



act:onaid

operazione fame

DONA | ADOTTA A DISTANZA | ATTIVATI



**GRANAI
CONTRO LA CRISI**

Il ruolo
delle riserve alimentari
per ridurre la volatilità dei
prezzi e sostenere
lo sviluppo agricolo

INDICE

Introduzione	04
01. Crisi e volatilità dei prezzi agricoli	07
1.1 Le crisi dei prezzi agricoli	07
1.2 La volatilità nei mercati agricoli	08
1.2.1 Livelli di volatilità: normale e eccessiva	08
1.2.2 La diffusione della volatilità tra i mercati	09
1.2.3 Diversi tipi di volatilità	10
1.3 Cosa ha determinato la crisi dei prezzi	10
1.4 Le cause della volatilità eccessiva	11
1.4.1 L'interconnessione tra mercati agricoli ed energetici	11
1.4.2 Il commercio internazionale	
1.5 Crisi cicliche e declino degli investimenti agricoli	13
1.6 Scarsità all'orizzonte	15
1.7 Chi paga la volatilità dei prezzi?	16
1.8 Le risposte: quali politiche di stabilizzazione dei prezzi?	18
1.9 L'agenda del G20 e la necessità del ritorno alle politiche pubbliche	19
02. Riserve alimentari e stabilizzazione dei prezzi	21
2.1 Riserve alimentari: definizione e funzionamento	21
2.2 Politiche di stabilizzazione e commercio internazionale	22
2.3 Riserve alimentari: le principali critiche	23
2.3.1 Costi di gestione delle riserve alimentari	23
2.3.1.A L'approvvigionamento	24
2.3.1.B Costi logistici	25
2.3.2 La corruzione	26
2.3.3 Le riserve sono strumenti distorsivi dei mercati?	26
03. Il BULOG e la politica di stabilizzazione dei prezzi dell'Indonesia	28
3.1 La storia del BULOG	28
3.2 Funzionamento ed organizzazione del BULOG	29
3.3 BULOG: come ha funzionato?	30
3.3.1 Analisi costi/benefici del BULOG	31
3.4 La riforma del Fondo Monetario Internazionale	32
3.4.1 Le conseguenze della riforma	32
3.5 Il PERUM-BULOG e la crisi dei prezzi del 2007-2008	35
Conclusioni	36
Bibliografia	38

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni lo scenario dei mercati agricoli internazionali è cambiato radicalmente. A partire dal 2006, infatti, i prezzi di quasi tutti i prodotti agricoli sono aumentati in modo consistente, raggiungendo il loro picco nel 2008. L'immediata conseguenza di quei rialzi è stata l'aumento del numero di affamati che ha raggiunto la cifra record di 1 miliardo e 23 milioni di persone nel 2009. Dopo questo rapido incremento, i prezzi internazionali sono ritornati a scendere per poi intraprendere una nuova fase di crescita a partire dalla seconda metà del 2010. Analizzando gli impatti della seconda ondata di rialzo dei prezzi sulla povertà, la Banca mondiale ha stimato che tra il Giugno ed il Dicembre del 2010 il numero assoluto di poveri è aumentato di 43.7 milioni di persone: 9.5 nei Paesi a basso reddito e 34.1 in quelli a medio reddito.

Le previsioni su base decennale fornite dal *Agricultural Outlook* del OECD/FAO sull'andamento dei prezzi agricoli, indicano che il livello dei prezzi e della loro volatilità nel prossimo decennio si manterrà ben al di sopra dei livelli pre-crisi, stimando che i prezzi dei cereali saranno in media più alti del 20% rispetto al decennio 2000-2010, mentre quelli del bestiame del 30%.

La volatilità dei prezzi e il loro aumento sono due fenomeni diversi ma fortemente interconnessi che producono un impatto sul benessere e sulla sicurezza alimentare delle persone, siano esse produttori e/o consumatori. La bassa elasticità della domanda alimentare, assieme alla variabilità dell'offerta rende i mercati agricoli strutturalmente volatili. Nonostante ciò, l'andamento dei prezzi a partire dal 2006 ha mostrato un livello eccessivo di volatilità che non si spiega esclusivamente con il ricorso all'analisi dei fondamentali del mercato, ovvero la domanda e l'offerta.

Le cause alla base di questa instabilità sono da ricercare sia nei fattori che hanno impatto nel breve periodo - biocarburanti, speculazione finanziaria - sia in quelli di medio/lungo periodo - bassi livelli di stock, politiche commerciali, bassi livelli di investimento pubblico e privato, aumento della domanda agricola.

Le risposte che fino ad ora la Comunità internazionale, in particolare il G20, ha dato alla crisi dei prezzi agricoli si sono rivelate deboli e orientate quasi esclusivamente alle

conseguenze e non alle cause della crisi. È necessario ritornare a parlare di politiche pubbliche a sostegno di un'agricoltura su piccola scala, sostenibile, orientata a mercati locali, nazionali e regionali.

