

## Le incognite della sicurezza alimentare e i mutamenti degli equilibri internazionali

Questo Convegno si svolge in un momento in cui i prezzi agricoli attraversano una fase di forte decrescita, che desta molte preoccupazioni nei produttori del nostro Paese. Dal settembre 2008 al settembre 2009 si è assistito a una sensibile diminuzione dei prezzi di tutte le produzioni vegetali, eccezion fatta per l'olio, va dal 26% per i cereali, al 22,3% per la frutta, al 18,6% per i vini, ma che hanno toccato anche molti prodotti di allevamento e lattiero caseari.

A prima vista questi dati danno l'impressione di una domanda inferiore all'offerta certamente connessa alla attuale fase di seria crisi economica internazionale. La crisi dei prezzi grava pesantemente sui bilanci delle aziende fino a minacciarne, in alcuni casi, la sopravvivenza.

Ciò che invece non è ancora interamente percepito è che – a livello di chi si occupa di problemi agricoli e alimentari nelle sedi internazionali – cresce invece la preoccupazione per la possibilità di garantire nel medio termine la sicurezza alimentare all'insieme di una popolazione mondiale destinata a un forte accrescimento numerico, e che, in ragione del suo previsto sviluppo economico, punta a consumi individuali qualitativamente migliori.

A solo titolo di esempio – perché il tema è ormai ricorrente a livello internazionale – vorrei citare il documento finale della Conferenza di Alto livello sulla Sicurezza Alimentare Mondiale, che si è svolta a Roma in sede Fao nel giugno del 2008, secondo il quale «La crisi attuale ha messo in luce la fragilità dei sistemi alimentari mondiali e la loro vulnerabilità agli shocks». Gli Stati partecipanti al Vertice individuarono una serie di misure necessarie, secondo le loro parole, «a far fronte nel breve, medio e lungo termine ai bisogni di sicu-

\* *Ambasciatore*

rezza alimentare globale e delle famiglie» e a «espandere le produzioni agricole ed alimentari».

Ancora pochi giorni fa il Segretario Generale della Fao ha dichiarato che per far fronte all'aumento di domanda sarà necessario un aumento della produzione mondiale di alimenti, di foraggi per animali e di fibre del 79% da qui al 2050. Tale aumento dovrà venire soprattutto da un aumento della produttività per ettaro, piuttosto che dalle superfici coltivate.

Da un punto di vista concreto in realtà non è ancora successo molto. Dopo decenni di prezzi agricoli sostanzialmente bassi, abbiamo assistito negli anni 2006 e 2007 a un loro apprezzabile aumento (fig. 1). Ma, a giudizio degli esperti, non si trattava ancora di un aumento dovuto a fenomeni strutturali, ma piuttosto a cause contingenti, come i cattivi raccolti in Europa o in Australia, la diminuzione dei sussidi agricoli da parte dei Paesi dell'Ocse o il primo sviluppo della produzione di biocarburanti. La crisi economica mondiale che si è manifestata dal 2008, e la diminuzione della domanda che ne consegue, hanno infatti sostanzialmente ridimensionato questi aumenti. Come sappiamo, a partire dall'agosto del 2008 i prezzi dei cereali, della carne, dei prodotti lattiero caseari e dei grassi commestibili hanno iniziato a scendere e sono oggi tornati ai livelli del 2006/2007 (fig. 2).

Tuttavia secondo la Fao è del tutto prevedibile che la crescita demografica e lo sviluppo economico di molti Paesi emergenti determinino mutamen-

