

Nuove voci, valori e alleanze in un'età di scarsità e incertezza

di Nora McKeon

I. Premessa

Il cibo è la prima, fondamentale necessità delle società umane; e fin dai loro esordi ha avuto importanza la sua distribuzione, oltre che produzione. Quando essa non è avvenuta in modo adeguato, ha inevitabilmente causato disordini sociali. Le notizie dei tumulti che, in molte capitali del mondo, alla fine del 2007 hanno occupato le prime pagine dei giornali e costretto i governi ad affrontare la crisi alimentare, hanno forse richiamato alla memoria collettiva le folle inferocite degli affamati che nel 51 d.C. minacciarono la vita dell'imperatore Claudio – o le proteste per il prezzo del pane che contribuirono alla caduta dell'*ancien régime* nel 1789.

In un mondo globalizzato, governare l'accesso alle derrate alimentari è un compito sempre più difficile, perché ciò comporta decisioni da affrontare a diversi livelli: infatti la facoltà delle singole famiglie di assicurarsi il cibo in quantità adeguate viene condizionata prevalentemente da circostanze esterne. Perfino gli Stati nazionali hanno perso il controllo dell'insieme dei fattori che determinano la sicurezza alimentare delle loro popolazioni. Allo stesso tempo, i tentativi di stabilire il controllo dell'accesso ai generi alimentari sono diventati sempre più complessi. Per la maggior parte del XX secolo la facoltà di decidere è stata prevalentemente riferita a questioni di produzione agricola, il cui commercio era regolato dall'*Uruguay Round* del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Oggi, sia il problema dell'accesso al cibo per tutti che quello della nocività possibile delle colture agricole vengono considerati ugualmente importanti. Il governo delle derrate alimentari è diventato una ragnatela complessa di politiche e regolamenti formali spesso contraddittori, complicati da pratiche, e altre regole, non scritte – e non soggette a controlli politici.

Infine, la *governance* dell'adeguato rifornimento di generi alimentari è un tema discusso e controverso, che mette a repentina consistente poteri economici e geopolitici (cfr. Lang, Barling, Caraher, 2009, pp. 9, 23). Non è un caso che proprio l'agricoltura abbia rappresentato un punto di stallo nel *Doha Round* delle trattative della World Trade Organization. Le pos-

sibili decisioni nascono da trattative tra gruppi di interesse e forze sociali riferiti a diverse sfere di influenza: lo Stato, gli agenti economici della catena dell'offerta, la società civile. Essi pongono sul tavolo obiettivi diversi e spesso in conflitto tra loro; l'esito delle trattative riflette i rapporti di forza tra i vari gruppi di potere, dovuto in parte alla mediazione dei comuni interessi (fortemente disuguali e sbilanciati da potenti interessi privati locali); e in parte anche ottenuto dall'opera di mediazione dei singoli Stati (a sua volta quasi sempre inadeguata)¹.

Migliorare la presa sulla gestione globale dei generi alimentari è compito tutt'altro che facile – ma è giunto il momento di perseguirolo. Negli ultimi due anni una sequela di crisi ha senza dubbio smascherato le pecche del sistema alimentare globale. Proprio queste crisi – dell'alimentazione, dei combustibili, del clima, delle manovre finanziarie – hanno inaugurato una visibilità senza precedenti, e inedite possibilità di riformare il governo mondiale della previdenza alimentare.

2. Come comprendere meglio il “chi” e il “perché” della fame nel Sud del mondo

Abbiamo, oggi, idee più chiare sulle cause della fame nel Sud del mondo. Il prodotto alimentare complessivo è aumentato negli ultimi cinquant'anni, senza essere sorpassato dall'aumento della popolazione mondiale – malgrado le proiezioni pessimistiche neo-malthusiane di certi ambienti. Sempre più evidente è il fatto che il problema non è tanto di tipo tecnico (come produrre più cibo), quanto piuttosto di tipo politico (assicurarsi che chi ne ha bisogno – che oggi sappiamo meglio identificare – possa averlo a disposizione). Autorevoli dimostrazioni del fatto che in maggioranza gli affamati sono contadini poveri hanno smentito la falsa dicotomia tra gli interessi dei “produttori” e quelli dei “consumatori”, come se si trattasse di due universi separati. Ciò aveva indotto a favorire una distribuzione di cibo nei centri urbani (a favore dei poveri delle città) accompagnata dal danno ai contadini poveri, dovuto al mancato sostegno dei prezzi dei loro prodotti².