Nel quadro delle politiche per la stabilizzazione dei prezzi, scarsa attenzione è stata data al ruolo positivo che possono svolgere le riserve alimentari (*buffer stocks*). Esse dovrebbero essere considerate come uno strumento necessario all'interno di una più ampia politica agricola orientata alla sicurezza alimentare, la stabilizzazione dei prezzi, la protezione dei consumatori a basso reddito e dei contadini ed il sostegno alla produzione.

Analizzando le misure adottate da 81 Paesi in via di sviluppo in risposta al rialzo dei prezzi, la stessa FAO ha rilevato che 25 di questi hanno fatto ricorso a stock pubblici con diversi obiettivi: garantire l'accesso al cibo e calmierare i prezzi nei mercati interni.

Il dibattito sulle riserve alimentari che ha seguito la crisi alimentare del 2007-2008 ha visto le maggiori istituzioni governative propendere verso la costituzione di riserve strategiche di cereali esclusivamente a scopo emergenziale. L'idea di utilizzarle come strumento di stabilizzazione è stata osteggiata per quattro motivi principali: a) i costi di approvvigionamenti e di gestione sono considerati troppo elevati; b) le riserve sono soggette a corruzione; c) causano distorsioni nei mercati; d) sono complessivamente inefficaci.

Il rapporto cerca di rispondere a queste critiche, sottolineando che, sebbene migliorabili, le riserve alimentari rappresentano un eccellente strumento di politica pubblica in agricoltura. A tal fine, vengono avanzati dei suggerimenti su come migliorare il loro funzionamento, anche se il dibattito rimane aperto ed avrebbe, anzi, bisogno di ricerche e approfondimenti ulteriori da parte di centri di ricerca e di agenzie specializzate che al momento però sembrano non volersene occupare.

Attraverso l'analisi dell'esperienza indonesiana abbiamo cercato di rispondere, tra le altre, alla critica relativa all'efficacia nella stabilizzazione dei prezzi. Il BULOG (*Badan Urusan Logistik* - Agenzia Logistica Nazionale) infatti ha una lunga storia e l'analisi del suo funzionamento è caratterizzata da una vasta gamma di documentazione che dimostra

come per oltre venti anni fu in grado di stabilizzare i prezzi prima che la riforma avviata sotto la pressione del Fondo Monetario Internazionale ne compromettesse la funzione di stabilizzazione. Dal caso studio emergono delle conclusioni importanti:

- Complessivamente e fino alla sua riforma, il BULOG è stato capace di mantenere i prezzi agricoli molto più stabili di quelli sul mercato internazionale, utilizzando appena il 10% della produzione nazionale.
- Durante gli anni settanta e ottanta, il BULOG fu capace di contribuire in media con 200 milioni di dollari all'anno alla creazione di ricchezza del Paese. In particolare, durante i suoi primi cinque anni di vita (1969-1974), la stabilizzazione dei prezzi generò circa l'1% della crescita economica annua per un valore che ammontava, in termini assoluti, a circa 300 milioni di dollari su base annua.
- I costi del BULOG, che raggiunsero il massimo di novanta milioni di dollari l'anno nell'ultimo periodo (1989-1994) - rimasero comunque sempre ben al di sotto dei benefici in termini di produzione di ricchezza che ne sono derivati per il Paese.
- Nonostante gli sforzi profusi nella riforma del BULOG voluta dal Fondo Monetario Internazionale per ridurre i costi - liberalizzare il commercio, proteggere i produttori, i consumatori e gli interessi dei trader - la riforma non portò i miglioramenti sperati. I dati raccolti mostrano come i prezzi reali nel Paese dopo la crisi finanziaria del 1997-1998 e la riforma siano stati almeno del 30% più elevati del trend stabile registrato durante il periodo 1975-1996.
- La trasformazione del BULOG nonostante abbia permesso un efficace intervento durante la crisi del 2007-2008, ha posto la sicurezza alimentare in balia di una moltitudine di forze di mercato che hanno ridotto il livello di

integrazione del mercato del riso, necessaria ad una allocazione efficiente delle risorse, e ridotto la stabilità del prezzo fondamentale per proteggere il reddito dei produttori.

In vista del prossimo Summit dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi del G20 di Cannes (3-4 Novembre 2011), durante il quale verrà adottato a sua volta il Piano di Azione sulla volatilità dei prezzi alimentari e l'agricoltura uscito dal vertice di Ministri dell'Agricoltura del G20 scorso, è importante che i Paesi riconsiderino le loro posizioni, in particolare, su riserve alimentari, biocombustibili e speculazione finanziaria sulle commodity agricole.

