

CARLO CAFIERO

LA SICUREZZA ALIMENTARE TRA POLITICA E MERCATO

Premessa. – Le tensioni che si sono manifestate sui mercati internazionali delle *commodities* agricole negli anni 2007-2008, e poi ancora all'inizio del 2010, hanno drammaticamente riportato il problema della sicurezza alimentare al centro dell'attenzione del grande pubblico, oltre che di politici e analisti in tutto il mondo.

Il presente contributo parte da un breve *excursus* sugli eventi che hanno investito il mercato mondiale del cibo, proseguendo con una sintesi dei *focal points* che sono emersi nei numerosissimi tentativi di analisi dei fenomeni economici e politici coinvolti nel processo, e si conclude con una serie di riflessioni sulle possibili lezioni che – a mio avviso – sarebbe opportuno derivare da tutta questa esperienza per il futuro della ricerca e dell'azione politica volta alla lotta contro la fame nel mondo e, più in generale, per l'affermazione di un modello di sviluppo pienamente *umano* ⁽¹⁾.

La «crisi alimentare» del 2007-2010: una breve cronaca. – Nell'estate del 2007 l'indice dei prezzi alimentari internazionali della FAO ⁽²⁾ ha subito un'improvvisa impennata, pressoché raddoppiando il suo valore nell'arco di pochi mesi e raggiungendo livelli che non si vedevano ormai da vari decenni ⁽³⁾.

(1) Dato l'obiettivo posto, è necessario e opportuno ribadire che il contenuto di quest'articolo è solo ed esclusivamente il frutto della riflessione personale di chi scrive e che non coinvolge in alcun modo, neppure indirettamente, la FAO o alcuno dei suoi rappresentanti.

(2) L'indice dei prezzi alimentari della FAO è una media ponderata dei valori dei prezzi di una serie di *commodities* alimentari a loro volta classificate in categorie (cereali, prodotti lattiero-caseari, carne, zucchero e olii e grassi alimentari). Per ognuna delle categorie è calcolato un sotto-indice in base ai prezzi rilevati mensilmente sui principali mercati all'esportazione, e l'indice globale è calcolato con pesi fissi determinati in base al volume degli scambi internazionali così come rilevati nel 2005 (per maggiori informazioni: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>).

(3) Tra il 1973 e il 1975, in un periodo che viene ricordato da molti solo come quello in cui si materializzò la prima crisi petrolifera, i prezzi all'esportazione di grano, mais e soia degli Stati Uniti subirono un'impennata molto maggiore di quella registrata tra 2007 e 2008. Già allora si parlò di crisi

La FAO, al pari di altre organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale e l'International Food Policy Research Institute (IFPRI), fu immediatamente impegnata nello sforzo di valutare le possibili implicazioni del fenomeno, che apparivano estremamente allarmanti.

Non era passato molto tempo dalla fine del 2007 quando il quadro si rese ancora più complicato per il materializzarsi di una crisi economica e finanziaria di portata molto più generale e che tendeva ad assumere sempre più i connotati di una vera e propria recessione globale. L'accoppiata prezzi alti del cibo e riduzione dei redditi reali dovuti alla crisi economica fece ben presto temere una vera e propria catastrofe sociale, consolidatasi nell'immaginario collettivo anche grazie alla pubblicazione di una previsione che portava la stima del numero di persone nel mondo a rischio di fame cronica a superare la cifra di un miliardo (FAO, 2009) ⁽⁴⁾. A prescindere dall'esattezza o meno della previsione fatta nel 2009 (che peraltro è stata significativamente rivista al ribasso dalla FAO negli anni successivi) ⁽⁵⁾, era comunque evidente che qualcosa di molto preoccupante stava avvenendo e sembrava mettere in serio pericolo l'economia globale del cibo.

Per anni, gli economisti più attivi nel difendere l'idea di un libero mercato globale per le merci avevano usato la disponibilità a livello mondiale di cibo a basso costo come uno dei maggiori argomenti a propria disposizione per rafforzare l'idea che il «libero» mercato fosse condizione indispensabile a qualsiasi modello di sviluppo si volesse perseguire. Il prezzo del cibo, in termini *reali*, ossia quando propriamente rapportato a quello di tutti gli altri beni di consumo, infatti era andato continuamente diminuendo nell'arco di più di un secolo, con l'unica (notevole) eccezione della cosiddetta prima crisi alimentare del 1973-1975, ma in maniera molto accentuata negli anni a seguire.

