

Diritto al Cibo, Sicurezza Alimentare, Sovranità Alimentare

Chiara Certomà

Il dibattito sulla questione alimentare vede oggi emergere un'ampia gamma di approcci che tentano di elaborare una risposta adeguata alle innumerevoli problematiche ad esso connesse. Tre tra i principali approcci elaborati a livello globale sono oggetto del presente articolo: l'approccio della Sicurezza Alimentare (sia nel senso del termine inglese *security*, che del termine *safety*), l'approccio della Sovranità Alimentare e quello del Diritto al Cibo.¹

Sebbene distinte sia sul piano teorico che sul piano della loro genesi storica, queste diverse posizioni operano tuttavia su di un terreno comune ed estremamente complesso in cui, tra le altre, si intrecciano politica (nel senso di visione programmatica, l'inglese *politics*) e politiche (nel senso di singoli provvedimenti, l'inglese *policies*), economia locale e finanza globale, scienza ecologica e agronomica, pratiche produttive e istanze culturali (identità, tradizioni, pratiche...). Lo sfondo comune su cui lavorano è lo spazio rurale e le sue dinamiche. Si tratta di uno spazio molto esteso in termini territoriali se si considera che solo in Europa, area generalmente considerata come altamente industrializzata e antropizzata, le aree rurali coprono il 91% del territorio dell'Europa a 25, ed in esse vive il 56% della popolazione.² Nella definizione "popolazione rurale" è inclusa un'ampia categoria di abitanti coinvolti in attività di agricoltura (in genere si fa riferimenti a piccoli e medi proprietari terrieri e contadini), pastorizia, pesca, o coinvolti nelle molteplici attività connesse con l'economia dei boschi e anche semplicemente gli abitanti delle aree rurali non coinvolti in attività rurali. La percentuali delle aree rurali e dei loro abitanti è tutt'altro che irrilevante a livello globale,³ ciò nonostante tali aree sono generalmente considerate come marginali. La loro marginalità si declina in due differenti significati.

(¹) Nell'elaborazione del presente articolo è stato scelto di seguire lo schema argomentativo proposto da Michael Windfuhr e Jennie Jonsén nel report "*Food Sovereignty Towards democracy in localized food systems*", preparato per la FIAN-International ed edito da The Schumacher Centre for Technology and Development, Bourton Hall (UK) nel 2005.

(²) Si veda per ulteriori dettagli Commissione Europea, Agricoltura e Sviluppo Rurale, *Politica di Sviluppo Rurale 2007-2013*, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_it.htm.

(³) Si veda The World Bank, *Agriculture and Rural Development*, <http://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development>, 2010.

Da una parte, definendo marginali le aree rurali, si intende la loro marginalità geografica, nel senso di distanza dalle strade di comunicazione, dalle infrastrutture e dai mercati; dall'altro ci si riferisce ad una loro marginalità politica nell'agenzia delle *policies* nazionali e internazionali. Buona parte della popolazione rurale così definita, in particolare nel Sud del mondo, sperimenta notevoli disagi nella sua attività quotidiana a causa delle lunghe distanze che la separano dalle infrastrutture di base, come ad esempio i mercati locali per la vendita dei loro prodotti. Spesso le fragili condizioni ecosistemiche delle aree geograficamente marginali per decenni non sono oggetto di alcun intervento di risanamento e consolidamento da parte dei governi locali, il che acuisce le difficoltà di chi si trova a svolgere attività agricole su terreni spesso poveri e con scarso accesso alle risorse idriche. La marginalità (ma anche l'intenzionale marginalizzazione) politica che si affianca alle condizioni di disagio geografico fa sì che l'accesso al reddito, alle informazioni, ai capitali e a qualsiasi servizio di supporto da parte dello Stato sia altamente penalizzato, come anche la partecipazione in attività sociali e la possibilità di influire sulle decisioni collettive.

Questa difficoltà è inoltre esacerbata dal fatto che, la questione alimentare è caratterizzata da una preminenza di meccanismi di *governance* globale sui meccanismi di governo classici, con il conseguente ruolo molto rilevante di attori politici non istituzionali nell'ambito delle relazioni internazionali. I meccanismi classici di governo, infatti, gestiti dalle istituzioni statali, sono state pian piano affiancati, quando non completamente sostituiti, da organismi internazionali, solo a volte espressione diretta della volontà degli Stati coinvolti. Tali organismi operano come effettivi agenti di governo su specifiche questioni a livello internazionale, insieme (talvolta in maniera conflittuale) ad attori non istituzionali di varia natura (*corporations*, fondazioni, associazioni...) attraverso processi di *lobbying*, e ad attori soprastatali (*in primis* le associazioni regionali come l'Unione Europe).

