

**Il diritto all'alimentazione e la sicurezza alimentare nella legislazione
delle Nazioni Unite**

Maria Letizia Perugini

2011

INDICE

1. Il diritto all'alimentazione.....	pag. 2
2. La base giuridica del diritto all'alimentazione.....	pag. 4
3. Un altro concetto importante: la sicurezza alimentare.....	pag.10
4. La progressiva definizione del diritto.....	pag.13
5. Gli strumenti per implementare il diritto all'alimentazione.....	pag.18
5.1 La procedura speciale.....	pag.17
5.2 Il codice di condotta: le Linee Guida del 2004.....	pag.19
6. La crisi del 2008. Un rinnovato impegno e un nuovo strumento: il CFS.....	pag.26
6.1 La riforma del CFS.....	pag.27
7. Il ruolo delle ONG.....	pag.30
8. Il Magistero della Chiesa e il diritto all'alimentazione.....	pag.32

1. IL DIRITTO ALL'ALIMENTAZIONE

Affermare l'esistenza di un diritto al cibo e all'alimentazione, non è qualcosa di scontato. Per quanto infatti esso appartenga ai diritti umani fondamentali affermati nella Dichiarazione del 1948, la storia della sua effettiva accettazione e l'inizio della sua implementazione è lunga e ancora in divenire.

Questo perché in effetti, il diritto al cibo, per quanto poco problematico e quasi scontato in linea teorica, nella realtà è un concetto molto complesso e ampio. Esso ha una serie di implicazioni che non si limitano al mero aspetto "nutrizionale" ma che coinvolgono elementi di politica, di economia, di cultura, di ambiente e di rapporti sociali che rendono la sua realizzazione particolarmente laboriosa.

Asserire l'esistenza di un diritto al cibo, infatti, non significa solo sostenere la necessità di fornire una razione minima di elementi nutritivi a chi ha fame, significa piuttosto fare sì che si crei un ambiente favorevole alla produzione, l'acquisto e l'accesso al cibo per ogni persona. Non significa diritto ad essere nutriti ma diritto a nutrirsi in dignità.

Gli individui devono essere messi nelle condizioni di soddisfare i propri bisogni, con le proprie forze, usando le proprie risorse. In questo senso allora ci si dovrà preoccupare della disponibilità di alcuni elementi fondamentali per la produzione del cibo come acqua, terre e sementi; ma anche delle infrastrutture necessarie a far fruttare i terreni o a raggiungere i luoghi in cui il cibo può essere acquistato; o ancora della gestione dei mercati, a livello macro economico.

Se la storia della sua affermazione e implementazione è lunga e complessa, allo stesso modo però ricopre un ruolo fondamentale nel panorama della protezione di tutti i diritti umani. Il diritto all'alimentazione infatti non è un diritto isolato, ma costituisce parte e complemento di altri diritti che trovano attuazione anche attraverso l'esercizio di questo. Il cibo infatti rappresenta uno degli elementi fondamentali per la sopravvivenza umana, se esso non viene garantito è la stessa vita dell'individuo che viene messa in pericolo: la negazione del diritto al cibo rappresenta così negazione del diritto stesso alla vita.

Per quanto allora possa apparire difficile fare una classificazione dei diritti umani, in base al peso di ognuno nella vita degli individui, il diritto al cibo viene comunque individuato come una *conditio sine qua non* alla base del godimento degli altri diritti:

“no right has meaning or value once starvation strikes. It is an ultimate deprivation of rights, for without food, life ends, and rights are of value only for the living...moreover, without adequate nutrition, the value of the rights is greatly diminished...malnutrition curtails growth, constrains mental and physical development, and limits the possibilities of action¹”.

Per capire il reale contenuto del diritto all'alimentazione così come viene inteso oggi, occorre innanzi tutto seguire la storia della sua progressiva affermazione nel sistema legislativo delle Nazioni Unite. In questo percorso infatti risulterà chiara la strada fatta dalla comunità internazionale per dotarsi degli strumenti oggi a disposizione per la lotta contro la fame. Sarà chiara inoltre la stratificazione dei diversi approcci che nel tempo hanno portato ad arricchire il contenuto del diritto all'alimentazione.

¹ Gorovitz *Bigotry, loyalty and malnutrition* in Brown and Shue *Food policy: the responsibility of United States in the life and death choice* 1977

2. LA BASE GIURIDICA DEL DIRITTO ALL'ALIMENTAZIONE

Per quanto i dati forniti dalla FAO ci mostrano che il diritto all'alimentazione è ancora lontano dall'essere realizzato, la comunità internazionale ha iniziato da tempo a elaborare norme che obbligano gli Stati a confrontarsi con tale problema. Esso è strettamente legato al diritto alla vita e alla dignità umana, la sua realizzazione è una tappa fondamentale per il miglioramento della vita di tutte le persone. Avendo la Carta delle Nazioni Unite questi obiettivi, si trova agli articoli 55 e 56 l'obbligo per i membri "to take joint and separate action" per il raggiungimento di alti standard di vita e di benessere per tutti gli esseri viventi:

art. 55

With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:

- 1. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;*
- 2. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and*
- 3. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.*

Art 56

All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.

La definizione dei diritti contenuti nella previsione di questi due articoli della Carta ONU è stata affidata alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, nella quale, come si è detto, il diritto all'alimentazione compare nell'articolo 25, par. 1, nel quale si afferma che "ogni individuo ha il diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione".

In realtà l'art. 25 ha una portata ampia che racchiude più ambiti, come si può notare dal testo:

Articolo 25

- 1. Ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.*

(Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948)

Questa è la prima formulazione, ancora molto elementare, di questo diritto, qui il diritto all'alimentazione viene fatto rientrare in un più ampio concetto di diritto a un livello di vita adeguato, come semplice parte di un elenco di diritti economici e sociali. L'argomento è stato molto dibattuto durante il processo di elaborazione dell'articolo, alcune proposte miravano a dare maggiore autonomia e rilievo al diritto in questione. Nella formulazione finale però si è preferito scegliere una sola previsione che contenesse tutti gli aspetti legati al "livello di vita adeguato".

In realtà un'attenta analisi della versione finale mostra che essa non è deludente, in quanto presuppone che l'alimentazione di cui si parla deve essere adeguata al raggiungimento di un livello di vita dignitoso, in questo modo dunque non viene ridotta solamente alla libertà dalla fame.

Secondo l'articolo 25 quindi la persona avrà diritto ad avere a disposizione una quantità di cibo adeguata al raggiungimento di un livello di vita dignitoso.

L'ulteriore definizione delle previsioni contenute nella dichiarazione del 1948 è affidata ai Patti sui diritti umani i quali hanno a livello di obbligazione internazionale un rilievo maggiore. La dichiarazione infatti al momento della sua adozione non aveva forza di legge, al contrario dei Patti che avrebbero potuto imporre obblighi giuridici agli Stati che li avessero ratificati. Non va comunque sottovalutata la portata della Dichiarazione che ad oggi viene considerata "a binding international law by virtue" sia perché è una

interpretazione autorevole della Carta, sia perché è diventata un punto di riferimento ampiamente citata e riaffermata dalla comunità internazionale nel suo insieme che dai singoli Stati.²

A livello formale comunque ciò che era stato dichiarato nel 1948 è stato reso vincolante per gli Stati con l'elaborazione dei patti sui diritti umani che giungono a compimento nel dicembre nel 1966, quando vengono aperti alle firme.

Il numero di ratifiche necessario all'entrata in vigore dei patti viene raggiunto nel 1976. Il diritto al cibo viene fatto rientrare nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali che rappresenta la base giuridica fondamentale per tutte le successive elaborazioni del concetto.

L'articolo nel quale viene trattato il diritto all'alimentazione è il numero 11:

Articolo 11

- 1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.*
- 2. Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie:*
 - a. per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali;*

² Humphrey, "The Universal Declaration of Human Rights: its history, impact and juridical character", in "Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration, Ramacharan ed. 1979.

b. *per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei paesi importatori quanto dei paesi esportatori di derrate alimentari.*

(Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali, 1966)

Le prime note generali da prendere in considerazione analizzando l'articolo riguardano alcune accortezze formali che nella sostanza hanno significati importanti. Innanzi tutto il diritto ad essere liberi dalla fame viene definito come “fondamentale”, ed è l'unica volta che tale formula viene usata nel testo del Patto, questo aggettivo non viene associato a nessun altro diritto.

In secondo luogo dal testo dell'articolo risulta essenziale il ruolo della “cooperazione internazionale”, esso viene infatti ripetuto due volte nel testo dell'articolo. Fin dalle origini dunque ci si rende conto del ruolo fondamentale della solidarietà tra gli Stati: la collaborazione tra gli Stati è centrale nella realizzazione di questo diritto, in quanto un singolo Stato non può, da solo, risolvere problemi legati alla struttura dei mercati internazionali o ai problemi climatici globali. Ciò non toglie però che il primo responsabile nella protezione, garanzia e realizzazione del diritto al cibo resti lo Stato.

Un altro elemento rilevante è che nei due paragrafi dell'articolo si possono individuare due formulazioni del diritto all'alimentazione che per quanto talvolta siano usate in modo indifferente in realtà rappresentano due concetti diversi: nel primo paragrafo infatti si parla di “diritto a un'alimentazione adeguata”, nel secondo invece si fa riferimento al “diritto di ogni individuo ad essere libero dalla fame”. In realtà la seconda formulazione ha alla base una ragione storicamente determinata, essa appartiene a un momento precedente e venne inserita per riprendere e dare maggior forza legale alla campagna mondiale Freedom from Hunger lanciata nel 1960 dalla FAO.³ La prima formulazione ha un ambito di applicazione e una portata più ampi, e probabilmente è la più corretta da utilizzare. In essa infatti viene esplicitato il concetto dell'*Adequacy* contenuto già nell'art 25 della Dichiarazione del '48.

Si può dire che la prima suggerisce un approccio massimalista nel quale il diritto preso in considerazione non si traduce solo nell'adozione di politiche tese a fornire un quantitativo minimo di nutrizione giornaliera, ma piuttosto la possibilità di avere a disposizione una

³ Moscatelli S. *Alimentazione in Diritto Internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*, a cura di Fabio Marcelli, 2007 Franco Angeli Editore

quantità di cibo che renda possibile una vita normale e attiva. Il concetto di adequacy ha poi ulteriori implicazioni, sviluppate nelle successive interpretazioni dell'articolo, che arrivano a coinvolgere l'adeguatezza del cibo anche a livello culturale.

Prima di analizzare gli ulteriori sviluppi nell'interpretazione di tale articolo è bene però avere un'idea di chi siano effettivamente i destinatari delle norme ivi contenute e quali siano i doveri ai quali sono tenuti. Come detto in precedenza, l'art. 11 individua un ruolo centrale da intestare alla cooperazione internazionale, questo presuppone in ogni caso che i protagonisti della realizzazione del diritto al cibo siano gli Stati che “riconoscono” il diritto e si impegnano “to take appropriate steps to ensure the realization of this right”.

I beneficiari del diritto invece risultano essere le persone, il diritto infatti è formulato come “the right of everyone”.

