

# Osservatorio di Politica internazionale



Senato  
della Repubblica  
Camera  
dei deputati  
Ministero  
degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

## Prospettive sulla sicurezza alimentare.

## Ricadute della guerra in Ucraina

Luglio 2022

191

Approfondimenti





## **APPROFONDIMENTO**

# **Prospettive sulla sicurezza alimentare. Ricadute della guerra in Ucraina**

luglio 2022

di *Marco Zupi*



## Sommario

Abstract.....	3
1. Premessa. L'effetto combinato di una crisi alimentare perdurante e della guerra in Ucraina .....	4
2. Obiettivo di sviluppo sostenibile 2 e sicurezza alimentare nel mondo .....	5
3. La condizione attuale della fame e della sicurezza alimentare nel mondo .....	8
4. Le determinanti dell'aumento dei prezzi alimentari alla vigilia della guerra in Ucraina.....	16
4.1 - Il fardello del debito sovrano.....	17
4.2 – L'aumento dei prezzi alimentari .....	19
4.3 – Conseguenze indotte dalla ripresa economica .....	20
4.4 – Il concomitante aumento dei costi di trasporto .....	20
4.5 – La diffusione delle restrizioni sulle esportazioni .....	22
4.6 – Il contributo dell'aumento dei prezzi dei fertilizzanti.....	22
5. Uno sguardo di lungo periodo sull'aumento dei prezzi alimentari .....	23
6. Le conseguenze della guerra in Ucraina sulla sicurezza alimentare nel mondo .....	27
7. Prevenzione o risposte emergenziali all'insicurezza alimentare nel mondo? .....	33



## Abstract

Nel marzo 2022, a seguito dell'invasione da parte della Federazione Russa, l'Ucraina ha vietato le esportazioni di grano e altri prodotti alimentari per contribuire a soddisfare il fabbisogno alimentare interno. Lo stallo delle esportazioni delle attuali scorte di prodotti agricoli dell'Ucraina, le interruzioni della stagione di semina di aprile e la priorità di piantare colture per il raccolto autunnale da destinare all'uso alimentare interno hanno ripercussioni sui prezzi mondiali dei prodotti alimentari, che negli ultimi mesi sono rapidamente saliti a livelli record, mentre altri Paesi hanno imposto restrizioni alle esportazioni di prodotti alimentari.

Sempre più diffuse sono le preoccupazioni relative al peggioramento drammatico della sicurezza alimentare nel mondo, per il semplice fatto che la Russia e l'Ucraina sono produttori di grano a basso costo e sono responsabili di circa il 30% delle esportazioni globali di grano verso Paesi a basso e medio reddito del Medio Oriente, del Nord Africa, dell'Asia meridionale e dell'Africa sub-sahariana, che da quei prodotti dipendono per soddisfare il fabbisogno alimentare nazionale.

Tuttavia, non è da attribuire unicamente alla guerra in Ucraina la grave situazione attuale e le preoccupanti previsioni per il futuro della sicurezza alimentare nel mondo: dal 2020, i prezzi medi mensili dei prodotti alimentari a livello mondiale sono stati generalmente più alti rispetto a quelli degli anni precedenti per una serie di motivi collegati anzitutto alla pandemia da COVID-19, a partire dai problemi nella catena globale di approvvigionamento alimentare. Tali elementi, insieme alla siccità che ha colpito la produzione agricola di vari Paesi, ai disastri naturali e ai cambiamenti ambientali, ai tanti e prolungati conflitti in corso nel mondo, che si aggiungono a fenomeni ormai strutturali negli ultimi decenni come la diffusione della povertà, la distribuzione iniqua delle risorse a fronte di una rapida crescita demografica, le periodiche crisi economiche e l'instabilità politica, contribuiscono all'insicurezza alimentare in tutto il mondo.

L'effetto combinato di una crisi alimentare perdurante e della guerra in Ucraina stanno creando una situazione allarmante in termini di sicurezza alimentare: a fine giugno 2022, le stime internazionali indicano in 865 milioni il numero di persone denutrite nel mondo, un picco che riporta indietro di decenni rispetto ai progressi registrati.

L'Obiettivo di sviluppo sostenibile 2 coi suoi traguardi relativi alla sicurezza alimentare nel mondo riprendono e approfondiscono l'Obiettivo di sviluppo del millennio che nel 2000 avviava gli impegni internazionali per sradicare la fame del mondo e che fece registrare nel quinquennio 2005-2010 i progressi più significativi su questo fronte.

Dopo una descrizione dei vari traguardi da raggiungere, in base all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, sono qui descritte le principali determinanti dell'aumento dei prezzi alimentari alla vigilia della guerra in Ucraina, tenuto conto del ridotto grado di libertà dei Paesi in via di sviluppo che devono fronteggiare il fardello crescente del debito sovrano: le conseguenze indotte dalla ripresa economica, il concomitante aumento dei costi di trasporto, la diffusione delle restrizioni sulle esportazioni, il contributo dell'aumento dei prezzi dei fertilizzanti.

Sono, poi, analizzate le principali conseguenze della guerra in Ucraina sulla sicurezza alimentare nel mondo e, infine, in termini di scenari che si vanno profilando all'orizzonte, è indicato il potenziale *trade-off* tra strategie di lungo periodo di prevenzione dell'insicurezza alimentare e investimenti in sistemi alimentari sostenibili da un lato e risposte umanitarie emergenziali che tendono a prevalere. Si tratta di un *trade-off* che interroga la politica – anzitutto dell'UE, principale attore della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti alimentari al mondo – sulle scelte da compiere, a fronte di risorse finanziarie messe a disposizione che restano limitate.

## **1. Premessa. L'effetto combinato di una crisi alimentare perdurante e della guerra in Ucraina**

Il termine insicurezza alimentare acuta definisce la condizione per cui la vita o i mezzi di sostentamento di una persona sono in pericolo immediato a causa della mancanza di cibo. Purtroppo, la diffusione di insicurezza alimentare generale e nella sua forma più grave (“acuta”, appunto) è in aumento da diversi anni, ben prima della crisi ucraina e anche prima della pandemia da COVID-19. Questo è il primo dato, a carattere strutturale, di una crisi perdurante nella storia recente che non va dimenticato nel momento in cui si affronta il problema.

A livello internazionale, negli ultimi tre mesi è andata crescendo la preoccupazione che la guerra in Ucraina, avviata con l'invasione militare russa delle Forze armate della Federazione Russa il 24 febbraio 2022, possa provocare una crisi alimentare globale simile o peggiore di quella affrontata nel 2007 e nel 2008. Questo è il secondo dato, a carattere più “congiunturale”, di cui tenere debitamente conto e che può avere effetti devastanti in ragione della vulnerabilità e gravità allarmante della situazione preesistente in molte parti del mondo.

La guerra in Ucraina, cioè, giunge in un momento in cui il sistema alimentare globale stava già faticando a nutrire ampie fasce di una popolazione mondiale in crescita in modo sostenibile, sotto la pressione causata, in modi più o meno intrecciati, da:

1. Conflitti,
2. Distribuzione iniqua delle risorse a fronte di una rapida crescita demografica,
3. Diffusione della povertà,
4. Crisi economiche, inflazione in aumento e restrizione sulle esportazioni,
5. Instabilità politica,
6. Cambiamenti climatici e crisi ambientale,
7. Pandemia da COVID-19 e crisi sanitaria.

La guerra in Ucraina, importante granaio per il mondo, rischia oggi di aggravare queste sfide a livelli senza precedenti. Gli effetti del conflitto non si sviluppano, però, nel vuoto ed è proprio la forte vulnerabilità dei sistemi alimentari e l'aumento dei prezzi alimentari che si riscontravano già prima dello scoppio della guerra in Ucraina a rendere potenzialmente drammatica e insostenibile la situazione nei prossimi mesi. In questo senso, senza voler sminuire le responsabilità del conflitto in atto in Ucraina, sarebbe ingiustificato ritenere che nella guerra in Ucraina si annidino tutti i problemi dell'aumento dei prezzi alimentari e dell'insicurezza alimentare. La realtà è ben diversa ed è importante coglierne le diverse dimensioni per cercare di prevenire e trovare soluzioni ai nodi strutturali e non limitarsi a risposte emergenziali, sempre meno efficaci.

## 2. Obiettivo di sviluppo sostenibile 2 e sicurezza alimentare nel mondo

Che la questione della sicurezza alimentare sia un problema strutturale e presente da molti anni ce lo ricordano gli impegni internazionali assunti nell'ambito delle Nazioni Unite. Quasi cinquanta anni fa, nel 1974, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (*Food and Agriculture Organization*, FAO) cominciò a pubblicare con regolarità rapporti e relazioni sull'entità della cosiddetta fame nel mondo. Da allora la situazione è cambiata molto: si consideri che nel 1974, secondo le stime della *Population Division* del *Department of Economic and Social Affairs* della Nazioni Unite (UN-DESA), la popolazione mondiale era stimata pari a 4 miliardi di persone, oggi è esattamente il doppio; di più, la popolazione in Africa era di 400 milioni di abitanti, oggi ha superato 1,4 miliardi di abitanti, cioè è più che triplicata. La popolazione cresce costantemente, soprattutto nel Sud del mondo, ed è sempre più urbanizzata. Allo stesso tempo, si registrano preoccupanti tendenze globali alla malnutrizione, persistendo forme molto gravi e diffuse di denutrizione, cui si è aggiunto negli ultimi decenni un rapido aumento del sovrappeso e dell'obesità.

A causa del rapido incremento della domanda di alimenti a livello mondiale, diretta conseguenza dell'aumento demografico e dell'aumento del reddito disponibile, si stima che la produzione alimentare dovrà più che raddoppiare da qui al 2050.

A fronte della dimensione strutturale della sfida da fronteggiare, l'obiettivo 2 degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG) mira contemporaneamente a:

*“Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile”.*

Ciò significa che, oltre all'obiettivo quantitativo dell'eliminazione della fame (cosiddetto “Zero Hunger”), l'obiettivo 2 comprende anche un sotto-obiettivo relativo alla qualità dell'alimentazione, prefiggendosi di sradicare la malnutrizione in tutte le sue forme, e un obiettivo di trasformazione economica volto ad aumentare la produttività agricola e del reddito dei piccoli agricoltori garantendo un modello di agricoltura sostenibile. Nel dettaglio dei traguardi relativi all'obiettivo 2, infatti, si tratta di:

*Traguardo 2.1:* Entro il 2030, porre fine alla fame e garantire a tutte le persone, in particolare ai poveri e le persone più vulnerabili, tra cui neonati, un accesso sicuro a cibo nutriente e sufficiente per tutto l'anno.

*Traguardo 2.2:* Entro il 2030, porre fine a tutte le forme di malnutrizione; raggiungere, entro il 2025, i traguardi concordati a livello internazionale contro l'arresto della crescita e il deperimento nei bambini sotto i 5 anni di età; soddisfare le esigenze

nutrizionali di ragazze adolescenti, donne in gravidanza e allattamento e le persone anziane.

*Traguardo 2.3:* Entro il 2030, raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala, in particolare le donne, i popoli indigeni, le famiglie di agricoltori, i pastori e i pescatori, anche attraverso un accesso sicuro ed equo a terreni, altre risorse e input produttivi, conoscenze, servizi finanziari, mercati e opportunità per valore aggiunto e occupazioni non agricole.

*Traguardo 2.4:* Entro il 2030, garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e attuare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a proteggere gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, a condizioni meteorologiche estreme, siccità, inondazioni e altri disastri e che migliorino progressivamente la qualità del suolo.

*Traguardo 2.5:* Entro il 2020, mantenere la diversità genetica delle sementi, delle piante coltivate, degli animali da allevamento e domestici e delle specie selvatiche affini, anche attraverso banche di semi e piante diversificate e opportunamente gestite a livello nazionale, regionale e internazionale; promuovere l'accesso e la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche e della conoscenza tradizionale associata, come concordato a livello internazionale.

*Traguardo 2a:* Aumentare gli investimenti – anche attraverso il miglioramento della cooperazione internazionale – in infrastrutture rurali, ricerca agricola e formazione, sviluppo tecnologico e le banche di geni vegetali e animali, al fine di migliorare la capacità produttiva agricola nei Paesi in via di sviluppo (PVS), in particolare i Paesi meno avanzati (PMA)<sup>1</sup>.

*Traguardo 2b:* Correggere e prevenire restrizioni commerciali e distorsioni nei mercati agricoli mondiali, anche attraverso l'eliminazione parallela di tutte le forme di sovvenzioni alle esportazioni agricole e di tutte le misure di esportazione con effetto equivalente, conformemente al mandato del *Doha Development Round*<sup>2</sup>.

*Traguardo 2c:* Adottare misure per garantire il corretto funzionamento dei mercati delle materie prime alimentari e loro derivati e facilitare l'accesso rapido alle informazioni di mercato, incluse le riserve di cibo, al fine di contribuire a limitare l'instabilità estrema dei prezzi dei beni alimentari.

Scorrendo i diversi traguardi da raggiungere si coglie la natura di trasformazione profonda e di lungo periodo che il raggiungimento dell'obiettivo presuppone. Si tratta di impegni che obbligano

---

<sup>1</sup> Secondo la definizione delle Nazioni Unite, i PMA sono Paesi a basso reddito che devono affrontare sfide significative per sviluppare un'economia sostenibile e autosufficiente. Attualmente sono 46.

<sup>2</sup> Il round di negoziazione commerciale dell'Organizzazione mondiale del commercio iniziato nel novembre 2001.

a ripensare come si coltiva, si distribuisce la produzione e si consuma il cibo. Al centro della trasformazione c'è l'idea di uno sviluppo rurale centrato su tutte le persone, nessuna esclusa, e sulla protezione contemporanea dell'ambiente. La sfida, insomma, è centrata su un modello di agricoltura, silvicoltura e pesca che siano sostenibili e in grado di offrire cibo nutriente per tutti e generare redditi adeguati. Il riferimento all'agricoltura di piccola scala è molto importante: occorre ricordare, infatti, che circa il 70% delle persone denutrite dipende, in modo diretto o indiretto, dall'agricoltura per la propria sopravvivenza e sono proprio i piccoli agricoltori a correre il rischio di denutrizione.

Il degrado rapido di suoli, fiumi, oceani, foreste e biodiversità cui assistiamo oggi è parte integrante di un sistema in equilibrio molto vulnerabile che si traduce anche in diffusione di fame e insicurezza alimentare. I cambiamenti climatici stanno causando pressioni crescenti sulle risorse dalle quali dipendiamo, aumentando i rischi associati a disastri ambientali come siccità e alluvioni. Alcune fasce della popolazione sono più vulnerabili di altre; in letteratura si parla in modo crescente negli ultimi anni dell'intersezionalità, cioè della natura interconnessa di categorizzazioni sociali come il genere, l'etnia e la classe, sistemi sovrapposti e interdipendenti di discriminazione o svantaggio. L'intersezionalità è il riconoscimento che ognuno ha le proprie esperienze uniche di discriminazione e oppressione e che dobbiamo considerare tutto ciò che può emarginare le persone. La sua importanza è sempre più riconosciuta nel mondo dei diritti delle donne e la drammatica situazione della fame nel mondo ne è la riprova: molte donne delle zone rurali non sono più in grado di sostenersi con i proventi ricavati dalle loro terre, hanno una elevata probabilità di essere più vulnerabili a fame e malnutrizione e sono spesso costrette a trasferirsi in città alla ricerca di opportunità. Fame, cambiamenti climatici, migrazioni, minori diritti e vulnerabilità delle donne sono fenomeni spesso interconnessi.