1.- Il contesto dell'insicurezza alimentare

A conclusione del Vertice Mondiale sull'Alimentazione della FAO nel 1996 i governi di tutto il mondo si impegnarono a dimezzare il numero degli affamati entro il 2015.⁴ Durante il Vertice Mondiale sull'Alimentazione della FAO tenutosi nel 2000⁵ è stato riconosciuto pubblicamente che tale obiettivo non si sarebbe potuto raggiungere senza dei cambiamenti sostanziali nelle *policies* a livello internazionale. Di conseguenza, per conferire ad esso maggiore forza, è stato integrato nel primo

⁽⁴⁾ FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, Documento WFS 96/3, FAO, Roma, 1996.

⁽⁵⁾ FAO, *Vertice Mondiale sull'Alimentazione. Cinque anni dopo*, <http://www.fao.org/worldfoodsummit/italian/newsroom/news/8580-it.html>, 2002.

documento sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio⁶ preparato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sempre nel 2000. Di nuovo, nel novembre 2009 i *leaders* mondiali riuniti presso il quartier generale della FAO per il Vertice Mondiale sulla Sicurezza Alimentare⁷ hanno unanimemente adottato una dichiarazione solenne in cui si rinnovava l'impegno a sradicare la fame dalla faccia della terra in maniera sostenibile e prima possibile.⁸

Nonostante però gli impegni della diplomazia internazionale, sembra che dichiarazioni e assemblee non siano state sufficienti a migliorare, seppur di poco, la condizione degli affamati nel mondo. Infatti, tutti i dati e gli studi disponibili mostrano che negli ultimi decenni c'è stato un incremento,⁹ piuttosto che una diminuzione del numero delle persone che soffre la fame e la malnutrizione, nonostante si sia prodotto abbastanza cibo per soddisfare i bisogni della popolazione globale.

Circa le ragioni per cui fame e malnutrizione esistono in un mondo di abbondanza, esistono una serie di assunzioni, molte delle quali si riferiscono a disastri naturali e conflitti. I fattori ambientali e climatici, come ad esempio piogge incostanti, tempeste e siccità sono spesso ritenute essere le cause principali della carestia e della fame, insieme con le complesse circostanze politiche in cui si verificavano (ad esempio situazioni di conflitti e guerra civile). Anche se queste spiegazioni sono senza dubbio rilevanti, esse si riferiscono ai 'sintomi' che emergono in situazioni in cui le persone sono povere e vulnerabili piuttosto che alle cause sottostanti: un disastro naturale può essere estremamente dannoso per la produzione e distruggere anche in maniera sostanziale l'economia di una regione, ciò nonostante esistono abbastanza riserve o se la struttura economica è solida, non necessariamente esso conduce ad uno stato di grave e permanente povertà e fame l'intera popolazione; ugualmente, una situazione di conflitto interno si genera quasi sempre in aree in cui le risorse economiche, variamente intese, sono scarse e la disperazione spinge la popolazione su posizioni intensamente conflittuali. Infatti, la ragione profonda per cui i poveri sono maggiormente affetti dai disastri naturali è da ricercarsi nella loro mancanza di potere (economico, politico, culturale...), la spesso totale mancanza di riserve cui attingere in caso di necessità, la loro mancanza di possibilità alternative, e la mancanza di qualsiasi forma di controllo sulle risorse presenti nel proprio territorio.¹⁰

⁽⁶⁾ ONU Italia, *Obiettivi di Sviluppo del Millennio*, http://www.onuitalia.it/events/mdg_ob_08.php, 2009.

⁽⁷⁾ FAO, *World Summit on Food Security*, <http://www.fao.org/wsfs/world-summit/en/>, 2010.

⁽⁸⁾ FAO, *World Summit on Food Security, Draft Declaration of the World Summit on Food Security*, Roma 16-18 Novembre 2009, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Speciali/FoodSummit/Pdf/Food_Summit_Draft_Declaration.pdf.

⁽⁹⁾ Si veda FAO, *Food Security Statistics*, <http://www.fao.org/economic/ess/food-security-statistics/en/>, 2010.

⁽¹⁰⁾ T. F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 2001.

La fame e la malnutrizione, dunque, non sono causate oggi dalla mancanza o dalla scarsità di cibo, bensì dall'impossibilità di accedere al cibo (a causa della sua iniqua distribuzione), ad un'adeguata retribuzione economica, e alle risorse produttive che permetterebbero anche alle popolazioni più povere di produrre o comprare cibo a sufficienza.