Nonostante le tensioni suscitate talvolta dalla denuncia di condizioni di disuguaglianza nell'accesso al cibo, o di assoggettamento dei diritti dei piccoli produttori agricoli a quelli dei latifondisti e dei commercianti – condizioni spesso associate allo sviluppo di mercati mondiali retti dalle leggi economiche della domanda e dell'offerta – il «mercato globale», in sostanza, sembrava funzionare bene, tanto nel determinare gli incentivi necessari affinché la produzione agricola crescesse in maniera da tenere il passo con la crescente domanda associata allo sviluppo demografico ed economico, quanto nello sfruttare i vantaggi comparati

alimentare mondiale, in termini che per molti versi sono sovrapponibili a quelli che vengono usati oggi. Per una rassegna dei temi discussi all'epoca si veda il numero speciale della rivista «Science» del 9 maggio 1975, vol. 188, n. 4188.

(4) Il superamento della soglia del miliardo, presentato per la prima volta nell'edizione del 2009 dello State of Food Insecurity in the World (SOFI) – una delle pubblicazioni FAO di maggiore visibilità – ha avuto certamente un impatto psicologico notevole sull'opinione pubblica e ha contribuito a tenere alta l'attenzione sul problema, grazie anche a una meritoria campagna di sensibilizzazione che la stessa organizzazione ha condotto in collaborazione con altri organismi internazionali e associazioni.

(5) Già con l'edizione 2010 del SOFI, la stima del numero di sottonutriti nel mondo fu ridimensionata a 925 milioni. Nel 2012, dopo una profonda revisione metodologica e un aggiornamento dei dati, l'ultima stima è di 870 milioni, pari a circa il 13% della popolazione mondiale (FAO, 2012).

generati dal poter far sì che le merci agricole fossero prodotte dove costa di meno e vendute dove i consumatori possono permettersi di acquistarle, pagando anche i costi necessari a trasportarle in certi casi per migliaia di chilometri.

Nel 2007 però apparve evidente a molti che qualcosa stava cambiando. L'incremento dei prezzi di alcuni prodotti agricoli, notata già dal 2005, e soprattutto l'impennata dei prezzi del riso nell'estate del 2007 e poi del grano per tutto il 2008, risvegliarono nell'immaginario collettivo lo spettro di una nuova «crisi alimentare», analoga a quella del 1974. Fu subito allarme, alimentato anche dal susseguirsi di notizie su vere e proprie rivolte popolari che prendevano le mosse apparentemente proprio dalle proteste contro l'aumento dei prezzi del cibo, evidentemente imputato, anche nella sensibilità popolare, al modo in cui il problema era gestito dalla politica.

Le interpretazioni delle ragioni alla base del fenomeno si susseguirono, talvolta contraddicendosi, dimostrando la mancanza di una chiara comprensione da parte della comunità internazionale di ciò che potesse aver effettivamente determinato la «crisi» – che, nel frattempo, evolveva sui due fronti: quello dei prezzi delle *commodities* (petrolio e cibo) che aumentavano da un lato, e la crisi economica che avanzava, con rallentamenti della crescita fino a vere e proprie recessioni in molti paesi (soprattutto paesi avanzati).

La FAO, carica della responsabilità di informare il mondo sullo stato dell'insicurezza alimentare attraverso la pubblicazione del rapporto annuale *SOFI*, si è trovata nella difficile situazione di dover fornire comunque un quadro della situazione mentre non era chiaro a nessuno cosa esattamente stesse succedendo (6).

Non è da escludere anche che il clamore stesso suscitato dai primi commenti e dalle prime analisi abbia contribuito a condizionare le reazioni sia sul piano delle scelte politiche sia su quello della ricerca. Il tutto, da un lato, ha reso più difficile distinguere i nessi di causa ed effetto tra andamento dei mercati e azioni politiche e, dall'altro, ha reso evidente come ancora molto ci sia da studiare per comprendere appieno l'intricato rapporto che esiste tra politica, economia e diritti umani (7).

La domanda fondamentale, sulla quale questo scritto vorrebbe suscitare una riflessione, è la seguente: quanto l'essere arrivati a pensare di dover affrontare u-

(6) È significativo che ben tre edizioni del *SOFI*, nel 2008, 2009 e 2010, siano state dedicate al problema della volatilità dei prezzi e all'impatto della crisi economico-finanziaria.

(7) Resta difficile capire, ad esempio, quanto la restrizione delle esportazioni di riso dall'India nell'estate del 2007 (nei fatti più paventata che effettivamente messa in atto) sia stata causa e quanto invece effetto dell'aumento dei prezzi del riso sul mercato mondiale (Wright, 2008). Tra le cause della difficoltà nel rendere ragione dei meccanismi di formazione del prezzo sui mercati delle *commodities* va anche ricordata la relativamente scarsa comprensione dei modelli di equilibrio dinamico dei mercati in presenza di scorte. Solo la corretta considerazione del ruolo che svolgono le scorte nel determinare la dinamica dei prezzi permette di comprendere come mai le quotazioni sui mercati all'esportazione siano cresciute in maniera così repentina e in così poco tempo nonostante la produzione di cereali nel biennio 2007-2008 sia stata in linea, se non addirittura superiore, alla media degli anni immediatamente precedenti, e in assenza di un incremento improvviso della domanda. Per una disamina attenta di questi aspetti, si rimanda a Wright (2011) e alla letteratura lì citata.