Per queste ragioni è necessaria una trasformazione profonda a livello mondiale del sistema agricolo e alimentare. Bisogna fare i conti con la tragedia di 865 milioni di persone che, a fine giugno 2022, secondo le stime di *HungerMapLIVE* del WFP<sup>3</sup>, soffrono la fame (cioè, sono sottoalimentate) in 91 Paesi del mondo. Non si possono immaginare soluzioni tampone, per il fatto che da qui a trenta anni la popolazione mondiale aumenterà di altri 2 miliardi di persone, molte delle quali abiteranno nei PVS dove è diffusa la sottoalimentazione.

In molti PVS, l'agricoltura rende direttamente disponibile il cibo alle famiglie che lo producono ed è la fonte principale di reddito. La cosiddetta "modernizzazione", con l'abbandono dell'agricoltura di sussistenza, la diversificazione economica, l'innovazione tecnologica e i processi di urbanizzazione, ha determinato un aumento della produttività agricola e della disponibilità di beni alimentari pro capite a livello mondiale, ma ha reso fondamentale l'accesso (con titoli validi, come il reddito disponibile per acquistare il cibo) al cibo disponibile per soddisfare i bisogni nutrizionali. Le crescenti disuguaglianze relative a sette dimensioni interrelate – economico-finanziarie, socio-relazionali, di genere, territoriali, di salute, inter-generazionali,

---

<sup>3</sup> <https://hungermap.wfp.org/>

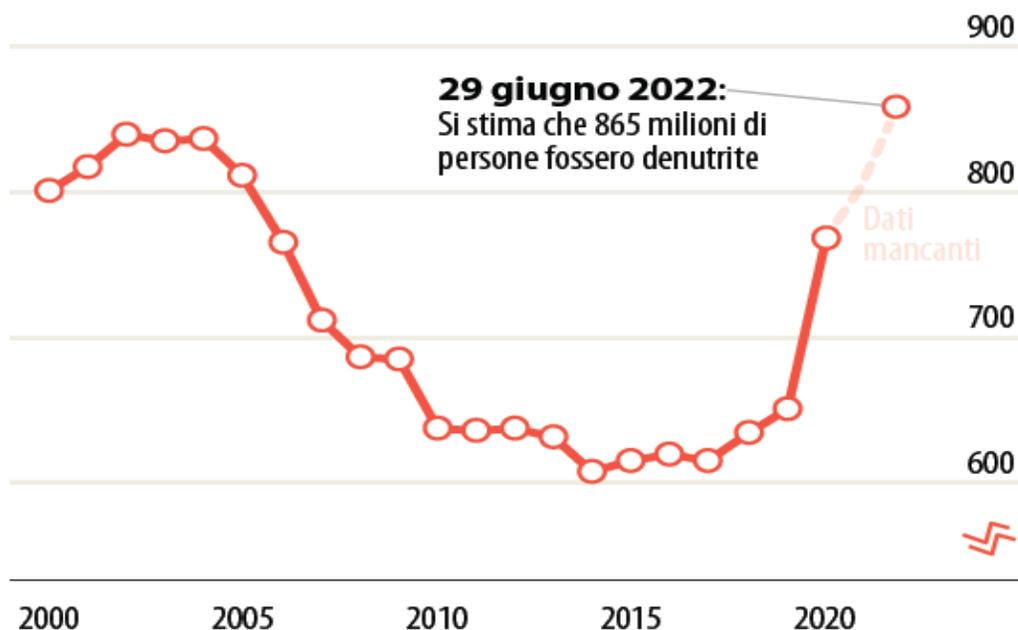
culturali – all'interno dei Paesi, oltre che tra i Paesi, finisce con l'aggravare il problema dell'insicurezza alimentare nei PVS, in cui sta crescendo – con l'abbandono dell'agricoltura di sussistenza – la quota della popolazione che è acquirente netta di alimenti.

L'ambizione dell'SDG 2 è di porre fine alla fame attraverso diverse azioni: assicurare a tutti l'accesso ad una nutrizione sana e sufficiente; favorire la sostenibilità dei sistemi di produzione degli alimenti, migliorando la produttività, la resilienza e la qualità del lavoro agricolo; potenziare i mercati dei prodotti alimentari basilari al livello mondiale. Investire nei piccoli agricoltori è ritenuta la strada migliore per aumentare la sicurezza alimentare e la nutrizione dei più poveri, e per aumentare la produzione alimentare per i mercati locali e globali, perché c'è un problema strutturale del sistema economico globale da affrontare e risolvere.

### **3. La condizione attuale della fame e della sicurezza alimentare nel mondo**

In base ai dati pubblicati dal Programma alimentare mondiale (*World Food Program*, WFP) delle Nazioni Unite, i livelli di denutrizione – cioè, il numero di persone che non riescono a soddisfare il fabbisogno alimentare a lungo termine di consumo alimentare – sono aumentati drasticamente, interessando circa 118 milioni di persone in più nel 2020, dopo essere rimasti invariati per diversi anni. E la situazione sta peggiorando.

Fig. 1 – Livello di denutrizione nel mondo, milioni di persone



Fonte: WFP e FAO (2022).

In particolare, tra il 2005 e il 2010 – con l’eccezione del biennio 2007-2008, caratterizzato da elevata turbolenza dei mercati agricoli mondiali e forti aumenti dei prezzi di alcuni prodotti come il mais, il grano e il riso – si registrarono i migliori risultati a livello mondiale in relazione all’Obiettivo di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goal*, MDG) 1, ovvero “Dimezzare la proporzione di coloro che vivono in povertà estrema e la fame entro il 2015”. Il mondo, infatti, secondo le stime della Banca Mondiale, raggiunse l’Obiettivo cinque anni prima del previsto. Nel 2010, si stima che il 21% delle persone nei PVS visse con un reddito pari o inferiore a 1,25 dollari al giorno, rispetto al 43% del 1990 e al 52% del 1981. Tuttavia, al netto di questo risultato a livello mondiale, il traguardo del dimezzamento della povertà non era ancora stato raggiunto in gran parte dell’Africa e dell’Asia meridionale.

Più di un miliardo di persone nel mondo viveva ancora in condizioni di estrema povertà e molte soffrivano la fame<sup>4</sup> ed erano vulnerabili agli shock ambientali o dei prezzi. L’MDG 1 includeva, fra i suoi target da raggiungere, anche la riduzione di almeno il 50%, entro il 2015 e rispetto all’anno base 1990, della proporzione, o prevalenza, delle persone che soffrivano di sotto-alimentazione nei PVS. La denutrizione rimaneva una delle sfide più gravi, ma meno affrontate, per la salute pubblica mondiale.

<sup>4</sup> Tecnicamente, la cosiddetta fame o insicurezza alimentare acuta è misurata da indicatori chiave come il consumo alimentare delle famiglie, i mezzi di sussistenza, lo stato nutrizionale dei bambini, la mortalità, l’accesso all’acqua potabile e altri fattori contestuali. La *HungerMapLIVE* del WFP traccia principalmente le tendenze del consumo alimentare delle famiglie e, sebbene questa sia solo una delle dimensioni dell’insicurezza alimentare acuta, il consumo alimentare delle famiglie può fornire un’indicazione di come le tendenze generali potrebbero cambiare.

Il *World Food Summit* nel 1996, ospitato dalla FAO a Roma, aveva in precedenza definito la sicurezza alimentare come la situazione in cui tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, sociale ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti che garantiscano le loro necessità e preferenze alimentari per condurre una vita attiva e sana. Tale concetto fu ribadito in occasione della Dichiarazione del Vertice mondiale del 2009, oltre metà percorso del cammino per il raggiungimento degli MDG, secondo cui la sicurezza alimentare è una condizione che sussiste se *«tutti i componenti di una popolazione, in qualunque momento, hanno la possibilità, fisica, sociale ed economica di accedere a una quantità sufficiente di cibo salubre, sicuro e nutriente, che consenta loro di soddisfare le preferenze e le esigenze nutritive necessarie a condurre una vita sana e attiva»*, come ricordato dal rapporto conclusivo della 39° sessione del Comitato Mondiale per la Sicurezza Alimentare (*Committee on World Food Security, CFS*<sup>5</sup>), tenuta a Roma dal 10 al 15 ottobre del 2012<sup>6</sup>. Si tratta di una definizione che incorpora quattro dimensioni della sicurezza alimentare, tra loro distinte ma interrelate: la disponibilità, l'accesso, l'utilizzazione e la stabilità.

In molti PVS, quasi un terzo dei bambini è sottopeso o in ritardo di crescita (bassa statura per l'età) e la denutrizione contribuiva a un terzo di tutti i decessi infantili. La sicurezza alimentare era e resta una parte essenziale per porre fine alla povertà e richiede maggiori e migliori investimenti strutturali. I bambini denutriti al compimento del secondo anno di vita potrebbero subire danni fisici e cognitivi permanenti, con ripercussioni sulla loro salute e sul benessere futuro. Per i PVS, l'impatto sulla capacità di assicurare una popolazione giovane sana può durare per generazioni, mentre a breve termine l'aumento dei prezzi alimentari può esacerbare le disuguaglianze e portare a conflitti e instabilità politica, morte.

Dopo il quinquennio 2005-2010 che registrò i progressi più significativi su questo fronte, tra il 2010 e il 2020, un periodo con al centro l'adozione degli impegni internazionali per il raggiungimento degli SDG, si registrò una situazione non incoraggiante di stabilizzazione del numero assoluto delle persone malnutrite (tra 600 e 640 milioni di persone): a fronte di un incessante aumento demografico mondiale, in termini relativi ciò significava una riduzione della percentuale della popolazione mondiale in condizioni di denutrizione e, soprattutto, era una situazione migliore rispetto al picco di circa 850 milioni di persone nel 2000. Tuttavia, restava un dramma gravissimo e un'ingiustizia di cui tutti avrebbero dovuto sentirsi responsabili e farsi carico in modo più risoluto.

Dal 2020 a oggi, a seguito della fase critica dovuta alla pandemia da COVID-19 e ai più recenti sviluppi legati alla guerra in Ucraina, le stime indicano che è come se i miglioramenti di due decenni (concentrati, come ricordato, soprattutto nel periodo 2005-2010) fossero stati annullati e

---

<sup>5</sup> Il Comitato per la Sicurezza Alimentare Mondiale fu creato nel 1974 con la funzione di operare come comitato tecnico della FAO, con il mandato di coordinare e monitorare le pratiche relative alla sicurezza alimentare e alla nutrizione. In seguito alla riforma del 2009, è poi diventato un organismo autonomo.

<sup>6</sup>

[https://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/bodies/CFS\\_sessions/39th\\_Session/39emerg/MF027\\_CFS\\_39\\_FINAL\\_REPORT\\_compiled\\_E.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/CFS_sessions/39th_Session/39emerg/MF027_CFS_39_FINAL_REPORT_compiled_E.pdf)

il numero di persone che non hanno un consumo alimentare sufficiente ha ora raggiunto livelli addirittura superiori a quelli dei primi anni 2000. Nel solo 2020, è utile ripeterlo, si stima che il numero di persone denutrite al mondo sia aumentato di 118 milioni. Diffusione persistente del problema della sottoalimentazione, dunque, e instabilità del trend di lungo periodo.

Quel che i dati, al di là delle possibili interpretazioni, ci dicono che l'impatto devastante della pandemia sulle economie dei PVS, insieme a conflitti e siccità, ha annullato anni di progressi e oggi, al mondo, una persona su nove-dieci è denutrita.

La maggior parte delle persone che nel mondo soffre la fame vive nei PVS, dove una persona su poco meno di otto della popolazione è denutrita.

L'Asia è il continente con il maggior numero di persone che soffrono la fame: tra metà e due terzi delle persone sottanutrite del mondo. Il dato positivo è che negli ultimi anni la percentuale si è ridotta in Asia meridionale, quello negativo è che è aumentata leggermente in Asia occidentale.

Il numero di persone denutrite in Africa rappresenta più di un terzo delle persone sottanutrite del mondo, si avvicinano a 300 milioni di persone che soffrono la fame. Ma in termini relativi, cioè rispetto alla popolazione totale che risiede nel continente, la percentuale di africani sottanutriti è più che doppia rispetto a qualsiasi altra regione del mondo.

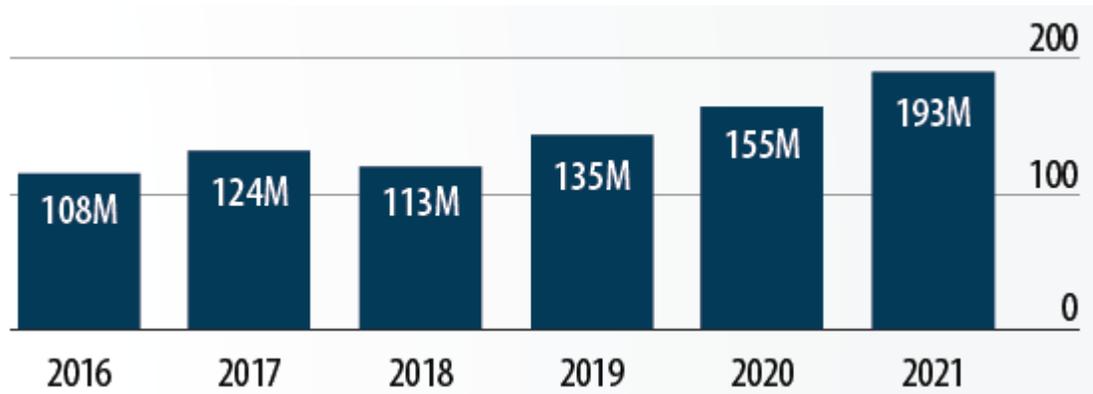
Le cinque regioni con il più alto numero di persone affamate in proporzione alla popolazione residente sono:

1. Africa centrale: 31,8%
2. Africa orientale: 28,1%
3. Africa occidentale: 18,7%
4. Caraibi: 16,1%
5. Asia meridionale: 15,8%.

La denutrizione provoca quasi la metà delle morti nei bambini al di sotto dei cinque anni. Nei PVS, 66 milioni di bambini che hanno un'età per frequentare la scuola primaria vanno a scuola affamati, un terzo di questi sono in Africa.

Complementare al dato relativo alla denutrizione, a carattere cronico, è quello relativo ai livelli di insicurezza alimentare acuta che, come ricordato, fanno invece riferimento al numero di persone che non sono in grado di soddisfare le esigenze di consumo alimentare a breve termine. In questo caso, l'andamento negli ultimi anni è di un ininterrotto peggioramento e, nel solo 2021, sono aumentati di quasi 40 milioni di persone.

Fig. 2 – Trend del livello di insicurezza alimentare acuta nel mondo, milioni di persone



Fonte: A. Stanley (2022), “War Fuels Food Crisis”, *IMF Finance & Development*, Vol. 59(2), giugno, pp-28-29.

Pur essendo frequente la combinazione di diverse determinanti, in generale i conflitti sono stati la causa principale di questo problema: 139,1 milioni di si sono trovate nel 2021 in condizioni di insicurezza alimentare acuta a causa dei conflitti, poco più di 30 milioni a causa della crisi economica legata alla pandemia da COVID-19 e 23,5 milioni a causa di eventi climatici estremi. Conflitti, crisi economica e cambiamenti climatici concorrono a peggiorare la situazione.

