



Comitato economico e sociale europeo

REX/273
Commercio e
sicurezza alimentare

Bruxelles, 16 dicembre 2009

P A R E R E

del Comitato economico e sociale europeo
sul tema

Commercio e sicurezza alimentare

(parere esplorativo)

Relatore: **CAMPLI**

Correlatore: **PEEL**

Con lettera datata 21 gennaio 2009, Margot WALLSTRÖM, vicepresidente della Commissione europea, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Commercio e sicurezza alimentare.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 novembre 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore CAMPLI e dal correlatore PEEL.

Alla sua 458a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 dicembre 2009 (seduta del 16 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 191 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

*

* *

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Conclusioni

- 1.1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) considera tra i fondamentali diritti di cittadinanza il diritto al cibo ed il diritto di intervento della società civile in tutte le sue dinamiche; annovera la sicurezza alimentare globale tra i fondamentali diritti umani.
- 1.1.2 In un mondo in cui viene prodotta una quantità di cibo sufficiente a sfamare tutti gli individui, oltre un miliardo di persone oggi non ha accesso (*access*) ad una quantità di cibo sufficiente. La causa fondamentale di questa situazione di insicurezza alimentare è la povertà in un contesto di destrutturazione di economie, tradizioni alimentari e infrastrutture di mercato locali causata da strategie internazionali a partire dagli anni '80.
- 1.1.3 Il CESE è consapevole che nell'ambito di politiche complementari di sviluppo, orientate alla riduzione della povertà ed alla crescita del reddito, il commercio regolato può contribuire a far uscire persone e gruppi da una condizione di insicurezza alimentare, anche nel quadro dello sviluppo dei mercati regionali.
- 1.1.4 Un diffuso ricorso a misure protezionistiche non aiuta il perseguimento della sicurezza alimentare globale, non garantendo la necessaria flessibilità e ostacolando, specialmente in Africa, qualsiasi forma d'integrazione regionale concreta.

- 1.1.5 Il CESE ritiene che un commercio regolato debba integrare nelle sue dinamiche decisionali ed applicative i principi del diritto all'alimentazione, e che gli Stati debbano astenersi dal contrarre obblighi internazionali in contrasto con quei principi.
- 1.1.6 Il CESE è consapevole che le politiche tese all'*autosufficienza alimentare* risultano economicamente costose e non coerenti con un approccio di *governance* globale. Nello stesso tempo riconosce l'approccio della *sovranità alimentare* come legittimo diritto di un popolo di definire autonomamente le politiche per il conseguimento della propria *sicurezza alimentare* e per nutrire *stabilmente* la sua popolazione, nel rispetto della *sovranità alimentare* altrui.
- 1.1.7 Il CESE afferma la necessità di riformare gli strumenti, gli organismi e le politiche della *governance* globale della sicurezza alimentare e del commercio secondo il principio e la prassi della *Policy coherence for Development*.
- 1.1.8 Il CESE ritiene che tutte le possibili ed utili strategie finalizzate alla lotta alla povertà ed alla crescita della sicurezza alimentare possono raggiungere fruttuosi e stabili risultati, se contestualmente avanzano i processi democratici e si rafforza lo Stato di diritto nei paesi soggetti a condizioni di insicurezza alimentare.

1.2 **Raccomandazioni**

1.2.1 **Il CESE, con riferimento ad un approccio politico globale, avanza le seguenti raccomandazioni generali, raccomandando:**

- 1.2.1.1 all'Unione europea, di adottare l'*European Consensus on the Development*, per un'univoca strategia politica riconoscibile dai partner mondiali e per essere partner incisivo di una riforma profonda del sistema FAO-WFP-IFAD;
- 1.2.1.2 all'Unione europea, di integrare strutturalmente i principi del diritto all'alimentazione nelle sue politiche commerciali e di avviare una opportuna azione di concertazione con gli altri membri dell'OMC, in modo che tali principi siano strutturalmente integrati nei negoziati multilaterali;
- 1.2.1.3 all'Unione europea, di investigare i modi in cui, all'interno del contesto delle politiche sulla RSI (CSR), le attività economiche e commerciali delle società europee o con sede nell'UE possano essere monitorate nelle loro ripercussioni sulla sicurezza alimentare globale; a tale proposito il CESE si impegna a predisporre un apposito parere di iniziativa sul tema *L'agribusiness europeo nel mondo, strategie, sfide e buone pratiche*;
- 1.2.1.4 all'Unione europea, di includere nei futuri accordi di partenariato economico e negli altri accordi di libero scambio un ruolo istituzionale per la società civile, come già previsto nell'accordo Cariforum-CE;