na «crisi», in un ambito così importante per la convivenza sociale quanto quello della garanzia dell'accesso sufficiente al cibo, è il segno che c'è qualcosa di fondamentalmente errato nella concezione stessa del sistema economico basato sull'espansione del concetto di mercato a tutti gli ambiti delle relazioni sociali? Forse la difficoltà che la comunità internazionale sta incontrando nel «rendere ragione» della crisi economica globale, di cui quella alimentare è stata uno dei prodromi, e di cui resta uno dei sintomi più preoccupanti, è un segnale forte del fatto che un profondo ripensamento della teoria stessa che pretende di spiegare il funzionamento dell'economia e il modo in cui essa risponde alla soddisfazione delle esigenze umane sia ormai inderogabile.

Gli aspetti salienti della «crisi» e i principali tentativi di interpretazione. – Come già brevemente accennato nel paragrafo precedente, il mercato mondiale del cibo, almeno a partire dalla seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso, aveva attraversato una rassicurante fase di tranquillità. Ciò era servito a rinforzare la posizione di quanti avevano puntato sulla globalizzazione e sulla liberalizzazione degli scambi commerciali come a uno dei motori fondamentali dello sviluppo mondiale.

Tra gli effetti di questo lungo periodo di relativa calma va annoverato anche un certo allentamento della tensione rispetto al monitoraggio del «mercato globale» del cibo. Il dibattito sull'insicurezza alimentare ha portato la FAO stessa, che fin dalla sua istituzione ha avuto tra gli obiettivi quello di monitorare lo stato dell'offerta di prodotti agricoli (ad esempio attraverso indicatori quali la disponibilità netta, a livello nazionale, di calorie per l'alimentazione umana – *Dietary Energy Supply* – oppure i valori stimati del rapporto tra scorte e consumo – *Stock-to-Utilization Ratios*) per i principali prodotti alimentari sui mercati mondiali, gradualmente ad abbandonare l'enfasi su questi indicatori, forse considerandoli ormai «obsoleti», e concentrandosi su misure della disuguaglianza nell'accesso al cibo all'interno dei paesi. Il problema dell'insicurezza alimentare veniva sempre più visto come un problema di cattiva distribuzione, piuttosto che di scarsità di alimenti. Si può allora comprendere più facilmente come l'improvviso aumento del livello dei prezzi agricoli tra il 2007 e il 2008 abbia colto molti di sorpresa e come, nel tentativo di capire ciò che di diverso stava avvenendo rispetto ai decenni precedenti di relativa tranquillità, gli analisti si siano comprensibilmente concentrati sugli aspetti che potevano rappresentare elementi di novità degli ultimi anni. È così che tre fenomeni sopra gli altri sono emersi come degni di attenzione nel cercare di spiegare il fenomeno: la «speculazione», l'aumento della produzione di biocarburanti, e il ruolo delle politiche nazionali.

Il ruolo della speculazione. – Che l'aumento improvviso dei prezzi dei prodotti agricoli fosse dovuto all'azione di «speculatori» senza scrupoli è stata forse

la prima spiegazione a prendere piede su vasta scala, arrivando peraltro a essere sostenuta anche in sedi in qualche maniera inaspettate (http://press.catholica.va/news_services/bulletin/news/24668.php). L'attenzione verso il possibile ruolo di meccanismi speculativi sul mercato delle merci agricole nel condizionare la formazione dei prezzi è stata certamente influenzata dall'osservazione che, in anni recenti, l'interesse degli operatori finanziari verso quel mercato era aumentato considerevolmente. Fu così che quella che fino a solo poco tempo prima era stata celebrata come una delle innovazioni più rilevanti degli ultimi anni ⁽⁸⁾ – ossia la possibilità di sottoscrivere contratti finanziari su titoli derivati legati allo scambio di merci – diventò, a giudicare da quanto espresso da molti opinionisti, l'«origine di ogni male». L'incremento di scambi di contratti *futures* e di opzioni sul prezzo delle merci (attività che esistevano da tempo per le principali *commodities* come grano, mais o semi di soia, e che ancora oggi costituiscono uno dei pochi strumenti a disposizione degli operatori commerciali per la gestione del rischio di prezzo) è stato considerato per qualche tempo uno, se non il principale, dei fattori scatenanti l'aumento del prezzo delle merci stesse.

