

Questo numero della rivista propone alcuni contributi sul tema della sicurezza alimentare, che costituisce l'obiettivo di fondo attorno a cui è stato convocato il prossimo Vertice Mondiale sulla Alimentazione.

La grande eco internazionale che il termine stesso "sicurezza alimentare" ha acquisito è abbastanza recente, ma in realtà i problemi e i contenuti ai quali si fa riferimento quando si affronta questo tema fanno parte di un consolidato bagaglio di esperienze e di riflessioni sviluppatesi negli anni. La sicurezza alimentare, come illustrato dai vari autori, è una problematica complessa che si riallaccia in vario modo a diversi temi: dalla produzione e distribuzione alimentare all'accesso ai mercati, dalle influenze delle politiche di aggiustamento strutturale a quelle degli accordi per gli scambi internazionali, dagli interventi di aiuto alimentare alle azioni di lotta alla povertà.

CISP

FORUM Valutazione N. 9 novembre 1996



# FORUM Valutazione

a cura del CISP

# 9

EDITORIALE  
Maura Viezzoli

PREFAZIONE  
Paolo Dieci

## NUMERO MONOGRAFICO SULLA SICUREZZA ALIMENTARE

in collaborazione con AUCS

*contributi di*

Antonio Onorati

Clive Robinson

World Food Programme

Francesco Branca, Anna Ferro-Luzzi

Tekleweini Assefa, Fabio Bedini, Luca Russo

Gustavo Gordillo de Anda

Simon Maxwell

Luca Colombo, Stefano Grego

 Edizioni Associate  
EDITRICE INTERNAZIONALE





## FORUM Valutazione

Questo numero è stato curato da: Paolo Dieci, Barbara Marziali,  
Maura Viezzoli.

Direttore: Maura Viezzoli

Direttore responsabile: Vito Sansone

Coordinamento editoriale: Barbara Marziali

Progetto grafico e impaginazione: Paolo Marabotto

### Hanno collaborato a questo numero:

M. Viezzoli - CISP, P. Dieci - CISP, A. Onorati - *Centro Internazionale Crocevia*, C. Robinson - *Liaison Committee's Food Security Group, World Food Programme*, F. Branca e A. Ferro-Luzzi - *National Institute of Nutrition*, T. Assefa - *REST*, F. Bedini - CISP, L. Russo - CISP, G. Gordillo de Anda - *FAO*, S. Maxwell - *IDS*, L. Colombo - AUCS, S. Grego - *Università della Tuscia di Viterbo*.

### Con il contributo della Unione Europea - DG VIII

Le opinioni espresse dagli autori non riflettono necessariamente quelle del CISP

Direzione, redazione : CISP Via Marianna Dionigi, 57  
00193 ROMA  
Tel: 06/3215498 Fax: 06/3216163 Telex: 623539

Registrazione presso il Tribunale di Milano n.21 del 17-1-91. Direttore responsabile  
Vito Sansone - Semestrale - Copyright © 1996 by Edizioni Associate Editrice  
Internazionale s.r.l. Roma

ISBN 88-267-0257-8

Finito di stampare nel novembre del 1996 coi tipi della Tea Nova srl - Edizioni Ila  
Palma, Via Isidoro La Lumia, 5/7 - 90139 Palermo

# FORUM Valutazione

a cura del CISP

Questo numero è stato realizzato in collaborazione con AUCS

5

**EDITORIALE**  
Maura Viezzoli

9

**PREFAZIONE**  
Paolo Dieci

15

**L'INSICURO DESTINO DELLA SICUREZZA ALIMENTARE**  
Antonio Onorati

19

**IN CHE MODO LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE PUÒ PROMUOVERE  
LA SICUREZZA ALIMENTARE**  
Clive Robinson