Metà della popolazione affamata del mondo è costituita da contadini che vivono di quanto riescono a produrre in piccoli appezzamenti di terreno, senza un adeguato accesso alle risorse produttive necessarie (come l'acqua, i nutrienti per il terreno, i semi di buona qualità..). Nel corso del tempo essi sono stati progressivamente spinti ad occupare aree marginali e è stato loro intenzionalmente consentito di possedere solo piccoli appezzamenti di terreno, troppo piccoli per raggiungere l'autosufficienza alimentare.¹¹ Due terzi di loro, quindi, abitano e lavorano in condizioni ambientali difficili, su terreni scoscesi o minacciati dalla siccità e da altri disastri naturali (allagamenti, frane, ...). Inoltre, il 22% degli affamati nel mondo sono famiglie che non possiedono neppure la terra e vivono di quanto riescono a guadagnare in condizioni di lavoro molto precarie come manodopera agricola; mentre un altro 8% fa parte di comunità di pescatori, cacciatori o allevatori.¹²

La loro condizione è aggravata dal fatto che le forze che guidano le politiche agricole e alimentari a livello internazionale e nazionale, sia nell'industrializzato Nord che nel vasto Sud del mondo, sono quelle dell'agricoltura industriale, dell'allevamento intensivo e della pesca commerciale, e non il bisogno dei piccoli produttori, dei pastori e pescatori di avere accesso alle risorse produttive.

2.- *Le cause dell'insicurezza alimentare*

In maniera spesso strumentale le compagnie sementiere e gli istituti di ricerca, per giustificare la necessità di supportare e incrementare la loro indagine sui sistemi di produzione industriale, sostengono che la causa della fame e della malnutrizione è la limitazione delle soluzioni tecniche a disposizione degli agricoltori. Sulla base di questa assunzione, la soluzione sarebbe, dunque, quella di incrementare la produttività per ettaro attraverso l'uso delle più moderne varietà di piante e trattamenti. Sebbene di per sé si può condividere la volontà incrementare la produttività, è, però, sempre più evidente che sono le comunità marginali, piuttosto che le aree agricole già intensamente coltivate, a richiedere maggiore attenzione. Si tratta di aree su cui difficilmente i metodi dell'agricoltura industriale possono ottenere grandi risultati: non

(¹¹) L.Colombo e A.Onorati, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Jacabook, Milano, 2009.

(¹²) M. Windfuhr e J. Jonsén, *Food Sovereignty. Towards democracy in localized food systems*, FIAN-International, The Schumacher Centre for Technology and Development, Bourton Hall (UK), 2005.

sono tanto soluzioni ancora più avanzata e innovative dal punto di vista tecnico o agronomico che sono necessarie, quanto la modifica dell'orientamento politico in maniera tale che esso sia in grado di prestare di supportare i piccoli agricoltori e la popolazione rurale marginalizzata. Anche quando i contadini possiedono un appezzamento di terra, devono spesso lavorare in condizioni estremamente disagiate, mancando sia dei mezzi tecnici che di un sufficiente supporto economico. Adeguate politiche di intervento che operino su diversi fattori contemporaneamente potrebbero permettere un aumento della produttività per ettaro delle aree rurali anche del doppio o del triplo.

I vincoli politici, infatti, determinati dalle politiche agricole che si sceglie di adottare sono un elemento cruciale nel generare o arginare l'insicurezza alimentare. A lungo il focus delle politiche di sviluppo è stato sugli investimenti industriali e sulle infrastrutture urbane; nel corso degli ultimi 50 anni il *budget* allocato per lo sviluppo delle aree rurali, anche in Paesi a forte componente agricola, si è ridotto in maniera sostanziali.¹³ Il supporto al mondo rurale e alla produzione agricola è stato visto come “fuori moda”, si è ridotto notevolmente nel corso del tempo e i finanziamenti rimasti sono stati principalmente diretti verso le produzioni commerciali destinate all'esportazione. Le politiche di aggiustamento strutturale sono state implementate nella maggior parte dei Paesi in via di sviluppo dalla metà degli anni '80. Queste politiche erano costruite intorno a quello che la Banca Mondiale ha definito il *trade-based food security policy package*. Attraverso di esse la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale hanno spinto i Paesi in via di sviluppo ad aprire i loro mercati agricoli ad importazioni a basso costo, fornendo la vecchia raccomandazione economica di concentrare la produzione verso prodotti in cui i singoli Paesi avevano un vantaggio comparativo.

Quando l'Organizzazione Mondiale del Commercio è stata creata nel 1995, le sue politiche nel settore agro-alimentare sono diventate vincolanti per molti Paesi. Tali regole definite dall'Accordo sull'Agricoltura (*Agreement on Agriculture*)¹⁴ non erano diverse in maniera significativa da quelle precedentemente definite dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale. La differenza consisteva solo nel fatto che regole commerciali erano ora fissate in un accordo internazionale vincolante a cui gli Stati aderenti dovevano obbedire per non incorrere in penalità e sanzioni stabilite in precisi termini legali. Dalle questioni relative alla sicurezza alimentare (*safety*) alla regolazione della protezione della proprietà intellettuale, dai sussidi agricoli al supporto ai prezzi per le principali produzioni, le regole dell' Organizzazione Mondiale del Commercio influenzano profondamente il quadro delle politiche agro-alimentari nazionali e internazionali.