Lo spunto di riflessione partiva dall'osservazione che, negli anni più recenti, il *volume* degli scambi di *prodotti finanziari derivati* basati sul prezzo delle merci agricole era aumentato a dismisura. Sebbene ci fossero vari motivi che giustificassero un aumento del volume degli scambi di derivati sui prodotti agricoli ⁽⁹⁾, ciò su cui si è concentrata l'attenzione dei sostenitori della tesi anti-speculazione è stata la considerazione che a comprare e vendere questi titoli non erano più solo gli operatori commerciali, ossia coloro i quali avevano un interesse economico legato al prezzo della merce sottostante (come ad esempio produttori o trasformatori di grano, mais e semi oleaginosi), ma anche operatori finanziari, come banche, fondi assicurativi e pensionistici o fondi comuni di investimento, che si rivolgevano al mercato dei derivati sulle *commodities* nel tentativo di diversificare il proprio portafoglio titoli.

Senza veramente riuscire a dimostrare un preciso nesso di causa ed effetto, numerosi analisti hanno messo in luce, se non altro, la concomitanza temporale tra l'aumento dei volumi di speculazione finanziaria sui titoli derivati e l'aumento del livello dei prezzi delle merci (o almeno delle loro quotazioni sui mercati internazionali). La suggestione era che, in qualche modo, l'azione degli speculatori finanziari sui mercati dei titoli derivati potesse avere effetti sul prezzo del bene sottostante. Tuttavia, non ci vuole molto per sospettare che in tale proposta analitica c'è un errore metodologico: basta osservare che i volumi di investi-

(8) Dimenticando, peraltro, che si tratta invece di una delle acquisizioni più antiche della pratica del mercantilismo, risalente addirittura al medioevo (Bernstein, 1998).

(9) Il volume degli scambi di titoli derivati sulle merci agricole è aumentato sia perché con lo sviluppo dell'industria dei biocarburanti è aumentato il numero di operatori commerciali, sia a seguito di una maggiore incertezza attorno alle vicende di tali mercati. Ciò che preme qui sottolineare è che l'aumento del volume degli scambi di titoli derivati è, in sé, una conseguenza, non una causa, della maggiore volatilità dei prezzi.

mento sui derivati basati sulle *commodities* agricole ed energetiche non sono diminuiti quando i prezzi, nel 2009, sono diminuiti altrettanto rapidamente di quanto fossero aumentati ⁽¹⁰⁾. Effettivamente, per usare una metafora, sostenere che lo scambio di titoli derivati possa influenzare il prezzo del sottostante è come dire che, semplicemente scommettendo sull'esito possibile di un certo fenomeno, lo si possa condizionare. In questo caso, trattandosi dei mercati globali delle merci agricole, è molto difficile che speculatori finanziari senza un effettivo interesse sulla merce sottostante (cioè senza comprare e vendere la merce) possano alterare il prezzo di quest'ultimo. Mentre esiste certamente la possibilità che, in assenza di meccanismi di controllo efficaci, si possano guadagnare molti soldi con la scommessa sul prezzo delle merci agricole ⁽¹¹⁾ godendo di informazioni privilegiate, è impossibile che il prezzo che si forma sul mercato *spot* risulti più alto di quello che si sarebbe avuto in assenza della «speculazione» sul prezzo, a meno che lo stesso non decida di acquistare effettivamente ingenti quantità di merce.

Anche se non dopo che più di qualche attenzione era stata rivolta alla possibilità di sfruttare lo stesso «fantomatico» meccanismo di condizionamento dei prezzi delle merci attraverso acquisti e vendite solo «virtuali» ⁽¹²⁾, sembra ora esserci una certa convergenza verso la posizione che vede la speculazione finanziaria e la sua concomitanza con periodi di elevata volatilità dei prezzi correttamente inquadrare rispettivamente come *conseguenza* e *sintomo*, più che *causa* delle tensioni sui mercati delle merci.

In mercati in cui l'informazione circola male, e in cui aumenta l'incertezza, è chiaro che le scelte degli operatori commerciali siano meno prevedibili e le conseguenze – in termini di prezzo – più volatili. L'uso di derivati per cercare di trasferire ad altri il rischio di prezzo è uno degli strumenti a disposizione degli operatori commerciali, ed esistono certamente fondati motivi per temere che, se non opportunamente controllati, tali scambi di derivati possano nascondere operazioni fraudolente. Ma tra questa osservazione e il sostenere che, seppure fraudolente, queste azioni possano alterare il corso delle quotazioni delle merci stesse, c'è un errore concettuale notevole.

(10) Per una dimostrazione di quanto confuso fosse ancora il dibattito, si veda il *reportage* trasmesso da «Al Jazeera» il 3 settembre 2012 (<http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2012/09/20129372724728397.html>).