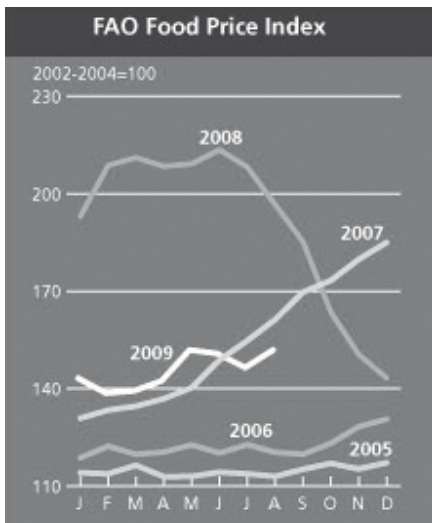


Fig. 1 *Indice Fao dei prezzi agricoli*

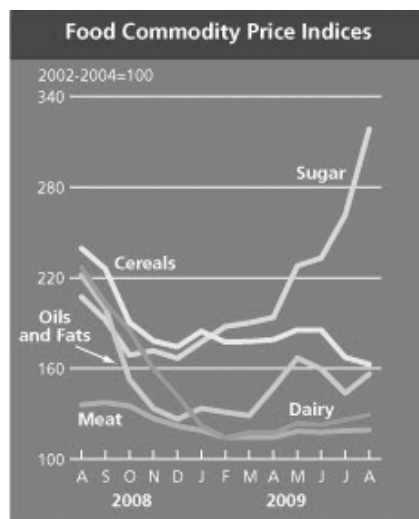


Fig. 2 *Indice dei prezzi delle commodities alimentari*

ti strutturali che pongano sotto forte pressione l'equilibrio tra offerta e domanda di prodotti alimentari a livello mondiale, e quindi la stessa sicurezza alimentare a livello globale, e non solamente per le popolazioni più povere, come d'altronde già accade ora.

Il dato fondamentale è quello demografico: nonostante che alcuni Paesi siano ormai in una fase di transizione demografica, la popolazione mondiale è destinata a crescere dagli attuali 5,9 miliardi di persone, a 7,2 miliardi nel 2015, 8,3 nel 2030 e 9,3 nel 2050. Tale crescita si verificherà quasi interamente in Asia e in Africa (fig. 3).

Ma l'effetto della crescita demografica sulla domanda di prodotti alimentari è amplificato da una serie di fattori, altrettanto importanti:

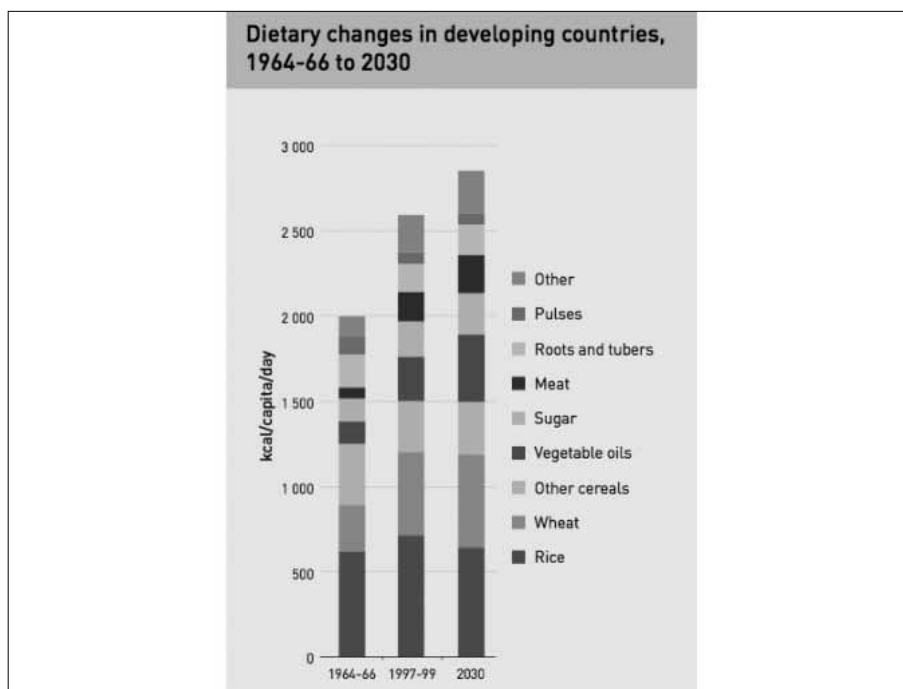
- nelle popolazioni di alcuni grandi Paesi emergenti si inizia ad assistere a una transizione da una nutrizione prevalentemente a base di cereali a una con una quota molto maggiore di prodotti di allevamento, carne e derivati del latte (fig. 4). La Fao, che parla di «convergenza delle diete» ci dice che il consumo di carne nei Pvs è salito dai 10 kg annui nel 1964/66 a 26 kg nel 1997/99, e che è previsto raggiungere i 45 kg nel 2030. Analoga crescita è prevista per i prodotti lattiero caseari. Si tratta di dati impressionanti se si pensa che riguardano miliardi di persone e che, mentre per produrre un chilo di cereali sono sufficienti 1000 litri di acqua, per produrre un chilo di carne ne servono 15.000;
- in tutti questi Paesi la crescita economica si accompagna da una rapida urbanizzazione, e quindi una riduzione della popolazione agricola, almeno in termini relativi (fig. 5);
- si assiste inoltre a importanti fenomeni di conversione della terra, spesso la migliore, da utilizzi agricoli a utilizzi non agricoli.