¹³) M. Windfuhr e J. Jonsén, op. ult. cit.

¹⁴) WTO, Agriculture, *Agreement on Agriculture*, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm, 2010.

Uno dei maggiori problemi connessi con l'*Agreement on Agriculture* è lo squilibrio che esso crea nel livello di obbligo di liberalizzazione per i diversi gruppi di Paesi. In particolare, i Paesi in via di sviluppo sono stati spinti ad aprire i loro mercati durante gli ultimi quindici anni, e i loro piccoli produttori devono quindi competere con le esportazioni sussidiate provenienti dai Paesi industrializzati. L'ammontare dei sussidi forniti all'esportazione permette ai Paesi industrializzati di vendere i loro prodotti ad un prezzo più basso del costo di produzione (*dumping*). Questo meccanismo spinge gli agricoltori più poveri dei Paesi in via di sviluppo in una condizione di estremo svantaggio competitivo ed ha un impatto fortemente negativo sulla produzione locale e familiare.¹⁵ Infatti, nella maggior parte dei Paesi poveri, gli agricoltori, che hanno un accesso limitato ai fattori di produzione (come le strutture di supporto, il credito, la terra e l'acqua, i semi, i capi di bestiame e i fertilizzanti), si trovano spesso a competere con i produttori agricoli dei Paesi industrializzati. Come risultato i contadini stanno scomparendo o si trovano ad affrontare condizioni di vita estremamente difficili, perché i loro prodotti non sono in grado di competere sul mercato globale, e neppure di nutrire le loro comunità. La risposta liberale a questa distorsione indotta dal mercato è liberalizzare in maniera ancora più ampia, riducendo o eliminando i sussidi alle esportazioni. Ora, una riduzione del livello dei sussidi nei Paesi industrializzati potrebbe migliorare sicuramente la situazione nei Paesi in via di sviluppo ma non, probabilmente, fino al punto di aiutare veramente i tanti agricoltori marginalizzati, pastori e pescatori che combattono contro la fame e la malnutrizione. Piuttosto, questa operazione potrebbe essere utile ai grandi agricoltori industriali dei Paesi in via di sviluppo, la cui produzione diverrebbe altamente competitiva nei confronti dei produttori dei Paesi industrializzati. Essi potrebbero infatti avere migliori opportunità di guadagno, specialmente nel settore dell'esportazione, e potrebbero con le loro merci penetrare mercati attualmente occupati dai Paesi industrializzati. Lo stato corrente delle negoziazioni relative all'agricoltura in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio mostra alcuni progressi nella direzione dell'eliminazione dei sussidi alle esportazioni, ma estremamente lenti. La possibilità dunque di mettere fine alle distorsioni del mercato attraverso un'accentuazione dei meccanismi di mercato stessi è dunque lontana.

La generalizzata industrializzazione dell'agricoltura è un ulteriore fattore rilevante nel processo di esclusione dei piccoli agricoltori dal mercato globale. Tale industrializzazione si è principalmente concretizzata nel consolidamento delle terre e delle attività agricole nella mani di grandi proprietari terrieri, esponenti dell'*agribusiness* e altre grandi società commerciali. Così, mentre le terre più fertili ed estese sono rimaste nelle mani di un sempre minor numero di grandi produttori agricoli, in molti Paesi i piccoli agricoltori sono stati esclusi e spinti verso terre poco produttive. Inoltre la riduzione delle risorse disponibili e la crescente povertà li hanno

⁽¹⁵⁾ L.Colombo, *Fame. Produzione di Cibo e Sovranità Alimentare*, Jacabook, Milano, 2002.

costretti in molti luoghi a coltivare la terra in maniera più intensiva e ad abbandonare metodi sostenibili di agricoltura. Tuttavia sarebbe scorretto affermare che i piccoli produttori costituiscono la maggiore minaccia ambientale; ovviamente la popolazione rurale può, con la sua attività, causare problemi ambientali, come l'erosione del suolo, ma allo stesso tempo ne è stata custode per millenni. Dobbiamo quindi dedurre che ad essere mutate sono le condizioni in cui essa si trova ad operare.