(11) Un riferimento utile (e divertente) per i non addetti ai lavori potrebbe essere la visione del film *Una poltrona per due*, diretto da John Landis nel 1983, in cui si descrive accuratamente come, barando e approfittando di informazioni che dovrebbero essere tenute riservate, si possa «speculare» sui derivati sul succo d'arancia, moltiplicando i volumi di vendita di tali titoli, e senza per questo condizionare il prezzo del bene sottostante.

(12) Si veda von Braun e Torero (2009). L'idea che un qualche gruppo di esperti potesse essere in grado di controllare il prezzo delle *commodities* agricole, attraverso un meccanismo di operazioni virtuali di mercato, sembra essere stata abbandonata dopo una considerazione attenta degli enormi rischi finanziari a cui avrebbe esposto i responsabili della gestione di un tale fondo, potendo, esso sì, essere esposto a rilevanti attacchi speculativi.

I biocarburanti. – Esclusa la possibilità di un nesso causale rilevante nella direzione che va dall'aumento del volume della speculazione sui mercati dei titoli derivati all'aumento dei prezzi, l'attenzione si è spostata verso l'analisi delle dinamiche dei cosiddetti fondamentali, ossia di domanda e offerta dei prodotti agricoli.

La prima ondata di commenti richiamava esplicitamente problemi di scarsità di malthusiana memoria. La «crisi» alimentare fu ricondotta da alcuni al problema della scarsità relativa di alimenti, in quanto la produzione non riusciva a tenere il passo dell'aumento di domanda associato, da un lato, alla crescita demografica e, dall'altro, ai cambiamenti nei regimi alimentari che si erano accompagnati allo sviluppo economico di parti consistenti del pianeta (Cina, India e America Latina), in cui i consumi di carne e di prodotti trasformati andavano sostituendo quello dei cereali. Tanto la crescita demografica quanto il cambiamento dei regimi alimentari, però, sono fenomeni che si svolgono su tempi relativamente lunghi, e non possono essere la causa di «crisi» improvvise.

A dire il vero, e con il senno di poi, è stato facile riconoscere che era già qualche anno che il prezzo mondiale del mais sembrava avere invertito una tendenza di fondo che durava da più di un secolo⁽¹³⁾. Indubbiamente, la nascente industria dei biocarburanti ha avuto un ruolo nel determinare aspettative di incremento di domanda e dei prezzi che spingevano i coltivatori di mais ad aumentare le superfici a scapito di quelle destinate a grano e a soia. A catena, quindi, anche il prezzo di questi ultimi è aumentato, con i primi riflessi sui prezzi del cibo in tutto il mondo. Tuttavia, il principale effetto della comparsa della domanda di biocarburanti, svoltosi nell'arco di più di qualche anno, è stato probabilmente quello di drenare le scorte di mais, soprattutto negli Stati Uniti, permettendo di far fronte alla crescente domanda senza che per questo ci fosse un drammatico aumento del prezzo (simile a quello che invece si osservava per il greggio) fino a quando però, nel 2007, evidentemente le scorte si sono esaurite e si è avuta la «crisi» del prezzo anche in presenza di una offerta «normale».

Da questa interpretazione derivano due possibili importanti considerazioni. Prima di tutto, grazie al legame diretto ormai riconosciuto tra produzione di energia e disponibilità di alimenti, determinato dalla possibilità di trasformazione dei prodotti agricoli in carburanti, è evidente che le vicende del mercato del petrolio e quelle del mercato del cibo non potranno mai più essere considerate indipendentemente le une dalle altre. Per poterlo fare, tuttavia, è necessario che la professione degli analisti economici si doti di un armamentario analitico più sofisticato di quello prevalentemente usato finora. Non è opportuno entrare in questa sede negli aspetti più propriamente tecnici dell'analisi, ma è importante

(13) Per lungo tempo, infatti, e grazie soprattutto agli incredibili successi della selezione genetica e della ricerca agronomica agli inizi della seconda metà del Novecento, le rese per ettaro del mais e di altri cereali erano cresciute in proporzione molto maggiore di quanto non fosse cresciuta la domanda di beni alimentari di base. Di conseguenza, almeno a partire dagli anni Settanta, gli indici dei prezzi reali degli alimenti erano stati in costante discesa.

sottolineare come talvolta l'esigenza di «semplificare» le questioni per renderle maneggevoli da un punto di vista analitico abbia purtroppo portato a sviluppare e applicare modelli di analisi inadeguati, i cui risultati hanno contribuito ad alimentare possibili confusioni (14). È risultato evidente come sia necessario che i modelli di analisi degli equilibri di mercato siano formulati in modo da poter rappresentare decisioni che vengono svolte nel tempo, e in cui la «dinamica» dei fenomeni sia resa esplicita, ponendo la dovuta attenzione agli aspetti di «non linearità» e ai fenomeni di «irreversibilità» che caratterizzano alcuni dei meccanismi e delle decisioni fondamentali.