Individuati i soggetti e i destinatari del diritto in questione, resta da capire la sostanza, quali siano cioè effettivamente i doveri per gli Stati derivanti dall'affermazione del diritto. In linea generale si può dire che il punto maggiormente rilevante è il riconoscimento della necessità di sviluppare a livello nazionale un insieme di norme che riflettano e soddisfino l'obbligo assunto dallo Stato a livello internazionale di promuovere la realizzazione del diritto di ognuno a un cibo adeguato. Come può essere fatto questo? L'articolo individua due livelli di lavoro: il piano nazionale nell'art 11 par 1 (a), e il livello internazionale nell'art 11 par 1 (b).

I tre principali obiettivi individuati nella dimensione nazionale sono il miglioramento nella produzione, nella conservazione e nella distribuzione del cibo.

A completamento della norma, l'articolo fornisce anche alcune indicazioni su come giungere alla realizzazione di tali obiettivi: gli Stati dovranno dare piena applicazione alle conoscenze tecniche e scientifiche, dovranno contribuire alla diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione e sviluppare o riformare i sistemi agrari.

Per quanto riguarda il modo in cui tali obiettivi vadano realizzati l'articolo appare generico, afferma l'obbligo di procedere per gradi (to take step), parlando dunque di una realizzazione progressiva che dovrà attuarsi tenendo conto della lista dei campi di azione enunciata (che in ogni caso non deve essere ritenuta esaustiva). Si può dunque dire che l'art 11 dà delle indicazioni di massima ma che poi ogni Stato dovrà agire a seconda della propria situazione interna contingente.

Per quanto riguarda la seconda parte sugli obblighi a livello internazionale, si è già osservato come la cooperazione internazionale rivesta un ruolo fondamentale. Già nel '66 risultava chiaro come alla base dei problemi legati alla fame non fosse solo una scarsa

produzione di cibo, quanto piuttosto la sua distribuzione, l'articolo infatti insiste sulla necessità per gli Stati di accordarsi affinché sia assicurata una distribuzione del cibo equa a livello globale, con particolare riferimento all'esportazione e importazione di cibo.

I mercati internazionali dunque appaiono già come il principale agone nel quale si deve svolgere la lotta alla fame.

Da notare che nel testo finale dell'articolo è stato inserito il termine "problems" e non "interests" come era stato ipotizzato all'inizio, ciò a sottolineare come l'idea di base che ha ispirato la norma è di tipo sociale e umanitario, con l'intenzione così di eliminare ogni interpretazione economicistica del diritto in questione.

Come si è visto l'articolo 11 del Patto per i diritti economici, sociali e culturali fornisce ulteriori indicazioni rispetto alla formulazione dell'art. 25 della Dichiarazione, esso ha un valore giuridico vincolante e rappresenta dunque un passo decisivo nel cammino verso la piena realizzazione del diritto al cibo.

Come si è già detto esso è stato la base giuridica sulla quale si sono costruite tutte le successive interpretazioni del diritto e le azioni che negli anni sono state messe in campo per la sua implementazione. Esso però è una base appunto, un punto di partenza, soggetto negli anni a nuove interpretazioni, delucidazioni e approfondimenti, con il fine di dare pieno contenuto al diritto.

3. UN ALTRO CONCETTO IMPORTANTE: LA SICUREZZA ALIMENTARE

Prima di seguire gli ulteriori sviluppi della definizione del diritto al cibo è necessario soffermarsi su un altro concetto profondamente legato ad esso: la sicurezza alimentare.

Si tratta di due temi intimamente interconnessi ma non sovrapponibili.

Il concetto di sicurezza alimentare è più recente, esso è stato elaborato e sviluppato a partire dagli anni '70, da quel momento però ha avuto grande fortuna diventando il tema centrale del dibattito internazionale per 20 anni e andando a soppiantare quello del diritto al cibo. Dalla definizione data nel patto del '66 infatti il diritto al cibo è stato quasi dimenticato, per essere poi recuperato dagli studiosi a partire dalla metà degli anni '80, e dalla comunità internazionale nel corso dei '90.

La prima definizione di sicurezza alimentare invece appare nel corso degli anni '70, all'indomani della prima grande crisi alimentare mondiale dal dopoguerra.

Nel 1974 la comunità internazionale si trova impotente ad assistere alla drammatica situazione causata dallo shock petrolifero del 1973.

Il problema della mancanza di cibo viene affrontato nella World Food Conference convocata nel corso dell'annus horribilis e in quell'occasione viene formulato un concetto di sicurezza alimentare basato sulla disponibilità (availability) del cibo. Il focus del dibattito si concentrava sull'aumento della produzione del cibo per far fronte alla crescente domanda che si registrava sui mercati.

La recente crisi alimentare, l'aumento della domanda di cibo e il conseguente aumento dei prezzi aveva convinto la comunità internazionale che ci si stava dirigendo verso l'esaurimento del cibo. Da queste premesse nasceva la dichiarazione finale nella quale si affermava che "every man, women and child has the inalienable right to be free from hunger and malnutrition", vedendo nella fame come emergenza la minaccia più grave. Non veniva usato invece il più ampio e completo concetto di "right to adequate food" che pure era stato da poco formulato dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali.

Questa impostazione basata sul concetto di sicurezza alimentare viene declinata soprattutto a livello nazionale. Così il piano d'azione del Consiglio della FAO adottato nel 1979 (Plan of Action on World Food Security) è indirizzato ai governi nazionali perché implementino strategie nazionali di sicurezza alimentare e aumentino le proprie riserve di cibo.

Nel 1981 si assistette a un'evoluzione importante nel concetto di sicurezza alimentare

grazie al quale si spostava l'attenzione dall'aspetto della disponibilità del cibo a quello dell'accessibilità (accessibility). Importante in questo senso è stato il contributo fornito da Amartya Sen che con l'articolo "Poverty and Famines-An Essay on Entitlement and Deprivation" ha portato tale punto al centro del dibattito internazionale.

Non si trattava più di sicurezza alimentare nazionale ma di una sicurezza alimentare individuale. Sen sostiene infatti che la sicurezza alimentare individuale può essere fortemente limitata nonostante sufficienti forniture di cibo a livello nazionale, e che alcune delle peggiori carestie hanno avuto luogo senza che ci fosse alcun calo significativo nella disponibilità di cibo pro capite.

Accanto al problema della disponibilità di cibo dunque andava preso in considerazione anche quello dell'accessibilità spesso limitata dalla povertà.

Si sposta così l'attenzione della crisi acute di cibo, che coinvolgono gli Stati nazionali per importanza e gravità, al problema della fame cronica, che pur in modo più "discreto" colpiva una percentuale altissima della popolazione mondiale.

Non più allora solo interesse per le politiche nazionali ma attenzione alla dimensione domestica e individuale della sicurezza alimentare. È in questa direzione che nel 1985 viene adottato il documento World Food Security Compact, nel quale si mettono insieme principi generali riguardanti la sicurezza alimentare a livello nazionale e, per la prima volta, anche a livello domestico e individuale. La riflessione sul tema ha inoltre portato a sottolineare l'importanza di non ridurre la sicurezza alimentare al mero aspetto domestico, perché anche in quest'ambito possono sussistere discriminazioni, è il caso delle donne e dei bambini che rappresentano il segmento più debole della popolazione. Per questo è importante mantenere in considerazione anche il livello individuale della sicurezza alimentare.

Questa lunga riflessione è giunta a una definizione condivisa di sicurezza alimentare nel 1996 durante il World Food Summit di Roma. Qui è stata adottata la definizione usata a tutt'oggi:

"Food security, at the individual, household, national, regional and global levels is achieved when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life".

Si vede come in questa definizione siano rientrati tutti gli aspetti sopra analizzati,

l'importanza dell'accesso al cibo, preconditione del quale è la disponibilità dello stesso. I vari livelli a cui la sicurezza alimentare deve essere garantita. E poi tutti gli aspetti riguardanti la nutrizione e la salubrità del cibo.

Questa definizione rientra nell'approccio allo sviluppo basato sui diritti umani che mette al centro della strategia generale il concetto fondamentale di dignità umana.

4. LA PROGRESSIVA DEFINIZIONE DEL DIRITTO

Nel corso degli anni '70, sull'onda della rinnovata attenzione al tema causata dalla crisi vennero realizzati importanti investimenti nella ricerca e nella costruzione di infrastrutture nelle zone rurali, portando a una riduzione delle persone denutrite dal 24 al 19%.

Gli anni '80 però non hanno sostenuto lo stesso sforzo del periodo precedente, gli investimenti nell'agricoltura da parte dei paesi in via di sviluppo è diminuito, i programmi di aggiustamento strutturale imposti loro dalle grandi istituzioni finanziarie mondiali, il cambio di destinazione degli aiuti internazionali dai programmi di lungo periodo alla risposta alle emergenze, hanno provocato il ristagno del settore agricolo.

Nonostante gli impegni del vertice del '74 quindi i risultati non furono soddisfacenti, e passato il momento di più acuta crisi, l'attenzione sul problema della fame si abbassò, facendo tornare il tema in coda a quelli di rilevanza globale.

La comunità internazionale si trovò dunque di nuovo impreparata di fronte alle notizie che emersero dal World Food Summit del 1996, momento di svolta per la concretizzazione del diritto all'alimentazione.

Gli anni novanta sono stati un periodo di grande attività e speranza per la comunità internazionale, tutto appariva possibile, il nuovo millennio sarebbe dovuto iniziare sotto i migliori auspici, con questo scopo vennero organizzati numerosi incontri al vertice sui temi dello sviluppo. Queste attività gettarono le basi per quelli che sarebbero diventati gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Il vertice sul tema della fame nel mondo venne organizzato a Roma, sede delle maggiori agenzie delle Nazioni Unite specializzate nel tema dell'alimentazione, ma la fotografia che ne risultò non diede molte speranze. La situazione che era emersa dai dati forniti dalla FAO era drammatica.

Le strategie messe in campo fino a quel momento erano state fallimentari, il numero degli affamati non era diminuito, era al contrario in continuo aumento.

Il vertice dunque attivò un processo di ridefinizione del modo di affrontare il diritto al cibo che, sviluppandosi su più filoni ha iniziato con il dare contenuti più concreti al concetto.

Così nel Piano d'Azione del vertice, venne inserito l'obiettivo 7.4 completamente dedicato all'art 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

Per la realizzazione dell'obiettivo il piano d'azione si rivolge ai governi perché con la collaborazione delle organizzazioni della società civile compiano tutti gli sforzi per la piena

realizzazione del contenuto dell'art. 11. Si rivolge poi agli altri organismi delle Nazioni Unite perché mettano in campo tutte le azioni possibili per l'implementazione del diritto. Si rinnova inoltre l'invito all'Alto Commissariato per i Diritti Umani perché continui a monitorare l'effettiva realizzazione del diritto all'alimentazione e viene espresso l'invito formale a chiarificare il contenuto dei diritti legati all'articolo 11, affinché una migliore conoscenza e chiarezza sul tema possa facilitare la sua implementazione a livello globale. Accogliendo l'invito del Piano d'Azione, l'Alto Commissariato per i diritti umani affida al Comitato per i diritti economici sociali e culturali⁴ il compito di elaborare un documento di analisi dell'articolo 11 de Patto.