a) Il Nord non fa eccezione: contemporaneamente a tutto ciò, le disfunzioni del sistema alimentare colpiscono il Nord non meno che il Sud: i problemi dell'obesità e del cibo malsano incalzano. Sempre più il numero dei soprappeso e degli obesi supera quello degli affamati; il diabete di tipo

1. Per ulteriormente complicare il quadro, la scienza “obiettiva” e l'*expertise* spesso esercitano un ruolo tutt’altro che neutrale.

2. Cfr. IFAD (2010, pp. 46-52) per una discussione recente e ben documentata.

² uccide circa 3,8 milioni di persone ogni anno³. Il nesso tra alimentazione e salute, negli ultimi anni, ha assunto più rilievo, tra settori di intervento abitualmente incomunicanti, in modo tale da favorire nuove alleanze tra di essi;

b) cambiamenti del clima, scelte energetiche e lo scandalo dell'incetta delle terre: la non-sostenibilità di un sistema alimentare basato sull'uso intensivo di prodotti petroliferi e additivi chimici è diventato drammaticamente evidente in presenza dei mutamenti climatici e della crisi energetica. Secondo certe recenti pubblicazioni UNEP⁴ (United Nations Environment Programme), la produzione agricola prevalente nella catena alimentare globale⁵ segue un modello convenzionale che riguarda il 14% del totale annuale delle emissioni di gas serra. Tuttavia, secondo l'UNEP, il settore agricolo potrebbe entro il 2030 diventare *carbon neutral*, pur producendo abbastanza generi alimentari per una popolazione in cresita, se fossero adottati quei sistemi agro-ecologici locali (al momento le Cenerentole dei vari programmi di intervento) che sarebbero in grado di ridurre le emissioni di CO₂. Il processo di distribuzione del corrente sistema alimentare mondiale deve scontare i costi dell'energia e del petrolio necessari per far correre in giro per il mondo i vari prodotti, prima che giungano a destinazione sugli scaffali di un supermarket. C'è poi il fenomeno detto *land grabbing* che converte larghe distese di terreno in fonti di combustibile oppure di produzioni alimentari per l'esportazione verso paesi ricchi, ma che tende a espellere i coltivatori o allevatori tradizionali locali⁶;

c) la volatilità dei prezzi agricoli: un fenomeno non passeggero; l'indice dei prezzi FAO del gennaio 2011 è stato il più alto (in termini reali e non solo nominali) da quando la pubblicazione dei dati è iniziata nel 1990. La Banca Mondiale ha predetto ulteriori aumenti per almeno altri cinque anni⁷. La causa di ciò sono le speculazioni finanziarie sui prezzi dei generi alimentari; il che ha rivelato quanto inadeguati o semplicemente inesistenti i meccanismi correnti di controllo dell'aumento dei prezzi agricoli siano. La spinta dei prezzi verso l'alto non potrà che far crescere proteste e tumulti, nel mondo intero. Sono stati proprio i prezzi proibitivi dei generi di prima necessità a innescare le rivolte popolari nel Maghreb

3. Lang, Barling, Caraher (2009, p. 112), Nestle (2007, p. 7). Il diabete di tipo 2 è la sesta causa di morte negli Stati Uniti, riguardando l'8% della popolazione.

4. UNEP (2010). Cfr. anche UNCTAD (2010).

5. Per programmi fortemente sussidiati sia dai programmi agricoli europei che da quelli delle autorità USA.

6. Cfr. De Schutter (2009), Grain (2008b).

7. Cfr. "The Guardian", 25 October 2010, in <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/oct/25/impending-global-food-crisis>.

che destabilizzano importanti equilibri geopolitici. Nessun governo può restare indifferente di fronte a simili sviluppi, come il presidente Sarkozy ha notato nella conferenza stampa del 2011 per la presidenza francese del G20 e del G8⁸. Qualche altro sviluppo resta peraltro ancora possibile.