Oltre al problema delle esportazioni sussidiate e del controllo delle terre coltivabili, un ulteriore problema si origina quando le compagnie multinazionali applicano un crescente controllo su differenti parti del sistema di produzione e distribuzione del cibo. L' Accordo sulla Proprietà Intellettuale (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Right*)¹⁶ dell'Organizzazione Mondiale del Commercio richiede che tutti i membri dell'Organizzazione rendano effettiva la legislazione sulla protezione delle varietà vegetali attraverso brevetti o altri sistemi di protezione della proprietà intellettuale allo stesso livello dei Paesi più avanzati. Il sistema dei diritti di proprietà intellettuale fornisce alle compagnie multinazionali che hanno la capacità tecnica e la possibilità economica di comprare brevetti un privilegio monopolistico e costituisce un ulteriore ostacolo alla diffusione della conoscenza, della tecnologia, delle sementi e delle varietà animali tra piccoli coltivatori.

3.- Combattere la fame

Per combattere la fame, la malnutrizione e contribuire alla Sicurezza Alimentare sono state elaborate diverse strategie, alcune delle quali hanno visto tentativi concreti di essere messe in pratica.

Una prima strategia è rappresentata dall'amplificazione del modello neoliberale, secondo il quale massimizzare il profitto degli agricoltori è il modo migliore per massimizzare la produzione agricola. Infatti, maggiore è il profitto degli agricoltori, maggiori saranno i loro sforzi e i rischi che saranno disposti a correre. Per far ciò è necessario che siano date tre condizioni: che siano forniti strumenti tecnico-scientifico avanzati (tecniche produttive migliorate, semi migliorati, possesso della terra garantito, accurate previsioni metereologici...); che siano garantiti strumenti di mercato adeguati (possibilità di reinvestimento dei profitti, accordi commerciali...); che sia aumentata la consapevolezza dei produttori delle possibilità loro offerte grazie ad un adeguato sistema informativo.

Oltre alla strategia neoliberale, ampiamente diffusa, sono state proposte altre tre strategie che verranno analizzate in seguito nel dettaglio. Una prima strategia è quella dell'estensione universale del Diritto al Cibo sancito dalla Dichiarazione dei Diritti

⁽¹⁶⁾ WTO, TRIPs, *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Right*, http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/t_agm0_e.htm, 2010.

Umani del 1948¹⁷ che recita all'articolo 25.1: *"Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food"*. Tale diritto è stato poi incluso nei Patti sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1967, all'articolo 11.2: *"The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger"*.¹⁸

Di diversa natura è invece la strategia della Sicurezza Alimentare, la quale si basa sull'assunto che non è il cibo ad essere insufficiente ma la volontà politica di distribuirlo in maniera equa, senza tenere in considerazione la possibilità di pagare di chi lo riceve. Questa strategia afferma che è necessario agire sui meccanismi che regolano la politica agro-alimentare internazionale per modificarne il contenuto e il funzionamento. Di avviso simile è la strategia di più recente elaborazione definita della Sovranità Alimentare che basa le sue richieste di revisione della politica agro-alimentare e dei suoi strumenti sulla convinzione che le pratiche di mercato delle compagnie multinazionali rappresentano niente altro che una modernissima forma di neocolonialismo.

La strategia fondata sul riconoscimento effettivo di un diritto universale al cibo afferma la possibilità, essendo tale diritto uno dei diritto umani riconosciuti nella Dichiarazione del 1948, per ogni individuo di pretendere che lo Stato e la comunità di Stati rispetti, protegga e garantisca il suo diritto ad un appropriato accesso al cibo di una quantità sufficiente e di adeguata qualità. Il fatto stesso che questo *bisogno* sia caratterizzato come *diritto* permette una tutela individuale, garantita dal Diritto Internazionale, e dà origine ai relativi obblighi da parte dello Stato di soddisfare il bisogno e tutelare il diritto. In questo senso l'affermazione dell'esistenza di un Diritto al Cibo conferisce potere alle comunità più povere e agli individui nei confronti dello Stato e degli altri attori della scena internazionale. Il Diritto al Cibo rientra, però, tra i diritti specificati nei Patti sui Diritti Economici, Sociali e Culturali che, tra i diritti umani, hanno finora ricevuto minore attenzione in termini di giustiziabilità e il loro utilizzo è stato relativamente limitato e recente nelle Corti.

La strategia della Sicurezza Alimentare è quella maggiormente adottata da parte delle organizzazioni internazionali. Dalla fine del 1970, quando il termine ha cominciato ad essere utilizzato regolarmente, la sua definizione è stata riformulata varie volte. La definizione corrente, concordata durante il Vertice Mondiale sull'Alimentazione del 1996, è quella più ampia e recita: *"Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to safe and nutritious food which meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life"*.¹⁹ Nel corso del

⁽¹⁷⁾ UN, *The Universal Declaration of Human Rights*, 1948, <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>.

⁽¹⁸⁾ UN High Commissioner for Human Rights, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1966, <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>.

