

DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

La crisi alimentare mondiale e il diritto al cibo nelle conclusioni della FAO High-Level Conference on World Food Security

La Dichiarazione finale della Conferenza ad Alto Livello sulla sicurezza alimentare mondiale recentemente ospitata a Roma su iniziativa della FAO (3-5 giugno 2008) sintetizza i risultati dell'ampio dibattito che ha impegnato i rappresentanti di 180 Stati, della Comunità europea, della Santa Sede e della società civile internazionale su due questioni fondamentali ed urgenti all'ordine del giorno: la crisi alimentare mondiale e il riconoscimento del diritto al cibo di fronte alle sfide dei mutamenti climatici, del degrado ambientale e della c.d. 'bioenergia' (sui documenti del vertice, ed in particolare sulla posizione di Argentina, Cuba, Venezuela, cfr. www.fao.org/foodclimate/hlc-home/en).



FAO, *Declaration of the High-Level Conference on World Food Security: the Challenges of Climate Change and Bioenergy*, del 5 giugno 2008, www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/declaration-E.pdf

L'agenda dei lavori delle istituzioni specializzate (FAO, PAM, IFAD) e degli organismi direttamente coinvolti nella riflessione sull'analisi delle componenti e degli effetti della crisi alimentare è stata determinata, com'è noto, dall'esigenza di reagire alla vertiginosa e costante crescita dei prezzi dei prodotti alimentari registrata nell'ultimo periodo ed alle relative ripercussioni sulla sicurezza alimentare globale, con particolare riferimento alla condizione dei paesi in via di sviluppo ovvero soggetti a transizioni economiche o politico-istituzionali (per alcuni dati recenti cfr. il documento preparatorio del vertice di Roma, FAO, *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*, www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/HLC08-inf-1E.pdf).

Riaffermando in apertura gli obiettivi e le conclusioni della Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale e del Piano d'Azione del *World Food Summit* del 1996 (primo Vertice mondiale sull'alimentazione), confermati nel 2002 (*World Food Summit: Five Years Later*, Roma 10-13 giugno 2002) nel quadro della FAO, come pure gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (ed in particolare quello (*MDGs Goal 1*) di dimezzare la percentuale delle popolazioni vittime di fame e malnutrizione entro il 2015) e richiamando, in tale contesto, le Linee Guida sul diritto all'alimentazione del 2004 (*Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*, www.fao.org/docrep/meeting/009/

Diritti umani e diritto internazionale

y9825e/y9825e00.htm; per una prospettiva interdisciplinare cfr. in argomento M. Borghi, L. Postiglione Blommestein, *The Right to Adequate Food and Access to Justice*, Bruxelles, 2006), il documento esprime l'esigenza di un intervento della comunità internazionale al fine di adottare azioni urgenti e coordinate per contenere gli effetti negativi dell'attuale congiuntura economica sulle condizioni delle aree regionali e delle popolazioni più povere.

Assumendo la sicurezza alimentare "...as a matter of permanent national policy...", il testo propone in tale direzione una serie articolata di misure a breve, medio e lungo termine.

Va qui ricordato che la nozione di sicurezza alimentare (*food security/sécurité alimentaire*) era già enunciata chiaramente nel Piano d'Azione del primo Summit mondiale sull'alimentazione del novembre 1996: "Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life..." (il testo del Piano d'Azione è disponibile sul sito della FAO www.fao.org). Alla luce di tale definizione, tale stato od obiettivo può ritenersi sussistente se il cibo destinato a ciascun individuo è disponibile, accessibile e sano. Il fenomeno corrente delle fluttuazioni dei prezzi dei prodotti alimentari investe direttamente il requisito dell'accessibilità dei beni e della capacità finanziaria dei paesi in ritardo di sviluppo. Ne risulta dunque l'esigenza di un immediato ricorso a meccanismi di intervento nazionali, regionali e internazionali al fine di fronteggiare, in primo luogo, le emergenze della drammatica crisi alimentare su scala globale.