A fronte di questo prevedibile aumento della domanda mondiale si registrano fattori che invece appaiono ostacolare un aumento della produzione.

Il primo è costituito dalla limitata disponibilità di acqua e di terreni irrigui, proprio nei Paesi in cui si registrerà il più forte aumento della domanda, e nei quali l'uso dell'acqua per scopi agricoli è il meno efficiente. L'aumento del consumo di carne in Cina, da 20 kg annui nel 1965 a 50 kg nel 2009, significa un consumo addizionale di acqua di 390 trilioni di litri, pari all'intero consumo europeo.

A fronte delle crescenti necessità dell'agricoltura, si pensi che numerosi grandi fiumi non raggiungono più il mare: tra questi l'Indo, il Rio Grande, il Colorado, il Murray Darling, il Fiume Giallo e, presto, il Nilo. Il problema idrico riguarda molte zone nel mondo, ma sarà prevedibilmente grave in Asia, dove vi è una forte necessità di investimenti per migliorare l'efficienza

World historical and predicted populations (in millions) <sup>[36]</sup>										
Region	1750	1800	1850	1900	1950	1999	2008	2050	2150	
World	791	978	1,262	1,650	2,521	5,978	6,707	8,909	9,746	
Africa	106	107	111	133	221	767	973	1,766	2,308	
Asia	502	635	809	947	1,402	3,634	4,054	5,268	5,561	
Europe	163	203	276	408	547	729	732	628	517	
Latin America and the Caribbean *	16	24	38	74	167	511	577	809	912	
Northern America *	2	7	26	82	172	307	337	392	398	
Oceania	2	2	2	6	13	30	34	46	51	

Fig. 3 *Crescita della popolazione mondiale*Fig. 4 *Evoluzione delle diete alimentari nei Paesi in via di Sviluppo dal 1964-66 al 2030*

dell'irrigazione ed evitare il prosciugamento delle falde acquifere già in corso in molte aree.

A ciò si aggiunge l'impatto del probabile aumento nel medio termine del prezzo dell'energia che – oltre ad aumentare i costi della produzione agricola, dei fertilizzanti, dei trasporti, e di tutta la filiera alimentare – rischia di incen-

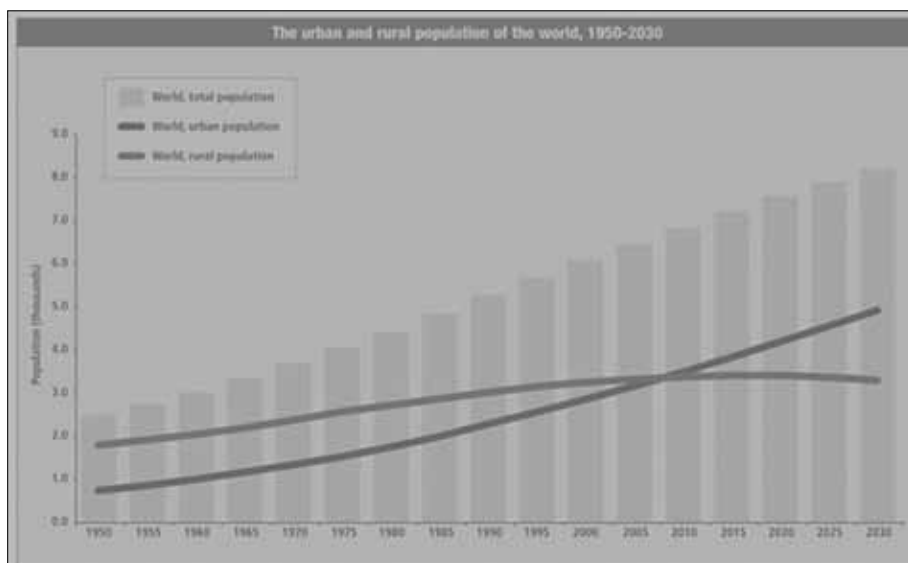


Fig. 5 *Popolazione urbana e popolazione rurale nel mondo*

tivare la produzione di biocarburanti i quali fatalmente competono con gli stessi fattori produttivi della produzione vegetale e animale. Si prevede infatti che la produzione di biocarburanti aumenterà del 90% nei prossimi 10 anni.