A tal proposito, ActionAid chiede al G20:

Riserve Alimentari:

1. Di sollecitare l'avvio di nuovi studi per valutare un potenziale utilizzo delle riserve strategiche con l'obiettivo di intervenire nei fallimenti dei mercati e nella volatilità dei prezzi e livello regionale, nazionale e locale;
2. Di impegnarsi a sostenere politicamente e materialmente i paesi e le istituzioni regionali per stabilire adeguati sistemi di riserve che diano priorità agli obiettivi di sicurezza alimentare e, dove possibile, al controllo della volatilità dei prezzi;
3. Di appoggiare il progetto pilota effettuato sui Paesi dell'Africa Occidentale per il coordinamento regionale delle riserve alimentari e incoraggiare iniziative simili in altre regioni, in particolare nell'Africa Orientale.
4. Di rivedere le norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio sui mercati agricoli e sulle riserve alimentari alla luce della situazione radicalmente nuova che si è venuta a creare sui mercati agricoli non più caratterizzati dalle eccedenze produttive degli anni ottanta.

Biocombustibili:

1. Di eliminare gli obiettivi obbligatori e il sostegno finanziario (sussidi ed esenzioni fiscali) che incoraggiano l'espansione della produzione di biocarburanti insostenibili dal punto di vista sociale e ambientale prodotti su scala industriale;
2. Di accelerare la ricerca scientifica per soluzioni alternative

per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e il miglioramento della sostenibilità e della sicurezza energetica, incluso il miglioramento dell'efficienza energetica;

3. Di garantire che tutti i biocarburanti prodotti, sia a livello domestico sia importati, rispondano a criteri stringenti di sostenibilità sociale e ambientale e che assicurino che la loro produzione non vada a discapito di quella alimentare, violando il diritto al cibo, alla terra e i diritti dei lavoratori.

Speculazione finanziaria sulle commodity agricole

1. Di Favorire in ambito G20 l'adozione di una regolamentazione dei mercati dei derivati:

- che ponga limiti alla posizione che gli investitori possono assumere - ovvero la quantità di contratti derivati che possono essere controllati da un investitore - sia all'interno dei singoli mercati delle commodity che complessivamente;
- che riduca l'effetto leva attraverso un aumento del capitale di deposito richiesto per le transazioni sui derivati; che limiti la quantità dei volumi di scambio e della dimensione degli investimenti permessi ai grandi investitori istituzionali, in particolare per gli *Index Funds*;
- che garantisca la trasparenza, la regolamentazione e la supervisione dei mercati Over the Counter (OTC).

La crisi dei prezzi evidenzia una crisi di modello, quello neoliberista, che ha portato l'agricoltura lontano dalla sua funzione primaria, ovvero quella di garantire cibo e reddito per quei due miliardi di persone che nel mondo praticano un'agricoltura di piccola scala e da essa traggono la propria fonte di sostentamento. Il cibo è troppo importante per essere lasciato alla sola mercè del mercato e, in ultima istanza, quest'ultimo non ha saputo rispondere in modo efficace alla sfida di sradicare la fame.

ActionAid considera pertanto urgente una riforma radicale della governance agricola che garantisca stabilità nei mercati, sostegno allo sviluppo rurale, affermazione del diritto al cibo e la transizione verso un modello di produzione sostenibile.

01 Crisi e volatilità dei prezzi agricoli

1.1 Le crisi dei prezzi agricoli

Negli ultimi anni lo scenario dei mercati agricoli internazionali è cambiato radicalmente. A partire dal 2006, infatti, i prezzi di quasi tutti i prodotti agricoli sono aumentati in modo consistente, registrando tra il 2007 ed il 2008 incrementi dell'ordine del 224% per il riso, del 118% per il frumento e del 77% per il mais¹. L'immediata conseguenza di quei rialzi è stata l'aumento del numero di affamati che ha raggiunto la cifra record di 1 miliardo e 23 milioni nel 2009². Dopo questo rapido incremento, i prezzi internazionali sono ritornati a scendere per poi intraprendere una nuova fase di crescita a partire dalla seconda metà del 2010 e raggiungere il picco dell'anno successivo (2011) quando il Food Price Index della FAO – un indice che misura la variazione dei prezzi su un paniere di 55 prodotti agricoli, tra i quali mais, frumento, riso, oleaginose – è aumentato per l'ottavo mese consecutivo raggiungendo i 236 punti nel 2011, dato senza precedenti, sia in termini nominali che reali, dalla sua istituzione nel 1990³. Analizzando gli impatti della seconda ondata di rialzo dei prezzi sulla povertà, la Banca mondiale ha stimato che nel 2010 il numero assoluto di poveri è aumentato di 43.7 milioni di persone: 9.5 nei Paesi a basso reddito e 34.1 in quelli a medio reddito⁴.

L'analisi dell'andamento dei prezzi dei cereali nel periodo 2006-2011 mostra come la frequenza degli aumenti sia stata maggiore dei decrementi, indicando in media un generale incremento dei livelli dei prezzi. Oltre a non essere ritornati ai livelli precedenti alla crisi del 2007-2008, la loro volatilità, ovvero la velocità con la quale i prezzi oscillano verso l'alto o verso il basso, è più che raddoppiata rispetto al periodo 1990-2006⁵. Le previsioni su base decennale fornite da Agricultural Outlook del OECD/FAO sull'andamento dei

prezzi agricoli, sostengono che nel prossimo decennio i prezzi dei cereali saranno in media più alti del 20% rispetto al decennio 2000-2010, mentre quelli del bestiame del 30%⁶.