- 1.2.1.5 agli organismi finanziari internazionali, di predisporre una adeguata regolamentazione dei mercati finanziari che impedisca la speculazione sulle materie prime agricole;
- 1.2.1.6 alle organizzazioni internazionali per la salute e l'ambiente, di scoraggiare diete alimentari comportanti un consumo eccessivo di proteine animali;
- 1.2.1.7 alla comunità internazionale, di creare un sistema di riserve alimentari internazionali che agisca in stretto coordinamento con il sistema di *early warning* predisposto dalla FAO;
- 1.2.1.8 alla comunità internazionale di rivedere la classificazione ONU per una chiara differenziazione tra i PVS a medio reddito e quelli più poveri ed i paesi meno avanzati (PMA);
- 1.2.1.9 a tutti i membri dell'OMC e all'Unione europea in primis, di inserire nei Mandati negoziali le analisi di impatto e delle vulnerabilità per paese e per gruppi specifici di persone;
- 1.2.1.10 ai membri dell'OMC, di riconoscere giustificabili temporanee misure restrittive delle esportazioni che, consentendo un effettivo contenimento dei prezzi alimentari nei PVS, aiutino a gestire l'insorgenza di crisi alimentari per gruppi sociali specifici;
- 1.2.1.11 ai governi dei PVS, di associare stabilmente le organizzazioni degli agricoltori nella programmazione dello sviluppo agricolo e di rafforzare tutte le forme di organizzazione della produzione create dagli agricoltori e quelle promosse dai lavoratori e dai consumatori.
- 1.2.2 Il CESE, con riferimento specifico ai negoziati APE (accordi di partenariato economico) in corso, raccomanda all'UE di:**
- 1.2.2.1 operare, soprattutto in Africa, a favore di una maggiore integrazione regionale in quanto fattore determinante per la promozione sia dello sviluppo che della sicurezza alimentare, nonché elemento essenziale nella revisione dell'Accordo di Cotonou prevista nel 2010;
- 1.2.2.2 assicurare le sinergie tra le varie iniziative d'integrazione regionale che si sovrappongono l'una con l'altra e tra i vari accordi APE ad interim e gli accordi globali APE;
- 1.2.2.3 far sì che i negoziati possano adeguarsi rapidamente alle capacità e alle potenzialità dei paesi ACP, garantendo risultati immediati in settori quali la semplificazione delle regole d'origine;
- 1.2.2.4 incoraggiare il maggior numero possibile di paesi ACP (gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico) a scegliere l'agricoltura e lo sviluppo rurale come settori prioritari;
- 1.2.2.5 incrementare ulteriormente la somma di più di 2 miliardi di euro, stabilita dall'UE a titolo di aiuti al commercio e di assistenza in materia commerciale, tenendo conto anche degli effetti provocati dalla crisi economica;

1.2.2.6 promuovere lo sviluppo e la crescita delle industrie africane di trasformazione ad alto valore aggiunto, principalmente dei prodotti alimentari, anche attraverso il miglioramento dei sistemi infrastrutturali;

1.2.2.7 favorire in modo significativo la ricerca e lo sviluppo tecnologico a livello locale, soprattutto nei settori legati all'agricoltura.

1.2.3 Il CESE, con riferimento specifico ai negoziati di Doha dell'OMC (DDA - *Doha Development Agenda*) in corso, raccomanda:

1.2.3.1 ai membri dell'OMC, che il riesame strategico della politica commerciale serva a rilanciare il dibattito su come dovranno essere condotti i futuri negoziati commerciali in campo agricolo, nei quali sia riconosciuto uno statuto specifico alla sicurezza alimentare, e su come dovrà configurarsi in futuro l'assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo;

1.2.3.2 ai membri dell'OMC, di concludere il *Doha Development Round* entro il 2010, come richiesto dal G20, al fine di dimostrare l'impegno assunto in materia sia di sviluppo sia di OSM (obiettivi di sviluppo del Millennio);

1.2.3.3 all'UE, di consolidare le concessioni già fatte ai paesi in via di sviluppo piuttosto che cercare ulteriori concessioni per se stessa;

1.2.3.4 all'UE, di estendere l'iniziativa EBA (*Tutto tranne le armi*) a tutti i paesi individuati dalla FAO come in "crisi alimentare" o "ad alto rischio", anche se non sono PMA o paesi ACP;

1.2.3.5 all'UE, di avvalersi di strumenti commerciali al fine di promuovere una maggiore sicurezza alimentare, come ad esempio un'applicazione anticipata dell'accordo per le "Facilitazioni agli scambi" proposto dall'OMC, l'assistenza in materia sanitaria e fitosanitaria o il sostegno ai piccoli agricoltori indipendenti non inclusi nella catena di approvvigionamento controllata.

2. La sicurezza alimentare di fronte alle due crisi

2.1 Definizioni

2.1.1 Il CESE si riconosce nella definizione, data dal World Food Summit (1996) ed universalmente accettata, di sicurezza alimentare come la condizione in cui "tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, economico e sociale a cibo sufficiente, sicuro e nutriente che soddisfi le proprie necessità e preferenze alimentari per poter esercitare una vita attiva e in salute".

2.1.2 Nell'ottica di tale accezione il CESE sottolinea che la sicurezza alimentare si presenta come un problema complesso di cui vanno contestualmente presi in considerazione i quattro aspetti di:

- a) disponibilità quantitativa di cibo;
- b) accesso fisico, economico e sociale;
- c) utilizzo corretto;
- d) stabilità nel tempo di disponibilità, accesso ed utilizzo.

2.2 **Lo stato attuale e le due crisi (alimentare e finanziaria)**

2.2.1 L'analisi dell'insicurezza alimentare evidenzia le seguenti caratteristiche essenziali¹: a) è in aumento e ad oggi, dopo le due crisi, ne è colpito più di un miliardo di persone; b) è sempre più concentrata (l'89% risulta in Asia, Pacifico e Africa subsahariana); c) resta fortemente rurale (il 70% degli individui in condizione di insicurezza alimentare risiede nelle aree rurali), ma diventa rilevante la componente urbana e periurbana.

2.2.2 L'azione congiunta della crisi dei prezzi agricoli e della crisi finanziaria risulta essere la causa principale dell'ultimo aumento delle persone in condizione di insicurezza alimentare. Inoltre, si registra un aumento del numero degli eventi calamitosi con effetti sulla sicurezza alimentare; tra i disastri provocati dall'uomo risultano, peraltro, sempre più rilevanti quelli di natura socioeconomica, rispetto a guerre e conflitti.

2.2.3 I prezzi delle materie prime agricole sono stati caratterizzati da andamenti alterni per tutto l'ultimo trentennio, all'interno di un trend di medio periodo comunque decrescente in termini reali. L'impennata del 2007-2008 è stata particolarmente incisiva sia per la dimensione che per la rapidità (in poco più di 12 mesi il FAO food price index è aumentato di circa il 60%). Va comunque tenuto presente che i prezzi, anche al momento del picco (marzo 2008), restano al di sotto dei massimi storici registrati nei primi anni '70.

2.2.4 Per quanto riguarda gli andamenti più recenti, si sottolinea che a seguito dello scoppio della bolla speculativa finanziaria, i prezzi agricoli hanno registrato un consistente decremento, ma restano a livelli comunque superiori a quelli precedenti la crisi 2007-2008.

