

Relazione tematica del Relatore Speciale Michael Fakhri all'Assemblea Generale dell'ONU sul diritto al cibo.

I

La realizzazione del diritto al cibo, prevista dall'obiettivo II dell'Agenda 2030, già problematica prima della diffusione della pandemia, è oggi più che mai sotto minaccia. Si registra che, dal 2015, il numero delle persone che soffrono la fame e la malnutrizione è aumentato, la biodiversità agricola è in pericolo mentre la dieta globale si modifica, si impoverisce qualitativamente e va verso l'omogeneizzazione. La diffusione della pandemia (con i suoi strascichi che non possono non lasciar presagire scenari ancor più negativi) non è altro che una delle manifestazioni di queste crisi che si ammassano, nonché la testimonianza di ciò a cui siamo esposti con la progressiva distruzione degli habitat naturali animali.

Michael Fakhri, Relatore Speciale delle Nazioni Unite per il diritto al cibo, nel suo primo rapporto tematico approccia la questione del diritto al cibo mettendola in relazione con i diritti umani e legandola altresì con la necessità di ripensare la *ratio* e le regole che attualmente governano le politiche del commercio mondiale. Partendo dalla consapevolezza che le politiche commerciali sull'alimentazione non hanno considerato la priorità dei diritti umani, e dalla presa d'atto dei risultati negativi ottenuti con prospettiva fondata solo sul principio del libero commercio, il Relatore fa appello a un necessario cambio di paradigma nel modo di pensare la politica del commercio internazionale, la quale dovrebbe considerare al suo interno il diritto al cibo, e il ruolo riconosciuto al commercio (se ben regolato) nella realizzazione piena di tale diritto.

Scopo del Report è quindi innanzitutto quello di generare una consapevolezza sul ruolo cardine che il commercio ha nella realizzazione dei diritti umani, in particolare del diritto al cibo e, sulla base di ciò, fornisce una mappa istituzionale basata su principi valoriali guida a cui riferirsi per procedere in questa direzione.

Il Report si rivolge a un'ampia gamma di *stakeholder* suscettibili di essere coinvolti nel processo di cambiamento: a partire dagli Stati, e quindi i governi locali e regionali, ma anche le istituzioni che operano per i diritti umani, le agenzie delle Nazioni Unite, fino alle organizzazioni della società civile - OSC e alle istituzioni accademiche.

II

Cos'è il diritto al cibo

È gioco forza chiarire innanzitutto quale sia il significato pieno dell'espressione "diritto al cibo". Questo in effetti non si riferisce solamente alla liberazione dalla fame, ma in senso lato è pensato come la base per la costruzione di comunità umane e per l'esercizio di una sovranità che metta armonicamente in relazione le comunità con i propri ambienti. D'altra parte il cibo, e tutto ciò che ne ruota attorno in termini di lavoro, costumi sociali, manifestazioni culturali, è il primo riferimento per l'identificazione di una comunità; pertanto il diritto al cibo ha in qualche modo a che fare con l'autodeterminazione delle comunità.

Cibo adeguato, disponibile, accessibile

Non solo liberazione dalla fame, e non solo cibo, ma buon cibo, *adeguato* dal punto di vista culturale, nutrizionale, sociale ed ecologico. Sugli Stati pesa l'onere di rispondere a tale necessità e l'onere di "essere generosi con le generazioni future".

La *disponibilità* del cibo è un concetto che si struttura su più piani: innanzitutto sul piano dell'accesso alle risorse naturali, ivi compresa la terra; da qui nasce la necessità di permettere questo accesso in modo giusto e equo. In secondo piano, disponibilità significa anche presenza di cibo nei mercati e nei negozi, il che richiede un'equità nella distribuzione e un intervento degli Stati nella regolamentazione dei mercati. Infine, la disponibilità di cibo non può prescindere dalla cura dei lavoratori, i quali hanno il diritto di operare in salute e di essere garantiti da condizioni lavorative sicure.

Di rilievo è anche l'*accesso* al cibo. Questo deve essere garantito sia nel senso economico (una questione che ha a che fare con il concetto di possibilità), che fisico (che ha a che fare con l'inclusività).

Gli ultimi due aspetti trattati (disponibilità e accesso) definiscono il concetto di *food security*, che è l'obiettivo delle *policy* che mirano a garantire a tutti un livello minimo di sussistenza. Ma la sussistenza non può (non deve) essere l'obiettivo. Ed è per questo che il concetto di *food security* viene superato o meglio integrato dalla necessità di considerare anche il primo aspetto, quello relativo all'adeguatezza del cibo. È l'adeguatezza il discriminante che permette di fare un passo di qualità e porre enfasi non già sulla mera sussistenza, ma sul diritto al cibo come fonte di esistenza e di dignità umana. Gli Stati, pertanto, sono responsabili di assicurare ai propri cittadini un'alimentazione dignitosa.

III

La relazione entra decisamente nel merito della questione a partire dalla terza sezione dedicata alla riflessione sull'Accordo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio - OMC sull'Agricoltura, datato 1995. Questo accordo è descritto dal Relatore come una barriera – anziché come un promotore – del diritto al cibo.