La crescita dei prezzi dei prodotti agricoli sui mercati internazionali ha invertito il trend decrescente avviatosi a partire dagli anni ottanta⁷. Pur avendo raggiunto livelli senza precedenti negli ultimi trent'anni, la crisi dei prezzi del 2007-2008 non rappresenta un record assoluto se comparata con i livelli di prezzi raggiunti durante la crisi del 1973-1974⁸.

La volatilità dei prezzi e il loro aumento sono due fenomeni diversi ma fortemente interconnessi che producono un impatto sul benessere e sulla sicurezza alimentare delle persone, siano esse produttori e/o consumatori. A causa dell'impatto sul reddito familiare e sul potere d'acquisto, la volatilità può spingere le fasce di popolazione più vulnerabili in una spirale di povertà fame. Ma non solo. Per i produttori, la volatilità ha un impatto negativo sulla capacità di innovazione e sulle possibilità di investimento, soprattutto quando questo richiede enormi sforzi economici attraverso l'indebitamento⁹.

Come sottolineato dallo studio condotto da un gruppo di esperti (HLPE) del Comitato per la sicurezza alimentare (*Committee on World Food Security - CFS*)¹⁰, la novità che caratterizza i mercati internazionali alimentari è l'esistenza e la persistenza di una pressione verso l'alto che provoca simultaneamente prezzi più elevati e volatili. Ciò è dimostrato dal fatto che, nonostante i mercati stiano attraversando una crisi senza precedenti dalla fine della seconda Guerra Mondiale, la recessione non ha determinato un "ridimensionamento" dei prezzi alimentari ai livelli pre-crisi del 2006.

Nonostante l'interconnessione tra crescita dei prezzi e volatilità, l'attenzione della Comunità Internazionale e dei media si è focalizzata soprattutto sul primo dei due fattori.

1 HLPE, Price Volatility and Food Security, The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Report 1, 2011, p.19.

2 FAO, IFAD, WFP, The State of Food Insecurity in the World 2010, FAO, 2010, p.8. Nel rapporto si stimava che il numero di affamati nel 2010 sarebbe sceso a 925 miliardi. Il rapporto di quest'anno non fornisce però stime né sul numero effettivo di affamati per il 2010, né sulle previsioni per il 2011 e questo a causa dell'avvio di un processo di revisione della metodologia di calcolo avviato dalla FAO su mandato del Comitato per la Sicurezza Alimentare.

3 FAO, Global Food Price Monitor, 3 Marzo 2011, p.1.

4 Ivanic M., Martin W. e Zaman H, Estimating the Short-Run Poverty Impacts of the 2010-11 Surge in Food Prices, Policy Research Working Paper 5683, World Bank, Aprile 2011, p.11.

5 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit., p.19.

6 OECD/FAO, OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020, FAO e OECD, 2011.

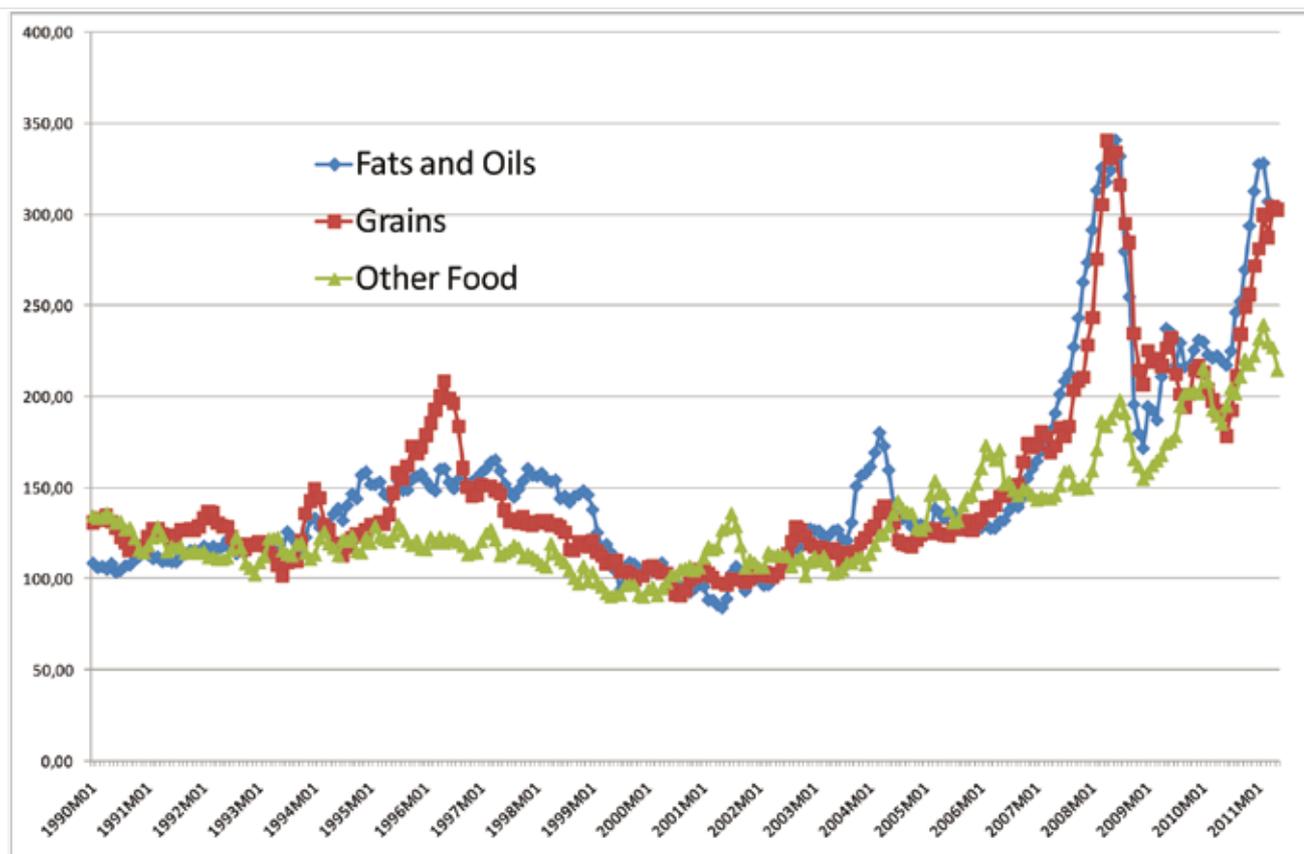
7 FAO, IFAD, WFP, The State of Food Insecurity in the World 2010, op. cit., p.11.