Nel 1999 viene così elaborata l'**Osservazione n°12** interamente dedicata all'analisi e alla chiarificazione del concetto di diritto al cibo.

Il Comitato riconosce come il diritto al cibo sia indissolubilmente legato alla dignità della persona e come la sua realizzazione sia fondamentale per il godimento di tutti gli altri diritti umani. Sottolinea inoltre che esso è **profondamente collegato al concetto di giustizia sociale, e per questo necessita l'adozione di politiche, a livello nazionale e internazionale, rivolte all'eradicazione delle povertà.**

Di nuovo si afferma infatti che il problema della fame non è causato da una mancanza di cibo quanto piuttosto da una "**mancanza di accesso** alla disponibilità di cibo", causata, *inter alia*, dalla povertà di cui è vittima un grande segmento della popolazione mondiale.

Partendo da questa considerazione dunque vengono individuate alcune caratteristiche che il cibo deve avere affinché venga colmato il divario tra gli standard fissati nell'art 11 e la realtà che si riscontra a livello mondiale.

Il cibo deve essere innanzi tutto disponibile e **accessibile** per ogni persona.

Questo significa che tutti gli essere umani devono essere in grado di poter produrre cibo dalle risorse naturali (terra, acqua, sementi..) o nel caso questo non sia possibile (ad esempio per chi abita in città) possano comprarlo e abbiano la possibilità economica e fisica di accedervi.

Dunque il cibo deve essere **economicamente accessibile**, le persone devono poter acquistare cibo, senza dover rinunciare ad altri diritti ugualmente fondamentali (educazione, medicine, affitto..). Deve inoltre essere **fisicamente accessibile**, ad esempio devono esistere le infrastrutture necessarie a raggiungere i mercati nei quali viene venduto, anche per le persone fisicamente vulnerabili (malati, disabili, bambini..).

⁴ Organismo che si occupa del monitoraggio del Patto sui diritti economici, sociali e culturali

Il cibo deve poi essere **sano**, privo di sostanze che possano essere dannose per la salute e **deve poter rispondere ai bisogni alimentari di tutte le persone** (i bambini hanno bisogno di un'alimentazione particolare specialmente durante i primi mesi di vita, così ad esempio come le donne in gravidanza..). Questi elementi rientrano nel concetto di **adeguatezza del cibo**, molto importante in quanto arricchisce i concetti di accessibilità e disponibilità. Non si deve quindi solo fornire un determinato quantitativo di sostanze nutritive, ma tali sostanze devono essere sane e adatte alle caratteristiche di ogni persona. Questo vale anche dal punto di vista culturale. L'alimentazione è spesso legata anche a fattori che vanno al di là del semplice ambito nutrizionale, se si utilizza l'approccio dei diritti umani allora si dovranno prendere in considerazione anche le caratteristiche culturali, religiose e sociali del cibo.

A partire da questa impostazione gli Stati sono tenuti a rispettare tre tipi di obblighi: rispettare, proteggere e implementare il diritto all'alimentazione.

Obbligo di rispettare: è un'obbligazione negativa, significa che gli stati dovranno astenersi da tutte le azioni che possano divenire ostacolo all'esercizio del diritto, si tratta dunque di evitare di compiere azioni contrarie al godimento del diritto.

Alcuni esempi concreti: lo Stato non rispetta il diritto al cibo quando un governo decide arbitrariamente di espellere delle persone dalle loro terre o di spostarle, in particolare quando tali terre sono la fonte principale della loro alimentazione. Oppure quando uno Stato sopprime un aiuto sociale senza essersi assicurato che i gruppi vulnerabili possano provvedere con altri mezzi alla propria alimentazione. Oppure quando un governo introduce scientemente delle sostanze tossiche nella catena alimentare.

Nel caso di un conflitto armato questa obbligo significa che i governi e gli altri gruppi sociali debbano astenersi dal distruggere le risorse produttive o di bloccare, ritardare, deviare l'invio di viveri destinati al soccorso della popolazione civile.

Obbligo di proteggere: significa che lo Stato è tenuto a promulgare leggi che impediscano ai privati o agli organismi di violare il diritto, e allo stesso modo i soggetti che possano vegliare sull'attuazione di tali provvedimenti.

Se uno stato non interviene quando un privato potente sottrae terra a delle persone allora lo stesso Stato si rende colpevole di violazione dell'obbligo di proteggere il diritto all'alimentazione. Allo stesso modo se uno Stato non interviene nel momento in cui una fabbrica inquina la fonte di approvvigionamento idrico di una comunità viola l'obbligo di proteggere. Allo stesso modo lo Stato dovrà intervenire nel caso in cui una persona si

veda rifiutato un impiego a causa del sesso della razza o di altre forme di discriminazione. Sempre a carico dello Stato l'obbligo di produrre leggi che proteggano i consumatori dai prodotti alimentari nocivi.

Obbligo di implementare: significa che lo Stato deve prendere provvedimenti concreti per individuare i gruppi vulnerabili, chi tra la popolazione è soggetto alla violazione del diritto all'alimentazione e mettere in opera politiche indirizzate ad assicurare loro l'accesso ad un'alimentazione adeguata favorendo la loro capacità di provvedere ai propri bisogni alimentari. Questo implica il miglioramento delle prospettive di impiego istituendo programmi di riforma agraria a beneficio di gruppi che non possiedono la terra, oppure ad esempio programmi di distribuzione gratuita di latte nelle scuole per migliorare l'accesso alla nutrizione per i bambini. Non si tratta solo di favorire l'accesso al cibo ma di intervenire concretamente per non far morire di fame persone che non hanno nessuna possibilità di accedere ai mezzi per procurarsi il cibo, lo stato che da solo non può agire in questa direzione dovrà fare appello all'aiuto internazionale⁵.

⁵ "Le droit à l'alimentation précédé de le droit du faible contre la raison du fort" di Jean Ziegler, Sally Anne-Way e Christophe Golay ed. Mille et une nuit 2003

5. GLI STRUMENTI PER IMPLEMENTARE IL DIRITTO AL CIBO

Il rinnovato impegno assunto nel 1996 dagli Stati oltre a tradursi in una migliore definizione del diritto, ha portato la comunità internazionale a dotarsi di **strumenti pratici** utili per la sanzione delle violazioni del diritto e per la sua reale implementazione. È quanto è avvenuto con la creazione della Procedura Speciale e con l'elaborazione delle Linee Guida Volontarie per supportare la progressiva realizzazione del diritto a un cibo adeguato nel contesto della sicurezza alimentare nazionale.

5.1 LA PROCEDURA SPECIALE

Nel 2000 l'allora Commissione per i Diritti Umani (oggi diventato Consiglio per i diritti umani) ha creato la procedura speciale per il diritto all'alimentazione.

Le procedure speciali sono dei meccanismi di monitoraggio e controllo dei diritti dell'uomo che si occupano di ambiti specifici, esse vengono create sia per temi particolari come nel caso in questione, sia per paesi o regioni specifiche nelle quali i diritti umani sono particolarmente minacciati.

In genere l'incarico viene affidato a una persona molto preparata su uno specifico dominio per l'autorità e l'esperienza nella materia di cui si dovrà occupare. Ma è possibile che l'argomento o il paese venga assegnato a un gruppo di persone, a un working group.

Il primo relatore speciale sui diritti al cibo ha terminato il suo mandato nel 2008, l'attuale esperto è Olivier De Schutter.

Il mandato dello Special Rapporteur è molto ampio, il suo compito è quello di promuovere la piena realizzazione del diritto all'alimentazione a livello globale, potendo intervenire sia in campo internazionale che regionale e nazionale. Le sue analisi mirano a individuare i maggiori ostacoli alla piena realizzazione del diritto e a fornire rapporti e raccomandazioni per indicare i possibili steps da seguire.

Il mandato prevede inoltre che lo Special Rapporteur elabori proposte per la realizzazione del primo degli obiettivi del millennio (sradicare la povertà estrema e la fame) e che in tutta la sua analisi mantenga presente la prospettiva di genere.

Il suo lavoro deve essere realizzato in piena collaborazione con gli Stati, le organizzazioni governative e non governative e con il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali.

I metodi per realizzare tale mandato sono i rapporti annuali, le missioni nei paesi e le

comunicazioni.

I rapporti vengono preparati ogni anno per essere sottoposti al Consiglio dei Diritti Umani e all'Assemblea Generale e normalmente vi si analizzano le implicazioni del diritto al cibo su specifiche questioni o gruppi.

Le missioni sul campo invece hanno il fine di controllare lo Stato delle realizzazione del diritto al cibo in uno specifico paese con il fine di elaborare delle raccomandazioni per migliorare la situazione. Durante tali visite lo Special Rapporteur incontra i rappresentanti del governo, le organizzazioni internazionali presenti sul territorio dello Stato, le rappresentanze diplomatiche e i rappresentanti delle organizzazioni non governative.

I risultati delle missioni sul campo vengono poi sottoposti al consiglio dei diritti umani.

Ci sono infine le comunicazioni che vengono inviate ai Governi nel caso in cui lo Special Rapporteur riscontri casi particolarmente gravi di violazione del diritto all'alimentazione.

Gli individui e i gruppi possono inviare delle denunce di casi di violazione del diritti all'alimentazione presso l'ufficio dello special rapporteur, che provvederà ad analizzare il dossier e se lo ritiene opportuno a mettere in campo i propri mezzi (comunicazioni, raccomandazioni, missioni sul campo) per verificare la situazione e agire risolverla.

Questo è quello che fanno spesso le ONG facendo valere la profonda conoscenza del territorio in cui operano, dove maggiormente si riscontrano le violazioni di tale diritto.

5.2 IL CODICE DI CONDOTTA: LE LINEE GUIDA DEL 2004

Un altro strumento elaborato per la progressiva affermazione del diritto all'alimentazione nell'ampio panorama della legislazione delle Nazioni Unite su questo tema sono le Linee Guida Volontarie.

Si tratta di uno strumento di [soft law](#) adottato dal Consiglio della FAO nel novembre del 2004, esso rappresenta una sorta di codice di condotta che fornisce indicazioni molto ampie sulle azioni da mettere in campo per sconfiggere la fame e realizzare il diritto ad un'alimentazione adeguata.

L'idea di un codice di condotta era stata lanciata dalle organizzazioni non governative che avevano partecipato al World Food Summit del 1996, e in effetti il ruolo della società civile nell'adozione delle Linee Guida è stato fondamentale.

Durante la fase preparatoria del vertice del 1996 alcuni Stati dell'America Latina (Cile e Venezuela), avevano sollevato la questione della necessità da parte della FAO di elaborare un nuovo strumento teso a fissare norme sul diritto all'alimentazione sotto forma di un codice di condotta per gli Stati, e su questo venne richiesto il contributo delle ONG.

La bozza del codice di condotta venne elaborato dalle ONG nel corso del vertice parallelo a quello ufficiale che si svolgeva alla FAO, le ONG che hanno guidato questo processo sono state [FIAN](#), WANHR e l'Institut Jacques Maritain.

Le ONG scelsero di elaborare un codice di condotta, e non un vero e proprio trattato, per rendere più facile l'accettazione di questo da parte degli Stati, i quali non avrebbero mai ammesso di firmare un patto vincolante in materia. Questo avrebbe infatti significato dare il via all'elaborazione di patti su altri diritti ad esempio quello alla salute o all'educazione.