Nel 2021 ben 24 Paesi hanno dovuto affrontare livelli di crisi alimentare superiori all’anno precedente e sono stati considerati a maggio del 2022 Paesi ad alto rischio o a rischio moderato e in via di deterioramento – in base alla cosiddetta prevalenza di un consumo alimentare insufficiente o prevalenza della sotto-alimentazione, che è una misura della sufficienza delle calorie disponibili per il consumo, riferita a una popolazione – secondo la *HungerMapLIVE* del WFP.

Fig. 3 – Mappa dei Paesi a rischio alto o moderato (ma non in miglioramento) di consumo alimentare insufficiente, maggio 2022



Fonte: *HungerMapLIVE*, WFP

Sempre secondo la fonte *HungerMapLIVE* del WFP, a fine giugno 2022, i 12 Paesi con la più alta prevalenza al mondo di consumo alimentare insufficiente, in ordine di gravità, sono: Afghanistan, Somalia, Niger, Mali, Sud Sudan, Mauritania, Burkina Faso, Timor est, Yemen, Siria, Sierra Leone, Lesotho.

In questi Paesi si concentrano 128,6 milioni di persone con un consumo alimentare insufficiente (pari al 15% del numero totale di 865 milioni di persone denutrite nel mondo); otto sono Paesi africani, due asiatici e due medio-orientali.

Fig. 4 – Popolazione con consumo alimentare insufficiente (prevalenza % e milioni di persone), 29 giugno 2022

	Prevalenza di consumo alimentare insufficiente (Alto -> Basso)	Popolazione totale (milioni)	Popolazione interessata (milioni)
Afghanistan	92%	40,4	37,2
Somalia	90%	12,3	11,1
Niger	77%	22,4	17,3
Mali	63%	19,1	12,1
Sud Sudan	60%	11,0	6,5
Mauritania	58%	4,4	2,6
Burkina Faso	57%	19,8	11,2
Timor est	55%	1,3	0,7
Yemen	53%	30,0	16,0
Siria	49%	18,0	8,9
Sierra Leone	48%	8,2	4,0
Lesotho	46%	2,1	1,0

Fonte: *HungerMapLIVE*, WFP

Nel caso dell’Afghanistan e della Somalia la situazione dell’insicurezza alimentare, espressa in termini di prevalenza della sotto-alimentazione, raggiunge un drammatico livello di diffusione tra la popolazione: oltre 9 persone su 10 sono interessate da questo problema (37,2 milioni di persone in Afghanistan, pari al 92% di una popolazione totale di 40,4 milioni).

A seguito dell’emergenza legata alla pandemia da COVID-19, il WFP ha ampliato i suoi sistemi di monitoraggio remoto in tempo reale per valutare la situazione alimentare in 59 Paesi. In particolare, un ambito analitico importante è legato al fatto che, nonostante il nesso ben documentato tra conflitti e insicurezza alimentare, sono lacunose le informazioni sulle scelte e sui comportamenti delle persone e delle famiglie quando si trovano ad affrontare una carenza di cibo in situazioni di conflitto. La sicurezza alimentare, infatti, è anzitutto un processo legato alla modalità di gestione della situazione; le famiglie non sono agenti passivi, ma rispondono ai rischi o agli shock che affrontano per ridurre la loro sicurezza alimentare e la vulnerabilità agli eventi avversi. Queste risposte sono note in letteratura come strategie adattive (strategie di *coping*) che cercano di ridurre lo stress nel campo della sicurezza alimentare, attraverso:

- (i) Risposte a breve termine delle famiglie legate alle attività di acquisto di cibo o al cambiamento del loro comportamento alimentare per far fronte alla carenza di cibo;
- (ii) Mezzi di sussistenza o di sostentamento, cioè misure a lungo termine adottate dalle famiglie che coinvolgono il reddito, le spese e i beni<sup>7</sup>.

Il WFP monitora la situazione dei Paesi con la più alta prevalenza di strategie alimentari adattive a livello di crisi o di livello superiore (cioè, livelli allarmanti). A fine giugno 2022, in 12 Paesi si concentrano circa 135 milioni di persone che stanno adottando strategie di *coping* alimentare a livello di crisi o di livello superiore.

Fig. 5 – Popolazione con strategie alimentari adattive a livello di crisi o di livello superiore (prevalenza % e milioni di persone), 29 giugno 2022

	Prevalenza di strategie alimentari adattive a livello di crisi o di livello superiore	Popolazione totale (milioni)	Popolazione interessata (milioni)
Yemen	60%	30,0	18,0
Afghanistan	56%	40,4	22,6
Haiti	52%	10,9	5,7
Sierra Leone	48%	8,2	4,0
Zimbabwe	48%	16,6	7,9
Siria	46%	18,0	8,2
Repubblica Centrafricana	45%	4,7	2,1
Madagascar	44%	26,3	11,6
Congo	44%	3,0	1,3
Repubblica Dominicana	44%	10,6	4,6
Ruanda	42%	12,3	5,2
Repubblica democratica del Congo	42%	105,9	44,0

Fonte: *HungerMapLIVE*, WFP

<sup>7</sup> M. Sassi (2021), “Coping Strategies of Food Insecure Households in Conflict Areas: The Case of South Sudan”, *Sustainability*, Vol. 13, 8615.

Anche in questo caso, il problema è soprattutto concentrato in Africa sub-sahariana, oltre che in Afghanistan, in due Paesi medio-orientali (Siria e Yemen) e in due Paesi caraibici (Haiti e Repubblica Dominicana).

Anche indici relativi alla sicurezza alimentare predisposti da altre fonti confermano il quadro sin qui delineato. I dati, per esempio, della decima edizione del *Global Food Security Index* (GFSI) di Economist Impact<sup>8</sup>, consulting dell' Economist Group, realizzata con la partnership di Corteva Agriscienze e relativi a 113 Paesi, confermano il peggioramento, durante il biennio 2020-2021, nei valori che misurano la sicurezza alimentare a livello mondiale<sup>9</sup>. In questo caso, sono segnalate quattro determinanti interconnesse:

1. Gli effetti della pandemia COVID-19 sui sistemi di produzione e sulle catene di approvvigionamento che hanno subito importanti interruzioni,
2. Gli effetti delle conseguenze legate ai cambiamenti climatici con eventi atmosferici drammatici sempre più intensi che provocano danni a loro volta sempre più pesanti sui sistemi di produzione agricola, a loro volta con limitata resilienza e lenti nell'adattarsi al nuovo contesto,
3. Maggiori difficoltà di accesso a materie prime e la conseguente volatilità dei prezzi dei beni alimentari che vanno a determinare ulteriore difficoltà di accesso a cibo di qualità,
4. La mancanza di investimenti governativi di sostegno all'agricoltura e alla trasformazione dei sistemi di produzione agroalimentare.

Proprio il richiamo alle determinanti della situazione molto critica permette di ponderare meglio l'attribuzione delle responsabilità della situazione drammatica vissuta da milioni di persone nel mondo ai vari fattori in gioco, guerra in Ucraina compresa.

#### **4. Le determinanti dell'aumento dei prezzi alimentari alla vigilia della guerra in Ucraina**

I dati dimostrano, dunque, che la grave situazione della sicurezza alimentare è peggiorata in molte parti del mondo a causa di diversi conflitti causati dall'uomo, degli shock climatici, dagli effetti della pandemia da COVID-19 e dell'aumento del costo della vita.

---

<sup>8</sup> <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/>

<sup>9</sup> I parametri di riferimento dell'indice, basato su 58 indicatori chiave, riguardano l'accessibilità alle risorse alimentari, la disponibilità, la qualità delle materie prime e dei prodotti, la gestione delle risorse naturali e la solidità nel tempo nella capacità produttiva, la disuguaglianza economica, le disuguaglianze legate ai fattori ambientali e all'accesso alle risorse naturali, le disparità di genere.

L'ultimo bollettino FAO-AMIS<sup>10</sup> di giugno 2022<sup>11</sup> indica che la ripresa economica dalla pandemia di COVID-19 è risultata finora irregolare e disturbata dalla diffusione di nuove varianti del virus. I redditi delle famiglie rimangono perciò depressi e le proiezioni per il 2022 suggeriscono un deficit di ore di lavoro equivalente a 52 milioni di posti di lavoro a tempo pieno. Le risorse dei governi sono fortemente ridotte dopo migliaia di miliardi di dollari di sussidi per evitare il collasso economico. Tutto questo crea condizioni allarmanti per la lotta alla fame nel mondo.

#### 4.1 - Il fardello del debito sovrano

Soprattutto, il rischio aumenta considerando i limitati gradi di libertà di cui dispongono molti governi che hanno attinto a molte risorse finanziarie per fronteggiare la crisi economica mondiale e hanno oggi meno risorse disponibili per tamponare emergenze alimentari. Una prima misura di questo ridotto spazio d'azione è il livello di indebitamento dei governi, anzitutto verso l'estero. Il debito globale è salito a livelli pericolosi, soprattutto nei PVS e il debito sovrano torna a minacciare la stabilità economica di molti Paesi: si consideri che – secondo il Fondo monetario Internazionale (FMI) – circa il 60% dei Paesi con economie a basso reddito sono ad alto rischio di sofferenza del debito o è già in sofferenza (cosiddetto *debt distress*), il che significa che un Paese ha avviato, o sta per avviare, una ristrutturazione del debito, o sta accumulando arretrati<sup>12</sup>.

A inizio del 2022, prima cioè che la Federazione Russa invadesse l'Ucraina, il rapporto *Global Sovereign Debt Monitor 2022* pubblicato in Germania dalla rete giubilare tedesca *Erlassjahr.de* e dall'organizzazione dei vescovi cattolici tedeschi per la cooperazione allo sviluppo *Misereor*<sup>13</sup> spiegava che, nel contesto della pandemia da COVID-19, la situazione del debito globale è peggiorata. I Paesi di tutte le regioni del mondo usciranno dalla pandemia con livelli di debito insostenibili.

Sebbene sia stato possibile evitare una massiccia ondata di default sovrani nel 2021, in molti casi ciò è stato possibile solo attuando rigorose misure di austerità e assumendo nuovo debito. Le misure di austerità diventano un vincolo altamente iniquo quando implicano la contrazione di spese

---

<sup>10</sup> L'*Agricultural Market Information System* (AMIS) è una piattaforma che è stata istituita, su richiesta del G-20, nel 2011 al fine di monitorare l'andamento del mercato alimentare e favorire il coordinamento delle politiche internazionali in tempi di crisi.

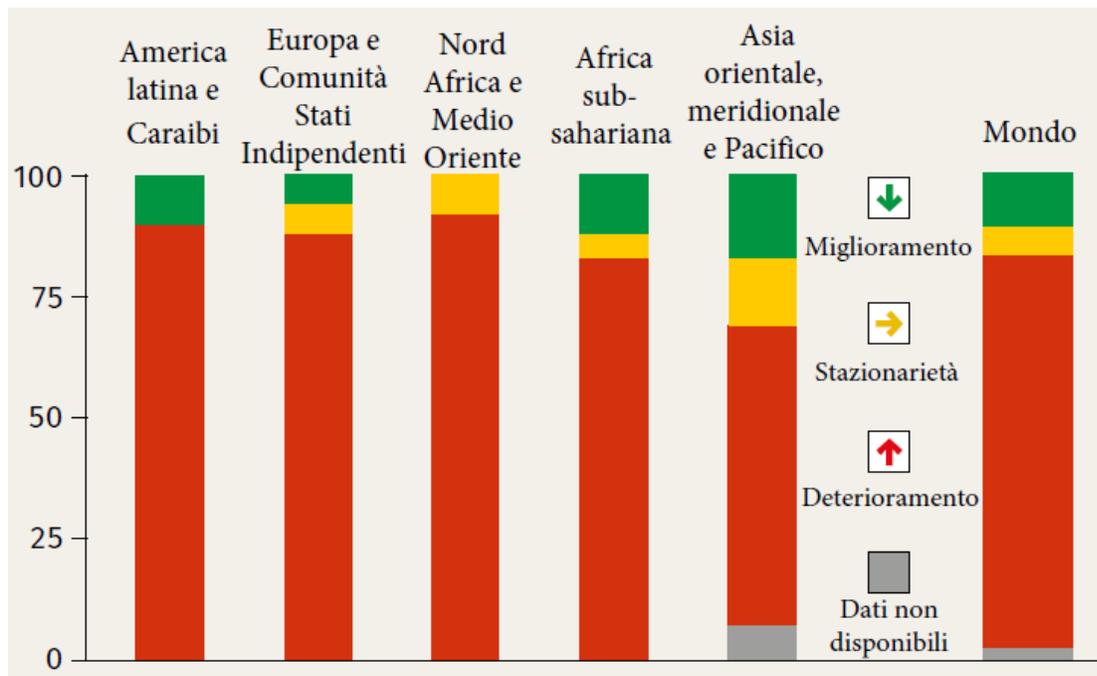
<sup>11</sup> FAO-AMIS (2022), *Market Monitor*, N. 99, giugno.

<sup>12</sup> La questione del debito sovrano dei PVS non è certo nuova. Sul finire degli anni Novanta, la comunità internazionale varò l'Iniziativa per i Paesi poveri fortemente indebitati (*Heavily Indebted Poor Countries initiative* o *HIPC Initiative*), volta a ridurre soprattutto gli oneri del debito nell'Africa subsahariana. Il rapporto tra debito sovrano e PIL sono più bassi oggi rispetto alla metà degli anni Novanta, tuttavia il debito è aumentato progressivamente negli ultimi dieci anni e la mutata composizione dei creditori renderà più complesse le ristrutturazioni, a cominciare dal fatto che la quota di debito nei confronti della Cina era irrisorio negli anni novanta, era salito al 2% del totale nel 2006 ed è arrivato al 18% nel 2020. Si veda: <https://blogs.imf.org/2022/04/07/restructuring-debt-of-poorer-nations-requires-more-efficient-coordination/>

<sup>13</sup> <https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/GSDM22-online.pdf>

pubbliche per il welfare, gli investimenti, la tutela universalistica della salute, compresa la lotta all'insicurezza alimentare. La situazione del debito a livello mondiale, a inizio del 2022, è tale che 135 dei 148 Paesi del Sud del mondo presi in esame nel rapporto *Global Sovereign Debt Monitor 2022* sono gravemente indebitati. In particolare, 39 Paesi sono particolarmente indebitati in modo critico, più del triplo rispetto a prima della pandemia da COVID-19.

Fig. 6 - Trend del debito estero a livello di regioni e mondiale nel 2020 rispetto ad anni precedenti



Fonte: Erlassjahr.de e Misereor (2022).