Infine è da citare l'impatto dei cambiamenti climatici. Secondo l'International Panel for Climate Change (IPCC) basterebbe un aumento della temperatura media di 2° per diminuire sensibilmente le rese dei raccolti più importanti. Si prevede in particolare una riduzione della potenziale produzione agricola del 30% in Africa e del 20% in Asia (proprio nelle aree dove si concentrerà l'aumento della popolazione), e uno spostamento del baricentro della produzione agricola mondiale verso le latitudini più alte (tra cui quelle europee!).

È naturalmente più facile fare l'elenco di questi fattori che prevedere quale sarà il loro impatto complessivo sugli scenari dell'agricoltura e della sicurezza alimentare dei prossimi decenni.

La stessa Fao – in un recente documento che analizza le prospettive di medio lungo periodo della agricoltura mondiale – non è pessimista sulla possibilità che l'offerta globale di prodotti agricoli possa continuare a far fronte a una domanda globale in forte crescita. Dopotutto la popolazione globale è già raddoppiata dal 1960 al 2000 e, date le risorse disponibili in termini di terreno coltivabile e di acqua, sarebbe sufficiente, sempre secondo la Fao, che l'aumento della produttività agricola continuasse agli stesi ritmi che abbiamo conosciuto negli scorsi decenni.

Quindi, in linea di principio, la situazione può essere mantenuta sotto controllo, ma questo dipende da un massiccio aumento degli investimenti, dallo sviluppo della ricerca, dal coordinamento internazionale delle politiche agricole e dalla flessibilità del commercio internazionale.

Al di là dei problemi più tecnici che riguardano la ricerca agronomica, le questioni importanti da affrontare sono molteplici e molto varie, dagli investimenti pubblici nell'irrigazione, alle regole commerciali internazionali, al ricorso agli Ogm, agli investimenti nella trasformazione dei prodotti agricoli, nelle filiere alimentari e nei trasporti. Evitare il ricorrere di possibili crisi alimentari vuole dire risolvere questi problemi a livello globale, ma per farlo occorrerà superare conflitti di interessi economici e politici e mobilitare ingenti risorse economiche, pubbliche e private.

È inoltre necessario sottolineare che stiamo parlando di tanti Paesi e mercati in fasi differenti di sviluppo e sottoposti ad alee economiche, politiche e meteorologiche diverse, e di tante produzioni agricole, ognuna con i suoi specifici fattori condizionanti. La stessa Fao parla di perdurante insicurezza alimentare e mette quindi in guardia circa la possibilità, se non addirittura la probabilità, di un susseguirsi di crisi alimentari specifiche – sia di carenze di prodotti che di sovrapproduzione – riguardanti momento per momento determinate aree geografiche o determinate produzioni.

Vi sono comunque opinioni più pessimiste. Esistono delle analisi, ad esempio da parte dello chief scientist del Governo inglese, professor John Beddington o del segretario americano all'Agricoltura degli Stati Uniti, John Wislack, che dipingono scenari molto più difficili e rischiosi per l'agricoltura e la sicurezza alimentare globale, già a partire dal 2030.

Ma – anche se per il momento i temuti mutamenti strutturali della situazione alimentare mondiale non si sono ancora verificati – vorrei accennare a tre fenomeni che mi sembrano precorrerli e che hanno, appunto, carattere strutturale e non contingente. Si tratta di fenomeni, inoltre, che incidono sugli equilibri internazionali e possono quindi avere anche implicazioni politiche.