Le *immediate and short-term measures* sono così organizzate secondo due linee d'intervento: azioni urgenti di assistenza ai paesi più gravemente colpiti dalla crisi economica e interventi di sostegno alla produzione e al commercio della produzione agricola.

Le prime saranno realizzate attraverso programmi di assistenza alimentare e lotta alla fame ed alla malnutrizione delle agenzie ONU specializzate, il rafforzamento della cooperazione a livello regionale, progetti di assistenza umanitaria da parte di organizzazioni governative e non governative in sinergia con iniziative multilaterali, interventi immediati di aggiustamento dei meccanismi di sostegno all'agricoltura e all'ambiente da parte di *donors* e istituzioni finanziarie internazionali.

I secondi sono interventi mirati alla cooperazione (anche sud-sud) e all'assistenza ai paesi più vulnerabili nella elaborazione di politiche agricole e strategie nazionali di supporto alle produzioni su bassa scala e di migliore integrazione nei mercati locali, regionali e internazionali. Gli Stati membri dell'OMC ribadiscono inoltre gli impegni negoziati nel corso del *Doha Round*, anche allo scopo di incrementare la capacità commerciale dei paesi in via di sviluppo (sul fondamentale contributo delle istituzioni finanziarie internazionali, ed in particolare della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, in favore delle nazioni meno favorite e delle fasce sociali colpite da perdite gravi di pote-

re d'acquisto cfr. lo *Statement* del *Managing Director* del Fondo monetario internazionale, Dominique Strauss-Kahn, sulla questione dell'emergenza alimentare mondiale *A Global Approach is Required to Tackle High Food Prices*, del 21 aprile 2008, www.imf.org/external/np/vc/2008/042108.htm).

Nel quadro delle iniziative concertate a medio e lungo termine, intese a colpire o almeno a ridimensionare le cause che hanno determinato l'emergenza umanitaria 'alimentare', occorre poi avviare una vera e propria strategia per la sicurezza alimentare che possa consentire agli Stati che si trovino in condizioni deficitarie sul piano della autosufficienza alimentare ed energetica di adottare misure utili a sostenere i rischi di crisi. In tale prospettiva, i governi, le istituzioni finanziarie, i *donors* e l'intera comunità internazionale sono sollecitati ad unire gli sforzi e cooperare attivamente nell'elaborazione ed attuazione di sistemi complessi di sostegno delle aree depresse rurali, peri-urbane ed urbane e delle categorie particolarmente vulnerabili come popolazioni indigene, donne e bambini, assegnando priorità definite allo sviluppo sostenibile dei settori dell'agricoltura, delle foreste e della pesca e al mantenimento della biodiversità a livello globale.

La progressiva liberalizzazione del commercio internazionale in agricoltura, attraverso la riduzione delle barriere commerciali e la revisione delle politiche e degli interventi distorsivi del mercato, costituisce una condizione imprescindibile per la realizzazione dell'obiettivo della *global food security*, ampliando le opportunità di sviluppo dei piccoli produttori locali dei paesi in via di sviluppo e il loro accesso ai mercati mondiali.

Di particolare interesse appare ancora la prospettiva maturata nel documento finale della Conferenza sulle questioni relative alla produzione di biocarburanti in rapporto alle esigenze prioritarie della sicurezza alimentare, della produzione di energia e dello sviluppo sostenibile (per una sintesi dell'attuale stadio del dibattito internazionale sulla tematica cfr. Assemblea generale, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, UN Doc. A/62/289 del 22 agosto 2007, www.righttofood.org/new/PDF/A62289.pdf). In tale ambito si sottolinea la necessità di verificare la sostenibilità complessiva di tali risorse, come pure quella di uno scambio costante di esperienze sulle relative tecnologie e misure di regolamentazione. Si fa dunque appello all'iniziativa delle agenzie specializzate, come la FAO, con il coinvolgimento dei governi nazionali, del settore privato e della società civile, per la promozione di un dialogo internazionale in materia, orientato essenzialmente dalle emergenze della sicurezza alimentare e dello sviluppo umano sostenibile.