Un primo difetto attribuito all'Accordo è quello di considerare unicamente gli aspetti economici ignorando o tralasciando quelli legati ai diritti umani. L'Accordo sull'Agricoltura, basandosi sulla convinzione che a più commercio sarebbe automaticamente seguita maggiore disponibilità di cibo, si incentra principalmente sugli aspetti legati al commercio, e in particolare sull'obiettivo di instaurare “un sistema di scambi agricoli equo e orientato verso il mercato” attraverso una riduzione delle misure di sostegno agricolo e di protezione commerciale. Tale prospettiva *growth-centered* relega il diritto al cibo e la protezione dell'ambiente ad essere appendici trascurabili, per nulla centrali nell'agenda.

Nonostante l'Accordo sull'Agricoltura preveda varie disposizioni alternative, destinate a determinati paesi, per renderne il più possibile ottimale l'attuazione - riducendo gli effetti negativi del commercio – queste sono per l'appunto presentate come eccezioni e pertanto quanto possibile limitate.

L'Accordo, in generale, ha fortemente disatteso le aspettative positive. L'evidenza dimostra che i mercati internazionali non sono contraddistinti da giustizia né quelli nazionali da stabilità, e che anzi vengono approfonditi modelli di commercio di stampo coloniale, che impossibilitano i paesi più svantaggiati all'esercizio di una sovranità alimentare piena.

L'Accordo è stato motore di disuguaglianze, privilegiando Stati e società che avevano già i requisiti per inserirsi nel grande mercato internazionale, e la liberalizzazione ne ha accresciuto il potere di mercato. Questo ha permesso il rafforzamento di monopoli e il consolidamento del potere corporativo.

Per quanto riguarda il commercio agricolo in particolare, nell'ultimo decennio è aumentato considerevolmente il livello della concentrazione del mercato nel settore globale degli input (4 società gestiscono nel mondo il 50% delle vendite degli input), e la concentrazione del mercato nel settore dell'agroalimentare ha trasformato l'offerta mondiale dei prodotti alimentari.

Questo processo si potrebbe evitare con una giusta politica di regolamentazione, tuttavia, spesso gli Stati non vogliono o non riescono a contenere il potere corporativo, e le regole dell'OMC non si interessano alla questione.

Essendo le politiche commerciali attuali svincolate dalla necessaria relazione con uno sviluppo di ampia portata, rispettoso e comprensivo dei diritti umani, appare ovvio notare come l'Accordo del 1995 mostri i limiti di un compromesso ormai obsoleto; ed è in quest'ottica che il Relatore fa appello alla necessità di nuovi accordi internazionali in materia di alimentazione, basati sull'incontro tra i principi – ad oggi tenuti distanti – del commercio e dei diritti umani.

IV

Integrare la materia dei diritti umani a quella del commercio – che finora è stata pensata con un'ottica unicamente economica e di profitto – e abbracciare un nuovo paradigma che si basi sulla prospettiva del diritto al cibo, significa, da quanto emerge dal Report, contemplare i principi della *dignità umana*, dell'*autosufficienza* e della *solidarietà*.

Come risulta ben chiaro, il prezioso contributo del Relatore sta nel fatto di legare concetti come il commercio e le relazioni internazionali, spesso de-umanizzati, a valori umani profondi, che stanno alla base delle proposte concrete, avanzate per strutturare un'alternativa al regime commerciale attualmente in vigore in materia di alimentazione.

Dignità e diritto al cibo

Una prima sfida è quella di considerare gli aspetti che ruotano intorno al diritto al cibo (ad esempio *come* le persone accedono al cibo, o *se* vi è la possibilità di accedervi in modo autonomo oppure ancora a *che tipo* di cibo una persona ha possibilità di accedere) come mezzi per definire la propria dignità, tenendo conto altresì che il più delle volte la perdita di dignità legata al mancato accesso al cibo è evitabile, in quanto fame e carestia sono il prodotto di fallimenti politici, e non di una mancanza oggettiva di cibo.

Dignità e commercio

La dignità è un valore che deve permeare il settore del commercio: ad oggi i prodotti alimentari hanno subito un processo di mercificazione, che ha fatto sì che il valore delle popolazioni e degli Stati si misurasse a partire dalla quantità di beni che essi possono produrre e commerciare su scala globale, causando diseguaglianza e discriminazione. Se invece si mettesse in relazione l'economia alimentare con la dignità umana, la funzione del commercio verrebbe stravolta, e il suo obiettivo diverrebbe quello di garantire a tutti il diritto al cibo, proprio in funzione del rispetto della dignità umana. Una tale ridefinizione dell'economia politica del cibo, finalizzata a garantire che tutti possano mangiare

con dignità, implica una rivalutazione complessiva del modo di concepire le basi che hanno finora regolato l'economia politica del cibo, alla luce dei valori appena descritti.