Le reazioni dei paesi e le conseguenze in termini di sicurezza alimentare. – La crisi del prezzo degli alimenti non è stata ovviamente solo un'occasione per gli economisti di confrontarsi su teorie e modelli di analisi alternativi. Altri elementi dell'ampio dibattito che si è generato hanno riguardato gli effetti che la crisi potesse stare provocando e cosa fare per porvi rimedio. Particolarmente rilevante, a nostro avviso, è stata la evidenziazione della fragilità del sistema di accordi sul commercio internazionale e, più in generale, delle istituzioni cui è affidato il compito di «governare» la globalizzazione dell'economia.

Abbiamo già avuto modo di evidenziare come, già ai primi segni di una crisi dei prezzi internazionali delle merci agricole, non si siano fatte attendere reazioni da parte dei governi. La versione più semplicistica della teoria economica prevalente sostiene che, in presenza di liberi scambi, i paesi tipicamente produttori delle merci i cui prezzi aumentano beneficerebbero dall'aumento dei prezzi lasciando via libera all'aumento delle esportazioni, così contribuendo a limitare il possibile ulteriore aumento dei prezzi, in un meccanismo automatico di perequazione del prezzo in tutto il mondo. Alla luce di quanto è successo nel 2007-2008, è diventato chiaro che tali meccanismi sono da dare tutt'altro che per scontati.

I governi dei paesi con potenziale eccesso di produzione, e che avrebbero potuto incrementare le esportazioni, hanno dovuto considerare che ciò sarebbe stato percepito come una minaccia per la sicurezza alimentare interna. Limitare

(14) Per capire il tipo di problemi cui si fa riferimento, si pensi a due casi che pure sono ricorsi frequentemente in questi anni. Il primo è quello dell'uso di modelli di formazione dei prezzi basati sul confronto tra domanda e offerta, in cui però si trascura di considerare le conseguenze della possibilità di stoccare le merci; il secondo è relativo all'applicazione dei metodi econometrici rivolti a evidenziare la cosiddetta «causalità» di Granger. Nel primo caso, ci si è trovati di fronte all'impossibilità di spiegare un innalzamento improvviso del prezzo senza far ricorso all'assunzione che ci dovesse essere stato necessariamente un corrispondente altrettanto improvviso sbalzo nella domanda e/o nell'offerta correnti. Nel secondo caso, si è stati indotti nell'errore di pensare che lo scambio dei titoli derivati potesse, in sé, influenzare le quotazioni sul mercato *spot*, solo perché le variazioni nei prezzi dei *futures* tendono ad anticipare quelle sui mercati *spot*. In realtà, ciò è dovuto al fatto che tanto i valori dei prezzi dei titoli derivati quanto quelli delle merci sottostanti possono riflettere variazioni nelle aspettative degli operatori, a seguito della diffusione di informazioni sulle prospettive di produzione e offerta future, con la differenza che però i mercati dei derivati possono reagire in maniera più rapida.

il diritto a esportare prodotti agricoli alimentari è stato visto allora in alcuni casi come il modo migliore per «calmierare» il prezzo del pane e del riso sui mercati interni, lanciando un messaggio politico per prevenire disordini o semplicemente per mantenere consenso.

L'altro lato della medaglia è stato quello dei paesi che, in condizioni di deficit strutturale nella disponibilità di derrate alimentari, contavano tradizionalmente sulle importazioni per soddisfare il consumo nazionale di cibo. Per tali paesi l'andamento dei prezzi sul mercato mondiale lanciava un segnale inquietante, tanto da scatenare una vera e propria corsa a cercare di accaparrarsi sufficienti riserve alimentari il prima possibile. Questa catena di eventi ha certamente contribuito a determinare altre tensioni su mercati che diventavano via via più «sottili». Mentre alcuni dei paesi importatori di cibo potevano far fronte all'aumento della spesa in importazioni alimentari grazie agli introiti delle esportazioni petrolifere, per altri paesi, in particolare dell'Africa subsahariana, l'impatto è stato certamente tragico, sfociando, come nei paesi del Corno d'Africa, in vere e proprie crisi umanitarie.

Riflessioni conclusive. – La comunità internazionale si trova oggi di fronte al problema epocale di dover trovare il modo di garantire la produzione di cibo di sufficiente qualità, al più basso costo sociale, energetico e ambientale possibile, senza per questo dover sacrificare la sovranità e il diritto all'autodeterminazione di tutti i popoli del mondo alle fredde «leggi» del mercato.