2.2.5 Il CESE rileva che alla base di questo altalenante andamento dei prezzi e della loro consistente e crescente volatilità operano contestualmente cause strutturali, congiunturali e anche speculative.

2.2.6 Il CESE rileva, in particolare, una forte correlazione tra l'andamento recente dei prezzi agricoli e il prezzo del petrolio, che influisce sia sui costi di produzione in agricoltura sia sulla convenienza a produrre biocarburanti; soprattutto quando sostenuta da aiuti pubblici.

¹ Cfr. FAO, *Lo stato della insicurezza alimentare nel mondo*, rapporto 2008 e rapporto 2009.

- 2.2.7 Altre concause delle crisi alimentari sono: graduale diminuzione degli investimenti agricoli e cronica bassa produttività delle rese delle agricolture dei paesi poveri; accelerata urbanizzazione; crescita del reddito in alcuni paesi emergenti (Cina e India), con conseguente spostamento verso una dieta con maggior consumo di carne; destrutturazione dei sistemi di stock alimentari.
- 2.2.8 Il CESE sottolinea che, in questo mutato scenario, si verifica una accresciuta tendenza da parte di capitali speculativi e di fondi di investimento, anche europei, ad inserire nel loro portafoglio titoli legati alle materie prime agricole, aumentandone la volatilità dei prezzi e distorcendo il mercato dei *futures*.
- 2.2.9 Il CESE sottolinea pertanto che, se non si interviene con riforme rapide ed incisive dei mercati finanziari, nei prossimi mesi e nel futuro riprenderanno vigore processi speculativi sui prezzi delle materie prime agricole, con potenziali conseguenze rilevanti sulla crescita dell'insicurezza alimentare.
- 2.2.10 La crisi finanziaria aggiungendosi a quella dei prezzi delle materie prime agricole ha innescato, nei PVS, processi concatenati, quali ad esempio: riduzione del flusso di capitali di investimento esteri, riduzione delle rimesse, impossibilità dei governi a varare programmi di spesa pubblica, una tendenza a tornare ad "aiuti legati", diminuzione degli investimenti interni, aumento della povertà, riduzione delle semine, con la previsione di minori raccolti e ripartenza del rialzo dei prezzi degli alimenti.
- 2.2.11 Le categorie sociali più colpite sono quelle che presentano maggiori fattori di vulnerabilità: gli abitanti delle zone rurali senza terre, i nuclei con capofamiglia femminile ed i poveri urbani. Con riferimento ai diversi paesi, i più colpiti sono quelli caratterizzati da una dipendenza strategica dalle importazioni, evidenziando l'esigenza vitale di uno sviluppo agricolo locale.
- 2.2.12 Il CESE di fronte a questi scenari sottolinea l'urgenza di un aumento delle risorse finanziarie internazionali finalizzate allo sviluppo; a tale scopo il Comitato sostiene l'idea di una tassazione delle transazioni finanziarie² le cui entrate potrebbero essere destinate agli interventi per la sicurezza alimentare.
- 2.2.13 È altresì fondamentale un diverso uso delle risorse del FES da parte degli ACP per accrescere la sicurezza alimentare; attualmente infatti, nonostante il 70% della popolazione in condizione di insicurezza alimentare risieda nelle aree rurali, i governi degli Stati ACP hanno attribuito allo sviluppo rurale solo il 7,5% del 9° Fondo europeo di sviluppo (2000-2007), e appena l'1,5% ad attività esplicitamente legate all'agricoltura.

²

Parere CESE 1476/2009 sul tema *La relazione del gruppo de Larosière*, non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

2.3 Problemi emergenti

2.3.1 Un'analisi di lungo termine dell'insicurezza alimentare necessita di una contestuale consapevolezza di altri fenomeni emergenti e ormai strutturalmente collegati:

- **acqua:** la correlazione della sicurezza alimentare con il tema dell'acqua è stata affermata con la risoluzione ONU del 20 aprile 2001; è necessario che la nozione di "diritto di accesso all'acqua" trovi riconoscimento politico e giuridico in quanto l'accesso all'acqua potabile é una condizione fondamentale per la salute pubblica e costituisce una componente di un' alimentazione qualitativamente adeguata,
- **terra a prezzo di svendita:** recentemente, alla scarsità di terreni agricoli utilizzabili si è aggiunto un nuovo fenomeno di rilevanza economica e politica, vale a dire l'acquisizione di grandi estensioni di terreni da parte di Stati, società private e fondi di investimento che si assicurano il controllo della produzione e minacciano persino l'indipendenza degli Stati³. È pertanto urgente formulare un quadro giuridico, bilaterale e multilaterale, che definisca un'equa ripartizione dei benefici, con riferimento al lavoro, agli standard ambientali, allo sviluppo tecnologico e alla sicurezza alimentare del paese interessato,
- **clima:** gli individui che maggiormente subiscono le conseguenze del cambiamento climatico sono i piccoli proprietari agricoli con minori capacità di adattamento e gli operatori del settore della pesca nei PVS,
- **biocarburanti:** il CESE ha già sottolineato in altri pareri l'impatto della produzione di biocarburanti sull'aumento dei prezzi alimentari e della loro volatilità,
- **questione demografica:** negli ultimi anni, alla crescita demografica mondiale non ha corrisposto un pari aumento della produttività agricola, dati i bassi investimenti nel settore; pertanto restano decisive specifiche politiche demografiche, soprattutto nei paesi più a rischio.

3. Diritto all'alimentazione

3.1 Il CESE sottolinea l'esigenza di affiancare agli strumenti di governo delle tendenze dei mercati e delle loro specifiche istituzioni, la elaborazione di nuovi istituti del diritto internazionale. La combinazione tra la piena affermazione del diritto dei popoli e il progressivo miglioramento dell'efficacia degli strumenti dell'economia di mercato può costituire il nuovo contesto strategico per governare la complessità e la globalità della sicurezza alimentare.