Il codice di condotta elaborato dalle ONG divenne la base per i successivi momenti di riflessione su questo progetto.

Nel **2002** si tiene un nuovo **World Food Summit (WFS)** per valutare i risultati ottenuti dopo cinque anni di lavoro. Ancora una volta la situazione che emerge è grave, molti sforzi sono stati fatti ma c'è ancora lavoro da fare se si vuole realmente dimezzare la quantità degli affamati entro il 2015, così come fissato due anni prima dagli obiettivi di sviluppo del millennio.

È in questa occasione che viene rilanciata l'idea del codice di condotta.

I negoziati in seno al WFS portano ad un accordo collettivo sulla necessità di elaborare un

documento di questo tipo sotto l'auspicio della FAO. Nel 2002 al termine del WFS viene così lanciata l'Alleanza Internazionale contro la Fame con la quale i capi di Stato e di governo danno al Consiglio della FAO il compito di nominare i componenti di un working group intergovernativo che in un periodo di due anni elabori delle linee guida.

Le Linee Guida vengono presentate nel 2004 e sono indirizzate a tutti gli Stati della comunità internazionale, anche a coloro che non hanno ratificato gli strumenti internazionali nei quali è previsto il diritto al cibo. Non si tratta di norme che creano nuovi obblighi legali, quanto piuttosto di **una vera e propria guida pratica rivolta agli Stati e a tutti i soggetti impegnati in questo ambito**. Sono 19 indicazioni che contengono raccomandazioni su tutti gli aspetti relativi al diritto al cibo: combinano gli obblighi gravanti sugli Stati alle indicazioni di natura tecnica, fino a trattare i principi generali e a includere considerazioni sui diritti umani per poter fornire un quadro di riferimento completo. Si tratta di uno strumento molto utile sia a livello governativo che per la società civile che può trarne spunti e linee da seguire nella propria azione di sostegno all'affermazione del diritto al cibo.

L'importanza delle linee guida sta anche nel fatto che esse hanno permesso di fare passi avanti fondamentali nell'accettazione del concetto di diritto al cibo. Esse sono basate sulla definizione fornita dall'osservazione n°12 che diventa così base comune accettata dalla comunità di internazionale. Infatti dopo aver ricordato gli strumenti base di diritto internazionale nei quali il diritto al cibo è garantito esse passano alle definizioni di sicurezza alimentare ricordandone i quattro pilastri: disponibilità, stabilità dell'offerta, accesso e utilizzo.

Per passare poi a definire il diritto al cibo e le obbligazioni che gli Stati sono tenuti a rispettare. Forniscono così un sunto di tutti i documenti internazionali elaborati fino a quel momento, dati così per acquisiti, per fare il passo successivo che consiste nella messa in pratica dei concetti generali.

Un'altra novità importante delle Linee Guida è il fatto di prendere in considerazione la dimensione internazionale della problematica, andando oltre il solo rapporto Stato-cittadino, ma individuando anche le responsabilità extraterritoriali che riguardano il commercio internazionale, gli aiuti alimentari o ad esempio lo strumento dell'embargo.

Tutte le Linee Guida sono permeate dall'**approccio basato sui diritti umani**. Questo significa che i principi di questo approccio devono essere incorporati nelle strategie governative e istituzionali di implementazione della sicurezza alimentare: la non discriminazione, la partecipazione, la trasparenza e l'accesso alla giustizia sono i valori

guida su cui costruire le strategie di salvaguardia del diritto al cibo. Tali strategie devono essere inclusive e trasparenti, adottate in modo condiviso e partecipativo. (**Guideline n°3**). Le Linee Guida insistono molto sulla partecipazione di tutti i soggetti potenzialmente coinvolti nell'attuazione del diritto al cibo, nella parte iniziale si sottolinea infatti che per quanto l'implementazione di queste direttive sia responsabilità prima degli Stati, essi devono beneficiare del contributo di tutti i membri della società civile in senso ampio, le ong ma anche il settore privato. La Guideline n° 6 si occupa infatti degli stakeholders, incoraggiando il multistakeholder approach affinché vengano individuati e coinvolti tutti i soggetti del settore privato e della società civile potenzialmente interessati dal tema. (**Guideline n°6**).

Le strategie nazionali devono essere rivolte sia alla politica che all'economia.

La prima *guideline* fa, infatti, riferimento alla democrazia e al buon governo, prerogative necessarie per la creazione di un ambiente pacifico e stabile nel quale le persone e le famiglie possano nutrirsi in libertà e dignità. (**Guideline n°1**).

La seconda prerogativa fondamentale per gli Stati è il perseguimento di uno sviluppo economico su larga scala che funga da supporto alle politiche di sicurezza alimentare. Politiche che devono essere inclusive e non discriminatorie, devono essere rivolte agli strati più poveri della popolazione, indirizzate allo sviluppo agricolo nelle situazioni in cui la povertà è maggiormente rurale, senza però dimenticare il crescente problema della povertà urbana. (**Guideline n°2**).

Sempre dal punto di vista economico, un ambito che deve essere sorvegliato costantemente è quello dei mercati. Gli Stati devono migliorare il funzionamento dei mercati, soprattutto di beni alimentari per promuovere allo stesso tempo la crescita economica e lo sviluppo sostenibile. Si tratta di un elemento particolarmente importante nel clima contemporaneo in cui le fluttuazioni dei prezzi del cibo causano gravissime violazioni del diritto al cibo di milioni di persone.

Secondo la **Guideline n°4** gli Stati possono intervenire in questo ambito con legislazioni e politiche che favoriscano l'accesso non discriminatorio ai mercati e che prevengano le pratiche anti-competitive. O ad esempio favorendo lo sviluppo di mercati su piccola scala, regionali o locali, più accessibili alle persone per ridurre la povertà nelle zone rurali o nelle zone urbane più in difficoltà. Favorendo la nascita di un impegno di tutti coloro che agiscono e "giocano" sui mercati perché vengano responsabilizzati rispetto al raggiungimento della sicurezza alimentare per tutti.

Gli Stati devono inoltre tener conto del possibile mal funzionamento dei mercati, che non

funzionano in maniera perfetta in ogni momento, quindi elaborare meccanismi di protezione sociale per soddisfare i bisogni di base che i mercati non soddisfano sempre.

Un passo pratico importante per la responsabilizzazione dei mercati e dei soggetti che vi operano è la possibilità di introdurre a livello nazionale dei meccanismi di giustiziabilità del diritto al cibo. È quanto invita a fare la **Guideline n°7**. Questo significa introdurre strumenti legislativi che garantiscano il diritto al cibo e per conseguenza la possibilità denunciare le sue violazioni. Corollario di ciò deve essere l'accesso alla giustizia per tutti, soprattutto per la parte più vulnerabile della popolazione, poveri o donne.

La **Guideline n°8** è particolarmente importante e ampia in quanto prende in considerazione l'accesso alle risorse. Come si è detto più volte infatti questo appare essere uno dei maggiori ostacoli al raggiungimento del diritto al cibo, perché le persone possano coltivare cibo infatti è necessario che esse abbiano accesso all'acqua e alla terra; e perché possano acquistarlo, nel caso in cui non abbiano la possibilità di coltivarlo, è necessario che abbiano dei salari adeguati al mantenimento di un livello di vita dignitoso.

Nel testo si legge dunque che gli Stati devono proteggere il diritto di ognuno ad avere accesso a risorse come terra, acqua, risorse ittiche e foreste con un'attenzione particolare a specifici gruppi che hanno un rapporto stretto con le risorse naturali, come i pastori o i popoli indigeni. Particolare attenzione deve essere rivolta poi alla porzione di popolazione più vulnerabile o svantaggiata, si fa riferimento ad esempio ai malati di HIV/AIDS. Sempre in questo ambito deve essere protetto il diritto di accesso alle risorse per le donne. Il diritto al cibo delle **donne** risulta essere un tema particolarmente delicato che assume grande importanza in tutto il discorso delle Nazioni Unite, esso è un tema trasversale che va tenuto presente quando i governi iniziano politiche in materia e che viene ripreso in molte delle linee guida.

Gli Stati devono dunque incoraggiare uno sviluppo sostenibile che permetta di offrire opportunità di lavoro e remunerazione adeguata a un livello di vita dignitoso (**guideline n°8A**), devono inoltre investire nei programmi di educazione e sviluppo del capitale umano per facilitare l'accesso delle persone al mercato del lavoro. Solo così chi non produce cibo direttamente potrà acquistarlo. Si è già detto della necessità di attuare riforme agrarie nel caso in cui il diritto di accesso alla terra sia minacciato o violato da un'ineguale distribuzione di essa (**guideline n°8B**).

Anche l'acqua è una risorsa fondamentale per la coltivazione del cibo (e per mantenere un livello di vita adeguato) per questo gli Stati devono promuoverne un uso sostenibile e migliorare l'accesso ad essa per tutta la popolazione. Si deve cercare di mantenere un

equilibrio tra i diversi usi che se ne deve fare: domestico, industriale e agricolo, rispettando sempre la qualità dell'acqua potabile. (**guideline n°8C**).

Sempre nell'ambito delle risorse viene individuato il dovere di conservare la biodiversità anche attraverso l'uso delle risorse genetiche.

Le politiche di uso e accesso alle risorse devono tenere in conto la sostenibilità delle stesse, facendo in modo che il loro uso attuale non danneggi quello delle future generazioni (**guideline n°8E**); l'accesso alle risorse potrà essere migliorato investendo su servizi e infrastrutture (**guideline n°8F**).

Si è visto che il cibo sano è una fondamentale per garantire la sicurezza alimentare per tutti, la **guideline n°9** quindi invita gli Stati a prendere tutte le misure legislative necessarie affinché tutto il cibo che circola all'interno dei propri territori sia sano e non dannoso per la salute.

Sempre per garantire una nutrizione sana e completa gli Stati dovranno mettere in campo politiche tese a migliorare la nutrizione dei propri cittadini affinché tutti possano avere a disposizione gli elementi nutritivi necessari alla propria specifica condizione, ad esempio per i malati o per le donne in gravidanza. Allo stesso modo educare al giusto modo di mangiare affinché non si verifichino disordini alimentari che portino alla malnutrizione o al contrario all'obesità (**guideline n°10**).

La guideline successiva, la **11**, si occupa ancora di educazione invitando i governi a investire su di esse in modo che venga accresciuta la consapevolezza su tutti i temi che riguardano l'alimentazione, così che tutti possano intervenire nelle politiche legate ad essa. Investire poi nella ricerca perché possano migliorare i modi di gestire tutte le tematiche legate al cibo.

Tutte queste azioni naturalmente devono essere supportate da programmi di finanziamento ad hoc, per questo la **guideline n° 12** invita tutte le autorità locali e regionali a allocare risorse per programmi per combattere la fame e la povertà, incoraggiare e attrarre tutti gli investimenti che possano essere impiegati in programmi sociali, ad esempio anche attraverso l'uso produttivo delle rimesse dei migranti.