Il primo riguarda la bilancia agroalimentare dei Paesi in via di sviluppo, che tradizionalmente è stata per loro positiva negli ultimi 150 anni. Storicamente i Pvs esportavano prodotti alimentari in misura molto superiore alle loro importazioni, e nel 1977 tale eccedente ha raggiunto un massimo con 17,5 miliardi di dollari (fig. 7). Da allora questo avanzo si è andato riducendo, ed è poi divenuto un disavanzo che ha raggiunto 6 miliardi di dollari nel 1996. Oggi la Cina e l'India, e tanti altri Paesi emergenti, importano prodotti

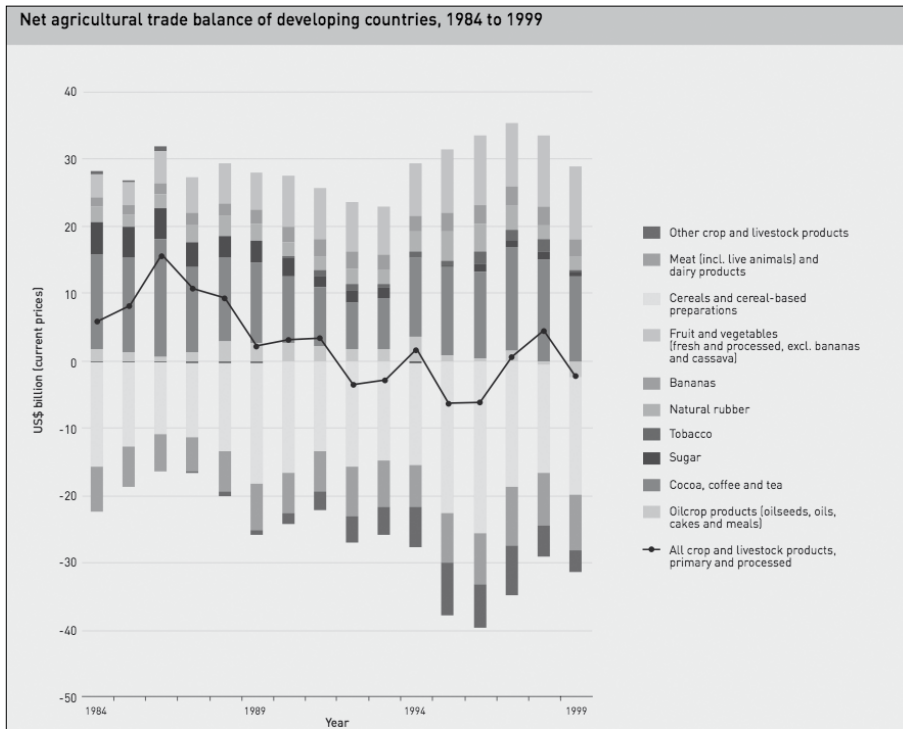


Fig. 6 *Bilancia commerciale agricola dei Paesi in via di sviluppo (1984-1999)*

agroalimentari ed esportano invece prodotti industriali. Si tratta di un cambiamento dei ruoli a livello internazionale di non poco conto non solamente per loro, ma anche per Paesi sviluppati come il nostro.

È bene realizzare che questo mutamento di fondo non è causato solamente dall'aumento della popolazione nel Terzo Mondo ma, anche e soprattutto, dalla sua modernizzazione. È in fondo frutto del successo del modello economico e scientifico che negli scorsi due secoli ha garantito lo sviluppo e il predominio del mondo occidentale. Successo e predominio che dobbiamo prepararci a condividere in questo, come in altri campi.

È quindi possibile, se non prevedibile, che questa tendenza finisca per mutare i termini del negoziato commerciale tra Paesi sviluppati e Paesi emergenti – sia in termini di barriere tariffarie che di sussidi agricoli – e che i negoziati del Doha Round finiscano per concludersi positivamente, magari su basi diverse da quelle cui si tendeva al loro inizio. Fino ad ora, infatti, avevamo visto i Paesi sottosviluppati insistere per un maggior accesso al mercato dei Paesi industrializzati, più recentemente abbiamo visto vari casi, come quello



Fig. 7 *Acquisti di terreni agricoli all'estero*

dell'Argentina della presidentessa Kirchner, in cui sono stati loro a mettere contingenti e dazi per limitare le loro esportazioni di alcuni prodotti agricoli.

Il secondo mutamento riguarda la crescita degli investimenti agricoli all'estero da parte di Paesi che non sono in grado di nutrire la loro popolazione con risorse agricole proprie. Non parlo solamente degli investimenti privati all'estero che, se pur molto aumentati negli ultimi anni, sono una realtà ben conosciuta anche agli investitori italiani.