Agronomia della dignità e agroecologia

Oggi la sfida più grande nell'ambito del settore alimentare è la risposta ai cambiamenti climatici, nonché l'implementazione di nuove pratiche agricole sostenibili. Anche in questo senso si può utilizzare un approccio incentrato sulla dignità umana e quindi sulle persone. Di qui, il consenso emergente in termini di resilienza alimentare pone al centro il ricorso all'agroecologia e la valorizzazione della diversità, i quali implicano: la difesa della biodiversità, il sostegno alla diversità culturale, la variazione delle colture agricole e la conservazione di diverse fonti di approvvigionamento alimentare.

Autosufficienza

Il principio dell'autosufficienza enfatizza il processo decisionale a livello locale, considerandolo la miglior strategia per prevenire i rischi (e le vulnerabilità) che possono derivare sia dall'eccessiva dipendenza di un Paese dai mercati mondiali che da un eccessivo affidamento all'autoproduzione. Piuttosto che considerare l'autosufficienza un indicatore delle possibilità di produzione interna di uno Stato o una tendenza al nazionalismo, il Report propone di considerarla un ideale normativo, utile ai fini della gestione del rischio e del raggiungimento degli obiettivi complessivi associati alla piena realizzazione del diritto al cibo.

Solidarietà

Ai limiti che l'attuale modello di sviluppo, le cui logiche si fondano unicamente sulla crescita economica, presenta, rispondono pratiche diffuse di economia solidale. L'economia solidale, scevra da logiche di profitto, si prefigge piuttosto l'obiettivo di creare mercati giusti che mirino a soddisfare i bisogni umani. Il modello di economia solidale, per come è pensato e per come si struttura, si presta alla realizzazione del diritto al cibo, in quanto presuppone l'inclusione e la responsabilizzazione delle comunità, privilegia il controllo democratico dei prodotti alimentari (comprese le fasi di produzione, trasporto e consumo) e contempla strategie per combattere gli sprechi e per instaurare relazioni eque e durature tra gli esseri umani, gli animali e l'ecosistema nel suo complesso.

V

Dopo aver sancito alcuni principi fondamentali, applicandoli al contesto dell'economia dell'alimentazione, l'ultima parte del Report si concentra sul quadro istituzionale all'interno del quale gli Stati dovrebbero collocare un nuovo sistema di commercio internazionale, incentrato sulla prospettiva del diritto al cibo.

Il Report fa appello a nuovi accordi internazionali sull'alimentazione, fondati sui principi dei diritti umani e sull'idea che il mercato deve essere a servizio della realizzazione del diritto al cibo, e non viceversa.

Il quadro istituzionale proposto parte dalla necessità di eliminare l'attuale Accordo sull'Agricoltura, e fa riferimento al GATT – General Agreement on Trade and Tariffs, come base del diritto commerciale, dal quale far scaturire nuovi accordi, e alla Convenzione dei diritti economici, sociali e culturali che, nel suo art. 11 (2), richiama a un commercio equo in tema di alimentazione.

Il GATT, a differenza del sistema dell'OMC, che concepisce un mercato unico globale, immagina il mondo come un insieme di mercati locali interconnessi; pertanto, potrebbe costituire la base per nuovi accordi sull'agricoltura rispettosi dei diritti umani e basati sui principi sopraelencati: spazi regionali aperti alla cooperazione, autosufficienti e solidali, uniti da comuni principi di dignità umana.

Il Relatore manifesta inoltre la necessità di creare un'istituzione di collegamento, un'interfaccia capace di coordinare questi diversi spazi regionali, indicandolo nel Comitato per la Sicurezza Alimentare Mondiale.

Entrando ulteriormente nel merito, il Report non manca di elencare tre settori cruciali su cui i nuovi accordi internazionali dovrebbero intervenire: terra, lavoro e migrazione, ed elenca per ognuno di essi delle proposte di azione.

Terra: i nuovi accordi internazionali sull'alimentazione dovrebbero assicurare che il paesaggio venga tutelato, nonché il diritto delle popolazioni di non perdere la loro relazione con la terra.

Lavoro: i nuovi accordi dovrebbero costruirsi sulla base dei trattati e degli strumenti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro - OIL e stabilire standard minimi che garantiscono la protezione dei lavoratori.

Migrazione: i nuovi accordi dovrebbero assicurare la disponibilità di cibo costruendo un mercato alimentare stabile e assicurando ai governi gli strumenti necessari per assicurare alle popolazioni forniture di cibo variegato, diversificato. Essi dovrebbero inoltre prevedere un sistema di

regolamentazione tariffaria e dei flussi migratori stagionali, propizio per la creazione di un mercato equo.

In sintesi, il diritto al cibo si realizza innanzitutto a livello locale secondo quanto indicato dai principi di dignità, autosufficienza e solidarietà. Gli accordi internazionali sull'alimentazione dovrebbero pertanto essere progettati in primis per garantire che a livello di mercato locale il diritto al cibo venga perseguito, e a partire dall'attenzione posta sui mercati locali, che di fatto sono la norma, strutturare giuste politiche commerciali.