³ Cfr. FAO, IIED e IFAD, *Land grab or development opportunity?*, 2009.

- 3.2 Tale strategia potrà raggiungere fruttuosi e stabili risultati, se contestualmente avanzano i processi democratici e si rafforza lo Stato di diritto nei paesi soggetti a condizioni di insicurezza alimentare.
- 3.3 Il CESE si riconosce nella definizione del diritto all'alimentazione come "il diritto ad avere un accesso regolare, permanente e libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna"⁴. La definizione è strettamente collegata al concetto di sicurezza alimentare che figura espresso nel primo paragrafo del "piano di azione del vertice mondiale sull'alimentazione" e analizzato nel precedente punto del presente parere.
- 3.4 Nel novembre 2004 gli Stati membri della FAO si sono dotati delle "Voluntary guidelines"⁵ per interpretare tale diritto sociale, economico e culturale e raccomandare le azioni concrete da intraprendere per la concreta realizzazione del diritto all'alimentazione.
- 3.5 Oggi, diversi paesi al mondo dispongono di una Costituzione nella quale si fa esplicito riferimento al diritto all'alimentazione, ma pochi hanno adottato leggi interne tese alla protezione reale di tale diritto, tra essi il Sud Africa e il Brasile hanno adottato anche una legislazione ordinaria nella quale riconoscono che il diritto al cibo e all'acqua può costituire il fondamento di un'azione legale (adire i tribunali, ecc.).
- 3.6 Approfondendo questo percorso, il relatore speciale sul Diritto all'alimentazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in missione presso l'OMC, ha evidenziato quattro direttrici⁶: il ruolo del commercio deve essere determinato in collegamento con i diritti dell'uomo e gli obiettivi dello sviluppo; deve essere messo l'accento sull'importanza di un quadro multilaterale per il commercio; deve essere perseguito un cambiamento di prospettiva, non misurando più l'impatto della liberalizzazione sui valori aggregati (ad es. PIL per abitante), ma sui bisogni delle persone che vivono in situazione di insicurezza alimentare; si deve integrare stabilmente nei negoziati gli impatti sulla salute, il nutrimento, e l'ambiente. Gli Stati pertanto dovrebbero esimersi dal contrarre obblighi internazionali che contrastino con questi obiettivi primari.
- 3.7 In questo senso, alcuni Stati hanno iniziato ad attivare precise strategie e riconoscere alla sicurezza alimentare lo statuto di bene pubblico. Molti PVS hanno a loro volta richiesto misure concrete per proteggere la loro sicurezza alimentare introducendo la categoria sviluppo/sicurezza alimentare nell'accordo sull'agricoltura. Altri paesi, nel corso dei negoziati,

4 ONU, *The Right to Food : Commission on Human Right Resolution 2001/25 e Report by the special Rapporteur on the right to food*, Jean ZIEGLER, paragrafo 14, 7 febbraio 2001.

5 Consiglio FAO, *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*; novembre 2004.

6 Rapporto del relatore speciale dell'ONU sul Diritto all'alimentazione Oliver DE SCHUTTER, *Mission to the World Trade Organization*, 9 marzo 2009.

hanno proposto la creazione di una "clausola di sicurezza alimentare", che riconosca le necessità particolari di sicurezza alimentare. In forza di tale clausola, sarebbe possibile inserire nell'agenda negoziale eventuali esenzioni che permettano a determinati paesi una maggiore autonomia per proteggere la loro produzione alimentare di base, considerando la sicurezza alimentare un fondamento essenziale della sicurezza nazionale.

- 3.8 Il CESE chiede all'UE una forte iniziativa politica tesa ad una esplicita adesione ai principi del diritto all'alimentazione ed all'inserimento nei futuri mandati negoziali del "vincolo" del diritto all'alimentazione, come definito in sede ONU.

4. Commercio e sicurezza alimentare

4.1 Interrelazioni e impatti

- 4.1.1 Il CESE riconosce l'importanza di mercati internazionali, aperti con regole, per il miglioramento dell'efficienza produttiva agricola mondiale.

- 4.1.2 Il CESE esprime tuttavia preoccupazione circa l'accresciuta vulnerabilità a cui si espongono i paesi che specializzandosi divengono sempre più dipendenti dai mercati internazionali. La sicurezza alimentare può essere messa in pericolo da un'eccessiva dipendenza dall'andamento dei prezzi delle proprie esportazioni e delle derrate alimentari da importare, negli ultimi anni particolarmente volatili.

- 4.1.3 Si evidenzia, inoltre, che l'apertura dei mercati produce effetti non neutri da un punto di vista distributivo e presenta costi di aggiustamento spesso insostenibili per alcune fasce di popolazione.

- 4.1.4 Il CESE sottolinea che l'apertura dei mercati può offrire occasioni importanti per lo sviluppo rurale attraverso la crescita delle esportazioni, se si agisce sui poteri di mercato non bilanciati lungo la filiera produttiva e sulle deficienze infrastrutturali, tecnologiche o istituzionali che possono trasformare, da positivi in negativi, gli effetti sull'accesso al cibo dei mercati aperti.

- 4.1.5 La maggior parte delle persone in condizione di insicurezza alimentare è costituita da piccoli proprietari terrieri o braccianti agricoli. Sono questi in particolare che, non disponendo di credito, infrastrutture e conoscenze tecnologiche e di mercato, non sono in grado di modificare i propri comportamenti produttivi necessari per cogliere le opportunità di sviluppo offerte dalla apertura dei mercati.

- 4.1.6 Il CESE richiama l'attenzione sul fenomeno della crescente concentrazione del commercio mondiale di prodotti alimentari nelle mani di pochi operatori, particolarmente nel settore dei cereali. Il CESE osserva con preoccupazione che tale fenomeno si sviluppa lungo tutta la filiera agro-industriale-alimentare, a cominciare dallo strategico settore delle sementi.