3. L'evoluzione della *governance* globale della produzione alimentare

Vediamo quale sia il bilancio degli ultimi trent'anni, considerando l'evoluzione reciproca di tre interconnessi fenomeni: 1. le istituzioni che hanno preso le decisioni; 2. i paradigmi che hanno ispirato le loro azioni e strategie; 3. gli attori che nei giochi della *governance* globale dell'alimentazione hanno esercitato ruoli importanti.

Dai primi anni Ottanta in poi sono state le istituzioni finanziarie internazionali a gestire produzione e distribuzione globale del cibo attraverso regimi di aggiustamento strutturale imposti dalla Banca Mondiale/Fondo monetario internazionale; e, dopo il 1995, i regolamenti commerciali globali del WTO⁹. La capacità di influenzare “morbidamente” le decisioni da parte delle Nazioni Unite si è ridotta, mentre si sono moltiplicati gli incontri per negoziare le misure di approvvigionamento del cibo. Il G7/8 in questo periodo si è costituito come potente, autoreferenziale, forum per affrontare problemi mondiali, esaltato dai suoi membri come alternativa più efficiente di quanto potesse essere un organismo come le Nazioni Unite, intralciato, a loro dire, da intenti e percorsi mentali non abbastanza decisionisti.

La istituzionalizzazione del libero commercio e mercato si è accompagnata alla invadente tesi neoliberista secondo cui la crescita economica e la integrazione globale dei mercati rappresenterebbero la ricetta infallibile per risolvere tutti i mali del mondo, insicurezza alimentare compresa. Tale paradigma produttivistico ha continuato a dominare tutti i discorsi sull'approvvigionamento alimentare. E tali tesi sono state sostenute dalla fulminea avanzata della proprietà, concentrazione e integrazione del sistema alimentare mondiale che ha presto dato luogo a una sproporzionata pressione delle grandi imprese mondiali sulle decisioni riguardanti il cibo a livello mondiale e globale¹⁰.

8. Presidency of the French Republic (2011).

9. Cfr. Weis (2007, pp. 128-60); Third World Network (2006).

10. L'accordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) nel 1994, come parte degli accordi di Marrakech che fondarono il WTO, fu un fattore decisivo per accentuare la concentrazione delle grandi imprese alimentari e il controllo della produzione mondiale di cibo, grazie al lavoro di *lobbies* delle grandi imprese, contro i desideri

Malgrado tutto ciò, il periodo dopo il 1995 ha visto una vera e propria esplosione di alternative al paradigma dominante neoliberista e produttivista. Il diritto al cibo, la sovranità alimentare, l'agro-ecologia sono diventati il cavallo di battaglia di soggetti della società civile entrati sulla scena della *governance* mondiale per la prima volta. Tra questi spiccano per incisività politica i movimenti rurali che sono emersi, soprattutto nel Sud del mondo, in reazione ai disastrosi effetti delle politiche neoliberiste sulla produzione agricola e sui redditi dei contadini (McKeon, Watts, Wolford, 2004, p. 14). La decisione di fondare La Via Campesina nel 1993 nacque in seguito all'*Uruguay Round* del GATT e dalla consapevolezza del fatto che «le politiche agricole [dovessero essere] d'ora in poi globalmente determinate» e che «[fosse] essenziale per i piccoli produttori poter difendere i loro interessi proprio a quel livello»¹¹. La rete regionale della West African Peasant and Agricultural Producers' Organization fu fondata nel 2000 con motivazioni analoghe; e sviluppi simili sono emersi in altre regioni, sia del Nord che del Sud del mondo.

I forum della società civile, tenuti in parallelo con i due Food Summits mondiali della FAO del 1996 e 2002, hanno dato grande impulso alla formazione di reti mondiali dei movimenti contadini. A differenza degli altri incontri mondiali delle Nazioni Unite, dominati dalla presenza delle NGOs (Non-Governmental Organizations), essi hanno assicurato (grazie a un sistema di quote di rappresentanza e grazie a sforzi organizzativi per pagare le spese di viaggio) la presenza maggioritaria dei piccoli produttori di generi alimentari e degli appartenenti a popolazioni indigene. Così la parola d'ordine della sovranità alimentare, già introdotta dal movimento La Via Campesina nel forum del 1996, diventò il grido di battaglia dell'assemblea del 2002.