Più della metà dei Paesi più gravemente indebitati sono esclusi dalle attuali misure di riduzione del debito del G20 e, complessivamente, le misure del G20 attuate finora non hanno consentito una sostanziale riduzione del debito. In molti Paesi, quindi, il servizio del debito (pagamento degli interessi e della quota di capitale da restituire) può essere mantenuto solo contraendo la spesa pubblica destinata ai servizi sociali, economici, sanitari e assistenziali. Già nel 2021, la spesa pubblica è stata tagliata in 83 Paesi a basso e medio reddito per consentire loro di continuare a onorare gli obblighi finanziari di pagamento del servizio del debito. Con gli effetti economici della guerra in Ucraina, i Paesi indebitati devono ora fronteggiare un costo elevato e crescente degli interessi sul debito, il che determinerà un aumento dell'onere del cosiddetto servizio del debito

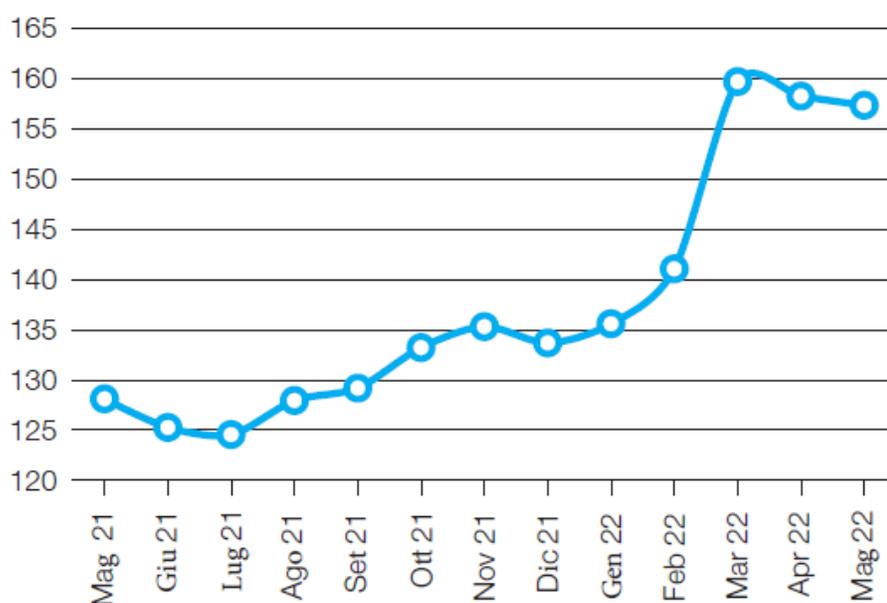
estero. La conseguenza diretta è che la capacità dei Paesi di fronteggiare gli effetti dell'aumento dei prezzi alimentari ne risulta fortemente indebolita.

## 4.2 – L'aumento dei prezzi alimentari

Sul fronte dei prezzi alimentari, così come rilevati dalla FAO che calcola un indice basato sui prezzi di un paniere di prodotti che comprende carne, latticini, cereali, semi oleosi e zucchero<sup>14</sup>, dopo un'impennata inarrestabile dalla metà del 2020, i prezzi globali dei prodotti alimentari hanno superato i picchi precedenti alla crisi del 2008-2011.

Si tratta di un aumento che ha preceduto, dunque, il conflitto in Ucraina: tra giugno 2021 e maggio 2022, si è registrato un incremento di oltre 30%.

Fig. 7 – Indice dei prezzi alimentari della FAO, maggio 2021-maggio 2022



Fonte: FAO-AMIS (2022), giugno.

Le ragioni dell'incremento dei prezzi da giugno del 2021 sono diverse e, probabilmente, non sono state oggetto di sufficiente presa in carico da parte dei decisori politici internazionali coinvolti nella *governance* globale fino a oggi, in un momento in cui la Federazione Russa diventa il punto focale responsabile di una crisi strutturale e ampia.

<sup>14</sup> <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

Possono essere indicate quattro fattori determinanti principali che hanno causato l'impennata dei prezzi alimentari mondiali prima dell'Invasione dell'Ucraina: la ripresa economica, l'aumento dei costi di trasporto, le restrizioni sulle esportazioni e l'aumento dei prezzi dei fertilizzanti<sup>15</sup>.

### **4.3 – Conseguenze indotte dalla ripresa economica**

Il primo fattore è stata la ripresa economica. Nel maggio 2020, i prezzi dei prodotti alimentari erano scesi ai livelli più bassi degli ultimi quattro anni, a causa della pandemia da COVID-19 e l'attività economica era diminuita drasticamente a seguito delle chiusure e di altre misure di distanziamento sociale adottate in tutto il mondo.

Con la ripresa della crescita economica mondiale in una fase di normalizzazione post-pandemia – l'FMI stimava a gennaio del 2022 che il PIL mondiale fosse cresciuto nel 2021 del 5,9%, dopo una contrazione del 3,1% nel 2020<sup>16</sup> –, i prezzi delle materie prime e quelli dei prodotti alimentari hanno iniziato ad aumentare in modo preoccupante.

La pandemia ha avuto anche un forte impatto sulle catene di approvvigionamento globali e nazionali, mettendo in discussione la sostenibilità di un modello economico di integrazione mondiale basato su catene lunghe; nemmeno le catene di approvvigionamento alimentare sono state risparmiate.

Il mantra della globalizzazione, che aveva portato anche economisti agrari attenti alla realtà dei PVS a celebrare l'avvento dell'epoca in cui non si doveva più parlare di autosufficienza alimentare in nome del primato della sicurezza alimentare ottenuta dall'integrazione nell'economia mondiale<sup>17</sup>, era diventato senso comune prevalente, marginalizzando coloro che lamentavano l'insostenibilità ambientale, economica e sociale di un modello di dipendenza alimentare da catene globali di approvvigionamento. Questo – come indicava il rapporto 2021 della FAO sullo stato della sicurezza alimentare e della nutrizione nel mondo che stimava in 811 milioni le persone che avevano sofferto la fame nel 2020 a causa della concomitanza di pandemia da COVID-19, conflitti e clima<sup>18</sup> – ha favorito l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e ha contribuito all'aumento della fame nel mondo.

### **4.4 – Il concomitante aumento dei costi di trasporto**

---

<sup>15</sup> <https://www2.deloitte.com/xe/en/insights/economy/global-food-prices-inflation.html>

<sup>16</sup> FMI (2022), *World Economic Outlook: Interim Update*, Washington, D. C., gennaio.

<sup>17</sup> Si tratta, per esempio, di una discussione cui chi scrive partecipò in occasione di un workshop organizzato diversi anni fa dalla Direzione Generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero affari esteri in preparazione di linee guida per la cooperazione allo sviluppo in materia di sicurezza alimentare.

<sup>18</sup> FAO (2021), *2021 State of Food Security and Nutrition in the World*, Roma, luglio.

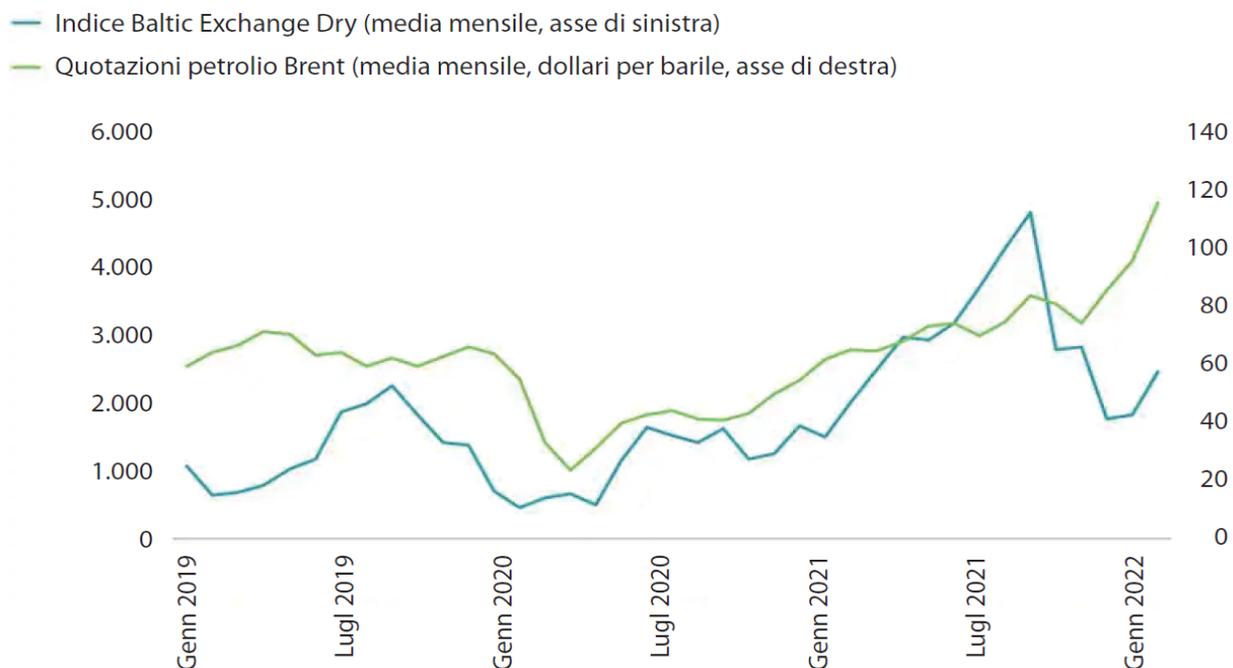
Il secondo fattore determinante è stato l'aumento dei costi di trasporto. I costi di trasporto sono aumentati drasticamente dai primi mesi della pandemia da COVID-19.

Se le difficoltà logistiche e di trasporto dovute alle chiusure e alle restrizioni hanno determinato un innalzamento del peso delle voci di trasporto sul totale dei costi, anche l'aumento dei prezzi del carburante ha contribuito ad accrescere le difficoltà.

Da maggio 2020 a settembre 2021, l'indice dell'andamento dei costi del trasporto marittimo e dei noli delle principali categorie delle navi cargo nelle principali rotte mondiali (il *Baltic Dry Index*, riferito alle principali rotte mondiali) è aumentato ininterrottamente di quasi il 400%, anche se questo dato nasconde un'impennata ancora più marcata registrata nei primi tre trimestri del 2021 e un significativo calo nell'ultimo trimestre del 2021.

L'aumento dei prezzi del petrolio greggio, dopo il calo dei primi quattro mesi del 2020, è stato ininterrotto, con un'impennata sul finire del 2021, come indica l'andamento delle quotazioni in dollari del *Brent Crude* che viene estratto dal Mare del Nord. Il trasporto degli alimenti e l'energia utilizzata nella produzione alimentare erano quindi molto più costosi a fine 2021 rispetto all'inizio del 2020.

*Fig. 8 – Indice dell'andamento dei costi del trasporto marittimo e dei noli e prezzo del petrolio Brent, gennaio 2019 - gennaio 2022*



Fonte: Elaborazioni Deloitte (2022).

#### **4.5 – La diffusione delle restrizioni sulle esportazioni**

Terzo fattore determinante che ha contribuito all'aumento dei prezzi alimentari sono state le restrizioni alle esportazioni, aumentate in modo significativo durante la pandemia. Con l'intensificarsi della pandemia da COVID-19 nel 2020, infatti, erano aumentate le preoccupazioni per la disponibilità di cibo, portando i Paesi produttori di cereali a imporre restrizioni sull'esportazione a scopo precauzionale, a tutela degli interessi del consumo interno.

La Federazione Russa aveva imposto restrizioni sull'esportazione di prodotti come grano, mais e meslin; il Kazakistan aveva sospeso le esportazioni di diversi prodotti cerealicoli, semi oleosi e ortaggi fino al 30 giugno 2020; il Vietnam, che prima della pandemia deteneva una quota del 16% delle esportazioni globali di riso, sospendeva la concessione di certificati di esportazione di riso fino alla fine di aprile 2020.

Di conseguenza, i prezzi dei prodotti alimentari hanno iniziato il trend di crescita significativa a partire dalla seconda metà del 2020, con i prezzi dei cereali e dell'olio commestibile in forte crescita.

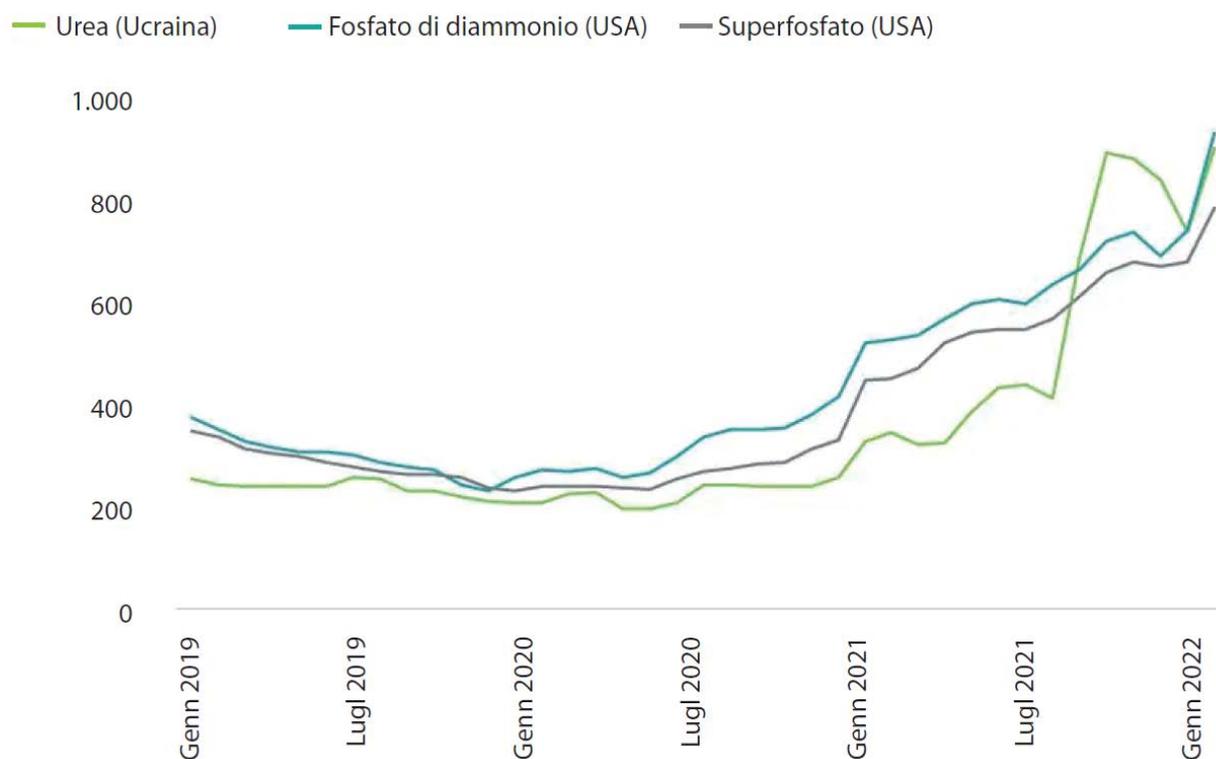
#### **4.6 – Il contributo dell'aumento dei prezzi dei fertilizzanti**

Quarto e ultimo fattore determinante è stato l'aumento dei prezzi dei fertilizzanti. I fertilizzanti sono, infatti, un ingrediente essenziale nel processo di produzione alimentare e i prezzi dei principali fertilizzanti sono aumentati notevolmente, per vari motivi.

Per i fertilizzanti a base di azoto, per esempio, la causa principale dei prezzi elevati è stata l'aumento del prezzo del gas naturale, altro componente fondamentale per la produzione alimentare. Il prezzo medio mensile del gas naturale, come indicato dall'Indice del gas naturale della Banca Mondiale, è aumentato di quasi il 600% tra il giugno 2020 e il dicembre 2021.

Ovviamente, sia l'elevato costo dei trasporti e le restrizioni sulle esportazioni come misura precauzionale a fronte delle difficoltà nelle catene globali di approvvigionamento, di cui si è già detto, hanno fatto salire i prezzi dei fertilizzanti. Ad esempio, la Cina, uno dei principali esportatori di fosfato al mondo, ha imposto restrizioni sull'esportazione nel 2021, a causa della scarsità delle forniture interne.