37

**TACKLING HUNGER IN A WORLD FULL OF FOOD**  
World Food Programme

49

**POVERTY, FOOD INSECURITY AND MALNUTRITION**  
F. Branca, A. Ferro-Luzzi

55

**INTEGRATING LOCAL AND EXTERNALLY CONCEIVED SYSTEMS FOR  
MONITORING AND ASSESSING THE IMPACT OF FOOD SECURITY  
PROGRAMMES: THE CASE OF TIGRAY, NORTHERN ETHIOPIA**  
T. Assefa, F. Bedini, L. Russo

71

**ON LAND REFORM AND FOOD SECURITY**  
G. Gordillo de Anda

89

**WALKING ON TWO LEGS, BUT WITH ONE LEG LONGER THAN THE  
OTHER: A STRATEGY FOR THE WORLD FOOD SUMMIT**  
Simon Maxwell

105

**IL PROCESSO DI TRANSIZIONE  
VERSO UN'AGRICOLTURA SOSTENIBILE**  
L. Colombo, S. Grego

---

---

# Prefazione

---

---

**Paolo Dieci**

Questo numero della rivista propone alcuni contributi sul tema della sicurezza alimentare, che costituisce l'obiettivo attorno a cui è stato convocato il vertice mondiale che si terrà a Roma dal 13 al 17 novembre 1996.

La grande eco internazionale che il termine stesso "sicurezza alimentare" ha acquisito è abbastanza recente, ma in realtà, come speriamo gli articoli ospitati in questa rivista servano a chiarire, i problemi e i contenuti ai quali si fa riferimento quando si affronta questo tema fanno parte di un consolidato bagaglio di esperienze e di riflessioni sviluppatesi negli anni.

Antonio Onorati, dell'ONG italiana "Crocevia" e Presidente del Comitato italiano per il Forum degli ONG sulla Sicurezza Alimentare, sottolinea la necessità di definire strategie di largo respiro finalizzate alla sicurezza alimentare. In assenza di queste, il solo aiuto umanitario può indebolire le capacità produttive dei coltivatori, rafforzando la loro dipendenza dall'esterno.

La riabilitazione di sistemi rurali locali costituisce l'obiettivo generale al quale è legata la possibilità di trovare risposte stabili alla sicurezza alimentare e ai deficit di cibo esistenti.

In opposizione a quanto contenuto nel Piano di Azione che verrà discusso al Vertice Mondiale, l'autore sostiene che la riabilitazione delle economie rurali deve basarsi su sistemi agrari localmente adattati e a basso capitale. In aggiunta, questo saggio lamenta l'assenza, nel Piano di Azione, di significativi riferimenti alla questione dei popoli nativi, ai quali tuttora viene negata la possibilità di gestire le proprie risorse naturali.

Infine, Onorati auspica che il Summit serva a prevenire che un mercato senza regole continui da solo a governare la circolazione e il commercio di alimenti. Al riguardo, un'idea potrebbe essere quella di definire una Convenzione Globale che fissi regole certe e valide per tutti.

Nel suo saggio, Clive Robinson, di Christian Aid, affronta, tra gli altri, il tema della relazione che intercorre tra insicurezza alimentare e povertà. Se da una parte l'insicurezza alimentare, intesa come insufficiente disponibilità di cibo e mancanza di risorse produttive, è senz'altro collegabile ad uno stato più generale di povertà, dall'altra questi due concetti non

sono del tutto sovrapponibili. Difatti, spiega Robinson, non sempre la sicurezza alimentare è raggiungibile attraverso un aumento del potere di acquisto, soprattutto in paesi poveri dominati da un'economia di tipo rurale con scarse opportunità di impiego extra agricolo. In questi casi l'aumento della sicurezza alimentare è soprattutto ottenibile attraverso una maggiore disponibilità di risorse produttive agricole, quali la terra e gli *input*.