La disamina delle vicende della crisi alimentare del biennio 2007-2008 ha messo infatti in evidenza vari aspetti su cui vale la pena porre l'attenzione nel concludere questo lavoro: *a)* è emerso chiaramente un legame stretto tra agricoltura ed energia che difficilmente potrà essere trascurato d'ora in avanti. Per troppo tempo, forse, i mercati delle merci agricole e di quelle energetiche (petrolio e gas) sono stati considerati legati tra di loro solo indirettamente (o in quanto l'agricoltura è un settore che consuma prodotti energetici, oppure, più recentemente, perché gli speculatori finanziari possono trasferire i propri investimenti dall'uno all'altro dei due mercati). La considerazione che l'agricoltura non è altro che una forma di immagazzinamento dell'energia solare rende invece chiaro quanto i due settori siano già naturalmente intimamente legati, e che quindi qualsiasi discorso sulla produzione e utilizzazione di cibo non possa più essere condotto efficacemente senza considerare allo stesso tempo le questioni legate alla produzione e al consumo di energia; *b)* il modello di sviluppo basato sullo sfruttamento dei vantaggi comparati nella produzione e scambio di merci sembra dover essere messo fortemente in discussione alla luce delle tensioni che sono emerse ancora una volta, in un momento di «crisi dei mercati», tra sovranità nazionale e garanzia dei diritti umani universali; *c)* l'idea del «mercato unico globale» come soluzione «tecnica» a tutti i problemi di garanzia di benessere materiale mostra i suoi limiti tanto teorici quanto pratici, in assenza di una qualche forma di «politica globale per lo sviluppo». Si noti che, alla luce degli eventi successivi, la crisi

del mercato del cibo del 2007-2008 rappresenta solo una – e forse nemmeno la più grave – delle conseguenze di assenza di una tale azione politica coordinata a livello sovranazionale. Le vicende dei mercati finanziari (altrettanto globalizzati e altrettanto liberi da adeguati meccanismi di controllo politico) si sono infatti rivelate di gran lunga potenzialmente più devastanti di quanto possa essere attribuite alle dinamiche dei prezzi delle *commodities* agricole.

Ognuno di questi aspetti presenta delle sfide notevoli, ed è il caso di chiedersi come fare per mettersi in condizioni di affrontarle. Un buon punto di partenza sarebbe già quello di non ripetere gli errori del passato, e le responsabilità degli economisti, in quest'ambito, mi pare di poter dire, sono notevoli. Già negli anni Settanta, infatti, si era assistito a una crisi dei prezzi dei prodotti agricoli insediata, allora come oggi, in una più ampia crisi economica. Tra le risposte date allora, oltre a un meritorio rilancio della ricerca pubblica e della diffusione delle innovazioni soprattutto in agricoltura, ci fu anche quella di «rifondare» la teoria macroeconomica. Anche a rischio di essere provocatorio, vorrei proporre che paradossalmente, nella revisione della teoria economica prevalente condotta a partire dalla metà degli anni Settanta, si finì per scartare ciò che di buono c'era nella elaborazione teorica del tempo (la politica keynesiana) mantenendo invece il riferimento a proposizioni teoriche (quella sulla «efficienza» degli equilibri di mercato concorrenziale) la cui fallacia sembra eludere ancora oggi la considerazione di gran parte della professione degli economisti.

Ciò che è sfuggito a tanti, e purtroppo soprattutto agli «addetti ai lavori», è che forse è l'idea stessa di mercato come istituzione cui lasciare il compito della determinazione del «valore» a dover essere messa in discussione, insieme con la teoria economica «neoclassica» che la ispira. Non arrivando mai a mettere veramente in discussione la correttezza di quella proposizione di efficienza del mercato, si sono affermate due visioni della politica economica che hanno fortemente influenzato anche le politiche per lo sviluppo nei decenni a seguire. Le due posizioni, spesso considerate come ideologicamente opposte, in realtà non sono molto dissimili in termini dei prevedibili effetti sulla distribuzione dei redditi e del benessere materiale e, in ultima analisi, di sviluppo. Mentre i «liberisti» rilevavano il potenziale effetto distorsivo dell'intervento pubblico sugli equilibri di mercato, i sostenitori delle teorie sui «fallimenti» del mercato ritenevano che l'azione dei governi si potesse limitare a creare e mantenere le condizioni necessarie a garantire il buon funzionamento dei mercati, incluso un sufficiente grado di concorrenza.

Nel biennio 2007-2008, in particolare, è emerso con chiarezza, invece, che l'assenza di una politica globale (assenza implicita nell'idea che bastasse fare affidamento su di un «libero mercato globale» degli alimenti) non è più condizione sostenibile. Alla prova dei fatti, le tensioni che si sono manifestate nei luoghi in cui si giocano gli interessi dei «mercanti di grano» (ma non necessariamente quelli dei consumatori) hanno messo in seria crisi le istituzioni demandate alla garanzia del libero commercio, con il risultato che, in varie parti del mondo, ab-

biamo assistito a una vera e propria «lotta tra poveri» in cui i governi delle nuove grandi economie emergenti hanno garantito la sicurezza dei propri approvvigionamenti alimentari, ma ciò è probabilmente avvenuto a scapito dei consumatori nei paesi in maggiore ritardo di sviluppo, soprattutto in Africa.