Fig. 9 – Andamento dei prezzi dei fertilizzanti, gennaio 2019 - gennaio 2022 (prezzo medio mensile in dollari per tonnellata)



Fonte: Elaborazioni Deloitte (2022).

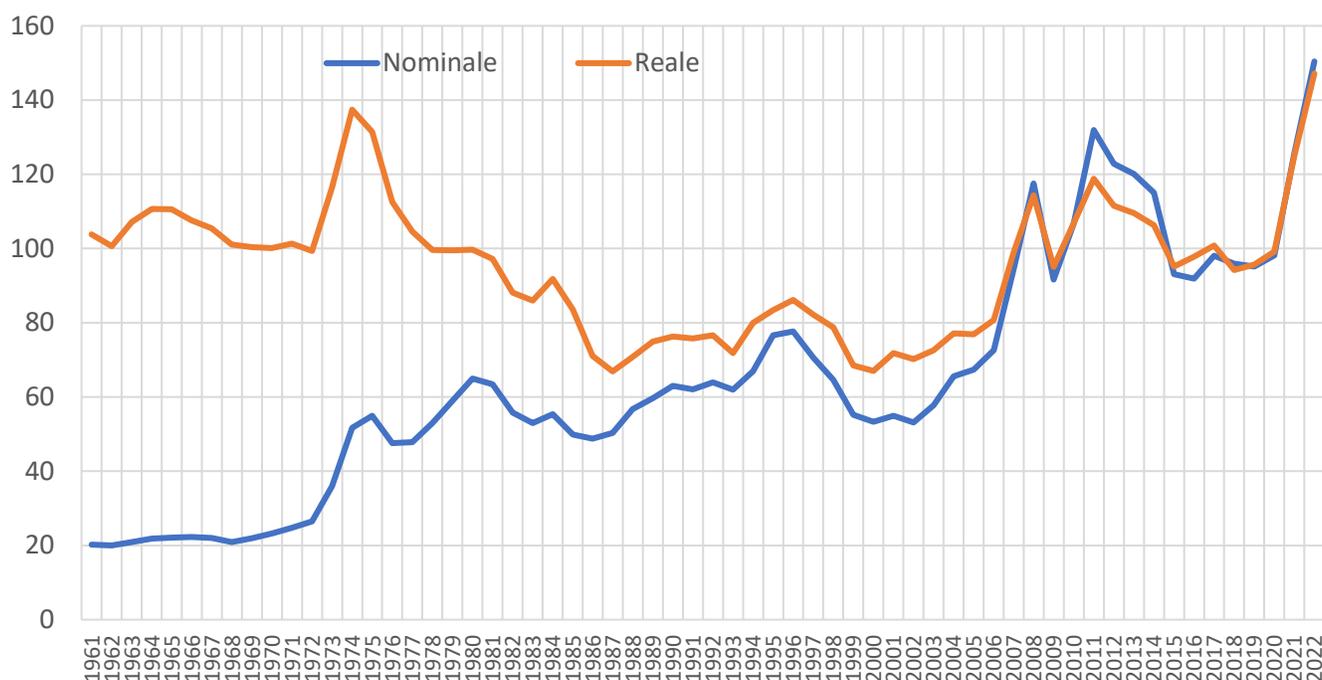
Occorre tenere presenti tutti questi fattori concomitanti che hanno determinato l'aumento dei prezzi alimentari, in un contesto di indebolimento della capacità dei governi di agire sulla leva della spesa pubblica (a causa dell'elevato indebitamento estero) per contenere i rischi di diffusa insicurezza alimentare, in modo da comprendere quanto la guerra in Ucraina stia aggravando drammaticamente una situazione già in evidente peggioramento.

La conclusione è che le conseguenze dell'aumento dei prezzi delle materie prime e dell'inflazione acuiranno, molto probabilmente, il problema della sicurezza alimentare nel mondo.

## 5. Uno sguardo di lungo periodo sull'aumento dei prezzi alimentari

Volgendo lo sguardo ancor più indietro nel tempo, emerge in modo chiaro come la pandemia da COVID-19 e quel che ha comportato sia da considerare correttamente come il fattore scatenante dell'ultima impennata dei prezzi alimentari ma, in un orizzonte temporale più lungo di venti anni, su un periodo complessivo di settanta anni, pur con un andamento caratterizzato da una elevata volatilità, la tendenza di fondo è stata quella di un progressivo incremento dei prezzi, con un picco nel 2008, poi nel 2011 e poi un'impennata ininterrotta dal 2020 attualmente in corso.

Fig. 10 – Indice nominale e reale dei prezzi alimentari della FAO, gennaio 1960 - gennaio 2022



Fonte: Elaborazione su dati FAOSTAT (2022).

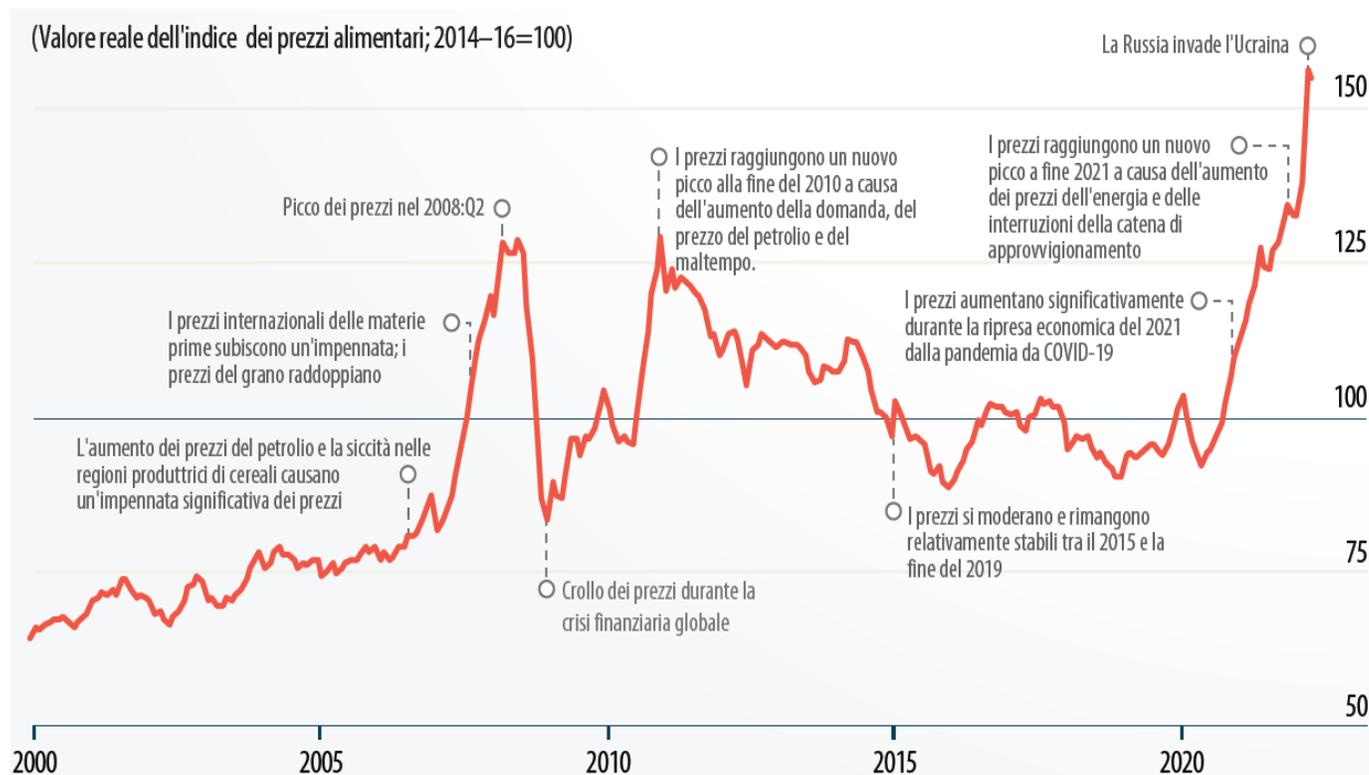
Quello che, inoltre, il grafico permette di confrontare è l'andamento dell'Indice dei prezzi alimentari calcolato dalla FAO in termini nominali, cioè misurando il valore a prezzi correnti, che solitamente la FAO utilizza nelle sue comunicazioni, con l'indice che invece misura il valore utilizzando i prezzi di un anno base, cioè i cosiddetti prezzi reali. In pratica, i prezzi alimentari "reali" tengono conto dei fattori di inflazione e, al fine di avere un indicatore dell'accessibilità alimentare, sono una misura raccomandabile proprio perché si concentra sui prezzi alimentari reali, piuttosto che su quelli nominali<sup>19</sup>. L'indice corretto per l'inflazione, cioè, permette una migliore comparazione tra i diversi anni, depurando i valori dall'effetto dell'inflazione. Il risultato è che il prezzo medio reale dei prodotti alimentari è attualmente il più alto mai registrato dall'inizio delle registrazioni, superiore anche al periodo eccezionale della crisi degli anni Settanta, causata dalla

<sup>19</sup> A. M. Smith (2022), "FAO should focus on real not nominal food prices", *Nature*, N. 602, 33, Febbraio.

scarsità di offerta e dell'aumento dei prezzi del petrolio, provocati dalle azioni dell'Organizzazione dei Paesi esportatori di petrolio (OPEC).

Prima dell'attuale impennata dei prezzi, i prezzi reali dei prodotti alimentari non avevano mai superato il livello raggiunto nel 1974 (37,4% sopra il livello base pari a 100 nel 2014-16), erano addirittura diminuiti negli anni Ottanta ed erano rimasti piuttosto stabili fino al boom dei prezzi delle materie prime del 2007-2010. Sulla base dei prezzi medi dei primi quattro mesi del 2022, i prezzi reali erano del 45,5% al di sopra del livello base; ben il 58,5% sopra la base nel solo mese di aprile 2022. In altre parole, i prezzi dei prodotti alimentari a livello mondiale sono rimasti relativamente stabili per diversi anni, per poi crescere e, infine, subire un'impennata nell'ultimo ventennio a causa di crisi, eventi climatici estremi e pandemie, raggiungendo un record nel marzo 2022 a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, come punto culminante di una crescita legata alla pandemia da COVID-19. È possibile evidenziare alcuni punti di svolta nel corso delle tendenze registrate nel millennio, associandoli allo specifico contesto di riferimento.

Fig. 11 – Indice reale dei prezzi alimentari della FAO, gennaio 2000 - marzo 2022

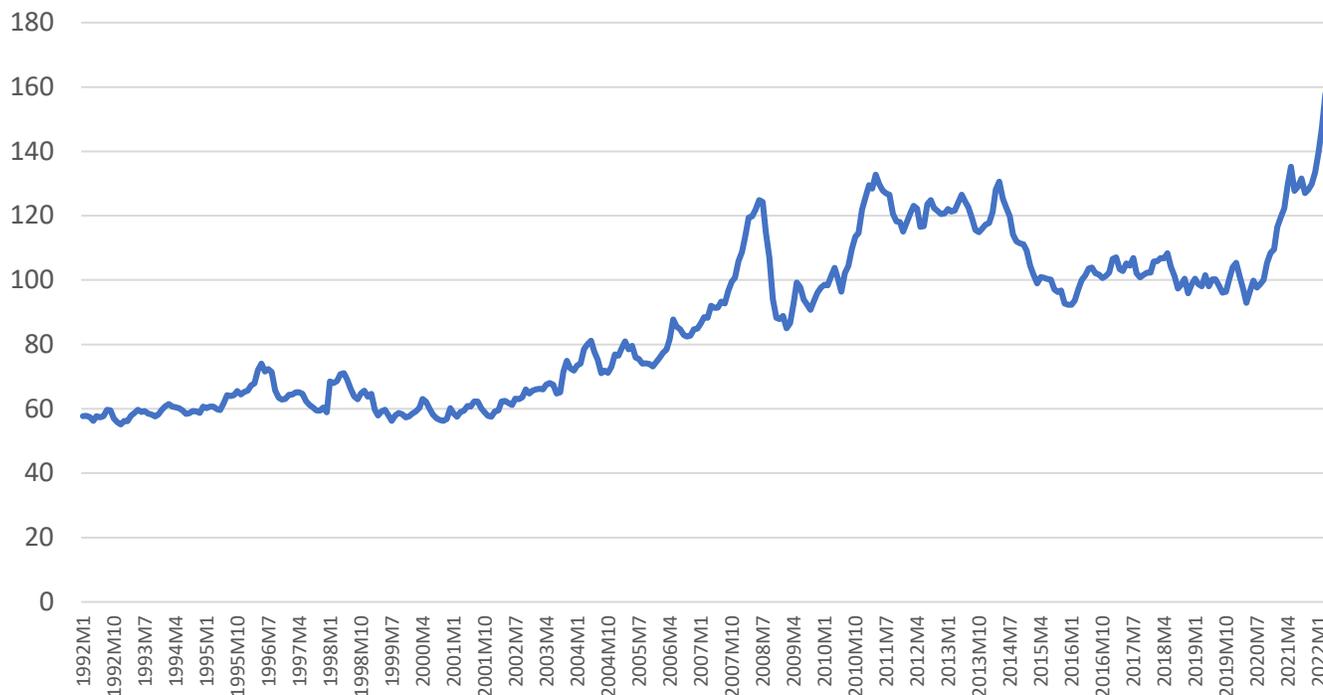


Fonte: Elaborazione A. Stanley, su dati FAOSTAT (2022).

A mo' di validazione dei dati sin qui presentati, è utile ricordare che anche il Fondo Monetario Internazionale calcola gli indici dei prezzi delle materie prime, tra cui un indice reale (anno base 2016=100) dei prezzi dei prodotti alimentari, che comprende cereali, oli vegetali, carne, frutti di mare, zucchero, altri alimenti (come mele e non agrumi), banane, legumi, farina di pesce, arachidi,

latte e latticini, pomodori e vegetali. Quest'indice dei prezzi ha raggiunto il picco nell'ultimo mese rilevato, aprile 2022, con un valore di 60,2% al di sopra del livello base del 2016<sup>20</sup>. Anche questo indice dei prezzi alimentari conferma un andamento tendenzialmente crescente tra il 2000 e la metà del 2014 (con un picco nel 2008, poi nel 2011), una successiva fase stazionaria fino a marzo del 2020 per poi registrare un'impennata a partire da aprile 2020.

Fig. 12 – Indice mensile reale dei prezzi alimentari del FMI, gennaio 1992 - aprile 2022



Fonte: Elaborazione su dati FMI (2022).

La sequenza recente di incrementi elevati dei prezzi del cibo è messa così più chiaramente in evidenza: a un trend in crescita con l'inizio del millennio, più di recente i problemi legati alla pandemia da COVID-19, come le interruzioni dell'approvvigionamento, hanno portato all'aumento dei prezzi di particolari materie prime, come il grano o l'olio di semi di girasole, che possono avere effetti di ricaduta su altri prodotti di base. In molti Paesi asiatici, i consumatori stanno aumentando il consumo di riso a causa dell'aumento dei prezzi del grano e questa maggiore domanda si tradurrà in un aumento dei prezzi del riso.