Parlo invece di una politica molto più recente con la quale molti Stati, strutturalmente deficitari sul piano agro alimentare, acquistano (direttamente o attraverso Fondi sovrani) terreni in altri Paesi, in genere sottosviluppati, per realizzare delle produzioni che li sottraggano, almeno in parte alle ale del mercato agroalimentare internazionale. Si tratta di un fenomeno molto diverso da quello che conoscevamo finora, innanzitutto perché protagonisti sono i Governi con i loro interessi strategici, poi perché non riguarda la produzione di commodities (come tè, caffè o zucchero) per il mercato internazionale, ma di prodotti alimentari da reimportare interamente per garantire la propria sicurezza alimentare, e, infine, perché le dimensioni sono rapidamente diventate imponenti (fig. 8).



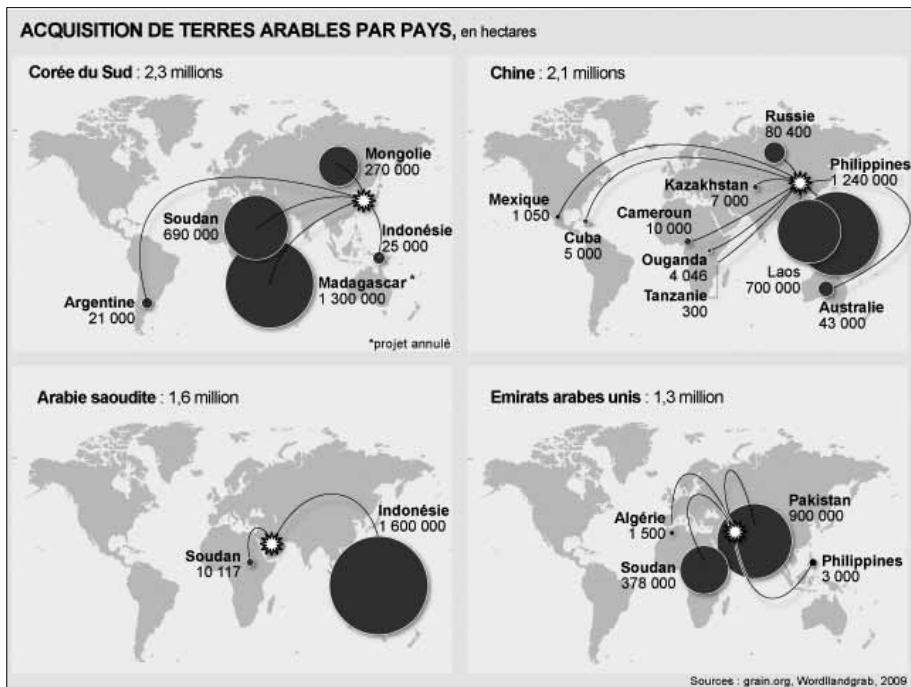


Fig. 8 *Principali acquirenti di terreni agricoli all'estero*

Infatti, secondo le stime più recenti il fenomeno interessa a livello mondiale 15 mio di ha (circa metà della superficie dell'Italia) e in Africa 2,5 mio di ha (circa la metà della terra coltivabile della GB).

Secondo «Le Monde» i principali acquirenti di terre agricole all'estero sono la Cina (in Australia, nelle Filippine, in Russia, in Kazakistan, in Camerun, in Tanzania, in Uganda, in Messico e a Cuba), la Corea del Sud (in Madagascar, Sudan, Mongolia, Indonesia e Argentina), gli Emirati Arabi (in Pakistan, nelle Filippine, nel Sudan) e l'Arabia Saudita (in Indonesia e in Sudan).

Una novità di queste dimensioni, per di più sviluppatasi così velocemente, non poteva non creare problemi, anche senza tener conto dell'implicita limitazione che essa comporta al commercio internazionale di prodotti agricolo alimentari. I suoi sostenitori sostengono che tali investimenti beneficeranno anche i Paesi ospiti, e creeranno posti di lavoro. Altri rilevano invece che i compensi pagati ai Paesi ospiti sono in genere bassissimi, e che sui posti di lavoro e gli investimenti in infrastrutture i contratti firmati non diano garanzie.

Le reazioni politiche in alcuni casi sono state anche violente. Il caso più noto è quello dell'investimento di 6 miliardi di dollari della Daewoo Logistics in Madagascar, per la concessione di 1,6 milioni di ettari per 99 anni, per la coltivazione di mais da reimportare in Corea. L'opposizione politica locale ha organizzato una reazione politica così determinata contro il contratto che il Governo malgascio è stato rovesciato nello scorso mese di marzo, dopo sanguinose manifestazioni di piazza, e il primo atto del nuovo Governo è stato l'annullamento del contratto con i coreani. Ma si registrano già problemi politici analoghi in altre parti del mondo.