- 4.1.7 Il CESE constata che tali tendenze di tipo oligopolistico possono essere accentuate dalla progressiva apertura dei mercati, se tale processo non viene opportunamente gestito e regolato. È pertanto necessario salvaguardare la concorrenzialità dei mercati nel quadro delle regole di concorrenza esistenti.
- 4.1.8 Le interrelazioni tra commercio e sicurezza alimentare sono, quindi, molteplici e gli impatti risultano essere contrastanti. In generale le analisi econometriche rivelano che la crescita economica indotta dal processo di liberalizzazione commerciale non sarebbe di per se stessa sufficiente a ridurre sostanzialmente il numero di persone in condizione di povertà e insicurezza alimentare se non accompagnata da altre politiche e azioni complementari.
- 4.1.9 Una strategia *globale* per la sicurezza alimentare si articola pertanto nelle seguenti azioni e politiche: riduzione della povertà e crescita del reddito; politiche di welfare e di previdenza; politiche agricole e sviluppo rurale; ricerca e sviluppo; commercio e sviluppo integrato regionale; aiuto alimentare; politiche demografiche; lotta alla corruzione.

4.2 **Negoziati commerciali: problemi e sfide attuali**

- 4.2.1 È necessario agire immediatamente nel contesto dei negoziati dell'OMC (*Doha Development Round*), che devono assolutamente rilanciare l'Agenda di Doha per lo sviluppo (DDA) allo scopo di dimostrare l'impegno a concluderli entro il 2010, come proposto dal G20.
- 4.2.2 La Commissione afferma che la politica commerciale ha un ruolo importante da svolgere nel far fronte alla crisi alimentare ma che non ne rappresenta il fattore principale. Il cambiamento climatico, l'instabilità politica e la mancanza di sicurezza, l'assenza di governo e di Stato di diritto, la corruzione, l'incremento demografico e la crisi economica ed energetica sono tutti fattori di rilievo in tale contesto, per non parlare delle minacce sempre crescenti all'approvvigionamento idrico in numerose aree del pianeta e dell'aumento del prezzo dei carburanti. La politica commerciale tuttavia può, se ben usata, ridurre il problema ma al tempo stesso può, se usata impropriamente, peggiorare la situazione. È inoltre importante fare una netta distinzione tra l'esigenza immediata di assistenza alimentare e la sicurezza alimentare più a lungo termine.
- 4.2.3 Il CESE rileva che di fronte all'incalzare delle crisi alimentare e finanziaria, alcuni paesi hanno adottato misure di tipo protezionistico (nel 2008 ne sono state notificate all'OMC oltre 60) che nel lungo periodo non aiutano il conseguimento della sicurezza alimentare, non garantiscono la necessaria flessibilità, ostacolano, specialmente in Africa, qualsiasi forma d'integrazione regionale concreta e contrastano con un approccio globale alla sicurezza alimentare.

- 4.2.4 Come afferma la relazione elaborata dal CESE⁷ per il decimo seminario regionale ACP-UE svoltosi a Gaborone nel giugno 2009, il commercio internazionale di prodotti agricoli e alimentari copre appena il 10-11% (in termini di tonnellaggio) degli stock alimentari attualmente disponibili sul piano mondiale.
- 4.2.5 Ciononostante, la politica commerciale dell'UE deve essere esaminata sia a breve che a lungo termine. A breve termine, è doveroso citare innanzi tutto i negoziati multilaterali del *Doha Development Round* dell'OMC, tuttora bloccati, poi la serie di negoziati commerciali bilaterali dell'UE previsti dalla comunicazione della Commissione "Europa globale" dell'ottobre 2006, e infine i negoziati APE (accordi di partenariato economico) in corso con i paesi ACP. Per quanto concerne questi ultimi, il solo APE finora concluso è quello con il Cariforum, un accordo che comporta notevoli implicazioni per il futuro coinvolgimento della società civile. Tuttavia, anche gli accordi di partenariato economico ad interim, conclusi con altri paesi ACP, hanno un ruolo importante da svolgere.
- 4.2.6 A lungo termine, risulterà essenziale un riesame strategico perché occorre attribuire uno statuto speciale alla sicurezza alimentare. Questa sarà l'occasione per rilanciare il dibattito su quale tipo di equilibrio (in particolare tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, tenendo conto del cambiamento climatico, della prevista penuria di risorse idriche e di altri problemi analoghi) stabilire per i futuri negoziati agricoli dell'OMC. Sarà inoltre opportuno definire il tipo di assistenza tecnica da garantire, da ora in poi, ai paesi in via di sviluppo ed esaminare se sia necessario proseguire con il cosiddetto "impegno unico", spesso dannoso per tali paesi. L'assistenza tecnica dovrebbe essere indirizzata a sviluppare le capacità di paesi o regioni di formulare e negoziare la politica commerciale piuttosto che metterli semplicemente in grado di far fronte all'applicazione.
- 4.2.7 A breve scadenza, è importante accertare quali siano, in un sistema di scambi aperto e regolamentato, gli strumenti più validi per contrastare l'insicurezza alimentare nei paesi più poveri e per conseguire l'obiettivo di sviluppo del Millennio numero 1 (OSM 1), riducendo la percentuale di popolazione affetta da malnutrizione e aumentando la produzione alimentare mondiale per rispondere alla prevista crescita della domanda.
- 4.2.8 La FAO (Organizzazione per l'agricoltura e l'alimentazione) ha individuato 17 paesi in condizioni di insicurezza alimentare, da essa definiti "in crisi alimentare", mentre altri 17 sarebbero "ad alto rischio". Di questi 34 paesi⁸, 23 sono membri dell'OMC, 25 paesi sono paesi meno sviluppati, mentre 25 sono Stati ACP. Alcuni di questi paesi sono membri dell'OMC da lunga data ma hanno un ruolo limitato nei negoziati DDA. Altri, ad esempio il Kenya e lo Zimbabwe, hanno dovuto affrontare momenti difficili. Il Kenya è il paese più attivo nell'ambito dei negoziati. Solo il Nicaragua partecipa attualmente ai negoziati bilaterali

⁷ DI CESE 34/2009 *Ensuring sustainable food security in ACP countries* (documento non disponibile in italiano).