<sup>20</sup> FMI (2022), "Primary Commodity Prices", Washington, D. C. Si veda: <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>

Nell'immediato, con l'improvviso e rapido inasprimento della situazione a seguito della guerra in Ucraina, i sussidi a breve termine possono essere d'aiuto, ma per alcuni Paesi sarà difficile continuare a fornire un sostegno fiscale, poiché le finanze pubbliche sono già state colpite da due anni di pandemia da COVID-19 e l'indebitamento estero è aumentato raggiungendo soglie preoccupanti. Queste economie corrono, quindi, oggi il rischio di qualcosa di peggiore: l'instabilità economica e sociale.

## 6. Le conseguenze della guerra in Ucraina sulla sicurezza alimentare nel mondo

L'invasione russa dell'Ucraina ha accelerato la tendenza in atto da due anni dell'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari, bloccando importanti fonti di approvvigionamento di prodotti come grano, mais, orzo e olio di semi di girasole. Su una base di estrema vulnerabilità, la guerra in Ucraina può avere un effetto dirompente sulla sicurezza alimentare in tutto il mondo.

Tab. 1 – Quota % delle esportazioni di Ucraina e Russia sul totale mondiale, 2021

	Ucraina	Russia	Totale
Grano	10	24	34
Mais	15	2	17
Orzo	13	14	27
Olio di girasole	31	24	55
Pannello di girasole	61	20	81
Oli vegetali	-	-	10
Pesce bianco (Pollock dell'Alaska)	-	16	-
Concimi organo-minerali intermedi*		13	
Concimi finiti		16	
Calorie alimentari commercializzate a livello mondiale	6	5,8	11,8

\*ammoniacca, roccia fosfatica, zolfo

Fonte: Dati FAO e *AMIS Market monitor* (2022).

L'Ucraina e la Russia sono grandi produttori ed esportatori di prodotti agricoli: insieme esportano quasi il 12% delle calorie alimentari scambiate a livello globale; sono i principali fornitori di

materie prime agricole di base, tra cui grano, mais e olio di girasole, e la Russia è il primo esportatore mondiale di fertilizzanti.

La Russia e l'Ucraina sono produttori di grano a basso costo e, in anni tipici, sono stati responsabili di circa il 25-30% delle esportazioni globali di grano: i dati dell'*Economic Research Service* dell'*U.S. Department of Agriculture* (USDA) indicano che, nel 2021, Russia e Ucraina rappresentavano rispettivamente il 16,5% e il 9,5% delle esportazioni mondiali di grano.

Molti Paesi a basso e medio reddito del Medio Oriente, del Nord Africa, dell'Asia meridionale e dell'Africa subsahariana dipendono dalle importazioni di grano dalla Russia e dall'Ucraina per soddisfare il proprio fabbisogno alimentare. Infatti, Russia e Ucraina, insieme, forniscono oltre il 50% delle importazioni di cereali in Nord Africa e Medio Oriente, mentre i Paesi dell'Africa orientale importano il 72% dei loro cereali dalla Russia e il 18% dall'Ucraina.

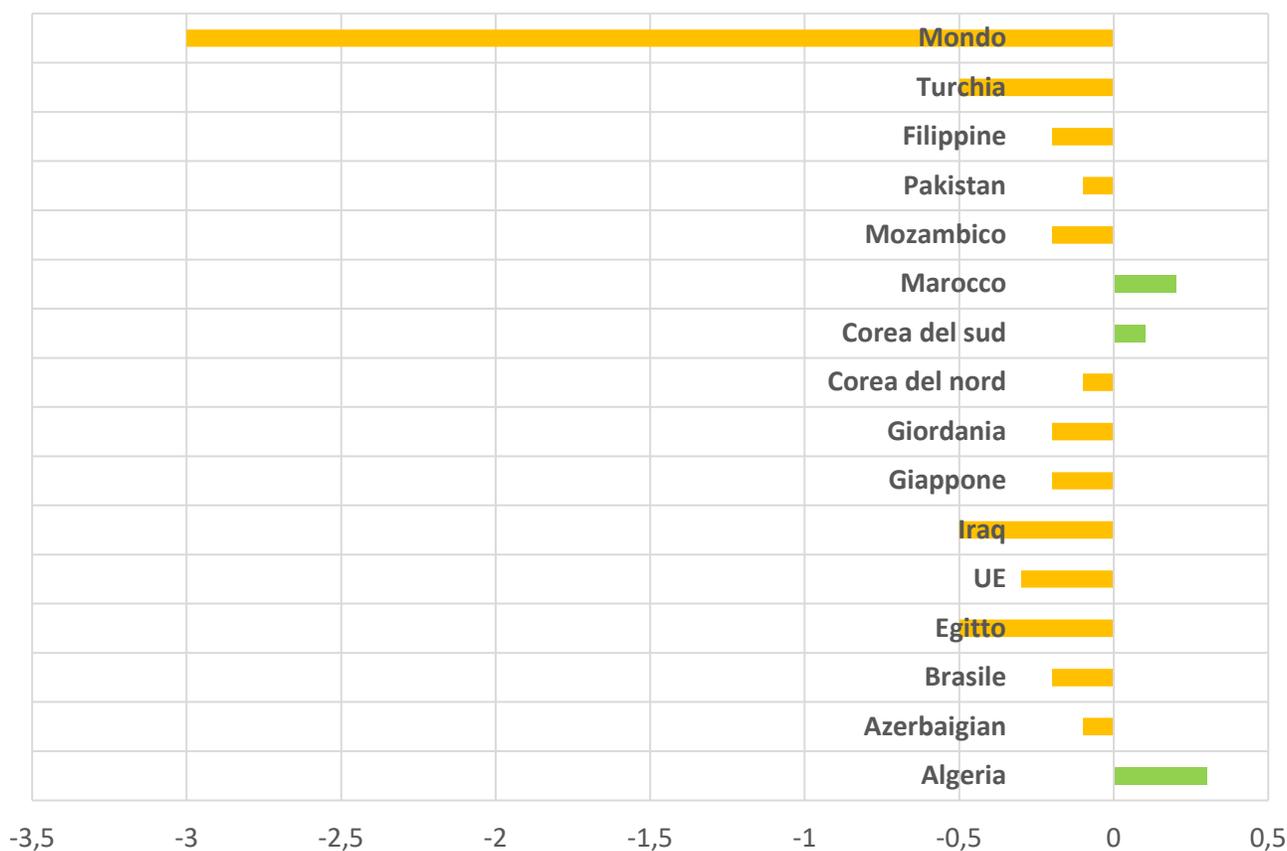
Nella situazione attuale, alcuni Paesi potrebbero sostituire le importazioni di grano russo e ucraino interrotte con importazioni di grano a prezzi più alti da altri esportatori. Altri possono scegliere di sostituire il grano a prezzo relativamente più alto con prodotti di base meno costosi, come il riso (determinando il rialzo del prezzo di quest'ultimo). I Paesi che sovvenzionano le forniture di grano, farina e altri prodotti alimentari a prezzo più elevato per le loro popolazioni potrebbero vedere ridursi la capacità di pagare tali prodotti. I governi con eccedenze alimentari possono prendere in considerazione opzioni per rendere disponibili più prodotti agricoli per uso alimentare.

I dati disponibili ad aprile 2022 – fonte USDA<sup>21</sup> – indicavano che, con il conflitto tra Russia e Ucraina, i prezzi del grano rimanevano elevati e ciò comportava una riduzione delle importazioni in quanto i Paesi trovano un equilibrio tra il razionamento della domanda e la riduzione delle scorte. Le importazioni di Egitto e Turchia, per esempio, erano stimate in calo di 0,5 milioni di tonnellate, rispettivamente a 12,0 e 9,5 milioni, semplicemente perché i Paesi non erano in grado di procurarsi ulteriori importazioni. L'Iraq era in ritardo con le spedizioni dalla Germania e non aveva ricevuto ulteriori spedizioni dall'Australia come previsto in precedenza.

---

<sup>21</sup> USDA (2022), *Wheat Outlook: April*, aprile.

Fig. 13 – Variazioni mensili nelle importazioni di grano (%), aprile 2022



Fonte: USDA (2022), *Wheat Outlook: April*.

Il grafico relativo alle variazioni mensili nelle importazioni di grano mostra come soltanto due Paesi avessero registrato un incremento delle importazioni ad aprile: l'Algeria aveva ripreso le importazioni dall'Argentina e stava registrando un ritmo sostenuto di importazioni; in Marocco, i timori per la siccità dei nuovi raccolti avevano determinato un aumento delle importazioni negli ultimi mesi, in quanto il Paese aveva accumulato scorte e si era assicurato l'approvvigionamento per la prossima campagna di commercializzazione.

I dati più aggiornati, pubblicati da USDA a giugno 2022<sup>22</sup>, indicano che la produzione mondiale di grano è prevista in calo di 1,4 milioni di tonnellate: gli aumenti della produzione in Russia, Uzbekistan, Stati Uniti e Regno Unito sono stati più che compensati dalle riduzioni in India ed Unione Europea. La produzione di grano della Russia è aumentata di un milione di tonnellate, raggiungendo gli 81 milioni di tonnellate, poiché le condizioni di crescita continuano a essere generalmente favorevoli. Lo stesso discorso vale per l'Uzbekistan. Al contrario, la produzione

<sup>22</sup> USDA (2022 b), *Wheat Outlook: June*, giugno.

dell'UE è in calo, con riduzioni soprattutto in Francia e Spagna a causa delle condizioni di caldo e siccità.

Ma, al di là della produzione, le esportazioni risentono direttamente della guerra in Ucraina. Gran parte delle esportazioni alimentari ucraine sono attualmente bloccate in campi e porti che non possono essere raggiunti dalle rotte del commercio internazionale. Le scorte di grano in Ucraina sono state distrutte o sequestrate dalle truppe russe e il raccolto di grano invernale e la semina per la nuova stagione in Ucraina sono stati rallentati dal conflitto e dalla presenza diffusa di mine terrestri e di proiettili di artiglieria inesplose.

Secondo il *Regional Economic Outlook for Europe* del FMI<sup>23</sup>, pubblicato ad aprile, l'invasione russa ha un impatto negativo sulle esportazioni agricole dell'Ucraina attraverso diversi canali. In primo luogo, i terreni agricoli più produttivi sono in gran parte situati nella parte orientale, dove si svolge la maggior parte dei combattimenti. Inoltre, le forniture di gasolio necessarie per i macchinari agricoli sono insufficienti a causa del loro orientamento verso un uso militare. Inoltre, gli agricoltori ucraini, privilegiando la sicurezza alimentare nazionale, possono optare per un mix di colture per il mercato interno piuttosto che per una produzione specializzata di pochi prodotti destinati all'esportazione. Infine, i danni fisici alle infrastrutture di trasporto interrompono il trasporto di prodotti agricoli destinati all'esportazione. Secondo il FMI, nel 2021 l'Ucraina era il 6° produttore di grano, il 4° produttore di mais, il 6° produttore di orzo e il maggior esportatore mondiale di olio di girasole. Il settore agricolo rappresentava il 12% del PIL del 2021, il 15% di tutti i posti di lavoro e il 50% delle esportazioni (circa 30 miliardi di dollari). Nel complesso, l'impatto sulla posizione esterna dell'Ucraina sarà probabilmente grave, in quanto le esportazioni agricole possono diminuire di circa il 50% rispetto al livello prebellico e ciò ridurrebbe le esportazioni complessive della metà, a circa 15 miliardi di dollari nel 2022.

A livello mondiale, le esportazioni di grano dell'India sono ridotte a causa delle restrizioni sull'esportazione, decise come misura cautelativa a tutela dei consumatori interni, ma dai risvolti preoccupanti a livello internazionale, mentre sono aumentate le esportazioni di Argentina, Russia e Uzbekistan. L'Argentina ha continuato a esportare grandi volumi nel 2021/22 perché è rimasta competitiva e si prevede che continuerà a essere competitiva sul piano dei prezzi. La Federazione Russa, a sua volta, ha deliberatamente limitato alcune delle sue esportazioni di prodotti alimentari nei confronti di alcuni Paesi come ritorsione alle sanzioni imposte.

La guerra in Ucraina non ha effetti soltanto sul grano.

L'Ucraina è anche un importante esportatore di mais con circa il 23,9% del mercato mondiale nel 2021 (secondo i dati USDA del 2022). I dati della FAO mostrano che l'Ucraina ha rappresentato il 42,2% delle esportazioni mondiali di olio di semi di girasole nel 2019 (FAOSTAT, 2022). Anche nel caso di questi prodotti, le spedizioni dai principali porti ucraini sono state bloccate dal blocco russo. La prosecuzione del conflitto mette a rischio anche la semina dei diversi tipi di raccolto di

---

<sup>23</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/REO/EU/Issues/2022/04/20/regional-economic-outlook-for-europe-april-2022>

quest'anno in Ucraina, che peserà sulla produzione globale di grano, orzo, mais, colza e girasole. Se a questo si aggiunge l'aumento dei prezzi dei fertilizzanti – di cui la Russia e l'Ucraina sono importanti produttori ed esportatori – e dei carburanti, sembra che si stia preparando una tempesta perfetta per l'agricoltura mondiale. Non c'è quindi da stupirsi se i prezzi dei prodotti alimentari, misurati dall'Indice dei prezzi alimentari della FAO, hanno raggiunto il livello più alto dall'inizio della serie nel 1990.

In breve, la guerra in Ucraina, importante granaio per il mondo, rischia di aggravare una dinamica preesistente che aggrava l'insicurezza alimentare nel mondo su una scala senza precedenti. Dopo l'invasione russa, i prezzi dei prodotti alimentari a livello mondiale sono saliti a livelli record e altri Paesi hanno imposto restrizioni sulle esportazioni di prodotti alimentari. L'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e le restrizioni sulle esportazioni riducono la disponibilità e l'accessibilità dei prodotti alimentari per la maggior parte dei consumatori, con impatti più gravi per i consumatori a basso reddito, erodendo ulteriormente la sicurezza alimentare – in particolare la disponibilità e l'accessibilità dei prodotti alimentari a livello mondiale – per milioni di persone vulnerabili. I Paesi alle prese con crisi umanitarie (e con popolazioni già a rischio di insicurezza alimentare diffusa) sono particolarmente vulnerabili agli impatti quotidiani della ridotta disponibilità di cibo e degli shock dei prezzi.

La guerra in Ucraina è, comprensibilmente, al centro dell'attenzione europea, ma i conflitti armati a livello statale sono raddoppiati tra il 2010 e il 2020, mentre resta irrisolto da molti decenni lo stato di occupazione militare dello Stato palestinese da parte delle forze militari e coloni israeliane; il numero di sfollati forzati in tutto il mondo, che sono tra i più vulnerabili, è più che triplicato, superando la soglia dei 100 milioni di persone e gravi crisi umanitarie e belliche protratte nel tempo, come nel caso di Afghanistan, Siria, Sud Sudan e Yemen, attendono soluzioni pacifiche e condivise a livello internazionale, che la radicalizzazione tra Federazione Russa e occidente rende ancor più difficili.

La crisi climatica sta mettendo ulteriormente a dura prova la sicurezza alimentare, come dimostrano le condizioni climatiche estreme in molte parti del mondo, come la diffusa e persistente siccità multi-stagionale in Africa orientale.

L'inflazione alimentare è a uno stadio allarmante in molti luoghi, raggiungendo il 15% o più in 40 Paesi. L'impennata senza precedenti dei prezzi globali delle materie prime e dei costi dei fattori di produzione, tra cui energia e fertilizzanti, ha un effetto devastante sulle persone più vulnerabili. Tutto ciò rischia di provocare una crisi alimentare globale simile o peggiore di quella affrontata nel 2007 e nel 2008.