Entro il quadro generale di riferimento del sistema delle Nazioni unite, infine, alla FAO, in partenariato con il PAM, l'IFAD e gli altri organismi partecipanti alla *High-Level Task Force on the Global Food Crisis* promossa dal Segretario generale delle Nazioni unite ed in collaborazione con i governi, la società civile internazionale ed il settore privato, sono assegnate funzioni di monitoraggio ed analisi delle molteplici dimensioni della sicurezza alimentare mondiale e delle relative strategie di sviluppo (sul ruolo delle Nazioni unite in materia di sicurezza alimentare, cfr., in particolare, A. Mahiou, "L'ONU et la sécurité alimentaire", in *L'Observateur des*

Diritti umani e diritto internazionale

Nations Unies 2006, p. 75 ss. ed inoltre in generale, A. Mahiou, F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire. Food Security and Food Safety*, Académie de Droit International de la Haye, Hague Academy of International Law, Leiden, 2006).

In questo ambito, com'è noto, il discorso sulla 'sicurezza alimentare' è progressivamente maturato, a partire almeno dagli anni Sessanta, sino ad 'entrare' nel dibattito internazionale sui diritti dell'uomo, orientando gli sviluppi successivi della riflessione sul diritto che ne presuppone e concretizza i contenuti stessi. La Commissione per i diritti umani delle Nazioni unite si è occupata dunque della questione del diritto ad una alimentazione adeguata (*right to adequate food/droit à une alimentation suffisante*) come diritto umano, designando un *rapporteur spécial* sul tema in parola (sull'attività svolta dal relatore speciale J. Ziegler, tra il 2000 e il 2008, cfr. www.righttofood.org, ed in particolare, il rapporto finale presentato alla settima sessione del Consiglio dei diritti umani, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler*, UN Doc. A/HRC/7/5 del 10 gennaio 2008 www.righttofood.org/new/PDF/CHR2008.pdf), mentre le tematiche della sicurezza alimentare e del diritto all'alimentazione assumono una rilevanza sempre maggiore nelle più diverse sedi a livello interno e internazionale (Alto commissariato per i diritti umani, organismi incaricati di monitorare il rispetto dei diritti dell'uomo, istituti specializzati, come pure ONG e altri attori della società civile, cfr. in generale il sito web www.fao.org/righttofood/portal_en.htm), sino ai ben noti esiti delle conferenze FAO del 1996 e del 2002 (per una rassegna sugli sviluppi successivi delle iniziative in discorso nel quadro delle agenzie specializzate ONU, cfr. A. Di Stefano, "Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura: l'attività della FAO nel 2004", in *La Comunità internazionale* 2005, p. 143 ss.; Id., "Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD). Le attività dell' IFAD nel 2005", *ibid.* 2006, p. 605 ss.).

In tale più ampia cornice dunque, il documento del vertice di giugno si presta ad una lettura più ampia, unitamente ad altri testi che ne integrano in certa misura i contenuti, con una attenzione speciale alla prospettiva tutta peculiare del diritto umano all'alimentazione. Segnaliamo qui, in particolare, la Dichiarazione sulla crisi alimentare mondiale del Comitato dei diritti economici sociali e culturali (Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *The World Food Crisis, Statement*, UN Doc. E/C.12/2008/1, del 16 maggio 2008, www.daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/420/56/PDF/G0842056.pdf?OpenElement), la risoluzione adottata in argomento dal Consiglio dei diritti umani in occasione della sua settima sessione speciale (Consiglio dei diritti umani, *Resolution S-7/1, The negative impact of the worsening of the world food crisis on the realization of the right to food for all*, UN Doc. A/HRC/S-7/2 del 22 maggio 2008, www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/7/index.htm), e lo

Statement del relatore speciale delle Nazioni unite sul diritto al cibo, Oliver de Schutter, presentato nel corso dell'ottava sessione del Consiglio dei diritti umani (*Statement of the UN Special Rapporteur on the Right to Food* del 6 giugno 2008, www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/StatementOdS060608.pdf).