Sei principi guida sono emersi nel forum della Via Campesina del 1996:

1. generi alimentari come cibo per le persone e non merce come qualunque altra;
2. diritti e dignità dei produttori: rispetto dei loro diritti e protezione della loro vita e salute;
3. identificare le zone di produzione, favorendo le associazioni di produttori e consumatori; rifiutare strutture governative, pratiche e controlli internazionali del mercato che li danneggino;

dei cittadini dei paesi in via di sviluppo. Cfr. Roffe (2008); ETC (2008); McMichael (2005); Clapp e Fuchs (2009).

11. Cfr. interviste a leader della vc, riportate da McKeon e Kalafatic (2009). Sulla Via Campesina, cfr. Desmarais (2007) e il sito www.via.campesina.org.a

4. il forum stabilisce controlli locali dei territori, terre, pascoli, acqua, sementi, bestiame e pesci; rifiuta la privatizzazione delle risorse naturali con leggi, contratti commerciali e diritti esclusivi di proprietà;
5. il forum promuove conoscenze e specializzazioni che conservino, sviluppino, gestiscano le produzioni locali di generi alimentari e sistemi di raccolta; rifiuta le tecnologie che indeboliscono, minacciano o contamnano tutto ciò (ad esempio con pratiche di ingegneria genetica);
6. il forum lavora seguendo la natura con metodi locali di produzione e raccolta agro-geologiche, che massimizzano le funzioni degli ecosistemi e migliorano l'autoevoluzione e l'adattabilità, specialmente in vista dei cambiamenti climatici; rifiuta i metodi industriali ad alta intensità energetica che danneggiano l'ambiente e contribuiscono al riscaldamento globale.

4. Segnali di cambiamento

Il momento sembra propizio per gli attivisti del cibo. Tre ingredienti fondamentali atti a capovolgere il sistema alimentare mondiale procedono di pari passo: vivaci movimenti del cibo in tutto il mondo, crepe nella “saggezza” dominante – controllata dalle industrie dell’agroalimentare – su come garantire al meglio il cibo per tutti e un nuovo e allettante spazio globale per la presa di decisioni sulle questioni alimentari.

Un numero sempre crescente di persone si sta mobilitando per riottenere il controllo sulla propria alimentazione. I sistemi alimentari locali erano parte integrante del tessuto della società fino a trent’anni fa, quando la globalizzazione e la liberalizzazione hanno permesso alle corporazioni agroalimentari di impossessarsi del controllo di ciò che coltiviamo e ciò che mangiamo. Oggi a livello locale in ogni parte del mondo emergono ricche e robuste alternative al sistema alimentare industriale.

Dopo il 2002 si sono allargate le crepe nel sistema globale dominante al quale i movimenti popolari si oppongono. Dalla fine del 2007 la crisi dei prezzi e le agitazioni cittadine hanno svelato il fallimento delle strategie di sicurezza alimentare attuate fino a oggi. I consiglieri politici che hanno trasformato l’Africa, in un decennio, da esportatrice a importatrice di alimenti sono stati spodestati ed è stata riconosciuta la necessità di sostenere i piccoli produttori. Nello stesso tempo, il cambiamento climatico e la crisi energetica hanno evidenziato l’insostenibilità di un sistema alimentare fondato sull’uso intensivo di prodotti chimici e petroliferi. I problemi legati all’obesità crescente delle popolazioni e alla potenziale nocività degli alimenti industriali, poi, mostrano che il malfunzionamento del sistema alimentare pesa anche sui paesi del Nord. Le riflessioni stimolate dalle crisi degli anni recenti hanno acuito l’attenzione nei confronti di idee con-

siderate ridicole o inaccettabili durante il regno indiscusso del paradigma del neoliberismo e della rivoluzione verde.