Nell'attuazione dei programmi un passo importante da fare è quello di individuare i gruppi più vulnerabili, in questo modo le azioni messe in campo potranno agire là dove ce n'è bisogno. Gli Stati dovranno allora elaborare sistematicamente analisi disaggregate sull'insicurezza alimentare, sulla vulnerabilità e sullo status nutrizionale dei diversi gruppi della società (**guideline n°13**).

Nel caso in cui i programmi messi in campo non riuscissero a risolvere la situazione

nell'immediato, e ci fossero dunque ancora violazioni del diritto all'alimentazione, gli Stati dovrebbero prevedere delle reti di sicurezza, è quanto previsto dalla **guideline n°14**.

Un altro aspetto importante relativo al diritto al cibo legato all'ambito internazionale è quello che riguarda gli aiuti alimentari. Nella **guideline n°15** infatti si sottolineano alcuni aspetti importanti da tenere in considerazione quando vengono elaborati i programmi di aiuti alimentari che in tempi passati sono stati trascurati: il cibo che viene inviato come aiuto ai paesi per il raggiungimento della sicurezza alimentare deve essere sano e deve rispettare la cultura dei popoli che lo ricevono. I paesi donatori devono inoltre fare in modo che gli aiuti alimentari non creino una dipendenza dall'esterno per questi paesi e che non distruggano la produzione locale. Per questo devono favorire l'uso dei mercati locali e regionali da parte della popolazione. Nel caso di emergenze gli Stati ma tutti i soggetti coinvolti non dovranno impedire la circolazione e la distribuzione degli aiuti alimentari da parte delle agenzie umanitarie internazionali.

Delle situazioni di emergenza si tratta nella **guideline n°16**, sia che siano procurate dall'uomo, come nel caso di conflitti, sia in caso di disastri naturali.

Nel caso di conflitti si ricorda che il cibo non può essere usato come uno strumento di pressione politica o economica. Si fa riferimento alle Convenzioni di Ginevra per ricordare il dovere da parte degli Stati di rispettare e proteggere il diritto di accesso al cibo anche in situazioni di conflitto armato o occupazione di un territorio straniero: l'assistenza medica e il cibo non devono essere negati. Lo stesso deve valere per i rifugiati e i profughi che si trovino sul territorio di uno Stato in seguito a un conflitto armato. Gli Stati devono inoltre prevedere azioni di emergenza nel caso in cui si verificano disastri naturali, affinché, anche in questo caso un diritto base al cibo sia garantito.

Infine le Linee Guida sottolineano l'importanza degli indicatori e dei meccanismi di monitoraggio che permettono di tenere sotto controllo il progressivo avanzamento dei programmi messi in atto e di gestirli al meglio (**guideline n°17**). Sempre per il meccanismi di protezione si ricorda la necessità per i paesi che ancora non abbiano provveduto di costituire un'Istituzione Nazionale Indipendente per i diritti umani, indipendente e autonoma dal governo, che possa vegliare sulla progressiva realizzazione del diritto al cibo e possa accogliere denunce di organizzazioni e singoli che riscontrino una violazione di tale diritto sul territorio nazionale. Gli Stati che abbiano già creato un'istituzione di questo tipo devono operare affinché essa cooperi con la società civile (**guideline n°18**).

La terza parte delle Linee Guida Volontarie riguarda la dimensione internazionale dell'argomento, ricorda quindi l'importanza della cooperazione internazionale così come

sottolineata dall'art. 56 della Carta ONU, ricorda il ruolo della comunità internazionale che deve continuare nel rispetto degli impegni assunti a inizio millennio. Sottolinea l'importanza del commercio internazionale come uno dei maggiori campi, a livello internazionale, su cui si può agire per gestire i problemi legati alle violazioni del diritto al cibo nel mondo. Correggere le distorsioni dei mercati alimentari attraverso la negoziazione su scala internazionale di accordi per stabilire alcune regole base da rispettare in materia.

Si parla poi del ruolo delle ONG che devono essere protagoniste di una partnership allargata agli Stati, al settore privato e alle organizzazioni internazionali e a tutti i soggetti interessati al tema per rafforzare la progressiva realizzazione della sicurezza alimentare per tutti.

6. LA CRISI DEL 2008: UN RINNOVATO IMPEGNO E UN NUOVO STRUMENTO, IL CFS (COMMITTEE ON WORLD FOOD SECURITY)

Questo lavoro venne approvato dai Governi nel 2004 portando così all'affermazione della nozione di Diritto al Cibo con la progressiva integrazione dei diritti umani nel lavoro delle organizzazioni internazionali che si occupavano di alimentazione e agricoltura.

Il rinnovato impegno globale in materia di riduzione della fame e della povertà non ha messo però la Comunità internazionale al riparo da nuove crisi.

Il **biennio 2007-2008** infatti ha visto lo scatenarsi di un'altra crisi alimentare di dimensioni globali che ha portato ad un aumento dei prezzi del cibo del 400-500%, con una parallela diminuzione dei guadagni di chi il cibo lo produceva. Non si è trattato di una crisi strutturale ma nonostante ciò l'impatto che ha avuto è stato molto forte: si parla di un numero mondiale di affamati di 1,02 miliardi di persone. A peggiorare la situazione è arrivata nel corso del 2009 la crisi finanziaria mondiale che ha rallentato la ripresa. Il brusco arresto nel cammino verso la realizzazione degli Obbiettivi del Millennio ha portato al peggioramento delle previsioni sulla riduzione degli affamati nel mondo. La situazione è grave.

La crisi però permette ancora una volta di mettere al centro del dibattito mondiale la questione del cibo e soprattutto di cambiare prospettiva rispetto ad essa. La Comunità Internazionale si trova costretta ad accostarsi al tema del cibo e dell'alimentazione con un **nuovo approccio** realmente politico, che va a sostituirsi a quello prevalentemente finanziario che aveva caratterizzato gli anni precedenti. L'instabilità dei sistemi agroalimentari planetari conduce a **restituire centralità al mondo agricolo**, alle politiche che ne devono garantire lo sviluppo e al sistema di governance che lo deve orientare. C'è un ribaltamento di prospettiva, si cerca di legare in modo più forte ciò che avviene a livello globale a quello che avviene nei singoli paesi, i governi si rendono conto che da soli non hanno gli strumenti necessari per risolvere i problemi e per prevenire le crisi alimentari.

I primi incontri al vertice per discutere di tali aspetti avvengono nei primi mesi del 2008, ad aprile il Segretario Generale delle Nazioni Unite crea la Task Force sulla Sicurezza alimentare (High Level Task Force on the Global Food Security Crisis – HLTF) che riunisce i capi di molte Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, tra cui l'ILO, la Banca Mondiale, il

FMI, l'OCSE e l'OMC per dare una prima risposta concreta alla recessione in corso. Nel giugno dello stesso anno all'High Level Conference on Climate Change and Bioenergy, il presidente francese Sarkozy lancia l'idea di creare una partnership globale sull'agricoltura e la sicurezza alimentare che coinvolga il maggior numero di stakeholder e adotti un approccio integrato e intersettoriale (Global Partnership on Agriculture and Food Security). Nel corso del 2009 le iniziative si moltiplicano, al High Level Meeting on Food Security for All di Madrid c'è una frenata rispetto al finanziamento della GPAF, in compenso viene riconosciuto e accettato da tutti i partecipanti il Diritto al Cibo come pilastro essenziale della lotta contro la fame. Durante il vertice G8 de L'Aquila del luglio 2009 i leaders mondiali sottoscrivono il Joint Statement on Global Food Security con la promessa di uno stanziamento di 20 miliardi di dollari in tre anni, con lo sviluppo del Partenariato Globale sull'Agricoltura e la Sicurezza Alimentare e il mantenimento dell'agricoltura al centro dell'agenda internazionale, con il rilancio degli investimenti e il miglioramento dell'efficacia degli aiuti, con il coordinamento a livello paese e il coinvolgimento di tutti gli attori rilevanti. Si arriva infine all'ottobre 2009 quando nel corso della 35° sessione del Comitato per la Sicurezza Alimentare Mondiale viene approvata la riforma che ne rinnova le strutture e rivoluziona i processi decisionali. Si decide così di puntare sul CFS rinnovandolo nei compiti, nella struttura e nel modus operandi, ampliandone il mandato e rendendolo strumento dell'intero sistema delle Nazioni Unite e non più solo della FAO, per assicurare la sicurezza alimentare mondiale.

6.1 LA RIFORMA DEL CFS

La struttura del nuovo Comitato è costituita da un segreteria con membri provenienti dalle tre istituzioni NU che si occupano di cibo (FAO, IFAD, WFP). Da un **Panel di Esperti di Alto Livello** (High Level Panel of Experts - HLPE, in inglese) con il mandato di affiancare il processo deliberativo del CFS. Il Panel svolge un lavoro di analisi e di elaborazione tematica teso a individuare strumenti di contrasto e di prevenzione delle cause che generano insicurezza alimentare. L'HLPE non produrrà nuova ricerca, ma organizzerà i saperi, i dati e le informazioni esistenti. Questi, come indicato nelle nuove regole e procedure che il CFS rinnovato si è dato, non saranno solo raccolti nella letteratura scientifica e nel mondo accademico, ma anche tra il vasto bacino di saperi informali disponibili tra i settori sociali, soprattutto quelli più direttamente sono coinvolti nella produzione di alimenti. Lo stesso Panel si arricchisce del contributo di esponenti della

società civile: il gruppo articolato in un **Comitato di Pilotaggio** (Steering Committee, StC) e in **Gruppi di Progetto** costituiti per elaborare contenuti su tematiche specifiche, vede il coinvolgimento e il reclutamento di rappresentanti di organizzazioni sociali o di esponenti del mondo accademico e della ricerca. Un **Bureau**, organo esecutivo, appoggiato da un **Advisory Group**, gruppo di consultazione, del quale fanno parte rappresentanti di NU, di istituti internazionali di ricerca sull'agricoltura, di istituti finanziari e OMC, del network del settore privato e delle organizzazioni della società civile. Il ruolo dei rappresentanti delle organizzazioni non governative è uno delle maggiori novità introdotte dalla riforma. Le organizzazioni internazionali della società civile che si occupano di cibo e sicurezza alimentare sono chiamate a far parte come partecipanti, non più solo come osservatori, all'assemblea della CFS. Alcune di esse poi fanno parte del gruppo di consultazione del Bureau in veste di facilitatori. La grande novità della riforma del CFS sta proprio nel **nuovo processo decisionale** e nel **protagonismo che la società civile potrà esercitarvi**. I governi restano i titolari della responsabilità decisionale in seno al Comitato, gli unici con diritto di voto, ma altri soggetti sono chiamati a contribuire al confronto con pari diritto di parola e con uguale possibilità di contribuire alla formulazione delle proposte e delle politiche. Come ha dimostrato l'intera discussione avutasi nel corso del 2009, la società civile gioca un ruolo di *primus inter pares* e di grande protagonismo e visibilità, marginalizzando in qualità e quantità e indicativamente anche in impatto, i contributi degli altri partecipanti non governativi. Questo è un dato emerso con chiarezza nel corso della 36° sessione del CF

Altro aspetto degno di nota è costituito dalla totale autonomia che la società civile si è conquistata nell'organizzarsi al proprio interno e che le viene riconosciuta dai governi e dalle Agenzie ONU, come espressamente indicato nel documento di riforma del CFS varato nel 2009. Le organizzazioni sociali individuano le proprie regole, la propria governance interna, i propri portavoce e dialogano su basi paritarie con i governi.