8 Nel 1973-1974, il picco fu raggiunto dopo un trend crescente durato due anni, mentre nella crisi del 2007-2008 questo trend è durato sei anni; in secondo luogo, nella crisi degli anni settanta, dopo la fase di picco, i prezzi sono ritornati ai livelli pre-crisi cosa che non è accaduta nell'attuale crisi che anzi, come visto in modo permanente ad un livello più alto del periodo precedente.

9 GREMA, Managing Food Price Volatility for Food Security and Development, CIRAD, GRET, IRAM, marzo 2011, p.10.

10 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit.

Andamento Indice dei prezzi delle Commodity Agricole (1990-2011) (2000=100)



Fonte: World Bank, *Commodity Price*, 2011

Questo perché l'aumento della povertà determinata dalla crescita dei prezzi più che la loro volatilità, ha innescato il moltiplicarsi di proteste popolari in molte capitali del Sud volte a rivendicare sia nel 2007-2008 che nel 2010-2011, dei diritti negati come quello all'alimentazione, contribuendo a causare veri e propri terremoti politici come nel caso del Nord Africa.

climatiche, dai costi di trasporto, di stoccaggio, e dagli intervalli nella produzione: tutti fattori che rappresentano un ostacolo ad un regolare funzionamento del mercato determinando fluttuazioni e, conseguentemente, volatilità dei prezzi¹². In conclusione, il risultato di un'offerta molto variabile e di una domanda rigida è che ad una variazione minima della prima risulta un ampio cambiamento del prezzo.

1.2 La volatilità nei mercati agricoli

I mercati agricoli sono da sempre caratterizzati dall'instabilità dei prezzi. I motivi sono diversi e fanno riferimento alle caratteristiche di quelli che sono definiti i fondamentali dei mercati, la domanda e l'offerta. Gli economisti sostengono che la domanda alimentare è caratterizzata da una bassa elasticità: anche di fronte ad ampie variazioni dei prezzi, la quantità di cibo richiesta non cambia in modo significativo. Ciò si verifica perché il cibo è un bisogno primario e, una volta che l'obiettivo di alimentarsi è stato raggiunto, la domanda non crescerebbe nemmeno se il cibo venisse regalato¹¹. La variabilità dell'offerta, invece, è determinata dalle condizioni