⁽¹⁹⁾ FAO, Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action,

tempo, il *focus* è gradualmente passato dalla questione della disponibilità di cibo alla possibilità/diritto all'accesso individuale (*entitlement*) al cibo. L'appello ad incrementare la Sicurezza Alimentare da parte delle organizzazioni internazionali e degli Stati membri non implica, però, l'esistenza di alcun legame giuridicamente vincolante per gli Stati e quindi di alcun obbligo o meccanismo legale collegato che possa essere usato da coloro che soffrono la fame e la malnutrizione per opporsi alla negazione della loro possibilità di accedere al cibo e ai mezzi per produrlo. C'è quindi ancora una differenza significativa tra questo approccio e quello basato sui diritti che prende l'avvio dal riconoscimento e l'attribuzione di tale diritto agli individui, alle famiglie e alle collettività, in maniera tale che sia giuridicamente vincolante per gli Stati che lo sottoscrivono.

4.- Sovranità Alimentare

Anche la Sovranità Alimentare è una strategia che muove dal riconoscimento di alcuni diritti fondamentali, ridefinendone però il contenuto in maniera tale da includere il diritto dei piccoli coltivatori, dei pastori e dei pescatori alle risorse per la produzione di cibo come anche il Diritto al Cibo stesso, e alla disponibilità di mercati equi. Infatti, secondo tale approccio, Diritto al Cibo significa più che la semplice, seppure importante, possibilità di sfamarsi, ma piuttosto significa diritto di accesso alle risorse per nutrirsi: alla terra, ai semi e alle varietà animali, all'acqua e alle risorse ittiche, ai servizi basilari di credito, alle competenze etc. che sono necessarie per produrre cibo o guadagnare abbastanza per vivere con dignità.

La strategia della Sovranità Alimentare è principalmente elaborata dal punto di vista delle popolazioni rurali e, seppure include elementi che sono già riconosciuti nel Diritto Internazionale, include anche altri elementi ancora non riconosciuti, come ad esempio, il diritto a produrre e il diritto alla Sovranità Alimentare. Per molte persone che vivono la marginalità rurale il diritto a produrre e il Diritto al Cibo sono strettamente connessi perchè la maggior parte degli affamati e denutriti nel mondo sono i piccoli agricoltori e i contadini senza terra.

Dietro lo sviluppo della proposta della Sovranità Alimentare si trova il lavoro di una rete globale di organizzazioni non governative, di associazioni della società civile e movimenti sociali che ne hanno discusso nell'ambito di conferenze, incontri internazionali e forum globali. La loro definizione di Sovranità Alimentare include un insieme di principi che sono volti a proteggere lo spazio politico delle popolazioni e dei Paesi nel definire le loro politiche agro-alimentari, i loro modelli di produzione e i loro *patterns* di consumo. Infatti, in concomitanza con il Vertice Mondiale sull'Alimentazione della FAO nel 1996, l'organizzazione contadina *Via Campesina* ha

dichiarato che la Sovranità Alimentare è la preconditione fondamentale per un'autentica Sicurezza Alimentare e il Diritto al Cibo può essere uno strumento per raggiungerla.²⁰

Il primo Forum sulla Sovranità Alimentare si è tenuto a Cuba nel settembre del 2001; vi hanno partecipato 400 persone da circa 60 Paesi e 200 organizzazioni e le conclusioni sono state raccolte nella *Final Declaration of the World Forum on Food Sovereignty*.²¹ In seguito, in parallelo al FAO World Food Summit di Roma nel 2002, si è tenuto il secondo Forum sulla Sovranità Alimentare cui hanno preso parte i rappresentanti di 700 organizzazioni non governative, della società civile e dei movimenti sociali. La definizione di Sovranità Alimentare che è stata allora proposta è la seguente: "Food Sovereignty is the Right of peoples [then corrected in individuals, to merge it with the human right frame], communities, and countries to define their own agricultural, labour, fishing, food and land policies, which are ecologically, socially, economically and culturally appropriate to their unique circumstances. It includes the true right to food and to produce food, which means that all people have the right to safe, nutritious and cultural appropriate food and to food-producing resources and the ability to sustain themselves and their societies".²² Nel 2009, in parallelo con il Vertice FAO sull'Alimentazione si è tenuto il *People's Food Sovereignty Forum*²³ cui hanno preso parte più di 450 organizzazioni di contadini, piccoli pescatori, pastori e rappresentanti di popoli indigeni discutendo di questioni relative alla Sicurezza Alimentare.

Le proposte politiche avanzate dai sostenitori della Sovranità Alimentare sono molteplici. Prima di tutto la creazione di un Codice di Condotta sul Diritto al Cibo per governare l'attività degli organismi coinvolti nel rendere effettivo tale diritto (come le istituzioni nazionali e internazionali, gli attori privati e le compagnie multinazionali...). Una serie di linee guida sono state volontariamente adottate in tal senso dal Consiglio della FAO nel novembre 2004.²⁴ A questo si propone di affiancare una Convenzione Internazionale sulla Sovranità Alimentare che sostituisca gli attuali *Agreement on*

⁽²⁰⁾ Si veda Via Campesina, *Food Sovereignty: A Future without Hunger*, Roma 11–17 Novembre, www.viacampesina.org/imprimer.php3?id_article38, 1996.