Il meccanismo grazie al quale la società civile si organizza e dialoga con le altre componenti del CFS ha costituito un punto dell'agenda dei lavori e il documento che ne incardina il processo è stato incorporato nella documentazione ufficiale della 36° sessione. Non si trattava di negoziarlo con i Governi, dato il principio di autonomia e di autogoverno delle realtà sociali, ma di socializzarlo in sede plenaria e di ottenerne il riconoscimento. Il documento con cui la società civile ha definito le proprie regole di funzionamento parte dal presupposto della piena autonomia organizzativa delle organizzazioni sociali e dell'inclusività di tutte le organizzazioni che lavorano su temi quali il diritto al cibo e la

sicurezza alimentare, celebrando la diversità di organizzazioni e movimenti. Riconosce inoltre una priorità ai soggetti primi interessati dalla produzione di alimenti e/o affetti da vulnerabilità alimentare e alle loro organizzazioni di rappresentanza, l'ossatura della piattaforma sociale che dialoga con il CFS: un principio fatto proprio e rispettato dal vasto arcipelago di ONG che storicamente accompagna tali processi. Undici settori sociali (piccoli agricoltori, contadini senza terra, pastori, pescatori, popoli indigeni, salariati agricoli e dell'agroindustria, donne rurali, giovani, consumatori, poveri urbani e ONG) trovano dunque uno spazio proporzionato nel Comitato di Coordinamento che ha il compito di facilitare la partecipazione del maggior numero possibile di realtà sociali ai livelli periferici e di raccordarli con il CFS.

Questa 36° sessione ha rappresentato la prima riunione del Comitato rinnovato e il primo banco di prova del nuovo processo. In un'atmosfera collaborativa e di cauto ottimismo, il Comitato ha analizzato l'attuale tendenza dell'insicurezza alimentare mondiale e ha individuato alcuni temi di discussione e di ulteriore analisi e lavoro, quali la volatilità dei prezzi e la conseguente vulnerabilità (di persone e mercati), la pressione sui regimi fondiari e l'accaparramento delle terre fertili, le crisi protratte (che identificano elementi strutturali da aggredire nel perseguimento della sicurezza alimentare).

Al di là degli aspetti tematici e di contenuto ciò che va rilevato è il modo in cui il nuovo meccanismo ha funzionato. Si è assistito a un confronto positivo con il mutuo riconoscimento di legittimità tra tutti gli attori, non ci sono state barricate o prese di posizione acritiche. È stata rilevata un'importante apertura al dialogo e al compromesso, i contributi di tutti i protagonisti sono stati fattivi, qualitativi e costruttivi approdando a un quadro strategico concordato. Alcune difficoltà si sono avute sul meccanismo di consultazione con la società civile sul quale occorrerà riflettere.

7. IL RUOLO DELLE ONG

La rassegna fatta fino a questo momento permette di avere un'idea più chiara del lungo percorso, diplomatico e legislativo, che ha portato all'affermazione del diritto all'alimentazione a livello internazionale.

Le Nazioni Unite sono riuscite negli anni a raggiungere un consenso internazionale abbastanza ampio su questo tema e si sono dotate degli strumenti affinché gli Stati possano agire in modo concreto nella lotta alla fame nel mondo.

Ad oggi però le difficoltà non mancano, per quanto esistano indicazioni ormai abbastanza dettagliate su come, in linea generale, il fenomeno della fame possa essere sconfitto, esse devono essere tradotte in azioni reali. È in questo campo che possono entrare le ONG, inserirsi portando il valore aggiunto che deriva dal lavoro sul terreno. Avendo ben presenti quali sono le problematiche reali che portano alla mancanza di cibo e le conseguenze drammatiche che tale mancanza provoca.

Esse possono fornire la concretezza che i discorsi diplomatici a volte tralasciano e dimenticano. Le organizzazioni della società civile accogliendo l'invito che negli ultimi anni la FAO e tutto il sistema delle Nazioni Unite sta facendo possono dunque avvicinarsi e partecipare alla definizione delle politiche internazionali su questo tema.

Così come è stato per la definizione delle Linee Guida, per la creazione della CFS e per tutti i vertici mondiali che sono stati accompagnati dalle "riunioni ombra" delle ONG che discutendo gli stessi temi trattati dai governi riuniti hanno fornito un punto di vista diverso e innovativo.

Oggi le organizzazioni della società civile hanno maggiori strumenti, che si sono guadagnati, nell'agone internazionale. Come si è visto possono denunciare violazioni del diritto all'alimentazione presso lo Special Rapporteur inviando documentazioni che testimonino e giustifichino la denuncia.

Possono partecipare alla definizione delle politiche internazionali in tema di sicurezza alimentare grazie alla partecipazione e al peso affidato loro nell'ambito della CFS.

Possono beneficiare di finanziamenti da parte delle organizzazioni come FAO, IFAD e PAM che sanno di poter contare su un'expertise e una conoscenza delle problematiche del terreno che le ONG si sono guadagnate negli anni.

Per fare tutto ciò è quindi necessario avere una buona conoscenza degli strumenti che le

Nazioni Unite hanno messo a disposizione, fare in modo che vengano sfruttati a fondo, affinché gli Stati non si sottraggano agli impegni assunti a livello di diritto internazionale sul tema dell'alimentazione.

Le ONG possono anche fare pressione sui propri Stati di riferimento, quelli in cui intervengono o quelli di origine, affinché mettano in pratica le indicazioni contenute nelle Linee Guida. E come le stesse Linee Guida ricordano, devono lavorare in partenariato con tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione del diritto al cibo.

8. IL MAGISTERO DELLA CHIESA E IL DIRITTO ALL'ALIMENTAZIONE

Come si è detto il diritto all'alimentazione è strettamente legato al diritto alla vita e alla dignità della persona umana. Il rispetto di questo diritto è una *conditio sine qua non* affinché la vita della persona possa essere vissuta pienamente e in libertà.

Per questa ragione il Magistero della Chiesa si è lungamente pronunciato su questo tema, accompagnando il lavoro delle istituzioni internazionali nell'elaborazione dei documenti ufficiali, richiamando costantemente gli Stati al dovere della cooperazione e della solidarietà affinché il diritto al cibo diventi una realtà concreta per tutti i popoli della terra.

La Santa Sede partecipa da anni ai lavori delle grandi istituzioni internazionali che si occupano di alimentazione: la FAO, l'IFAD, il PAM, individuando in tali strutture il modo migliore per agire di concerto avendo come obiettivo comune il rispetto della dignità umana. È nella sfera internazionale infatti che si vede realizzata quell'immagine della famiglia umana universale che tende verso l'unità voluta dal Creatore.

Analizzare quindi il tema del diritto al cibo attraverso le indicazioni fornite dal Magistero della Chiesa permette di avere una panoramica molto ampia e attuale sui problemi che affliggono milioni di persone nel mondo, e permette di avere indicazioni importanti anche a livello concreto per l'azione sul campo e nei confronti dei governi.

I documenti attraverso i quali i Pontefici si sono pronunciati su questo tema sono numerosi e permettono oggi di avere a disposizione un pronunciamento consolidato.

I primi documenti di riferimento sono naturalmente le Encicliche, nella *Caritas in Veritate* ad esempio è presente una trattazione molto attuale del problema della fame. Ma allo stesso modo l'insegnamento del Magistero può essere individuato negli interventi dei Pontefici, a partire da Giovanni Paolo II e in continuità da Benedetto XVI, presso la FAO, l'IFAD e il PAM o presso il Consiglio dei Diritti Umani, o ancora nelle Allocuzioni pronunciate a partire da Pio XII nel 1951 in occasione della tradizionale Udienza Pontificia concessa ai Ministri e ai Diplomatici che prendono parte alle Conferenze della FAO.

Vediamo dunque in che modo la Chiesa ha declinato in ambito internazionale il *Dare da mangiare agli affamati (cfr Mt 25, 35.37.42)* "un imperativo etico per la Chiesa universale, che risponde agli insegnamenti di solidarietà e di condivisione del suo Fondatore, il Signore Gesù" come si legge nel capitolo 27 della *Caritas in Veritate*, completamente dedicato al problema della fame.

Molti degli insegnamenti della Santa Sede sono stati in qualche modo recepiti poi a livello pratico nei documenti internazionali, nei quali negli anni si è andato affermando l'approccio dei diritti umani, che va al di là del soddisfacimento di un'esigenza primaria della persona ma coinvolge anche la dimensione individuale e comunitaria della solidarietà, valori propri dell'insegnamento cattolico.

Cosa significa diritto all'alimentazione

Nella trattazione precedente si è visto come il percorso di definizione del diritto all'alimentazione sia stato lungo e accidentato. La Santa Sede ha insistito molto su una definizione che andasse al di là del mero aspetto nutrizionale, partendo da una definizione di persona umana ampia e sfaccettata, quale è quella del cattolicesimo.

L'accesso al cibo, più che un bisogno elementare, è un diritto fondamentale delle persone e dei popoli.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 16 ottobre 2009)

(...)uno dei traguardi più importanti per il futuro della famiglia umana: la libertà dalla fame. Libertà che significa non solo disponibilità di alimenti, ma anche accesso quotidiano a tutti i mezzi e risorse necessari per sostenere una produzione ed una distribuzione che favorisca il pieno godimento del diritto all'alimentazione.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione, 15 ottobre 2010)

Dobbiamo constatare che gli sforzi compiuti fino ad ora non sembrano aver fatto diminuire significativamente il numero di quanti soffrono la fame nel mondo, nonostante tutti riconoscano che l'alimentazione è un diritto primario. Ciò è dovuto forse al fatto che si tende ad agire motivati, solamente o principalmente, da considerazioni tecniche ed economiche, dimenticando la priorità della dimensione etica del "dare da mangiare agli affamati". Questa priorità concerne il sentimento di compassione e solidarietà proprio dell'essere umano, che porta a condividere gli uni con gli altri non solo i beni materiali, ma anche l'amore di cui tutti abbiamo bisogno. Effettivamente, diamo troppo poco se offriamo solo cose materiali.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale

dell'Alimentazione 4 ottobre 2007)

Garantire alle persone e ai popoli la possibilità di sconfiggere il flagello della fame significa assicurare loro un accesso concreto a un'adeguata e sana alimentazione. Si tratta, in effetti, di una concreta manifestazione del diritto alla vita, che, pur solennemente proclamato, resta troppo spesso lontano da una piena attuazione.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 16 ottobre 2009)

Le maggiori violazioni del diritto all'alimentazione

Leggendo i documenti della Santa Sede è possibile ottenere un'analisi molto puntuale e attenta delle maggiori violazioni del diritto all'alimentazione presenti oggi nel mondo e dei commenti molto interessanti sulle possibili soluzioni che gli Stati potrebbero adottare sui propri territori e in ambito internazionale.

Il Pontefice ricorda che il problema della fame non è causato da una mancanza di cibo, ma da un'iniqua distribuzione di esso. Sottolinea come i mercati delle derrate alimentari non possano essere trattati allo stregua di tutti gli altri prodotti, la speculazione in questo campo infatti significa giocare con la possibilità per delle persone di nutrirsi.