L'impatto della guerra in Ucraina sull'approvvigionamento alimentare globale dipenderà dalla sua durata e dall'evoluzione di vari scenari, incentrati su tre fattori<sup>24</sup>:

---

<sup>24</sup> European Parliamentary Research Service (2022), "Russia's war on Ukraine: Impact on food security and EU response", *At a Glance*, PE 729.367, aprile.

1. Una significativa riduzione delle esportazioni e della produzione di beni di prima necessità da parte di entrambi i Paesi, causata dalla guerra e non dalle sanzioni economiche imposte alla Russia che, intenzionalmente, non hanno preso di mira il settore agricolo<sup>25</sup>. Complessivamente, la Commissione europea stima che “sarebbe necessario sostituire fino a 25 milioni di tonnellate di grano per soddisfare il fabbisogno alimentare mondiale nella stagione attuale e in quella successiva”;
2. Un’impennata globale dei prezzi delle forniture alimentari e degli input necessari alla produzione agroalimentare (fertilizzanti ed energia), che erano già a livelli record prima della guerra;
3. La risposta internazionale a quanto sopra, che potrebbe amplificare gli effetti della crisi (soprattutto per quanto riguarda restrizioni non coordinate sulle esportazioni o fenomeni speculativi) o mitigarli (applicando le lezioni apprese dalla crisi alimentare del 2007-2008). Diversi Paesi, oltre alla Russia e all’Ucraina, hanno già imposto o annunciato l’intenzione di imporre un controllo sulle esportazioni di prodotti agricoli essenziali, tra cui Egitto, Argentina, Indonesia, Serbia, Turchia e, nell’UE, Ungheria.

In base alle ultime stime del WFP, la fame acuta potrebbe colpire altri 47 milioni di persone negli 81 Paesi che monitora, come conseguenza della guerra in Ucraina. L’aumento dei prezzi e la carenza di prodotti alimentare nei Paesi più fragili è molto preoccupante: dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, sommatosi alle concause preesistenti, su base annua i prezzi alimentari sono quintuplicati in Sudan, quasi quadruplicati in Siria e raddoppiati in Yemen<sup>26</sup>.

Il Fondo Monetario Internazionale ha dichiarato<sup>27</sup> che l’aumento dei prezzi alimentari a livello mondiale colpirà in modo sproporzionato le popolazioni africane: «*i costi alimentari rappresentano il 17% della spesa dei consumatori nelle economie avanzate, ma il 40% nell’Africa nell’Africa subsahariana*». L’Africa è un grande importatore di grano dalla Russia e dall’Ucraina; ben 25 Paesi importano più di un terzo del loro fabbisogno di grano da questi due Paesi. La produzione agricola nazionale risentirà anche dell’aumento dei costi dei fertilizzanti e del carburante.

Secondo la Rete d’informazione sulla sicurezza alimentare (*Food Security Information Network*, FSIN)<sup>28</sup>, l’insicurezza alimentare acuta non potrà che peggiorare nel 2022 a causa della guerra in

---

<sup>25</sup> Per quanto riguarda gli effetti sull’UE, la guerra in Ucraina ha fatto salire i prezzi dell’energia quando la Russia, per anni principale fornitore europeo di carbone, petrolio e gas, ha smesso di rifornire alcuni Stati membri di gas, portando l’UE a cercare rifornimenti altrove e costringendo gli europei a pagare di più per la benzina e il riscaldamento domestico. Invece, L’UE è ampiamente autosufficiente per i principali prodotti alimentari, tra cui il grano (di cui l’UE è esportatore netto), il mais e lo zucchero. Nel paniere dei cereali importati, una percentuale considerevole proviene dall’Ucraina, mentre la percentuale di cereali russi è minima. Si veda: European Parliamentary Research Service (2022 b), “Domino effects of the war”, *Briefing*, PE 729.447, giugno.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> <https://blogs.imf.org/2022/03/16/war-fueled-surge-in-food-prices-to-hit-poorer-nations-hardest/>

<sup>28</sup> Food Security Information Network (2022), *Global Report on Food Crises 2022*, Global Network Against Food Crises. Si veda: [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000138913/download/?\\_ga=2.107501570.1813096786.1653317413-1713203838.1652643473](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000138913/download/?_ga=2.107501570.1813096786.1653317413-1713203838.1652643473)

Ucraina. La fame e la malnutrizione si aggiungono alla pressione migratoria indotta dai cambiamenti climatici, rendendo probabile un aumento degli sfollati e della migrazione internazionale dai Paesi più gravemente colpiti.

Rischi molto concreti di maggiore insicurezza alimentare e instabilità. Non bisogna, infatti, dimenticare che l'aumento dei prezzi dei generi alimentari è stato uno dei fattori che hanno provocato disordini in diversi Paesi negli ultimi anni. In Sudan, ad esempio, le proteste, in parte alimentate dall'aumento del costo della vita e dal deterioramento della situazione economica, hanno portato alla rimozione del leader di lunga data Omar al-Bashir nel 2019<sup>29</sup>. Più di recente, l'aumento del costo della vita ha spinto migliaia di marocchini a radunarsi nella capitale e in altre città nel febbraio 2022: il Marocco è uno dei principali importatori di grano dell'Ucraina<sup>30</sup>.

## **7. L'insicurezza alimentare nel mondo: prevenzione o risposte emergenziali?**

Se i prezzi alimentari aumentano rapidamente, a pagarne le conseguenze peggiori sono i gruppi più vulnerabili nei PVS, anzitutto in Africa. I problemi dell'Africa ruotano attorno al tema dello sviluppo, il che vuol dire che anche questa situazione, pur molto grave, dell'insicurezza alimentare rimanda in realtà a nodi irrisolti legati a sfide di lungo periodo per uno sviluppo sostenibile. Rincorrere unicamente, e in extremis, l'emergenza della sicurezza alimentare fa aumentare il rischio di rimanerne vittime.

Il conflitto in Ucraina determina anche un problema di geopolitica per l'Africa, sul quale esistono posizioni differenti. Dal punto di vista politico, infatti, la risposta alla crisi in Ucraina è stata differenziata, all'interno del continente: l'Unione Africana (UA) ha espresso la sua estrema preoccupazione, poco dopo l'inizio delle ostilità<sup>31</sup>. La Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (*Economic community of West African States*, ECOWAS) ha condannato l'invasione. Alle Nazioni Unite, i tre membri africani non permanenti del Consiglio di Sicurezza – Gabon, Ghana e Kenya – hanno votato contro la bozza di risoluzione che chiedeva alla Russia di cessare immediatamente le ostilità, mentre la Russia ha posto il veto su tale risoluzione. Oltre la metà dei Paesi del continente ha sostenuto la successiva risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni

---

<sup>29</sup> <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8546/>

<sup>30</sup> <https://www.wfp.org/publications/food-security-implications-ukraine-conflict>

<sup>31</sup> <https://au.int/en/pressreleases/20220224/african-union-statement-situation-ukraine>

Unite che chiedeva il ritiro immediato e incondizionato delle forze russe. 17 Paesi si sono astenuti e l'Eritrea ha votato contro la mozione<sup>32</sup>.

Del resto, una situazione simile si ritrova in Medio Oriente. I governi della regione hanno adottato posizioni diplomatiche diverse nei confronti dell'invasione russa e della guerra. Una dichiarazione della Lega Araba rilasciata il 28 febbraio 2022 invitava al dialogo per preservare la sicurezza e porre fine ai combattimenti e non condannava l'invasione russa<sup>33</sup>. La Lega Araba si è poi offerta di mediare tra Ucraina e Russia e ha inviato una delegazione a Mosca e in Polonia per consultazioni, nell'aprile 2022. I funzionari dei Paesi del Golfo hanno sempre invocato il dialogo. Gli analisti notano che gli Stati del Golfo sono preoccupati di preservare le norme internazionali contro le aggressioni, ma suggeriscono che alcuni governi del Golfo potrebbero accettare le motivazioni esposte dalla Russia sulle potenziali minacce alla sicurezza provenienti dall'Ucraina e potrebbero cercare di preservare le proprie prerogative per quanto riguarda l'azione contro potenziali minacce transfrontaliere<sup>34</sup>.

Il voto africano diviso per la risoluzione delle Nazioni Unite che condanna l'invasione russa dell'Ucraina dimostra come l'Africa (e non solo) abbia legami economici e politici molto forti sia con la Russia che con l'Unione Europea, oltre che con Cina e Stati Uniti, e appare fortemente coinvolta in relazione al conflitto. La guerra in Ucraina aggrava l'insicurezza alimentare (solo nel 2020, l'Africa ha importato dalla Russia e dall'Ucraina prodotti agricoli per un valore rispettivamente di 4 e 2,9 miliardi di dollari<sup>35</sup>), quella energetica e in materia di fertilizzanti in Africa. Contemporaneamente, però, la scelta europea di fare a meno delle importazioni di gas e petrolio dalla Federazione Russa crea un'opportunità per i Paesi africani interessati a sostituire queste forniture<sup>36</sup> e poter generare entrate finanziarie molto preziose.

Ma l'UE, più di tutti, se non altro perché leader mondiale nei finanziamenti per la cooperazione allo sviluppo, non può eludere la domanda di risposte politiche capaci di prevenire e agire sulle cause profonde dell'insicurezza alimentare.

I cosiddetti aiuti alimentari sono, storicamente, una forma controversa di cooperazione allo sviluppo, oggetto anche di critiche radicali rispetto alla loro efficacia come elemento favorevole allo sviluppo stesso<sup>37</sup>. Gli aiuti alimentari internazionali possono creare disincentivi che penalizzano il settore agricolo dei Paesi beneficiari, consentendo ai governi di trascurare la produzione e gli investimenti agricoli e di rimandare, se non addirittura evitare, riforme politiche difficili. Inoltre, in letteratura, si parla spesso della possibilità che gli aiuti alimentari inducano un cambiamento nelle preferenze dei consumatori dai prodotti locali a quelli importati, creando

---

<sup>32</sup> L. Brooke Holland (2022), "Ukraine crisis and Africa", *Research Briefing*, UK House of Commons Library, 6 aprile.

<sup>33</sup> M. Abu Zaid (2022), "Arab League following Ukraine developments with 'great concern'", 28 febbraio.

<sup>34</sup> US Congressional Research Service (2022), "Middle East and North Africa: Implications of 2022 Russia-Ukraine War", 15 giugno.

<sup>35</sup> <https://www.dailysabah.com/opinion/op-ed/repercussions-of-the-russia-ukraine-war-for-africa>

<sup>36</sup> <https://www.usip.org/publications/2022/04/what-russias-invasion-ukraine-means-african-governments>

<sup>37</sup> F. Tarp (2000), *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, Londra.

dipendenza economica e politica. Inoltre, c'è sempre il rischio che i benefici possano essere scarsamente goduti dai beneficiari previsti, cioè le fasce più bisognose e vulnerabili della popolazione, e assumano la forma di elargizioni assistenziali a favore di chi è politicamente più potente, con scarso impatto sulla salute e il reddito a lungo termine dei poveri. A ben vedere, questa critica si concentra sulla fattispecie particolare degli aiuti alimentari d'emergenza a carattere umanitario, che fornisce aiuti a breve termine in risposta a disastri naturali o provocati dall'uomo e che mira a salvare esseri umani dalla carestia.

Per contro, esiste la componente di progetti e programmi di lungo periodo focalizzati sulla sicurezza alimentare, nei quali c'è anche un elemento di aiuti alimentari in una prospettiva, però, di sviluppo, per cui si investe sui processi per prevenire ulteriori emergenze, rafforzando l'istruzione, la nutrizione, la resilienza dei mezzi di sussistenza e dei sistemi di protezione sociale. In questo caso, i proponenti di tale soluzione evidenziano il ruolo vitale nell'alimentazione dei poveri nel salvare vite umane nelle emergenze e nel consentire ai Paesi di raggiungere la crescita economica e una maggiore equità sociale. Secondo questo punto di vista, gli aiuti alimentari, all'interno di una strategia di sviluppo, possono:

- (i) Aumentare le risorse per il consumo corrente e l'accumulazione di capitale,
- (ii) Aumentare le risorse di valuta estera e fiscali,
- (iii) Aumentare il reddito e migliorare le condizioni nutrizionali e di salute e i livelli di istruzione dei poveri, alleviando così direttamente la fame e la povertà e accrescendo il loro capitale umano,
- (iv) Fungere da bene salariale, mantenendo bassi i salari e promuovendo lo sviluppo ad alta intensità di lavoro,
- (v) Contribuire ad attenuare gli effetti negativi delle riforme politiche e dell'aggiustamento strutturale sui gruppi di popolazione a basso reddito.

Le prove a favore e contro gli aiuti alimentari in generale sono inconcludenti. Gli aiuti alimentari possono favorire lo sviluppo economico attraverso diversi canali. La domanda da porre è, semmai, se e a quali condizioni l'aiuto alimentare sia più efficace dal punto di vista dei costi rispetto ad altri strumenti di sviluppo per raggiungere lo stesso obiettivo.

Non c'è dubbio, in ogni caso, riprendendo il dettaglio dei traguardi relativi all'SDG 2 richiamato in precedenza, che l'urgenza sia quella di accelerare a livello globale la transizione del sistema agroalimentare verso sostenibilità e resilienza, creando soprattutto nei PVS condizioni dignitose ed eque dei sistemi di produzione agricola e di qualità della vita e della salute. Il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (*UN Development Program*, UNDP) circa trenta anni fa introdusse l'Indice di sviluppo umano, in cui la variabile «speranza di vita alla nascita» era adottata come *proxy* per valutare una vita lunga e sana. In realtà, tale variabile misura solo la lunghezza della vita. Un auspicio è che il dato relativo alla «speranza di vita in buona salute», disponibile per i Paesi dell'UE, sia presto disponibile per tutti i Paesi del mondo, compresi quelli africani. Quel dato, in ragione dell'intersezionalità di cui si è parlato, mostrerebbe probabilmente con immediata

evidenza i costi dell'insicurezza alimentare in termini di salute e le differenziazioni territoriali e di genere connesse.

Raggiungere l'SDG 2 vorrebbe dire che tutte le persone sono sicure dal punto di vista alimentare, cioè hanno accesso a cibo sufficiente, sicuro e nutriente per soddisfare le loro esigenze alimentari per una vita attiva e sana. La classificazione adottata dal WFP per monitorare la situazione e la dinamica della sicurezza alimentare, nota come *Integrated Food Security Phase Classification* (IPC della sicurezza alimentare), è uno strumento per migliorare l'analisi e il processo decisionale della sicurezza alimentare (fase 1 dell'IPC), e definisce stadi di progressivo peggioramento in termini di:

- insicurezza alimentare (fase 2 dell'IPC) quando le persone hanno difficoltà a soddisfare i loro bisogni di base e devono apportare cambiamenti significativi per sostenere i loro bisogni non alimentari; i redditi sono insostenibili e il 5-10% della popolazione è gravemente malnutrito. In questa fase, una persona assume 2.100 calorie al giorno, il che significa che la sua dieta è appena sufficiente a soddisfare il suo fabbisogno alimentare.
- Insicurezza alimentare acuta (fase 3 dell'IPC) quando alcune persone possono soddisfare il loro fabbisogno alimentare minimo solo vendendo beni essenziali e quando altre utilizzano risorse essenziali per sostenere una dieta limitata; le scelte alimentari sono limitate e le persone devono fare sforzi estremi per ottenere le calorie di cui hanno bisogno. In questa fase il 10-15% della popolazione è gravemente malnutrito e il reddito delle persone è gravemente compromesso.
- Emergenza umanitaria (fase 4 dell'IPC) quando le persone si trovano ad affrontare una carenza alimentare estrema, in cui i livelli di malnutrizione acuta sono elevati e il rischio di decessi legati alla fame è in rapido aumento. La perdita di reddito in questa fase è irreversibile e una quota tra il 15 e il 30% della popolazione è gravemente malnutrita. Le persone hanno accesso a tre o meno gruppi di alimenti, come frutta, cereali e verdure, e assumono meno di 2.100 calorie al giorno.
- Carestia (fase 5, la più grave, dell'IPC) in cui si registra una totale mancanza di accesso al cibo e ad altri bisogni primari. Almeno due persone su 10 mila muoiono di fame o di malattia in condizioni di carestia. Più del 30% della popolazione è gravemente malnutrita, con una perdita totale di reddito. Le persone hanno accesso solo a uno o due gruppi di alimenti e c'è un'estrema carenza di calorie per persona al giorno. Il 20% delle famiglie si trova in condizioni di estrema carenza alimentare.