Nella Dichiarazione del 16 maggio 2008, in particolare, il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali mostra preoccupazione per lo stato attuale di crisi cronica determinato dall'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari di base, che rischia di ostacolare gravemente il pieno esercizio del diritto al cibo come riconosciuto a livello internazionale nella Dichiarazione universale dei diritti umani (art. 25) e nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali (art. 11), determinando la violazione degli obblighi fondamentali assunti dagli Stati parti, anche in considerazione delle azioni positive implicate dal rispetto del diritto ad una alimentazione sufficiente ed adeguata, ricavabili dalle indicazioni del *General Comment* n. 12.

Nella medesima prospettiva procede la successiva Risoluzione adottata in esito alla settima sessione speciale del Consiglio dei diritti umani che denuncia il progressivo peggioramento della crisi alimentare mondiale, le cui dimensioni, determinate anche da fattori macroeconomici e da questioni ecologiche e climatiche di impatto globale, minacciano una violazione massiva del diritto ad una alimentazione adeguata, con effetti drammatici per i paesi meno sviluppati in Africa, Asia, America Latina e Caraibi.

Dal più recente *Statement* del relatore speciale sul diritto al cibo emerge ancora con evidenza l'esigenza di tenere in considerazione la situazione dei diritti umani nella riflessione sulle cause e sulle soluzioni del disastro alimentare globale (sull'attività dello *Special Rapporteur on the Right to Food* in relazione alla crisi alimentare mondiale cfr. www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm; cfr. inoltre, da ultimo, il *Report* presentato alla nona sessione del Consiglio dei diritti umani, *Building resilience : a human rights framework for world food and nutrition security*, A/HRC/9/23 dell'8 settembre 2008).

Se fame e malnutrizione non derivano tanto dall'insufficienza di risorse alimentari a livello mondiale, ma piuttosto da una molteplicità di fattori legati prevalentemente alla mancanza di risorse economiche per procurarsi cibo sufficiente, occorre intervenire primariamente sulle condizioni di coloro che per disparità di reddito, età, disabilità, discriminazioni, assenza di assistenza sanitaria e di istruzione, calamità naturali non sono in grado di soddisfare autonomamente i propri bisogni alimentari (cfr. C. Malagoli, "Prezzi del cibo e fame nel mondo" in *Aggiornamenti sociali* 2008, p. 491 ss.).

Una efficace *governance* internazionale della crisi alimentare mondiale non può in definitiva prescindere dalla considerazione dei diritti dell'uomo, nella specie del diritto ad una alimentazione adeguata, quali fattori di promozione della crescita economica di individui soggetti attivi della produzione e del mercato e responsabili primari del loro sviluppo.

Ad un primo bilancio, i risultati del dibattito internazionale recentemente avviato sulla sicurezza alimentare mondiale sono apparsi deludenti: al di là degli

Diritti umani e diritto internazionale

stanziamenti da destinare al sostegno in favore dei paesi più colpiti, la sostanziale genericità delle conclusioni raggiunte sui temi in agenda tradisce l'assenza di accordi o di visioni condivise su tematiche cruciali, come quelle dei *biofuels* e della sostenibilità della relativa produzione (cfr. la posizione del ministro degli Esteri Franco Frattini in R. Zuccolini, "Vertice Fao, "documento deludente", in *Corriere della Sera*, del 5 giugno 2008).

La rinnovata enfasi dei documenti ufficiali sul diritto fondamentale al cibo e sul rispetto degli obblighi internazionali connessi al suo pieno riconoscimento sembra tuttavia aver aperto nuove strade di dialogo nella ricerca di strategie e programmi per rispondere efficacemente alle sfide legate all'insicurezza alimentare mondiale. L'approccio basato sulla centralità del diritto all'alimentazione, come diritto umano e obiettivo fondamentale da raggiungere attraverso azioni nazionali e internazionali, integra efficacemente le dimensioni strategiche della sicurezza alimentare e dello sviluppo sostenibile nella prospettiva del rispetto prioritario della dignità umana, della non discriminazione e della responsabilità.

Adriana Di Stefano