Infine, per la prima volta nella storia, la comunità internazionale ha istituito un forum politico globale sulle questioni alimentari dove i movimenti popolari possono difendere le proprie proposte. Ciò potrebbe apparire distante dall'azione locale ma è di fondamentale importanza, poiché molti fattori che incidono sui sistemi alimentari sfuggono al controllo non solo delle comunità ma addirittura dei governi. È questo il motivo che ha spinto i movimenti sociali rurali a partecipare ai vertici mondiali sull'alimentazione. L'IPC ha investito energie considerevoli nell'apertura di spazi politici globali. A partire dal 2003, ha facilitato la partecipazione di oltre 2.000 rappresentanti dei piccoli produttori a quei forum politici, dove essi non avevano mai avuto accesso, sostenendo il diritto all'alimentazione, alla sovranità alimentare e all'agro-ecologia come alternativa al libero scambio e alla rivoluzione verde. Questa esperienza quasi decennale è stata sfruttata prontamente dai movimenti per la sovranità alimentare quando la crisi alimentare ha occupato le prime pagine dei giornali alla fine del 2007.

La crisi dei prezzi ha rivelato un vuoto nella politica globale. In assenza di un forum autorevole per la discussione delle questioni alimentari, le decisioni in questo campo così fondamentale erano state prese dalla World Trade Organization e dalla Banca Mondiale, per le quali la sicurezza alimentare non rientra certo tra le finalità principali; dal G8 e dal G20, dalle *corporations* agroalimentari transnazionali e dagli speculatori finanziari liberi da qualsiasi controllo politico. Allo scoppio della crisi è emersa una netta divisione su come riempire il vuoto di *governance*. La proposta più audace e radicale è stata quella di trasformare il Comitato sulla sicurezza alimentare (CFS) della FAO da inefficace sede di chiacchiere a un forum autorevole e inclusivo nell'ambito delle Nazioni Unite. Il processo di riforma si è aperto a tutti i soggetti effettivamente interessati e le organizzazioni dei piccoli produttori hanno dato un basilare contributo. Il documento finale di riforma adottato nell'ottobre del 2009 include punti fondamentali che la società civile ha difeso strenuamente dagli attacchi di alcuni governi intenzionati a ottenere un nuovo comitato il più innocuo possibile. Il CFS è definito come «la principale e inclusiva piattaforma internazionale e intergovernativa» per la sicurezza alimentare con la missione di difendere il diritto al cibo della popolazione mondiale. Le organizzazioni della società civile – soprattutto i piccoli produttori – sono autorizzate a intervenire nel dibattito sullo stesso piano dei governi e hanno il diritto di organizzarsi in totale autonomia per interagire con il CFS. Esso, poi, ha il potere di prendere decisioni sulle questioni chiave inerenti le politiche alimentari e di chiederne conto ai governi e agli altri attori.

L'agenda della prima sessione del nuovo CFS, nell'ottobre 2010, includeva punti di *policy* controversi. Tra questi, la volatilità dei prezzi alimentari. I sostenitori del libero scambio hanno tentato di limitare il dibattito a misure che ne attenuassero l'impatto sugli strati deboli della popolazione. I delegati della società civile e i governi alleati, invece, si sono battuti per trovare delle soluzioni alle cause della volatilità, cioè il continuo slittamento dei prezzi verso l'alto, inclusa la speculazione finanziaria. Questi ultimi hanno avuto la meglio, ribadendo la richiesta, nella sessione del CFS dal 17 al 22 ottobre 2011, dell'adozione di un'ampia e dettagliata proposta, da parte del movimento per la sovranità alimentare, contro le pratiche speculative, e per garantire prezzi remunerativi per i piccoli produttori.