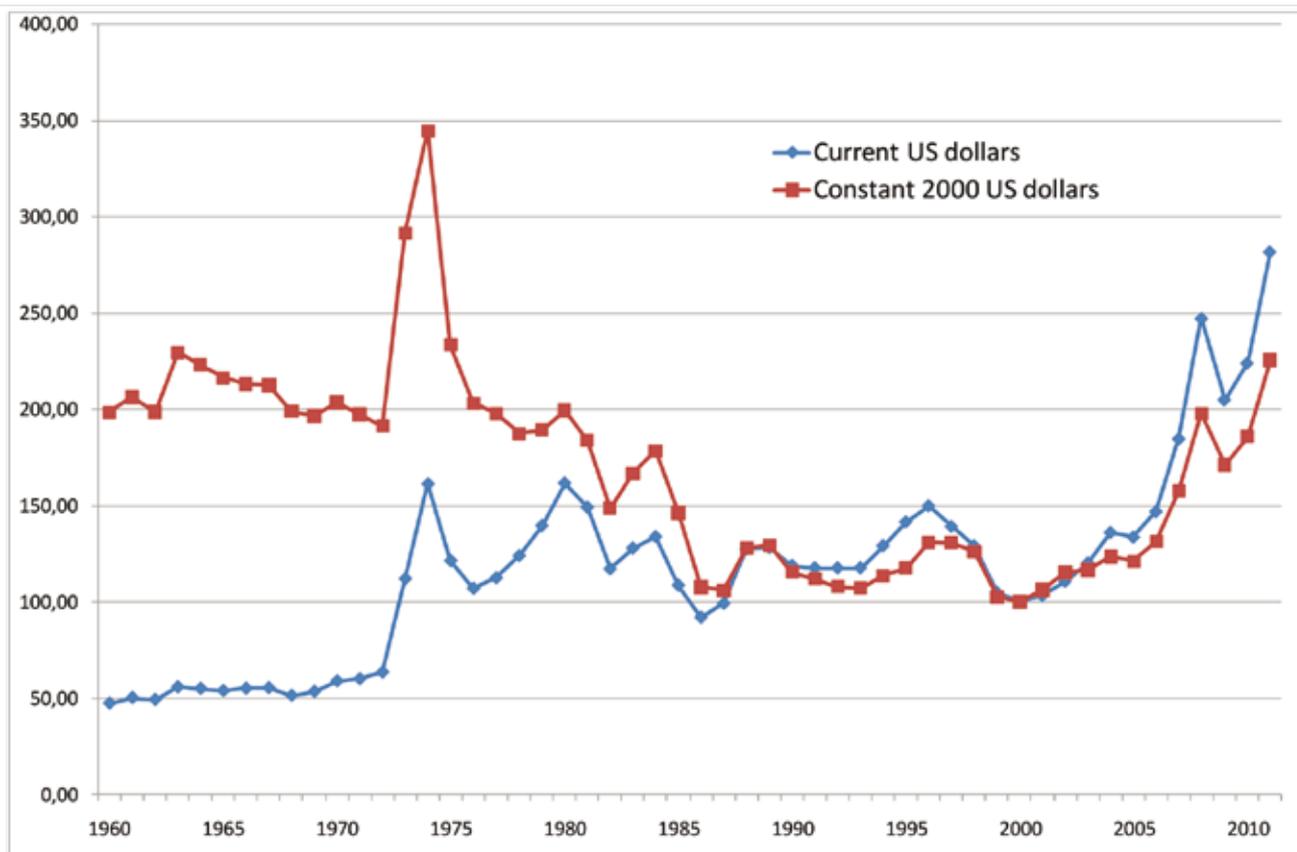
1.2.1 Livelli di volatilità: normale e eccessiva

La volatilità è un fattore strutturale dei mercati agricoli e la letteratura economica distingue tra *normale* ed *eccessiva* volatilità. Stabilire una netta linea di demarcazione tra le due tipologie di volatilità non è però semplice. Infatti, cosa costituisce eccessiva volatilità dipende dalle situazioni specifiche che variano da persona a persona e da Paese a Paese. Nei Paesi meno sviluppati, i consumatori poveri senza adeguato accesso a reti di sicurezza sociale si trovano immediatamente vulnerabili agli aumenti di prezzi, mentre i piccoli contadini con limitate risorse si trovano in enorme difficoltà di fronte ad un loro calo significativo. La crisi del 2007-2008, inoltre, ha colpito quei Paesi profondamente

¹¹ GREMA, *Managing Food Price Volatility for Food Security and Development*, op. cit., p7.

¹² Ibidem.

Andamento Indice dei prezzi delle Commodity Agricole (Gennaio 1990-Maggio 2011) (2000=100)



Fonte: World Bank, *Commodity Price*, 2011

dipendenti dalle importazioni che hanno visto aumentare fortemente il loro costo¹³. Un altro criterio utilizzato per distinguere tra normale ed eccessiva volatilità si basa sulla relazione esistente tra la variazione del prezzo e i fondamentali del mercato. Laddove, cioè, l'andamento della domanda e dell'offerta non spiegano l'alto tasso di volatilità, la si definisce come eccessiva¹⁴.

Quasi tutti gli studi realizzati negli ultimi anni concordano sul fatto che la volatilità registrata a partire dal 2006 sui mercati internazionali delle commodity agricole è certamente la più alta negli ultimi vent'anni anche se non supera i livelli raggiunti dalla crisi dei primi anni settanta¹⁵. La differenza rispetto alle precedenti crisi risiede nelle cause dell'attuale volatilità, alcune delle quali sono assolutamente nuove rispetto al passato. Fra queste, ad esempio, la liberalizzazione dei mercati agricoli, la loro "finanziarizzazione" e la crescente integrazione tra i mercati agricoli e quelli energetici¹⁶.