Per evitare che in futuro simili tensioni possano provocare conseguenze anche più gravi di quelle a cui stiamo assistendo, è necessario un profondo ripensamento, anche teorico, del rapporto che esiste tra politica ed economia. Un possibile punto di partenza potrebbe essere il riconoscimento che il diritto a un'alimentazione adeguata appartiene a ogni essere umano a prescindere dalla sua nazionalità, dal suo censo, e perfino dalla quantità di risorse che ad esso è dato di controllare in un determinato momento storico. Questo comporterebbe che, almeno in parte, il «cibo» debba essere trattato non come semplice «merce di scambio» ma come elemento fondamentale della «sicurezza alimentare» di ogni paese e di ogni individuo. È evidente che – non importa quanti meccanismi correttivi si possano attuare – il «mercato» escluderà sempre chi, per vari motivi, si trova in condizione di non poter offrire abbastanza «merci» di scambio, e quindi non potrà mai garantire il rispetto universale di tale diritto.

Se si accetta la visione per cui ogni essere umano ha diritto al cibo sufficiente a non mettere a rischio la propria salute, sembra giunto il momento di mettere veramente in discussione la visione antropologica che ha ispirato lo sviluppo della teoria economica durante tutto il secolo scorso. Particolarmente proficuo, da questo punto di vista, appare lo spunto dato dalla distinzione tra «realtà materiale e realtà non materiale» proposta da M. Fagioli (1975) come chiave di lettura di ciò che determina il vero benessere umano, e che si articola nella differenziazione tra «bisogni ed esigenze» umane. Secondo tale chiave interpretativa, il «mercato» inteso come luogo dove operare «scambi» di cose materiali ha una funzione molto limitata nella promozione dello sviluppo umano, che invece dipende fondamentalmente dalla possibilità che gli esseri umani soddisfino le proprie esigenze, legate al rispetto dei propri diritti e alla libertà nell'espressione della propria creatività.

Più che della libera circolazione delle merci, ciò che andrebbe promosso è il valore della libera circolazione delle idee e delle conoscenze. Quando e se si arriverà a permettere la piena espressione della creatività umana, anche ad esempio nel campo della ricerca agricola e ambientale, si riuscirà a superare i limiti – solo apparenti – della finitezza delle risorse naturali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BERNSTEIN P.L., *Against the Gods. The Remarkable Story of Risk*, New York, Wiley, 1998.
- BOBENRIETH H[OCHFÄRBER] E.S. e B.D. WRIGHT, *The Food Price Crisis of 2007/2008: Evidence and Implications*, [FAO], 2009 (http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/meetings/joint_igg_grains/Panel_Discussion_paper_2_English_only.pdf).

- VON BRAUN J. e M. TORERO, *Physical and Virtual Global Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure*, 2009 (<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp004.pdf>).
- FAGIOLI M., *Teoria della nascita e castrazione umana*, Roma, Nuove Edizioni Romane, 1975.
- FAO, *The State of Food Insecurity in the World. Economic Crises. Impact and Lessons Learned*, Roma, FAO, 2009 (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876e/i0876e.pdf>).
- FAO, *The State of Food Insecurity in the World. Addressing Food Insecurity in Protracted Crises*, Roma, FAO, 2010 (<http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>).
- FAO, *The State of Food Insecurity in the World. How does International Price Volatility affect Domestic Economies and Food Security?*, Roma, FAO, 2011 (<http://www.fao.org/docrep/014/i2330e/i2330e.pdf>).
- FAO, *The State of Food Insecurity in the World. Economic Growth is Necessary but not Sufficient to accelerate Reduction of Hunger and Malnutrition*, Roma, 2012 (<http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf>).
- WRIGHT B.D., *Speculators, Storage, and the Price of Rice*, in «Agricultural and Resources Economics Update», 2008, 12, 2, pp. 7-10 (http://giannini.ucop.edu/media/are-update/files/articles/v12n2_4.pdf).
- WRIGHT B.D., *The Economics of Grain Price Volatility*, in «Applied Economic Perspectives and Policy», 2011, 33, 1, pp. 32-58.

FOOD SECURITY BETWEEN MARKETS AND PUBLIC ACTION. – After a synthetic recollection of the *sequence of events* that impacted on the world food market starting in 2007, the paper highlights the *main elements of the debate* that ensued on causes and consequences of the food price crisis on food security. The attempt is to draw *possible lessons* for the future with respect to the research in the field of development economics, to improve on public actions aimed at fighting hunger and, more generally, to promote a model of fully development that is fully *humane*.

Roma, FAO, ESS-Economic, Statistical and Social Department

carlo.cafiero@fao.org