Un'altra questione esplosiva riguarda l'oltraggioso fenomeno del *land grabbing*. Alcune potenze del G8 e la Banca Mondiale sostenevano che l'aumento degli investimenti stranieri su vasta scala nell'agricoltura dei PVS, inclusa l'acquisizione dei terreni, vada accolto come stimolo all'economia e contributo alla soluzione della crisi. Il movimento per la sovranità alimentare, invece, denunciando il *land grabbing*, ha caldeggiato l'adozione di linee guida sull'accesso alla terra che potessero difendere il diritto dei piccoli produttori alle risorse da cui essi traggono il loro sostentamento. La decisione finale è andata in favore dei movimenti sociali e della società civile: le linee guida sono state negoziate e presentate alle prossime sessioni del CFS per l'adozione da parte dei governi membri. Inoltre, il movimento per la sovranità alimentare ha sostenuto una moratoria sul *land grabbing* come richiesto nell'“Appello di Dakar”, lanciato nel febbraio 2011 durante il Forum sociale mondiale (FSM).

Pur in presenza di molti successi, non è certo il momento di indulgere al compiacimento per gli obiettivi conquistati. Le corporazioni multinazionali che controllano il sistema alimentare globale sono pronte a sfruttare a proprio vantaggio qualsiasi crisi si prospetti dietro l'angolo; ma abbiamo un'eccezionale opportunità politica in mano. Vi sono crepe nella corazza paradigmatica dominante, i movimenti popolari per la sovranità alimentare sono più forti che mai, e c'è un nuovo forum globale a cui essi possono portare le loro proposte. Le organizzazioni di piccoli produttori e della società civile hanno esercitato un ruolo decisivo nell'apertura di questo spazio.

Riferimenti bibliografici

- CLAPP J., FUCHS D. (2009), *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, The MIT Press, Cambridge.
- DE SCHUTTER O. (2009), *Mission to the World Trade Organization*, Human Rights Council, Geneva, A/HRC/10/5/Add.2, 4 February.

- DESMARAIS A. A. (2007), *La Via Campesina: Globalization and the Power of Peasants*, Pluto Press, London.
- ETC GROUP (2008), *Who Owns Nature? Corporate Power and the Final Frontier in the Commodification of Life*, communiqué 100, November.
- GRAIN (2008), *Seized! The 2008 Land Grab for Food and Financial Security*, Grain Briefing, October in www.grain.org
- IFAD (2010), *Rural Poverty and National Resources: Improving Access and Sustainable Management*, by D. R. Lee, B. Neves *et al.* IFAD, Rome.
- LANG T., BARLING D., CARAHER M. (2009), *Food Policy, Integrating Health, Environment and Society* (2004), Oxford University Press, Oxford.
- MCKEON N. (2009), *The United Nations and Civil Society: Legitimizing Global Governance – Whose Voice?*, Zed Books, London.
- MCKEON N., KALAFATIC C. (2009), *Strengthening Dialogue. UN Experience with Small Farmer Organizations and Indigenous People*, UN NGO Liaison Service, New York.
- MCKEON N., WATTS M., WOLFORD W. (2004), *Peasant Associations in Theory and Practice*, in "Civil Society and Social Movements Paper", 8, UNRISD, Geneva.
- MCMICHAEL P. (2000), *Global Food Politics*, in F. Magdoff, J. B. Foster, F. H. Buttel (eds.), *Hungry for Profit: The Agribusiness Threat to Farmers, Food and the Environment*, Monthly Review Press, New York, pp. 125-43.
- NESTLE M. (2007), *Food Politics: How the Food Industry Influences Nutrition and Health*, University of California Press, Berkeley.
- ROFFE P. (2008), *Bringing Minimal Global Intellectual Property Standards into Agriculture: The Agreement in Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)*, in G. Tansey, T. Rajotte (eds.), *The Future Control of Food*, Earthscan, London, pp. 48-68.
- THIRD WORLD NETWORK (2006), *Globalization, Liberalization and Protectionism. Impacts on poor rural producers in developing countries*, IFAD, Rome.
- UNCTAD (2010), *Agriculture at the Crossroad: Guaranteeing Food Security in a Changing Global Climate*, UNCTAD Policy Brief 18, December, Geneva.
- UNEP (2010), *Agriculture: A Catalyst for Transitioning to a Green Economy*, UNRUP Brief, in www.unep.ch/etb/publications/agriculture/UNEP_Agriculture.pdf
- WEIS (2007), *The Global Food Economy. The Battle for the Future of Farming*, Zed Books, London.