Il saggio, inoltre, introduce la questione relativa all'impatto dei piani di riaggiustamento strutturale sulla sicurezza alimentare. Nel merito, la conclusione dell'autore è che quasi ovunque essi hanno condotto ad una riduzione degli investimenti per l'agricoltura. Oltre alla quantità degli investimenti, in ogni caso, occorre anche guardare alla loro qualità e, in senso lato, alle strategie perseguite per aumentare la sicurezza alimentare. L'esperienza di questi anni suggerisce al riguardo di prestare la massima attenzione ai piccoli produttori, facendo in modo che questi siano pienamente coinvolti nella definizione dei programmi di sviluppo agricolo.

Il contributo del World Food Programme (WFP) è chiaramente ispirato al mandato istituzionale di questa agenzia e verte sul ruolo dell'aiuto alimentare nelle strategie per la sicurezza alimentare. Il saggio del WFP identifica tre aree prioritarie per l'aiuto alimentare e, precisamente:

- assistere le vittime di emergenze umanitarie;
- soddisfare i bisogni di popolazioni con gravi necessità alimentari in periodi critici della loro esistenza;
- investire in popolazioni cronicamente malnutrite affinché superino lo stato di povertà.

Per quanto concerne la prima area tematica, si registra, in primo luogo, un incremento degli aiuti alimentari destinati a situazioni di emergenza complessa, rispetto a quelli indirizzati a sostenere piani di sviluppo. Infatti, gli aiuti erogati in contesti di emergenza costituivano il 10% del totale verso la fine degli anni '70, per giungere invece a rappresentare il 30% attualmente. Al tempo stesso, il saggio del WFP riporta il dato relativo ai costi associati alla distribuzione di questi aiuti. Se in contesti "normali", la distribuzione di aiuti alimentari di valore pari a un dollaro americano ha un costo variabile dai 30 ai 100 centesimi, la stessa operazione, in aree di conflitto, ha un costo di circa 2,20 dollari americani. Questi dati, associati ad una generale contrazione degli aiuti destinati ai paesi poveri, lasciano intendere quanto l'aiuto umanitario, del resto ovviamente imperativo sotto i profili etico e politico, finisca però con il contrarre le possibilità di associare il *food aid* allo sviluppo e alla sicurezza alimentare. Da qui la necessità di rafforzare, sia dal punto di vista politico che umanitario, tutti gli strumenti atti a prevenire l'esplosione di emergenze complesse.

La seconda priorità è rappresentata, come si è visto, dall'aiuto alimentare a sostegno di popolazioni vulnerabili nelle fasi nelle quali i loro fabbisogni sono particolarmente critici. In quest'ottica, l'aiuto alimentare è pensato come uno strumento atto a favorire il successivo sviluppo delle

risorse intellettuali e manuali. Si tratta, come suggerisce l'articolo, di un pre-investimento nella futura condizione sanitaria e capacità produttiva dell'individuo. L'articolo sottolinea la necessità di assumere come fondante, in una strategia efficace di riduzione della povertà tramite gli aiuti alimentari, il protagonismo delle donne, ricordando che proprio le donne hanno la responsabilità maggiore di garantire la sicurezza alimentare a livello di *household*. La gestione delle risorse da parte femminile, inoltre, ha un impatto maggiore sul benessere familiare, come ormai la gran parte degli operatori di sviluppo rileva.

Infine, il saggio esamina la concentrazione geografica dell'insicurezza alimentare ed espone dati drammaticamente eloquenti. Nella sola Asia 500 milioni di individui non hanno accesso ad una dieta sufficiente. In America Latina e nei Caraibi il numero di denutriti cronici è passato da 46 milioni nel 1980 ad oltre 60 milioni all'inizio degli anni '90, raggiungendo così il 14% della popolazione totale. Nell'Africa sotto il Sahara, infine, più di 200 milioni di persone, pari a circa il 40% della popolazione, sono cronicamente malnutrite. È chiaro che a questi macro-livelli l'aiuto alimentare va accompagnato a misure più generali di lotta alla povertà e sostegno allo sviluppo.