Tra i due estremi di una situazione di sicurezza alimentare conseguita (fase 1) e quella della carestia conclamata (fase 5) si trovano numerosi casi di insicurezza alimentare – acuta o meno – e di denutrizione correlata a un consumo alimentare insufficiente, a carattere episodico o prolungato nel tempo. È questo il terreno su cui costruire politiche locali e nazionali di sviluppo attente alla sicurezza alimentare e politiche di cooperazione internazionale allo sviluppo allineate a tali priorità. È anche importante che sia garantita una coerenza delle politiche, anzitutto quelle

commerciali, coerenti col raggiungimento di quegli obiettivi. Tutto questo ovviamente, va oltre le pur essenziali iniziative emergenziali a carattere umanitario.

In termini di cooperazione allo sviluppo, nel periodo 2014-2020 l'UE – principale attore umanitario e di sviluppo nella sicurezza alimentare e nutrizionale – ha stanziato oltre 10 miliardi di euro per migliorare la sicurezza alimentare globale dei più poveri e vulnerabili, per contribuire a sradicare la fame e affrontare meglio la malnutrizione. E nell'attuale e nuovo programma di cooperazione internazionale 2021-2027 (lo Strumento di Vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale: *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument: NDICI - Global Europe*), i sistemi alimentari sono un'area prioritaria in circa 70 Paesi partner, molti dei quali in Africa.

Poiché il Regolamento NDICI, adottato dall'UE il 9 giugno 2021<sup>38</sup>, prevede che sia data concreta attuazione a tali impegni attraverso i Documenti di programmazione pluriennale relativi a ciascun Paese partner, regione o tema (*Multiannual Indicative Programme, MIP*), a loro volta attuati concretamente ogni anno dai Piani attuativi annuali (*Annual Action Programme, AAP*), sarà importante il ruolo del Parlamento europeo nella sua funzione di controllo (*Droit de regard*) sulla Commissione Europea. Allo stesso modo, è importante che anche i Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'UE pongano attenzione agli strumenti che utilizzeranno ingenti risorse finanziarie.

Nel programma 2021-2027 per la cooperazione internazionale, l'UE lavorerà allo sviluppo della sostenibilità dei sistemi alimentari con circa 70 paesi partner. Inoltre, in occasione del vertice sulla nutrizione per la crescita tenutosi a Tokyo nel dicembre 2021, l'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a continuare ad affrontare la malnutrizione con un impegno pari a 4,3 miliardi di euro, di cui almeno 2,5 miliardi di euro provenienti dall'UE per la cooperazione internazionale con un obiettivo nutrizionale nel periodo 2021-2024.

Inoltre, in seguito al vertice delle Nazioni Unite sui sistemi alimentari del 2021 (*United Nations Food Systems Summit, UNFSS*) che si è svolto il 23 e 24 settembre 2021 a New York<sup>39</sup> durante l'Assemblea Generale e che ha posto al centro dell'agenda la necessità di trasformare i sistemi alimentari rendendoli più sostenibili, e fornendo al contempo cibo sano, nutriente e economico, la Commissione Europea si è impegnata in otto coalizioni che mirano alla trasformazione dei sistemi alimentari, alla resilienza e alla crescita sostenibile della produttività<sup>40</sup>.

Tali coalizioni sono:

1. *Food is never waste*: sosterrà i PVS attraverso una serie di interventi specifici, che vanno dalle politiche e regolamenti alle iniziative volontarie, per dimezzare lo spreco alimentare entro il 2030 e ridurre le perdite alimentari di almeno il 25%.

---

<sup>38</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0947>

<sup>39</sup> <https://www.un.org/en/food-systems-summit>

<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/food-security-commission-steps-support-global-action-transform-food-systems-eight-global\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/food-security-commission-steps-support-global-action-transform-food-systems-eight-global_en)

2. *Healthy Diets from Sustainable Food Systems for Children & All*: affronterà tre questioni, ovvero (i) la malnutrizione in tutte le sue forme; (ii) il cibo non sicuro; (iii) l'impatto ambientale della produzione alimentare promuovendo, ad esempio, diete sane con un maggiore contributo a base vegetale.
3. *School Meals Coalition*: si concentrerà sul miglioramento della qualità e sull'espansione della scala dei programmi di pasti scolastici a livello globale come parte dei programmi di protezione sociale. L'alimentazione scolastica può avere un effetto positivo sul miglioramento delle iscrizioni e della frequenza scolastica.
4. *Aquatic and Blue Foods*: punta a realizzare il pieno potenziale degli alimenti acquatici sostenibili – come pesci, crostacei, piante acquatiche e alghe, catturati o coltivati in acqua dolce o ecosistemi marini – per aiutare a porre fine alla malnutrizione e costruire sistemi alimentari positivi per la natura, equi e resilienti.
5. *Agro-ecology*: mira a diffondere sempre più le pratiche agroecologiche, per sistemi alimentari più inclusivi e sostenibili. L'attenzione è rivolta al sostegno dell'innovazione sostenibile, facendo uso delle conoscenze locali e scientifiche.
6. *Zero Hunger*: sosterrà la riduzione della fame allineando le risorse esistenti del settore pubblico e privato e gli investimenti che si sono dimostrati validi per i mezzi di sussistenza delle piccole aziende agricole, come la partecipazione alle organizzazioni degli agricoltori, i servizi di consulenza, progettazione, formazione e assistenza tecnica (servizi di *extension*) per le donne agricoltrici, i programmi professionali per i giovani delle aree rurali, lo stoccaggio e le catene del freddo.
7. *Fighting food crises along the Humanitarian-Development-Peace nexus*: mira a creare le condizioni e le strutture abilitanti per un approccio alla resilienza dei sistemi alimentari in contesti fragili, come l'azione preventiva e lo sviluppo di schemi di protezione sociale che rispondono agli shock.
8. *Sustainable Productivity Growth*: si concentra sulla tecnologia e sulle innovazioni per la crescita della produttività agricola, affrontando al contempo le sfide del cambiamento climatico. Fornirà una piattaforma per condividere le migliori pratiche, identificare le lacune nelle conoscenze e le opportunità di ricerca.

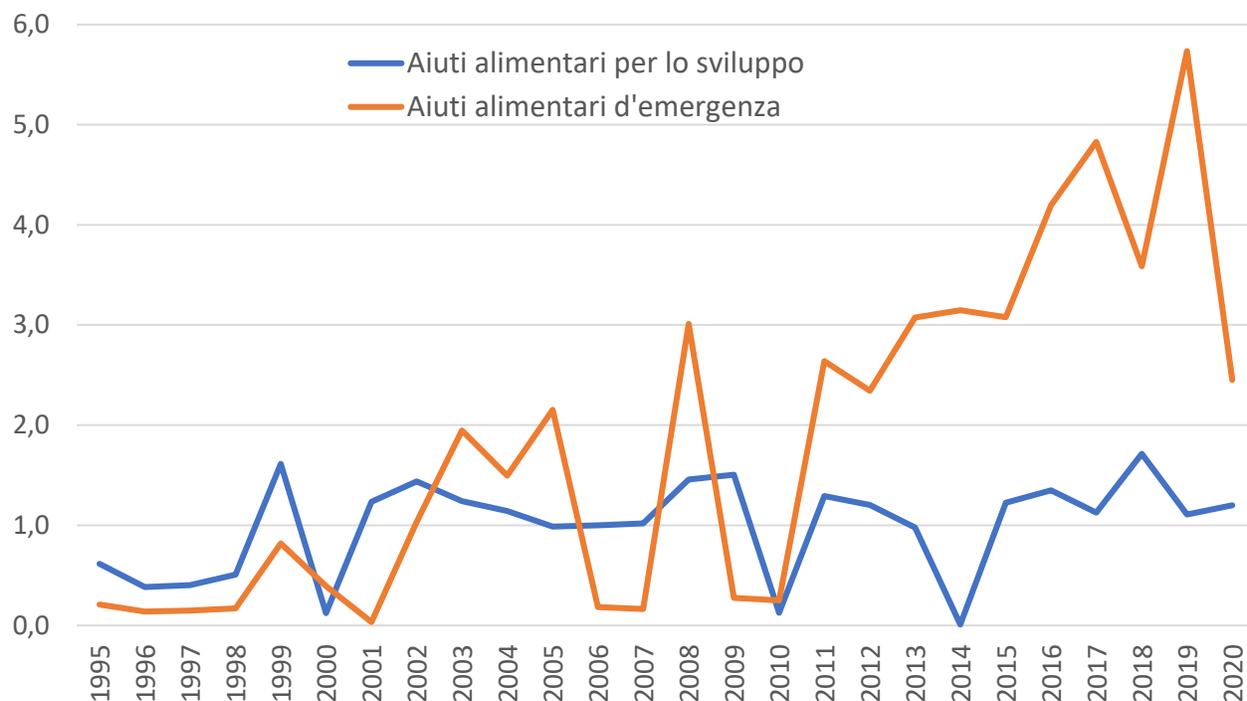
Sono ambiti che rimandano al campo dei traguardi dell'SDG 2 e che fanno riferimento a nodi strutturali dello sviluppo in molti PVS, a cominciare da quelli africani<sup>41</sup>.

Resta, tuttavia, una questione di fondo che non può essere elusa e che ha natura prettamente politica: come bilanciare le prospettive di breve e lungo periodo, le risposte emergenziali e quelle di sviluppo, soprattutto in ragione delle risorse finanziarie limitate a disposizione della cooperazione allo sviluppo e che rischiano di essere continuamente dirottate verso le nuove emergenze?

---

<sup>41</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda: D. R. Lee, M. Ndulo (a cura di) (2011), *The Food and Financial Crises in Sub-Saharan Africa: Origins, Impacts and Policy Implications*, CAB International, Cambridge, MA.

Fig. 14 – Trend degli impegni dei donatori per gli aiuti alimentari d'emergenza e di sviluppo, miliardi di dollari correnti (1995 – 2020)



Fonte: Elaborazione su dati OECD-DAC (giugno 2022).

La serie storica, disponibile dal 1995 al 2020 e relativa agli impegni di spesa di tutti i donatori a favore delle due tipologie di aiuti alimentari (d'emergenza o per lo sviluppo), espressa in prezzi correnti (quindi non depurata dell'inflazione), che è ricavabile dal *dataset* dell'OCSE, ci mostra chiaramente come negli ultimi venti anni la forbice si sia allargata e gli aiuti alimentari d'emergenza abbiano sistematicamente superato quelli di sviluppo. Si tratta ovviamente di un primo grossolano elemento di confronto. La ricerca andrebbe raffinata, raccogliendo informazioni su tutti i flussi della cooperazione allo sviluppo destinati a contribuire al raggiungimento dell'SDG 2, per poi confrontarli con gli aiuti emergenziali, possibilmente a prezzi costanti.

In ogni caso, la domanda di fondo resta, perché le risorse finanziarie che sono messe a disposizione per queste sfide tendono a essere limitate e marginali rispetto ad altre urgenze. Inoltre nella politica internazionale tende ormai permanentemente a prevalere una prospettiva emergenziale quando si affrontano problemi che rimandano a nodi di sviluppo. Le scarse risorse messe a disposizione, una cultura poco sensibile ai temi e ai tempi dello sviluppo, la miopia di chi fronteggia i problemi riscontrati a valle e si misura coi tempi dei cicli elettorali favoriscono questo risultato asimmetrico.

Non sono dilemmi dell'ultima ora per il mondo della cooperazione allo sviluppo. Si potrebbe dire che esistono da sempre come due visioni alternative sulle priorità dello sviluppo e riflettono anche l'evoluzione del WFP, istituito all'inizio degli anni Sessanta come un programma della FAO di distribuzione alimentare, ma che poi nel tempo ha acquisito crescente autonomia e finanziamenti (a cominciare dagli Stati Uniti, tradizionalmente poco fautori del principio dell'autosufficienza alimentare che aveva inizialmente guidato l'operato della FAO) e, con il Piano Strategico approvato dal Consiglio nel 2008, è diventata l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite per l'assistenza alimentare. Nel 2020, il WFP viene certificato come la più grande agenzia umanitaria del mondo, con circa 14.500 dipendenti, il 90% dei quali lavora fuori dalla sede centrale di Roma.

L'aumento dei costi dei generi alimentari e dei carburanti inciderà sulla capacità di acquisto delle famiglie, in particolare nei Paesi a basso reddito, facendo scivolare in uno stato di insicurezza alimentare quelle famiglie che prima dell'aumento dei prezzi erano marginalmente sicure dal punto di vista alimentare. Questo sta avvenendo in Ucraina: l'accesso è limitato all'interno del Paese e la carenza di cibo sta diventando evidente, con una stima di 18 milioni di persone che soffrono di insicurezza alimentare. È probabile che stia avvenendo in molti PVS particolarmente vulnerabili, dove i prezzi degli alimenti sono particolarmente importanti, perché le spese alimentari rappresentano una quota molto elevata del reddito disponibile dei consumatori.

C'è poco da fare per agire sulle cause dell'attuale crisi alimentare in una prospettiva di breve periodo; lo stesso discorso vale quando si affronti il tema migratorio, su cui si confrontano una prospettiva emergenziale e di "contenimento" dei flussi e una centrata sulle cause profonde delle migrazioni su cui intervenire per costruire prospettive di sviluppo. Il WFP e numerose altre organizzazioni (della società civile e delle Nazioni Unite) stanno lavorando per fornire assistenza alimentare d'emergenza, ma i finanziamenti della comunità internazionale sono stati e continuano ad essere insufficienti, in ragione della vastità del problema e delle numerose emergenze strutturali in corso.

Se non prevarrà una volontà politica internazionale di invertire la tendenza in termini di finanziamenti alla cooperazione allo sviluppo, quanto è concreto il rischio che le risorse un tempo destinate alla sicurezza alimentare a lungo termine attraverso investimenti nello sviluppo agricolo o nell'educazione alimentare nel prossimo futuro siano sempre più dirottate per soddisfare le tante esigenze emergenziali e, nel caso, con quali conseguenze a lungo termine?



# Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione  
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati  
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale  
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico  
per le relazioni internazionali

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche  
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

[www.parlamento.it/osservatoriointernazionale](http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale)



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

Coordinamento redazionale:

**Camera dei deputati**  
Servizio Studi – Dip. Affari esteri  
Tel. 06 67604172  
Email: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)

Le opinioni riportate nel presente dossier  
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.