gli impegni già assunti dai governi nel 1996, hanno reso possibile osservare il progresso verso quell'obiettivo stabilito nel 1996, di riduzione del 50 per cento del numero di persone che soffrono di sotto-nutrizione: è immediato constatare che sebbene un progresso vi sia stato rispetto al punto di osservazione assunto dal Vertice del 1996, esso è decisamente troppo lento per consentire il raggiungimento rispetto all'obiettivo del 2015 senza un'accelerazione significativa, in particolare nelle regioni più problematiche.

~~Cosa ci si può aspettare circa l'evoluzione negli anni a venire? E che impatto ci si attende nei mercati internazionali dei prodotti agricoli?~~

~~Come già richiamato, la crescita della popolazione mondiale sta rallentando, e ciò comporterà in prospettiva un rallentamento della crescita della domanda globale di beni alimentari, causata dalla progressiva saturazione di alcuni dei mercati che attualmente si presentano più dinamici, che sono quelli dei paesi emergenti a medio reddito, come l'India, la Cina e il Brasile. Tuttavia, la quantità assoluta di popolazione sul pianeta continuerà con ogni probabilità ad aumentare. Si calcola infatti che entro il 2015 ogni anno il pianeta ospiterà in media 79 milioni di persone in più, e che questo numero dovrebbe essere di circa 67 milioni fra il 2015 e il 2030. Gli incrementi saranno tutti concentrati nei paesi in via di sviluppo, e soprattutto in Africa Sub-Sahariana. Per soddisfare la domanda potenziale che ne emergerà occorreranno incrementi significativi della produzione agricola; per esempio per i cereali si stima che occorrerebbe un incremento paragonabile in dimensione a quello verificatosi fra gli anni sessanta ed oggi. Le maggiori difficoltà connesse con il raggiungimento di questo obiettivo non sembrano essere quelle tecniche, poiché non sarebbe impossibile intensificare le produzioni, sia pure seontandone l'impatto ambientale. Il problema maggiore, piuttosto, sembra quello di avere un aumento della domanda sufficiente a stimolare l'offerta a crescere nella misura necessaria per soddisfare l'aumento delle necessità di consumo. In altre parole, è probabile che l'espansione dei consumi che sarebbe necessaria ad affrancare i gruppi di popolazione vulnerabile dall'insicurezza alimentare non si traduca in un aumento della domanda nel mercato perché gli individui che dovrebbero esprimere tale domanda aggiuntiva sono privi dei mezzi necessari — i titoli di accesso di cui sopra — e che pertanto non si generino incentivi sufficienti a far crescere la produzione in misura sufficiente.~~

~~A sua volta, l'aumento della domanda dipende dalla crescita dei redditi, e le prospettive in questo non sono univoche. I maggiori elementi di incertezza riguardano, ancora una volta, la regione dell'Africa sub-Sahariana, in cui si prevede che al 2015 la crescita del reddito sia sufficiente solo ad alimentare una riduzione significativa dell'incidenza relativa della povertà; mentre il numero assoluto di persone in condizione di indigenza, a rischio di insicurezza alimentare, subirebbe una riduzione piuttosto contenuta.~~

~~Le proiezioni in termini di calorie per persona per giorno indicano, coerentemente con questo quadro, una crescita del livello medio al 2015, che porterebbe dalle attuali 2680 Kcal/persona/giorno ad un livello di 2850 Kcal/persona/giorno nel 2015. Tuttavia, circa il 6 per cento della popolazione mondiale che si avrebbe in quel periodo — corrispondenti a circa 462 milioni di persone — rimarrebbe ancora al di sotto della soglia delle 2200 Kcal/persona/giorno, e l'Africa sub-Sahariana si attesterebbe appena al di sopra, a 2360 Kcal/persona/giorno. In sintesi, sebbene si preveda un buon incremento della media mondiale, in alcuni paesi i miglioramenti potrebbero essere molto più lenti.~~

~~povertà e dell'insicurezza alimentare dipende da quanto e come i gruppi di popolazione vulnerabili sono coinvolti nelle attività suscettibili di produzione dei beni esportabili. E' possibile che essi non ne siano toccati affatto, per esempio se le produzioni destinate all'estero sono prodotte da un ristretto gruppo di imprese controllate da pochi grandi imprenditori, oppure che essi ne soffrano conseguenze negative, per esempio se lo sviluppo di attività rivolte alla produzione di beni per l'esportazione riduce le opportunità di occupazione despecializzata.~~

~~In sintesi, sebbene la riforma delle politiche commerciali possa in linea di principio avere un impatto positivo sulla sicurezza alimentare, perché questa potenzialità si traduca in pratica occorre che siano realizzate una lunga serie di condizioni, che nella maggior parte dei casi dipendono dal grado di sviluppo dei mercati e delle istituzioni ad essi collegate, dalle politiche poste in opera dai governi a livello nazionale, nonché dalla struttura di incentivi che ne risulta.~~

Riferimenti bibliografici utilizzati:

Galbraith J.K. *Storia dell'economia*, Milano Rizzoli 1990

Bruinsma J. (a cura di) *World Agriculture: towards 2015/2030. An FAO Perspective*, FAO, Earthscan Londra, 2003

OECD-FAO *Agricultural Outlook: 2005- 2014*, Paris and Rome, 2005

Fua G. "Declino dell'agricoltura e legge di Engel nell'esperienza italiana" *Moneta e Credito*, vol. XXVIII, n. 107, pp.261-273, 1974

Tabella 2. Il commercio delle principali commodities agricole

(milioni di tonnellate)

	1962-64	1972-74	1982-84	1992-94	2002-04
CEREALI E RISO					
			esportazioni		
paesi sviluppati	78.1	132.6	196.5	203.1	210.3
paesi in via di sviluppo	23.4	25.0	42.7	55.5	95.0
PMS*	5.2	1.4	1.9	1.6	1.9
totale mondo	101.6	157.6	239.2	258.6	305.3
			importazioni		
paesi sviluppati	58.4	93.8	121.8	115.3	111.3
paesi in via di sviluppo	40.0	60.8	115.7	141.8	187.8
PMS*	3.5	6.9	10.6	14.6	22.4
totale mondo	98.4	154.7	237.4	257.1	299.1
SEMI OLEOSI					
			esportazioni		
paesi sviluppati	6.4	16.5	28.3	29.1	44.4
paesi in via di sviluppo	5.1	5.1	5.9	11.9	31.6
totale mondo	11.5	21.6	34.3	41.1	76.0
			importazioni		
paesi sviluppati	10.4	19.4	28.3	30.4	37.5
paesi in via di sviluppo	1.0	2.0	6.2	11.2	39.6
totale mondo	11.4	21.4	34.5	41.6	77.0
CARNI					
			esportazioni		
paesi sviluppati	3.3	5.5	8.4	13.9	20.0
paesi in via di sviluppo	1.0	1.5	2.0	2.9	7.5
totale mondo	4.3	7.0	10.4	16.8	27.5
			importazioni		
paesi sviluppati	4.0	6.1	7.7	12.5	18.9
paesi in via di sviluppo	0.3	0.6	2.5	3.7	7.4
totale mondo	4.3	6.7	10.2	16.2	26.3
ZUCCHERO					
			esportazioni		
paesi sviluppati	5.5	6.5	10.3	12.5	13.7
paesi in via di sviluppo	12.5	16.4	19.3	18.6	31.1
totale mondo	17.9	22.9	29.6	31.1	44.7
			importazioni		
paesi sviluppati	13.5	17.0	16.9	16.2	18.7
paesi in via di sviluppo	4.3	5.6	11.7	13.6	21.7
totale mondo	17.9	22.6	28.6	29.8	40.4

* = Paesi Meno Sviluppati

fonte: FAO

segue Tabella 2. Il commercio delle principali commodities agricole

(milioni di tonnellate)

CAFFE'					
		esportazioni			
paesi sviluppati	0.05	0.13	0.20	0.53	0.82
paesi in via di sviluppo	2.90	3.47	3.88	4.40	5.10
totale mondo	2.96	3.60	4.08	4.93	5.92
		importazioni			
paesi sviluppati	2.8	3.3	3.7	4.5	5.2
paesi in via di sviluppo	0.2	0.2	0.3	0.4	0.5
totale mondo	3.0	3.5	4.0	5.0	5.8
CACAO (grani)					
		esportazioni			
paesi sviluppati	0.01	0.02	0.08	0.07	0.28
paesi in via di sviluppo	1.04	1.17	1.19	1.85	2.24
totale mondo	1.05	1.19	1.27	1.92	2.53
		importazioni			
paesi sviluppati	1.01	1.16	1.20	1.73	2.09
paesi in via di sviluppo	0.05	0.05	0.09	0.14	0.68
totale mondo	1.06	1.21	1.29	1.87	2.77

fonte: FAO

Tabella 3. Il commercio delle principali commodities agro alimentari

(quote percentuali sul valore complessivo)

	1962-64	1972-74	1982-84	1992-94	2002-04
cereali	16.9	17.9	17.0	10.1	8.0
riso	2.6	2.3	1.8	1.5	1.4
semi oleosi	3.8	4.2	4.6	3.0	3.8
carni	6.9	9.0	8.6	10.6	10.1
frutta e ortaggi	11.1	11.2	12.2	16.0	17.0
lattiero-caseari	4.5	4.9	5.9	6.9	6.4
oli e grassi	5.5	6.1	6.7	5.6	6.5
zucchero	6.0	6.2	5.0	2.7	2.0
caffè'	5.7	4.2	4.6	2.3	1.5
cacao (grani)	1.4	1.2	1.1	0.6	0.8
cotone	6.5	4.5	3.3	2.2	1.7
altri prodotti	29.1	28.4	29.3	38.6	40.9
TOTALE (miliardi di US \$)	37	94	215	362	524
TOTALE (miliardi di US \$ 2000)	171	292	329	410	493

Fonte: FAO