In definitiva l'aiuto alimentare può costituire uno strumento per la sicurezza alimentare, soprattutto se si migliorerà la capacità di indirizzare gli aiuti agli strati più vulnerabili della popolazione e se si integrerà sempre più con altre forme di intervento. È a partire da queste considerazioni che il saggio sposa l'idea di una sempre più stretta *partnership* tra il WFP, agenzie governative dei paesi in via di sviluppo e organismi non governativi.

Il saggio "Poverty, food insecurity and malnutrition" è stato elaborato da Branca e Ferroluzzi, dell'Istituto Nazionale della Nutrizione italiano.

Il saggio inizia con il presentare la dimensione del problema dell'insicurezza alimentare: negli anni 1989-90, 786 milioni di persone non hanno avuto accesso a cibo sufficiente ai loro fabbisogni biologici.

Gli autori, che affrontano il tema dell'insicurezza alimentare anche sotto il profilo tecnico nutrizionale, si soffermano sul legame che intercorre tra povertà, malnutrizione e insicurezza alimentare e hanno il merito, tra gli altri, di chiarire preliminarmente a quali concetti operativi associano tali termini, anche ispirandosi a precedenti categorizzazioni. Povertà significa insufficiente disponibilità, controllo e gestione di risorse naturali, finanziarie, organizzative ed umane. La malnutrizione è un concetto biologico che sta ad indicare il deterioramento dell'integrità e delle funzioni corporee, direttamente o indirettamente causato da mancanza di energia, nutrienti o entrambi. L'insicurezza alimentare, infine, è intesa come il numero - la percentuale - di persone la cui assunzione energetica non consente di sostenere una vita attiva normale.

Questi tre fenomeni sono senz'altro tra loro connessi, ma la natura di questi legami non è semplice e non è stata ancora del tutto compresa. Il modello esplicativo più accreditato, comunque, si basa sull'assunzione che la povertà generi malnutrizione attraverso l'insicurezza alimentare.

Un altro motivo di interesse del saggio è rappresentato dall'analisi

---

che esso propone dell'impatto sociale ed economico della malnutrizione, schematicamente riassumibile nella scarsa produttività di soggetti male alimentati. Da qui la necessità di mettere assieme competenze e risorse diverse per spezzare questo vero e proprio circolo vizioso che lega i tre fenomeni sopra menzionati.

Questo numero della rivista ospita anche un saggio redatto da Luca Russo e Fabio Bedini, che lavorano per il CISP in Etiopia e da Tekleweine Assefa, dell'ONG etiopica "Relief Society of Tigray" (REST). Il CISP e il REST hanno dal 1991 sviluppato una *partnership* per la definizione, la realizzazione e la valutazione di programmi di sviluppo rurale e per la sicurezza alimentare nella regione del Tigray, nell'Etiopia settentrionale. Il Tigray è stata nel corso degli ultimi 17 anni una delle regioni etiopiche più colpite contemporaneamente dalla guerra civile e da carestie.

I due ONG, assieme a Save the Children-UK, Oxfam-UK e Dutch Interchurch Aid hanno dato vita ad un consorzio i cui principali obiettivi sono il coordinamento e il monitoraggio dell'uso razionale degli aiuti alimentari e la realizzazione di attività di riabilitazione nelle aree rurali. Nel 1996, la Comunità Europea ha finanziato un programma incentrato su 35.000 tonnellate di cibo, acquistato sui mercati locali.

L'articolo, oltre a presentare il contesto e le attività del programma, analizza i criteri utilizzati per valutarne l'impatto. Tale valutazione riguarda essenzialmente tre questioni di fondo: il programma sta perseguendo i suoi obiettivi di breve termine? Sta sostenendo il coinvolgimento dei contadini in un processo di sviluppo di lungo periodo? Sta avendo alcun effetto indesiderato e imprevisto? Tale impatto dev'essere poi misurato a due livelli e precisamente quello dei beneficiari individuali e quello comunitario (dal villaggio alla regione).