1.2.2 La diffusione della volatilità tra i mercati

Ogni mercato è caratterizzato da una volatilità causata da determinanti specifiche di quel contesto. La siccità nel Corno d'Africa sta determinando una dinamica dei prezzi alimentari sui rispettivi mercati che non trova una corrispondenza – ad esempio - in Bolivia. Dall'altro lato, però, la crisi del 2007-2008, così come il nuovo rialzo dei prezzi dei prodotti agricoli registrato a partire dalla seconda metà del 2010, ha origine nei mercati internazionali e si è poi trasmessa a quelli nazionali. Per questo è importante distinguere tra la volatilità presente sui mercati internazionali e quella nei mercati nazionali e analizzare i meccanismi specifici attraverso i quali la prima si trasmette alla seconda. Ad esempio, durante la crisi del 2007-2008, vi sono state significative differenze tra Paesi, Regioni, prodotti e la velocità e il livello con i quali i prezzi si sono trasmessi nei mercati regionali e nazionali¹⁷. Nel 2009, nel suo *Crop Prospects and Food Situation*¹⁸, la FAO segnalava come, nonostante la crescita registrata nell'offerta globale di cereali ed il rapido declino dei prezzi relativi sui mercati internazionali, i prezzi sui mercati interni di 58 Paesi in via di sviluppo non avevano seguito lo stesso trend,

13 FAO, IFAD, WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2010*, p.9.

14 HLPE, *Price Volatility and Food Security*, op. cit. p.21.

15 Ivi, p.23.

16 GREMA, *Managing Food Price Volatility for Food Security and Development*, op. cit. p.10.

17 FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, WB, WTO, IFPRI, UN-HLTF, *Price Volatility and Agricultural Markets: Policy Responses*, 2 giugno 2011, p.8.

18 FAO, *Crop Prospects and Food Situation* n°2, Aprile 2009.

rimanendo elevati e registrando aumenti del 80% rispetto all'anno precedente (2008) e del 40% rispetto a tre mesi prima. Non solo, nel 17% dei casi analizzati, i prezzi avevano raggiunto livelli record dall'inizio della crisi. La situazione peggiore era quella dei Paesi dell'Africa Sub-Sahariana dove i prezzi del riso erano più elevati rispetto all'anno precedente, mentre quelli del mais, del miglio e del sorgo erano dell'89% più alti di dodici mesi prima¹⁹. Le differenze sono spiegabili attraverso l'analisi delle specifiche caratteristiche dei mercati interni, del livello di integrazione con i mercati internazionali, delle politiche adottate durante la crisi e, più in generale, dell'evoluzione delle politiche pubbliche in agricoltura che hanno caratterizzato i diversi Paesi²⁰.

1.2.3 Diversi tipi di volatilità

Galtier distingue fra tre tipologie di instabilità dei prezzi: naturale, importata ed endogena²¹. Nel primo caso, l'instabilità è causata dalla variabilità dell'offerta da un anno all'altro a causa di eventi naturali non prevedibili come, ad esempio, siccità, alluvioni, malattie, ecc. Nel secondo caso, l'instabilità dipende dalla dinamica dei prezzi sui mercati internazionali, dai tassi di cambio, dai costi di trasporto, ecc. La terza ed ultima tipologia di volatilità, quella endogena, è invece causata dal funzionamento del mercato in sé. Infatti, il prezzo domestico o internazionale può essere instabile senza che si siano verificati significativi spostamenti della domanda o dell'offerta. Alla luce dello spazio temporale che intercorre tra la decisione su cosa produrre e il conseguente raccolto, le decisioni sono prese sulla base delle aspettative sui prezzi e non sui prezzi correnti. Se tali aspettative sono basate sull'andamento passato dei prezzi sul mercato, l'instabilità endogena è il risultato dall'instabilità delle aspettative che a loro volta si riflettono sui prezzi, i quali, a loro volta, alimentano l'instabilità delle aspettative. Un esempio di ciò sono il manifestarsi di bolle speculative. In questo caso, gli operatori del mercato si aspettano che una variazione dei prezzi in un periodo futuro rifletterà quella passata, senza tenere però in considerazione l'analisi dei fondamentali che possono essere diversi da quelli che hanno generato la variazione osservata²².

1.3 Cosa ha determinato la crisi dei prezzi

A partire dal 2007, centri di ricerca, agenzie specializzate, organizzazioni della società civile hanno prodotto una folta letteratura sulla crisi dei prezzi agricoli. L'analisi delle cause del rialzo dei prezzi e dell'aumento della loro volatilità ha portato a conclusioni molto diverse le une dalle altre, a seconda del peso che veniva assegnato ad ogni specifico fattore. Lo studio delle cause della crisi non ha una finalità meramente accademica in quanto la loro corretta analisi è fondamentale per mettere in atto misure politiche efficaci ed in grado di evitare il loro ripetersi.

Basandosi sull'analisi delle diverse e molteplici cause che hanno determinato l'aumento dei prezzi e della loro volatilità, lo studio del gruppo di esperti del *High Level Panel of Expert* (HLPE) le ha raggruppate in tre diverse categorie.