⁸ Camerun, Comore, Costa d'Avorio, Eritrea, Etiopia, Gambia, Gibuti, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Isole Salomone, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Mongolia, Mozambico, Nicaragua, Niger, Palestina, Repubblica centrafricana, Repubblica democratica del Congo, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Swaziland, Tanzania, Tagikistan, Timor orientale, Yemen, Zambia e Zimbabwe.

nel quadro del programma "Europa globale" mentre la maggior parte dei paesi è coinvolta nei negoziati APE.

4.2.9 Con l'inclusione di alcuni PVS nel G20, il CESE ritiene che la classificazione ONU debba essere rivista per una chiara differenziazione tra i PVS a medio reddito e quelli più poveri ed i paesi meno avanzati.

4.2.10 Per quanto concerne i negoziati agricoli DDA (Agenda di Doha per lo sviluppo):

- per tutte le parti negoziali ai fini di una maggiore sicurezza alimentare, un ritorno ai pilastri degli aiuti nazionali e degli aiuti alle esportazioni sarebbe inopportuno,
- non è necessario neppure modificare radicalmente la posizione dell'UE in merito al terzo pilastro, l'accesso ai mercati, in cui rientrano i livelli delle previste riduzioni tariffarie e le altre questioni che hanno portato all'attuale stallo dell'Agenda di Doha, anche se negli ultimi mesi del 2008 si sono fatti progressi significativi in molti ambiti, per esempio sulle nuove flessibilità per i "paesi in via di sviluppo importatori netti di alimenti" (Nfidcs) cosa che il Comitato accoglie in modo particolarmente favorevole,
- a parere del Comitato, l'UE dovrebbe puntare sul consolidamento delle concessioni già fatte in ambiti chiave quali il meccanismo speciale di salvaguardia (che consente ai paesi in via di sviluppo di innalzare temporaneamente le tariffe se si verificano aumenti bruschi delle importazioni e depressioni dei prezzi), i prodotti speciali (per i quali sono permesse riduzioni tariffarie più moderate, in particolare per motivi di sicurezza alimentare) o i contingenti tariffari, piuttosto che cercare un accordo più vantaggioso a scapito dei paesi in via di sviluppo. Queste misure non devono tuttavia rappresentare una minaccia per lo sviluppo del commercio Sud-Sud,
- il Comitato sollecita inoltre l'UE ad estendere la sua iniziativa "Tutto tranne le armi" (già di per sé un buon risultato) e le concessioni previste per i 49 PMA in materia di esenzione da dazi e contingenti nel quadro della DDA anche agli altri 9⁹ paesi che figurano nell'elenco della stessa FAO (a meno che la cosa non risulti politicamente inaccettabile), in linea con gli accordi APE ad interim e con la possibilità di includere altri paesi nel caso in cui la FAO dovesse aggiungerli al suo elenco. È in questo spirito che l'UE può dare il contributo più utile alla sicurezza alimentare globale attraverso gli strumenti commerciali.

4.2.11 Per il Comitato, tuttavia, la Commissione può dare il massimo contributo alla sicurezza alimentare globale attraverso gli attuali negoziati APE e soprattutto con la revisione dell'Accordo di Cotonou prevista nel 2010.

4.2.12 L'UE giustamente considera il commercio uno dei sei settori prioritari della sua politica di sviluppo. Grazie a tali negoziati, l'UE e i paesi ACP intendono concludere sette nuovi accordi commerciali su base regionale e compatibili con l'OMC, destinati ad eliminare progressivamente le barriere agli scambi commerciali e a favorire la cooperazione in tutti i settori legati al commercio. Quest'ultimo è visto soprattutto come uno strumento di sviluppo.

⁹

Camerun, Costa d'Avorio, Kenya, Mongolia, Nicaragua, Palestina, Swaziland, Tagikistan, Zimbabwe.

Vale la pena ricordare che tra gli obiettivi iniziali figurano la promozione dello sviluppo sostenibile, l'eliminazione della povertà, l'integrazione regionale e la progressiva inclusione dei paesi ACP nell'economia mondiale. Tali obiettivi devono continuare ad essere al centro di tutti i negoziati in corso.

4.2.13 Attraverso tali negoziati l'UE dovrebbe perseguire quanto segue:

- una maggiore integrazione regionale: si tratta di un obiettivo importante soprattutto in Africa, in quanto fattore determinante per la promozione sia dello sviluppo che della sicurezza alimentare, nonché elemento essenziale nella revisione dell'Accordo di Cotonou,
- le sinergie tra le varie iniziative d'integrazione regionale che si sovrappongono l'una con l'altra e tra i vari accordi APE ad interim e gli accordi globali,
- negoziati che possano adeguarsi rapidamente alle capacità e alle potenzialità dei paesi ACP, garantendo risultati immediati in settori quali la semplificazione delle regole d'origine (che dovrebbe promuovere le industrie agricole) e la certezza giuridica per assicurare un accesso esente da dazi e contingenti ai mercati UE. Tali negoziati non devono al tempo stesso essere usati per introdurre altre questioni, in particolare gli appalti, non legate agli APE o per esercitare pressioni affinché vengano affrontate,
- la scelta dell'agricoltura e dello sviluppo rurale come settori prioritari da parte del maggior numero possibile di paesi ACP (solo 4 paesi su 78 hanno scelto l'agricoltura, solo 15 paesi in più hanno scelto lo sviluppo rurale a titolo del 9° FES - Fondo europeo di sviluppo - conformemente al quale l'UE ha stanziato circa 522 milioni di euro per l'integrazione regionale e l'assistenza in materia commerciale), con risorse aggiuntive destinate in particolare a promuovere in modo significativo la ricerca e lo sviluppo a livello locale in campo agricolo e alimentare,
- un ulteriore incremento entro il 2010 della somma, già stabilita dall'UE e approvata dal CESE, di più di 2 miliardi di euro a titolo di aiuti al commercio e di assistenza in materia commerciale. Tale incremento risulta necessario per far fronte agli effetti provocati dalla crisi economica mondiale.