Obiettivo dell'esercizio è fornire ai membri del consorzio, alle autorità locali e alla Comunità Europea strumenti per migliorare la capacità di collegare concretamente l'aiuto alimentare alla ripresa di un processo di sviluppo rurale. Al tempo stesso, l'articolo illustra gli sforzi compiuti per mettere in piedi un sistema di monitoraggio permanente sulla sicurezza alimentare nella regione del Tigray.

L'articolo di Gustavo Gordillo de Anda, Direttore della Divisione Sviluppo Rurale della FAO, affronta il tema del rapporto esistente tra sicurezza alimentare, riduzione della povertà e riforme agrarie.

L'autore parte dal presupposto che l'insicurezza alimentare è in relazione alla scarsità del reddito e suggerisce quindi di concentrare gli sforzi verso la lotta alla povertà. È in questo contesto che si inserisce il tema delle riforme agrarie e dell'organizzazione degli assetti fondiari, che possono costituire strumenti atti a favorire una crescita economica sostenibile e una riduzione della povertà e della marginalità.

Al tempo stesso, le riforme agrarie e la riorganizzazione degli assetti fondiari a vantaggio dei piccoli produttori vanno intese come componenti di un processo politico ed istituzionale più ampio, che includa anche lo sviluppo di un quadro istituzionale a sostegno dello sviluppo rurale. L'analisi

---

dell'autore risulta particolarmente attuale se si considera l'esperienza di diversi paesi dove l'impatto delle riforme agrarie è stato pesantemente penalizzato dall'assenza di un quadro politico ed istituzionale funzionale alla loro applicazione. Al riguardo, ci limitiamo in questa sede a segnalare gli studi effettuati da Dessalegn Rahmato sull'impatto della riforma agraria varata nel 1975 in Etiopia.

Il contributo di Simon Maxwell è fortemente centrato sul vertice mondiale sulla sicurezza alimentare. L'idea dell'autore è che la necessità di investire nella produzione alimentare in zone con forti potenzialità, al fine di assicurare una disponibilità di cibo sufficiente a coprire i fabbisogni esistenti in ogni paese, e quella di puntare a ridurre la povertà e sostenere l'agricoltura di sussistenza in aree con minori potenzialità non devono essere intese come alternative. Occorre "camminare con due gambe, ma con una gamba più lunga dell'altra". La gamba più lunga dev'essere quella della lotta alla povertà e del sostegno all'economia rurale in zone povere. Questo per diverse ragioni, la più importante delle quali è che investimenti appropriati possono gradualmente trasformare aree depresse in aree produttive, riducendo il bisogno di costose operazioni di *relief*. Inoltre l'autore ricorda - a conferma della priorità da attribuire alla lotta alla povertà - che l'insicurezza alimentare è presente anche in zone dove c'è un surplus di cibo e colpisce gruppi marginali che non hanno spesso né il potere di acquisto sufficiente per comprarlo né i mezzi e le risorse per produrlo. Maxwell auspica che queste considerazioni vengano fatte proprie dal Summit e tradotte in una coerente "Food Charter" vincolante per i governi e per gli organismi internazionali.

Luca Colombo e Stefano Greco, infine, affrontano il tema dell'agricoltura eco-sostenibile. La tesi degli autori è che lo sfruttamento di risorse naturali, disponibili a basso o nessun costo, in alternativa al ricorso ad *input* chimici o comunque non naturali, possa contribuire sia al mantenimento dell'ecosistema sia alla sicurezza alimentare, anche nei paesi in via di sviluppo. Da qui la necessità di investire risorse nell'ampliamento delle conoscenze dei piccoli produttori sui sistemi di utilizzo delle risorse naturali presenti nel loro territorio.