⁽²¹⁾ 'Final Declaration of the World Forum on Food Sovereignty', Havana, Cuba, 7 Settembre, www.ukabc.org/havanadeclaration.pdf, 2001.

⁽²²⁾ Si veda la dichiarazione conclusiva *Food Sovereignty: A Right for All*, Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty, Roma, 13 giugno 2002, www.croceviaterra.it/FORUM/DOCUMENTI%20DEL%20FORUM/political%20statement.pdf.

⁽²³⁾ Si veda People's Food Sovereignty Network, www.peoplesfoodsovereignty.org/statements/new%20statement/statement_01.htm, 2002.

⁽²⁴⁾ FAO (2004b), *Voluntary Guidelines for the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, Settembre (IGWG RTFG 5/REP 1), www.fao.org/righttofood/common/ecg/51596_en_VGS_eng_web.pdf, 2004.

Agriculture dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Sarebbe inoltre necessario elaborare un trattato internazionale legalmente vincolante che definisca, nel quadro dei Diritti Umani, i diritti dei piccoli agricoltori e le forme di protezione legale, necessarie per permettere loro di esercitare il diritto a produrre. E' stata poi proposta l'istituzione di una Commissione Mondiale sull'Agricoltura Sostenibile e la Sovranità Alimentare che sia in grado di occuparsi in maniera generale dell'impatto della liberalizzazione dei mercati sulla Sovranità Alimentare e la sicurezza alimentare, e sviluppi delle proposte di cambiamento condivise. A questa dovrebbe affiancarsi un meccanismo indipendente di risoluzione delle controversie sotto l'egida della Corte di Giustizia Internazionale per giudicare, ad esempio, dei casi di *dumping* e di invio di aiuti alimentari contenenti organismi geneticamente modificati.

5.- Il governo dell'agro-alimentare

I problemi cui la proposta della Sovranità Alimentare intende rispondere riguardano sia il piano nazionale che internazionale. Al livello nazionale, il primo problema che la Sovranità Alimentare affronta è quello della marginalizzazione delle aree e popolazioni rurali. L'accesso alla terra da parte dei piccoli agricoltori e pastori potrebbe essere regolato prevedendo un modello di sviluppo rurale basato sull'agricoltura familiare o di comunità, oltre all'impiego di metodi agroecologici²⁵ che permettano l'uso sostenibile delle risorse naturali. Tale questione è connessa con quella relativa all'allocazione di risorse finanziarie per il settore agricolo e lo sviluppo rurale, all'occupazione nelle aree rurali e agli investimenti stranieri diretti. Questi ultimi sono considerati tra le maggiori cause di fame, malnutrizione e povertà rurale. In molti Paesi in via di sviluppo gli investimenti stranieri diretti sono concentrati in particolare in due settori rilevanti per la vita dei gruppi marginali nelle aree rurali: l'industria estrattiva che ha spesso un impatto devastante sul cambiamento dell'uso della terra; e le privatizzazioni dei servizi basici, come la fornitura di acqua.

A livello internazionale i problemi cui la proposta della Sovranità Alimentare tenta di dare una risposta sono principalmente tre. Il primo riguarda l'influenza economica internazionale sui prezzi dei prodotti agricoli e il *dumping*. Ci sono diversi modi per sussidiare le esportazioni, i più evidenti dei quali sono i sussidi diretti ma esistono anche altri metodi meno espliciti, come ad esempio l'invio di aiuti alimentari come strumento di smaltimento della produzione eccedente. La competizione iniqua che si determina è amplificata dal fatto che, nonostante si assuma che i mercati funzionino in maniera efficiente, questo non è necessariamente vero. La Sovranità Alimentare è un approccio che si oppone al quadro politico e macro-economico neoliberale. Non è

⁽²⁵⁾ Si veda M. Altieri, *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*, IT Publications, London, 1995.

diretta contro il commercio di per sé, ma è basata sulla considerazione che le pratiche internazionali di commercio e le regole del commercio non funzionano in favore dei piccoli agricoltori. I mercati scarsamente regolati e i loro meccanismi non aiutano in alcun modo i partecipanti più poveri. Oltre agli accordi internazionali di carattere commerciale molti Paesi in via di sviluppo sono anche pesantemente influenzati dalle condizionalità politiche e le richieste elaborate dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale attraverso i programmi di aggiustamento strutturale e le strategie di riduzione della povertà.