4.2.14 Il CESE¹⁰ ha sostenuto che lo sviluppo economico dell'Africa deve "dipendere anzitutto e in primo luogo dall'approfondimento del suo mercato interno, che è in grado di sviluppare una crescita endogena che consentirebbe al continente di stabilizzarsi e consolidarsi nell'ambito dell'economia mondiale. L'integrazione regionale e lo sviluppo del mercato interno sono i punti di partenza, le molle che permetteranno all'Africa di aprirsi al commercio mondiale con esito positivo". Il CESE ribadisce questo appello, soprattutto al fine di garantire una maggiore sicurezza alimentare.

4.2.15 Sono le industrie di trasformazione a creare prodotti ad alto valore aggiunto e tali industrie devono essere incoraggiate a svilupparsi e a crescere. Soprattutto nel settore agricolo, un'industria locale di trasformazione dei prodotti alimentari può svilupparsi solo in presenza

¹⁰ Cfr. CESE 1530/2008, GU C 77 del 31.3.2009, pagg. 148-156.

di un mercato locale sufficientemente ampio, eppure il commercio intra-africano resta spaventosamente limitato, meno del 15% del commercio globale africano.

4.2.16 Gli APE sono essenzialmente accordi regionali o bilaterali. È dunque importante che essi non ostacolino il multilateralismo, che siano visti come un sostegno ad un approccio multilaterale e che siano compatibili con il multilateralismo stesso, di cui potrebbero costituire un rafforzamento¹¹. Il Comitato ritiene che eventuali risultati a livello regionale e bilaterale possano stimolare il processo multilaterale in quanto approcci che consentono dibattiti più approfonditi ed un maggiore allineamento delle posizioni. È importante che il potere negoziale dei PVS più poveri e dei PMA non risulti indebolito in nessun livello negoziale.

4.2.17 L'UE deve inoltre cercare di dare un maggiore contributo alla sicurezza alimentare globale attraverso altri meccanismi relativi agli scambi commerciali, ad esempio:

- il rafforzamento delle iniziative mirate per il potenziamento delle capacità nei paesi che soffrono di insicurezza alimentare tra cui un effettivo sistema di aiuto al commercio come parte integrante dei negoziati multilaterali, soprattutto attraverso la promozione della R&S locale, il rafforzamento dei trasferimenti di tecnologie e l'introduzione di standard di produzione migliori, oltre a un maggior utilizzo dell'assistenza tecnica in materia commerciale così come già previsto anche nei negoziati APE,
- l'agevolazione degli scambi: conclusione e applicazione di qualsiasi accordo preliminare all'adesione all'impegno unico nell'ambito dell'Agenda di Doha,
- un maggiore sostegno in materia di misure sanitarie e fitosanitarie (SPS): questioni di salute pubblica, degli animali e delle piante, per esempio l'uso eccessivo di antibiotici, la febbre suina o l'afta epizootica,
- iniziative quali il *Sistema generalizzato delle preferenze plus*, il cui godimento è condizionato all'adesione a norme internazionali in tema di diritti umani, buona *governance*, diritti del lavoro e standard ambientali e il commercio etico (incoraggiando i principi di "commercio equo e solidale" che prendano in considerazione la questione della tracciabilità, estendendo questo concetto per ricomprendere anche le vendite operate per asta),
- il sostegno allo sviluppo di una maggiore capacità di trasformazione nei paesi in via di sviluppo, in particolare attraverso il distacco di attori chiave dall'industria europea, una esperienza già praticata dalla Commissione insieme all'UNCTAD,
- la ricerca di possibili misure di salvaguardia contro gli effetti negativi che la speculazione sulle materie prime realizzata altrove può avere sui coltivatori e sulla produzione (cacao, caffè, ecc.).

¹¹ Cfr. CESE 773/2008, GU C 211 del 19.8.2008, pagg. 82-89.

- 4.2.18 Nonostante gli APE siano stati stipulati in parte per affrontare l'erosione delle preferenze, vi sono tuttora questioni essenziali che interessano più da vicino gli scambi Sud-Sud. Alcuni paesi dell'America Latina vogliono una liberalizzazione più rapida e più completa dei prodotti tropicali, ivi compresi banane e zucchero - causa di annosi contrasti - contro gli interessi di altre parti, principalmente dei paesi ACP. La posta in gioco è la possibilità, per alcuni paesi esportatori netti di prodotti alimentari, di fare concorrenza ad altri paesi sui prezzi delle derrate, zucchero compreso, compromettendo la redditività di tali colture proprio lì dove esse sono forse più necessarie. Anche questo problema è al centro del fenomeno dell'insicurezza alimentare.
- 4.2.19 Va inoltre considerato l'impatto della perdita di entrate fiscali per quei PVS che dovessero ridurre i dazi doganali, con ripercussioni sulle loro politiche sociali.
- 4.2.20 Ciononostante, l'UE deve promuovere gli scambi Sud-Sud in generale, innanzi tutto perché sono un importante fattore di crescita e poi perché permettono di fronteggiare in profondità la minaccia di una crescente insicurezza alimentare.