A questo punto si è posto il problema di una regolamentazione internazionale del fenomeno in maniera che questi contratti di investimento forniscano un minimo di garanzia. Se ne stanno occupando la Banca Mondiale, la Fao e se n'è occupato, pur senza trovare un accordo, anche il G8 dell'Aquila. In questo campo, accanto a nuovi rapporti economici, assisteremo quindi a nuovi rapporti politici, necessari a garantire la sicurezza di questi investimenti per tutte le parti interessate, a nuove tipologie di accordi internazionali e alla nascita di un nuovo ramo del diritto internazionale.

Il terzo fenomeno, che per ora riguarda soprattutto la Cina, è quello della migrazione di contadini. Secondo l'«Independent», vi sono oggi almeno 750.000 contadini cinesi in una serie di Paesi africani. I contadini cinesi e coreani in Siberia sono ufficialmente 35.000, ma tutti pensano che siano molti, molti di più: secondo «Business Week», intorno agli 800.000. Ma contadini cinesi sono emigrati anche in America Latina, in particolare in Brasile, e in Australia. Si tratta di una vera e propria delocalizzazione del lavoro, incoraggiata dalle stesse Autorità cinesi per alleggerire determinate zone della Cina di braccia e bocche che l'agricoltura locale non è più in grado di impiegare e di nutrire.

Il fenomeno appare ancora allo stato incipiente, ma non è difficile immaginare che esso possa subire repentini sviluppi in presenza di crisi alimentari provocate da squilibri di mercato, da gravi eventi ambientali o da più permanenti mutamenti climatici. Anche questo è un fenomeno che produce tensioni politiche e che, oltre una certa soglia, può anche avere delle implicazioni di carattere internazionale.

Sta di fatto che, oggi, il problema della sicurezza alimentare è ormai all'ordine del giorno della politica internazionale, ai massimi livelli, sullo stesso piano di altri due problemi di cui si sente parlare da più tempo, quelli dell'energia e dell'ambiente.

Ne è stato ad esempio discusso nel recente G8 dell'Aquila in una seduta in cui, oltre ai tradizionali 8 Paesi, hanno partecipato anche altri 9, tra cui Cina, India e Brasile. I Paesi del G8 hanno fatto il punto come segue:

- hanno espresso profonda preoccupazione per la sicurezza alimentare globale, e sulla necessità di un'azione tempestiva e su vasta scala;
- hanno constatato che prezzi agricoli internazionali, anche se diminuiti rispetto al 2008, rimangono storicamente alti e volatili;
- hanno affermato la necessità di un approccio comprensivo che includa, tra l'altro: l'aumento della produttività agricola, attenzione agli interventi pre- e post-raccolto, l'attenzione alla crescita del settore privato e ai piccoli proprietari, la formazione e know how, il commercio internazionale;
- la necessità di approfondire la possibilità e convenienza della creazione di riserve di prodotti alimentari;
- il contenimento dei fenomeni speculativi;
- l'importanza di una conclusione equilibrata dei negoziati commerciali internazionali del Doha Round;
- e hanno inoltre assunto l'impegno di investire nella sicurezza alimentare l'equivalente di 20 miliardi di dollari nei prossimi 3 anni.

Rilevo che dai risultati del G8, al di là del riconoscimento della serietà del problema, mancano ancora alcune indicazioni importanti. Non sono stati raggiunti accordi sulla creazione di stocks internazionali dei principali prodotti agricoli che attenuino gli shocks e tolgano spazio alla speculazione (gli Usa per ora sono freddini), non vi è per ora un accordo sulla regolamentazione della produzione dei biocarburanti (è il Brasile a fare resistenza), non c'è ancora una regolamentazione degli investimenti agricoli all'estero. Come spesso avviene su questo tipo di problemi, le soluzioni, quando ci si arriva, sono raggiunte progressivamente attraverso lunghi negoziati e una serie di risultati parziali.