Il primo impegno è quello di eliminare le ragioni che impediscono un rispetto autentico della dignità della persona. I mezzi e le risorse di cui il mondo dispone oggi possono fornire cibo sufficiente a soddisfare le necessità crescenti di tutti. I primi risultati degli sforzi compiuti per aumentare i livelli globali di produzione di fronte alla carenza registrata nei recenti raccolti lo dimostrano. Allora, perché non è possibile evitare che tante persone soffrano la fame fino alle conseguenze più estreme? I motivi di questa situazione, nella quale spesso coesistono abbondanza e penuria, sono numerosi. Si possono così ricordare la corsa al consumo che non si ferma nonostante una minore disponibilità di alimenti e impone riduzioni forzate alla capacità alimentare delle regioni più povere del pianeta, o la mancanza di una volontà decisa per concludere negoziati e per frenare gli egoismi di stati e di gruppi di paesi, o ancora per mettere fine a quella "speculazione sfrenata" che condiziona i meccanismi dei prezzi e dei consumi. L'assenza di un'amministrazione corretta delle risorse alimentari causata dalla corruzione

nella vita pubblica o gli investimenti crescenti in armamenti e in tecnologie militari sofisticate a detrimento dei bisogni primari delle persone svolgono a loro volta un ruolo importante.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 13 ottobre 2008)

Come si è detto una trattazione molto ampia e completa del tema del diritto all'alimentazione si trova al capitolo 27 della Caritas in Veritate:

In molti Paesi poveri permane e rischia di accentuarsi l'estrema insicurezza di vita, che è conseguenza della carenza di alimentazione: la fame miete ancora moltissime vittime tra i tanti Lazzaro ai quali non è consentito, come aveva auspicato Paolo VI, di sedersi alla mensa del ricco epulone. Dare da mangiare agli affamati (cfr Mt 25, 35.37.42) è un imperativo etico per la Chiesa universale, che risponde agli insegnamenti di solidarietà e di condivisione del suo Fondatore, il Signore Gesù. Inoltre, eliminare la fame nel mondo è divenuto, nell'era della globalizzazione, anche un traguardo da perseguire per salvaguardare la pace e la stabilità del pianeta. La fame non dipende tanto da scarsità materiale, quanto piuttosto da scarsità di risorse sociali, la più importante delle quali è di natura istituzionale. Manca, cioè, un assetto di istituzioni economiche in grado sia di garantire un accesso al cibo e all'acqua regolare e adeguato dal punto di vista nutrizionale, sia di fronteggiare le necessità connesse con i bisogni primari e con le emergenze di vere e proprie crisi alimentari, provocate da cause naturali o dall'irresponsabilità politica nazionale e internazionale. Il problema dell'insicurezza alimentare va affrontato in una prospettiva di lungo periodo, eliminando le cause strutturali che lo provocano e promuovendo lo sviluppo agricolo dei Paesi più poveri mediante investimenti in infrastrutture rurali, in sistemi di irrigazione, in trasporti, in organizzazione dei mercati, in formazione e diffusione di tecniche agricole appropriate, capaci cioè di utilizzare al meglio le risorse umane, naturali e socio-economiche maggiormente accessibili a livello locale, in modo da garantire una loro sostenibilità anche nel lungo periodo. Tutto ciò va realizzato coinvolgendo le comunità locali nelle scelte e nelle decisioni relative all'uso della terra coltivabile. In tale prospettiva, potrebbe risultare utile considerare le nuove frontiere che vengono aperte da un corretto impiego delle tecniche di produzione agricola tradizionali e di quelle innovative, supposto che esse siano state dopo adeguata verifica riconosciute opportune, rispettose dell'ambiente e attente alle popolazioni più svantaggiate. Al tempo stesso, non dovrebbe venir trascurata la questione di un'equa riforma agraria nei Paesi in

via di sviluppo. Il diritto all'alimentazione, così come quello all'acqua, rivestono un ruolo importante per il conseguimento di altri diritti, ad iniziare, innanzitutto, dal diritto primario alla vita. È necessario, pertanto, che maturi una coscienza solidale che consideri l'alimentazione e l'accesso all'acqua come diritti universali di tutti gli esseri umani, senza distinzioni né discriminazioni. È importante inoltre evidenziare come la via solidaristica allo sviluppo dei Paesi poveri possa costituire un progetto di soluzione della crisi globale in atto, come uomini politici e responsabili di Istituzioni internazionali hanno negli ultimi tempi intuito. Sostenendo mediante piani di finanziamento ispirati a solidarietà i Paesi economicamente poveri, perché provvedano essi stessi a soddisfare le domande di beni di consumo e di sviluppo dei propri cittadini, non solo si può produrre vera crescita economica, ma si può anche concorrere a sostenere le capacità produttive dei Paesi ricchi che rischiano di esser compromesse dalla crisi.

(Caritas in Veritate 27)

Il dovere della cooperazione è un'indicazione costante del Magistero della Chiesa in campo internazionale, è attraverso la cooperazione che si realizza quel valore della solidarietà che è base della convivenza intesa in senso cattolico. È superando gli egoismi individuali che si può giungere a una reale comunione delle risorse tra tutta l'umanità, eliminando così quelle differenze che oggi portano un numero enorme di persone nel mondo a soffrire la fame.

Urge pertanto un impegno comune e concreto in cui tutti i membri della società, sia nell'ambito individuale sia in quello internazionale, si sentano impegnati a cooperare per rendere possibile il diritto all'alimentazione, il cui inadempimento costituisce una palese violazione della dignità umana e dei diritti che da essa derivano

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 4 ottobre 2007)

Si tratta di un impegno per la promozione di una giustizia sociale effettiva nelle relazioni fra i popoli, che richiede a ognuno di essere consapevole che i beni del creato sono destinati a tutti e che nella comunità mondiale la vita economica dovrebbe essere orientata verso la condivisione di questi beni, verso il loro uso duraturo e la giusta ripartizione dei benefici che ne derivano

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale

dell'Alimentazione 13 ottobre 2008)

Dovere di solidarietà e cooperazione ribadito ancora nella Caritas in Veritate al capitolo 9:

Il rischio del nostro tempo è che all'interdipendenza di fatto tra gli uomini e i popoli non corrisponda l'interazione etica delle coscienze e delle intelligenze, dalla quale possa emergere come risultato uno sviluppo veramente umano. Solo con la carità, illuminata dalla luce della ragione e della fede, è possibile conseguire obiettivi di sviluppo dotati di una valenza più umana e umanizzante. La condivisione dei beni e delle risorse, da cui proviene l'autentico sviluppo, non è assicurata dal solo progresso tecnico e da mere relazioni di convenienza, ma dal potenziale di amore che vince il male con il bene (cfr Rm 12,21) e apre alla reciprocità delle coscienze e delle libertà.

Un dovere alla solidarietà che sottintende la possibilità di agire contro la fame. Nei discorsi dei pontefici infatti la fame non viene vista come un evento "naturale" scisso dalla volontà umana. Ma come un fenomeno causato dalle scelte di ognuno, che può essere sconfitto se ciascuno si prende le proprie responsabilità.

la carestia non dipende unicamente dalle situazioni geografiche e climatiche o dalle circostanze sfavorevoli legate ai raccolti. Essa è anche provocata dall'uomo stesso e dal suo egoismo che si traduce in carenze nell'organizzazione sociale, nella rigidità di strutture economiche troppo spesso dedite unicamente al profitto, e anche in pratiche contro la vita umana e in sistemi ideologici che riducono la persona, privata della sua dignità fondamentale, a un mero strumento.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 12 ottobre 2005)

I dati disponibili mostrano che l'inadempimento del diritto all'alimentazione si deve non solo a cause di tipo naturale, ma anche, e soprattutto, a situazioni provocate dal comportamento degli uomini e che conducono a un deterioramento generale di tipo sociale, economico e umano.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 4 ottobre 2007)

Una campagna efficace contro la fame richiede dunque molto di più di un semplice studio

scientifico per far fronte ai cambiamenti climatici o per destinare in primo luogo la produzione agricola all'uso alimentare. È necessario, prima di tutto, riscoprire il significato della persona umana, nella sua dimensione individuale e comunitaria, a partire dal fondamento della vita familiare, fonte di amore e di affetto da cui proviene il senso della solidarietà e della condivisione. Questo quadro risponde alla necessità di costruire relazioni fra i popoli basate su una costante e autentica disponibilità, di rendere ogni paese capace di soddisfare le necessità delle persone nel bisogno, ma anche di trasmettere l'idea di relazioni fondate sullo scambio di conoscenze reciproche, di valori, di assistenza rapida e di rispetto.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 13 ottobre 2008)

Se, pertanto, il rispetto della dignità umana fosse fatto valere sul tavolo del negoziato, delle decisioni e della loro attuazione, si potrebbero superare ostacoli altrimenti insormontabili e si eliminerebbe, o almeno diminuirebbe, il disinteresse per il bene altrui. Di conseguenza, sarebbe possibile adottare provvedimenti coraggiosi, che non si arrendano di fronte alla fame ed alla malnutrizione, come se si trattasse semplicemente di fenomeni endemici e senza soluzione. La difesa della dignità umana nell'azione internazionale, anche di emergenza, aiuterebbe inoltre a misurare il superfluo nella prospettiva delle necessità altrui e ad amministrare secondo giustizia i frutti della creazione, ponendoli a disposizione di tutte le generazioni (...) In questo particolare momento, che vede la sicurezza alimentare minacciata dal rincaro dei prodotti agricoli, vanno poi elaborate nuove strategie di lotta alla povertà e di promozione dello sviluppo rurale. Ciò deve avvenire anche attraverso processi di riforme strutturali, che consentano di affrontare le sfide della medesima sicurezza e dei cambiamenti climatici; inoltre, occorre incrementare la disponibilità del cibo valorizzando l'industriosità dei piccoli agricoltori e garantendone l'accesso al mercato. L'aumento globale della produzione agricola potrà, tuttavia, essere efficace, solo se sarà accompagnato dall'effettiva distribuzione di tale produzione e se essa sarà destinata primariamente alla soddisfazione dei bisogni essenziali. Si tratta di un cammino certamente non facile, ma che consentirebbe, fra l'altro, di riscoprire il valore della famiglia rurale: essa non si limita a preservare la trasmissione, dai genitori ai figli, dei sistemi di coltivazione, di conservazione e di distribuzione degli alimenti, ma è soprattutto un modello di vita, di educazione, di cultura e di religiosità. Inoltre, sotto il profilo economico, assicura un'attenzione efficace ed amorevole ai più

deboli e, in forza del principio di sussidiarietà, può assumere un ruolo diretto nella catena di distribuzione e di commercializzazione dei prodotti agricoli destinati all'alimentazione, riducendo i costi dell'intermediazione e favorendo la produzione su piccola scala.

(Benedetto XVI Messaggio alla Conferenza di Alto Livello sulla Sicurezza Alimentare Mondiale promossa dalla FAO 3-5 giugno 2008)

Una serie di soluzioni, di possibili modi di agire che potrebbero permettere all'umanità di concerto di sconfiggere il flagello della fame, senza dover ricorrere a considerazioni estreme come quelle che vedono nel problema demografico la ragione alla base della fame nel mondo. Come più volte è stato ricordato, il mondo ha le possibilità di nutrire tutta la popolazione, si tratta in realtà di un problema di distribuzione.