4.3 **Riforme della *governance* globale**

- 4.3.1 Il CESE sottolinea prioritariamente che una situazione di *sicurezza alimentare* richiede la realizzazione di un disegno globale di sviluppo socioeconomico, risultato di una duplice convergenza: quella tra le diverse politiche (sociali, economiche e territoriali) e quella tra le diverse istituzioni nazionali e internazionali. Questa specifica azione di governo necessita della sollecitazione e collaborazione della società civile organizzata.
- 4.3.2 Per quanto riguarda, in particolare, l'azione delle istituzioni e degli enti preposti attualmente alla *governance* globale della sicurezza alimentare il CESE non rileva la necessità di *nuovi* organismi quanto, al contrario l'esigenza di una profonda riorganizzazione e riforma di quelli esistenti, secondo il duplice criterio della *specializzazione* (evitando, quindi, sovrapposizioni e dispersione di risorse umane e finanziarie) delle funzioni di ciascuno e della *unicità della governance globale*; in particolare con riferimento al sistema delle Nazioni Unite (FAO, IFAD e WFP), che dovrebbe assumere la leadership in tema di sicurezza alimentare. Un Comitato per la sicurezza alimentare (CSA), opportunamente riformato e rilanciato, può costituire uno strumento per il coordinamento delle politiche per la sicurezza alimentare e dei diversi livelli nei quali esse si sviluppano.
- 4.3.3 Il CESE sottolinea, inoltre, l'esigenza imprescindibile di ricondurre ad una logica coordinata anche le azioni sulla sicurezza alimentare della WB, e di altre istituzioni pertinenti, verso le quali è indispensabile che l'UE parli con una sola voce.
- 4.3.4 Il CESE sottolinea, inoltre, che per quanto riguarda i flussi di aiuti alimentari diretti dal Nord al Sud del mondo, va tenuto in considerazione che interventi costituiti da massicci aiuti alimentari possono stravolgere i mercati locali, pregiudicando la sicurezza alimentare degli

stessi produttori agricoli. Il CESE, pertanto, sostiene il WFP nella sua decisione di orientarsi verso una diversa impostazione degli interventi.

5. **Le percezioni e il ruolo della società civile**

Le percezioni della società civile europea

5.1 Il CESE, con riferimento alla vitale problematica del cibo, rileva i seguenti essenziali scenari:

- a) gran parte delle inquietudini che quotidianamente attraversa la vita concreta delle persone riguarda l'alimentazione (*il cibo come nutrimento*);
- b) una parte rilevante dell'aspirazione delle persone ad una vita buona e piacevole, riguarda l'alimentazione (*il cibo come cultura e stile di vita*);
- c) per una parte rilevantissima dell'umanità, ancora adesso all'inizio del terzo millennio, l'alimentazione è ogni giorno un'incerta conquista (*il cibo come vita*).

5.2 Il CESE, quindi, in quanto espressione della società civile europea organizzata, da una parte sottolinea che la questione alimentare contemporanea (sanità, qualità e disponibilità degli alimenti) è diventata una componente permanente nelle relazioni tra gli individui e i gruppi sociali e nei circuiti informativi dei *media*; dall'altra annovera, tra i diritti di cittadinanza, il potere di intervento della società civile in tutte le dinamiche dell'alimentazione; e colloca anche la sicurezza alimentare globale nell'ambito dei diritti: l'accesso agli alimenti deve essere considerato, quindi, tra i fondamentali diritti umani.

5.3 Il CESE constata inoltre che nel contesto della crisi alimentare, prima, e di quella finanziaria, dopo, nelle diverse componenti della società civile, a livello mondiale ed europeo, si sono verificate differenti e persino opposte reazioni, che confermano un suo coinvolgimento importante nelle dinamiche dell'alimentazione, insieme ad un disorientamento: dalle rivolte della fame (ben 22, nel corso del 2008, con morti), all'attenzione anche di una parte dei consumatori europei a specifici prodotti finanziari speculativi collegati ai prezzi dei prodotti agricoli, alle diffuse inquietudini tra i produttori agricoli in Europa e nel mondo e, in generale, alle crescenti preoccupazioni di tutti i cittadini di fronte alle questioni di sicurezza alimentare, salute pubblica e gestione dell'acqua

Il ruolo della società civile

5.4 Nel contesto del perseguimento di un giusto equilibrio tra sicurezza alimentare e commercio regolato, il CESE sottolinea la necessità del rafforzamento del ruolo della società civile e l'esigenza di un dialogo più strutturato tra essa e i poteri decisionali nelle diverse articolazioni; in particolare si sottolinea la funzione concertativa delle organizzazioni dei produttori agricoli e l'importanza del ruolo delle loro diverse forme di organizzazione della produzione.

- 5.5 Il CESE considera, pertanto, strategico il coinvolgimento delle organizzazioni degli agricoltori nella elaborazione delle politiche nazionali di sviluppo e la loro partecipazione ai processi decisionali e alle valutazioni di impatto relativi ai negoziati commerciali ed alla loro applicazione.
- 5.6 A tal fine, è necessario finalizzare specifici aiuti finanziari alla formazione professionale degli agricoltori, ed in particolar modo delle donne, per il loro ruolo strategico nelle aree rurali, affinché agricoltori ed agricoltrici possano affermarsi come protagonisti attivi dei processi politici e dello sviluppo tecnologico.
- 5.7 Il CESE sottolinea altresì l'importanza dell'economia sociale e delle sue imprese e organizzazioni nei paesi ACP, anche per rispondere ai diversi effetti delle crisi alimentare e finanziaria, con particolare riguardo alle persone che lavorano nell'economia informale e nelle aree rurali¹².
- 5.8 Il CESE, infine, riafferma il suo specifico ruolo attivo. La sua esperienza, infatti, gli consente di individuare potenziali partner in altri paesi, in tutti i settori della società civile (produttori, lavoratori e consumatori) per rafforzare il loro ruolo in patria, di vitale importanza per la soluzione dei problemi a livello locale. Nello stesso tempo, l'UE potrà avere nel CESE un "barometro" per monitorare se le sue iniziative nei singoli paesi sono efficaci e migliorarne l'operatività. *Il comitato consultivo della società civile Cariforum-CE è un buon esempio in questo senso.*

Bruxelles, 16 dicembre 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo

Mario SEPI

12

OIL, *Declaration and Plan of action for the promotion of social economy enterprises and organizations in Africa*, Johannesburg 19-21 ottobre 2009.