Ma il tema è stato ripreso, più o meno negli stessi termini, anche nella riunione del G20, che si è tenuta a Pittsburgh a fine settembre e l'intera problematica della sicurezza alimentare mondiale verrà discussa il 17 e il 18 novembre a Roma in un nuovo Vertice internazionale, convocato in sede Fao a livello di capi di Stato e di Governo, il cui scopo dichiarato, oltre a quello di eliminare la fame nelle popolazioni più povere, è di assicurare «risorse alimentari, certe, sufficienti, sicure e valide dal punto di vista nutrizionale per una popolazione mondiale crescente che raggiungerà i 9,2 miliardi nel 2050».

C'è veramente da augurarsi che da questa catena di riunioni al massimo livello nascano delle politiche coordinate che facciano fronte alle crescenti necessità alimentari del mondo, ma in una maniera ordinata, che consenta una affidabile programmazione degli investimenti produttivi e un commercio meno soggetto alle distorsioni speculative.

Nel frattempo, e ho terminato, vorrei segnalare che recentemente il Governo inglese ha lanciato un approfondimento sulla sicurezza alimentare nel medio termine, dell'Inghilterra, coinvolgendo nella consultazione tutti i principali protagonisti inglesi, non solamente nel campo della ricerca, ma anche in quelli della produzione, del commercio e del consumo. Si tratta di una iniziativa intelligente, sia per i risultati conoscitivi che può dare, ma anche come strumento di coinvolgimento e di informazione dell'opinione pubblica. Mi chiedo se una iniziativa simile – che sarebbe certamente giustificata a livello europeo – non potrebbe intanto essere utilmente realizzata per verificare la sicurezza alimentare dell'Italia nel medio termine.

#### RIASSUNTO

Nonostante che in questo momento l'agricoltura italiana soffra un periodo di prezzi particolarmente bassi, crescono a livello internazionale le preoccupazioni circa la possibilità di garantire nel medio termine la sicurezza alimentare a una popolazione mondiale ancora in rapida crescita, che chiede una alimentazione qualitativamente migliore e che si sta rapidamente urbanizzando.

Le zone del mondo a più rapida crescita demografica, Asia e Africa, sono proprio quelle che risentiranno maggiormente di fattori che ostacoleranno l'agricoltura: insufficienze idriche, prezzo dell'energia, cambiamenti del clima.

La Fao ritiene in linea di principio possibile di far fronte all'aumento della domanda alimentare mondiale, ma solamente se la produttività agricola verrà ancora incrementata con massicci investimenti, se verrà data priorità alla ricerca e se saranno condotte politiche coordinate a livello mondiale. Altrimenti sono probabili instabilità dei prezzi e ricorrenti crisi per determinati prodotti o singoli Paesi.

La sicurezza alimentare è da poco diventata uno dei grandi temi internazionali, come già lo erano l'energia e l'ambiente. Se ne è parlato al G8 dell'Aquila, al G20 di Pittsburgh, ma ancora al livello delle dichiarazioni di principio. Le prime soluzioni operative potrebbero forse emergere al Vertice Internazionale della Fao che si terrà a Roma il 17 e il 18 novembre. Tra i temi in esame vi fanno quelli degli stocks alimentari per la stabilizzazione dei prezzi, degli investimenti agricoli e dei biocarburanti.

Sarebbe comunque utile che l'Italia mettesse ora in cantiere una verifica della propria sicurezza alimentare per i prossimi anni, come già hanno fatto altri Paesi.

#### ABSTRACT

*The future of food security in a changing world.* While international food prices seem at present to be very low, there are growing worries about medium term food security for a world population which is still growing rapidly, is asking for better food quality and is in a process of fast urbanization.

Asia and Africa, which are the areas of fastest demographic growth, are also the areas that will be more affected by factors limiting the growth of agriculture: lack of water, high energy prices and climate change.

According to Fao, the growing international demand for food can still be satisfied, but only if agricultural productivity will be increased with large scale investments, if research will be prioritized and if the relevant policies will be coordinated at the international level. Otherwise we risk price instability and recurring crises for specific agricultural products or countries.

Food security is now recognized as one of the main issues of international relations, together with energy and the environment. The topic has been brought to the attention of the G8 in Aquila and of the G20 in Pittsburgh, but has remained at the level of declarations of principle. It is to be hoped that the first operational solutions might emerge at the International Fao Summit that will take place in Rome on November 17 and 18. Among the issues to be discussed at the Summit are the possible creation of food stocks to stabilize prices, agricultural investments in developing countries, and biofuels.

It would at this point be useful if Italy, like other countries have already done, conduct an analysis of its food security in the coming years.