Per questa ragione i sostenitori della Sovranità Alimentare chiedono l'applicazione del diritto delle nazioni e dei popoli a restringere le maglie del commercio, se necessario, per proteggere il lavoro dei loro agricoltori e delle comunità rurali marginalizzate. La Sovranità Alimentare dunque, non è contro l'esistenza di politiche commerciali internazionali, ma piuttosto richiede che sia implementato un sistema di commercio internazionale basato su principi differenti, come la promozione del commercio locale e l'apertura controllata dei mercati.

La particolare innovazione dell'approccio della Sovranità Alimentare rispetto ai precedenti sta nel fatto che esso non affronta la questione solo in termini di diritti, o dal punto di vista etico, ma piuttosto cerca di analizzare le cause politiche della questione alimentare. Rispetto all'approccio del Diritto al Cibo, la Sovranità Alimentare pone la questione dei diritti in maniera differente. Nel primo infatti si sostiene che il Diritto al Cibo sia un diritto fondamentale per ogni individuo e comunità. Questo deve essere affiancato da un diritto a produrre cibo di qualità e quantità sufficiente ad una vita dignitosa. In particolare, si affronta il problema della perdita di sovranità e di potere regolatorio degli Stati, poiché parte dell'essenza della Sovranità Alimentare sta proprio nel tentativo di far riguadagnare spazio ai decisori politici a livello nazionale per ampliare il loro spazio politico nell'ambito dei regimi internazionali. Ovviamente è necessario chiedersi se e che tipo di potere possono riguadagnare gli Stati in un mondo sempre più globalizzato.²⁶ La questione della sovranità, e l'uso stesso del termine sono fortemente problematiche per due ordini di motivi. Primo, ci si può legittimamente chiedere se nell'era della globalizzazione l'appello alla sovranità non sia retrogrado e quasi romantico, e non neghi la necessità di aprirsi verso maggiori scambi internazionali di idee, beni, servizi, turismo, etc. Secondo, ci si può chiedere se sia ancora utile parlare di stati nazionali come agenti della politica di sviluppo e se il loro potere non sia troppo debole per rispondere alle sfide contemporanee. Data la progressiva e costante perdita di potere di questi ultimi, come l'approccio della Sovranità Alimentare può essere sostenuto? Una prima risposta è che la Sovranità Alimentare non si riferisce primariamente alla sovranità nazionale: 'sovranità' è un termine usato per chiedere il diritto a controllare le politiche agro-alimentari, la

⁽²⁶⁾ Eradicate Poverty Organisation, *Policies and actions to eradicate hunger and malnutrition*, working document, www.eradicatehunger.org, 2009.

distribuzione delle risorse e la presa di decisioni a livello nazionale e internazionale da parte di coloro che ne sono direttamente affetti. Il nodo centrale della Sovranità Alimentare è la rivitalizzazione dello sviluppo e delle politiche rurali che hanno bisogno di essere assicurate a livello internazionali.

6.- Conclusioni

In conclusione, l'approccio della Sovranità Alimentare chiede di concentrare l'attenzione sul tema della *governance* internazionale del cibo e dell'agricoltura e sulle cause politiche della fame e delle malnutrizione. In tal modo incoraggia una discussione sullo spazio politico che deve esistere per permettere la creazione di politiche nazionali volte a ridurre la povertà ed eliminare la fame e la malnutrizione che si oppongono a politiche internazionali basate esclusivamente sulla deregolamentazione dei mercati. La chiave per ridurre la fame e la povertà rurale è dunque individuato in una maggiore attenzione verso lo sviluppo rurale, dal momento che secondo le previsioni, anche nei decenni a venire la maggior parte dei poveri vivranno nelle aree rurali. L'approccio della Sovranità Alimentare rappresenta in tal senso un importante contributo alla discussione sulla questione alimentare che si origina dalle voci e dai bisogni di coloro che quotidianamente combattono la fame e la malnutrizione.

ABSTRACT

The paper addresses the global food insecurity issue by moving from the definition of the rural context where it originates. The different aspects of rural marginality (geographical marginality and political marginality) are explored together with the international food governance processes, that produce and increment the poverty of the rural people (peasants, fisherfolks, pastoralists, smallholder farmers...). The causes of food insecurity are pointed out. A particular attention is dedicated to the policy constraints built around the World Bank's trade-based food security policy package, and the liberal market distortions that force poor farmers into unfavourable competitive conditions.

The paper focus, then, on three strategies elaborated to deal with food insecurity: the Right to food strategy, the food security, and the food sovereignty strategy. Food Sovereignty is presented as appropriate to encourage the creation of national policies that aim to reduce rural poverty and eliminate hunger and malnutrition. The background, claims, proposals and peculiarities of the Food Sovereignty are especially analysed.