Occorre rinunciare al sofisma che consiste nell'affermare che essere numerosi significa essere poveri. Mediante i suoi interventi, l'uomo può modificare le situazioni e rispondere ai bisogni crescenti.

(Giovanni Paolo II Discorso in occasione del Vertice Mondiale sull'Alimentazione 13 novembre 1996)

i dati indicano l'assenza di una relazione causa-effetto tra la crescita della popolazione e la fame, e ciò è ulteriormente provato dalla deprecabile distruzione di derrate alimentari in funzione del risultato economico.

(Benedetto XVI Discorso al Vertice Mondiale sulla Sicurezza Alimentare 14 novembre 2009)

Per questo è necessario che chi si occupa di queste problematiche sia realmente preparato e cosciente delle reali cause che le provocano. La Santa Sede insiste molto sul dovere per tutti di apprendere e per gli Stati di educare all'alimentazione equilibrata.

L'autentico sviluppo mondiale, organizzato e integrale, che è auspicato da tutti, esige al contrario di conoscere in modo obiettivo le situazioni umane, di individuare le vere cause della miseria e di fornire risposte concrete, ponendosi, come priorità, una formazione adeguata delle persone e delle comunità. In tal modo saranno messe in atto la libertà autentica e la responsabilità, che sono proprie dell'agire umano.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 12 ottobre 2005)

È necessario, pertanto, che fra i membri della Comunità delle Nazioni maturi una

coscienza solidale che consideri l'alimentazione come un diritto universale di tutti gli esseri umani, senza distinzioni né discriminazioni

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 4 ottobre 2007)

Parlando delle soluzioni al problema della fame però non bisogna dimenticare la dimensione culturale e sociale del cibo. Esso rappresenta in tutte le culture un elemento fondamentale e non va trattato solo come un mezzo per raggiungere un obiettivo. Anche in ambito Nazioni Unite si è visto che tra le caratteristiche del cibo rientra l'adeguatezza, anche a livello culturale:

È parimenti importante prestare direttamente attenzione alle situazioni umane, al fine di mantenere la diversità dei modelli di sviluppo e delle forme di assistenza tecnica, in funzione delle condizioni particolari di ogni Paese e di ogni comunità, intendendo sia le condizioni economiche o ambientali, sia quelle sociali, culturali e spirituali. Il progresso tecnico sarà realmente efficace solo se troverà il proprio posto in una prospettiva più vasta, dove l'uomo è al centro, preoccupandosi di tener conto dell'insieme dei suoi bisogni e delle sue aspirazioni, poiché, come dice la Scrittura, "Non di solo pane vivrà l'uomo" (Dt 8, 3; Mt 4, 4). Ciò consentirà inoltre a ogni popolo di attingere dal suo patrimonio di valori, per condividere le proprie ricchezze, spirituali e materiali, a beneficio di tutti.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 12 ottobre 2005)

L'obiettivo di sradicare la fame e, allo stesso tempo, di poter contare su un'alimentazione sana e sufficiente, richiede anche metodi e azioni specifici che consentano uno sfruttamento delle risorse che rispetti il patrimonio del creato. Lavorare in questa direzione è una priorità che comporta non solo il beneficiare dei risultati della scienza, della ricerca e delle tecnologie, ma anche il tenere conto dei cicli e del ritmo della natura conosciuti dagli abitanti delle aree rurali, così come il proteggere gli usi tradizionali delle comunità indigene, mettendo da parte motivazioni egoistiche ed esclusivamente economiche.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 4 ottobre 2007)

Un altro tema importante legato strettamente al diritto al cibo è quello della disponibilità

delle risorse e dello sviluppo sostenibile.

Quello dello sviluppo sostenibile è un tema caro al Magistero in quanto in esso si concretizza il concetto di famiglia umana inteso come un rapporto intergenerazionale, la necessità di conservare l'ambiente naturale e le risorse che esso offre deve essere visto alla luce del dono che esso rappresenta per gli uomini, dono che essi devono curare e lasciare in eredità alle generazioni future.

L'umanità di oggi deve essere conscia dei suoi doveri e compiti verso le generazioni future.

(Centesimus Annus, 49)

l'essere umano non deve compromettere in modo imprudente l'equilibrio naturale, frutto dell'ordine del creato, ma deve al contrario preoccuparsi di trasmettere alle generazioni future una terra in grado di nutrirle.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 12 ottobre 2005)

i beni della creazione sono limitati per loro natura: essi richiedono, dunque, atteggiamenti responsabili e capaci di favorire la sicurezza che si ricerca, pensando anche a quella delle generazioni future. Una profonda solidarietà e una lungimirante fraternità sono dunque necessarie.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 16 ottobre 2009)

Infine, in questi tempi di profonda crisi economica di un modello di sviluppo che sta mostrando tutti i suoi limiti, la Santa Sede richiama al valore dell'agricoltura e alla necessità di prestarle più attenzione. È necessario tornare a quei valori che sono alla base della produzione del cibo, perché solo in questo modo, recuperando la centralità dell'uomo nel rapporto diretto con la terra si potrà ritrovare il valore reale e pieno del cibo.

Non viene offerta attenzione sufficiente alle necessità dell'agricoltura e questo, oltre a sovvertire l'ordine naturale della creazione, compromette il rispetto per la dignità umana. Nella tradizione cristiana, l'attività agricola assume un significato più profondo sia per lo sforzo e la fatica che implica sia perché offre un'esperienza privilegiata della presenza di Dio e del suo amore per le sue creature. Cristo stesso utilizza immagini relative

all'agricoltura per parlare del Regno, dimostrando, quindi, un grande rispetto per questa attività.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 16 ottobre 2006)

Il lavoro agricolo come elemento fondamentale della sicurezza alimentare e, quindi, come una componente a pieno titolo dell'attività economica. Per tale motivo, l'agricoltura deve poter disporre di investimenti e di risorse sufficienti. (...) Auspicio, inoltre, che tale cooperazione salvaguardi i valori propri del mondo rurale e i fondamentali diritti di quanti lavorano la terra. Mettendo da parte privilegi, profitti e comodità, questi obiettivi potranno allora essere realizzati a vantaggio di uomini, donne, bambini, famiglie e comunità, che vivono nelle regioni più povere del pianeta e sono, dunque, più vulnerabili. L'esperienza dimostra che le soluzioni tecniche, anche avanzate, mancano di efficacia se non si riferiscono innanzitutto alla persona, che viene per prima e che, nella sua dimensione spirituale e materiale, è all'origine e al termine di ogni attività.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 16 ottobre 2009)

l'azione della Fao, con la sua struttura e il conseguente impegno, deve concorrere a sottolineare la funzione portante dell'agricoltura non solo come attività di produzione alimentare, ma anche nei più ampi processi di sviluppo di un Paese. Questo significa concorrere nel promuovere nelle aree rurali infrastrutture, presenza delle istituzioni, come pure adottare non la semplice managerialità, ma criteri di gestione oculati e interventi realmente funzionali ai bisogni delle popolazioni beneficiarie.

(Conferenza della FAO, 37° sessione Intervento della delegazione della Santa Sede 28 giugno 2011)

Appare decisivo un rilancio strategico dell'agricoltura. Infatti, il processo di industrializzazione talvolta ha messo in ombra il settore agricolo, che, pur traendo a sua volta beneficio dalle conoscenze e dalle tecniche moderne, ha comunque perso di importanza, con notevoli conseguenze anche sul piano culturale. Mi pare il momento per un richiamo a rivalutare l'agricoltura non in senso nostalgico, ma come risorsa indispensabile per il futuro. (..) Occorre puntare, allora, in modo veramente concertato, su un nuovo equilibrio tra agricoltura, industria e servizi, perché lo sviluppo sia sostenibile, a

nessuno manchino il pane e il lavoro, e l'aria, l'acqua e le altre risorse primarie siano preservate come beni universali

(Angelus 14 novembre 2010)

La famiglia rurale deve riguadagnare un posto equo al centro dell'ordine sociale. I principi e i valori morali che la governano sono parte del patrimonio dell'umanità, e devono essere prioritari rispetto alla legislazione. Sono relativi alla condotta individuale, ai rapporti fra mariti e mogli e fra generazioni, e al senso di solidarietà familiare. Investire nel settore rurale deve permettere alla famiglia di assumere un ruolo e un posto adeguati, evitando le conseguenze dannose dell'edonismo e del materialismo che possono mettere a rischio il matrimonio e la vita familiare.

I programmi di educazione e di formazione nelle aree rurali devono avere una base ampia, adeguate risorse e devono essere rivolti a tutti i gruppi anagrafici.

Bisognerebbe prestare un'attenzione particolare a chi è più vulnerabile, in particolare le donne e i bambini. È importante trasmettere alle future generazioni non solo gli aspetti tecnici di produzione, alimentazione e protezione delle risorse naturali, ma i valori del mondo rurale.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 16 ottobre 2006)

Il pensiero va al ruolo centrale della donna rurale, chiamata in molti casi a scelte di responsabilità e ad operare per uno sviluppo integrale di intere comunità, come pure a sostenere la famiglia rurale nella sua realtà naturale che la configura, tra l'altro, come soggetto economico in grado di manifestare una diretta partecipazione ai processi decisionali ed alle scelte produttive.

(Conferenza della FAO, 37° sessione Intervento della delegazione della Santa Sede 28 giugno 2011)

E' fondamentale per questo coltivare e diffondere una chiara consapevolezza etica, all'altezza delle sfide più complesse del tempo presente; educarsi tutti ad un consumo più saggio e responsabile; promuovere la responsabilità personale insieme con la dimensione sociale delle attività rurali, fondate su valori perenni, quali l'accoglienza, la solidarietà, la condivisione della fatica nel lavoro. Non pochi giovani hanno già scelto questa strada; anche diversi laureati tornano a dedicarsi all'impresa agricola, sentendo di rispondere così

non solo ad un bisogno personale e familiare, ma anche ad un segno dei tempi, ad una sensibilità concreta per il bene comune.

(Angelus 14 novembre 2010)

Nel realizzare fedelmente la sua missione, la FAO investe in modo vitale sull'agricoltura, non solo fornendo un adeguato sostegno tecnico e specializzato, ma anche ampliando il dialogo fra le agenzie nazionali e internazionali coinvolte nello sviluppo rurale. Iniziative individuali dovrebbero essere inserite nell'ambito di più ampie strategie volte a combattere la povertà e la fame. Ciò può avere un'importanza decisiva se le nazioni e le comunità coinvolte devono realizzare programmi e opere coerenti volti a uno scopo comune

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 16 ottobre 2006)

La conoscenza dei problemi del mondo agricolo e dell'insicurezza alimentare, la dimostrata capacità a proporre piani e programmi per trovare soluzioni, sono un merito fondamentale della FAO e attestano un'acuta sensibilità per le aspirazioni di quanti reclamano condizioni di vita più umane.

(Benedetto XVI Messaggio al Direttore Generale della FAO in occasione della XXIX Giornata Mondiale dell'Alimentazione 4 ottobre 2007)