La prima definisce il rialzo dei prezzi alimentari come un problema di volatilità dei prezzi agricoli, arrivando a concludere che tali rialzi continueranno a verificarsi. Detto in altri termini, la miglior cura alla crisi dei prezzi è la crisi stessa. Siccome la volatilità caratterizza in modo permanente i mercati agricoli, le crisi sono la conseguenza di una eccessiva volatilità, come è accaduto nel 2007-2008. Secondo questa prima spiegazione, quindi, è importante capire quali sono i fattori che determinano questa eccessiva volatilità per intervenire su di essi in modo efficace²³.

La seconda spiegazione afferma che le crisi sono fenomeni ricorrenti nei mercati agricoli. È quindi possibile riscontrarle in diversi momenti della storia recente (primi anni cinquanta, anni settanta, oggi) e sono determinate dalla natura ciclica degli investimenti in agricoltura. In particolare dalla crescita o dalla riduzione degli investimenti pubblici, i quali hanno un impatto sui livelli di stock²⁴.

La terza spiegazione afferma che l'attuale crisi dei prezzi è il segnale di una crescente difficoltà dell'offerta nei mercati agricoli a far fronte ad una domanda in costante aumento. La volatilità, quindi, è legata a un disequilibrio tra domanda ed offerta che sta conducendo verso un nuovo scenario²⁵. Questa spiegazione pone l'enfasi sulla crescente pressione esercitata dall'uomo sulle risorse naturali usate in modo diretto per la produzione agricola (acqua, terreni, biodiversità) e indiretto (petrolio). Secondo gli esperti del HLPE, quest'ultima ci suggerisce che la domanda emergente – associata ad una contestuale diminuzione della produttività agricola - ha

19 Ivi, p.14.

20 I meccanismi attraverso i quali la volatilità si trasmette da un mercato all'altro sono diversi ed hanno a che vedere con il livello di integrazione dei singoli mercati, che determina una maggiore o minore capacità di isolare il prezzo domestico rispetto a quello internazionale. La volatilità importata influenza quella domestica nella misura in cui un Paese è integrato con il mercato internazionale e come i prezzi relativi si trasmettono nei mercati nazionali; gli studi condotti fino a poco tempo fa, invece, sostenevano che la volatilità sui mercati internazionali spiegasse in minima parte quella dei mercati nazionali. Infatti, la volatilità domestica era considerata la principale fonte di instabilità e lo strumento essenziale per ridurla era individuato nella maggiore integrazione con il mercato internazionale attraverso la liberalizzazione del commercio.

21 Galtier F., How to manage food price instability in developing countries?, Working Paper Moisa n°5, 2009, p.4.

22 Ivi, p.6.

23 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p.22.

24 Ibidem.

25 Ibidem.

avvicinato eccessivamente domanda e offerta per garantire la stabilità dei prezzi.

Le tre spiegazioni pongono maggiore o minore enfasi rispetto a fattori specifici e fanno riferimento ad orizzonti temporali differenti, di corto, medio e lungo periodo. Ognuna di esse, infine, pone la questione del corretto o meno funzionamento dei mercati e dell'equità che essi riescono, o meno, a garantire, in un settore così importante come quello della produzione di cibo.

1.4 Le cause della volatilità eccessiva

A partire dagli anni ottanta, con l'avvento delle politiche neoliberaliste, e successivamente con gli accordi in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio, i mercati agricoli sono stati progressivamente liberalizzati. Inoltre, sul finire degli anni novanta il mercato internazionale dei prodotti agricoli ha subito un ulteriore processo, quello di finanziarizzazione determinato da un aumento di interesse da parte del settore finanziario per le commodity agricole. Tale interesse è conseguenza diretta, da un lato, della deregolamentazione dei mercati finanziari (comprese le borse merci) e, dall'altro, della crisi finanziaria del 2007 che ha determinato uno spostamento massiccio di liquidità dal mercato immobiliare a quello delle commodity, compresi i prodotti agricoli diventati oggetto di forti attacchi speculativi.

L'instabilità dei mercati finanziari e le forti variazioni dei tassi di cambio sono diventati fonte di crescente volatilità dei mercati agricoli²⁶. Quest'ultima, quindi, non si spiega con la semplice analisi dei fondamentali del mercato, ma è necessario considerare fenomeni quali: l'integrazione dei mercati attraverso il commercio internazionale, la loro finanziarizzazione e la crescente correlazione tra i prezzi dei mercati agricoli con quelli energetici, determinata sia dall'utilizzo di petrolio come input produttivo che dall'avvento dei biocarburanti.

Tutto questo ha reso sempre più difficile la stabilizzazione dei prezzi portando alcuni autori ad affermare che, alla luce di tali dinamiche, stabilizzare i mercati agricoli è come cercare di stabilizzare l'acqua di una catinella in una barca a vela che naviga in un mare in tempesta²⁷.

1.4.1 L'interconnessione tra mercati agricoli ed energetici

L'aumento dei prezzi agricoli è coinciso con un parallelo aumento dei prezzi energetici, in particolare del petrolio. Il loro incremento esercita una pressione diretta in quanto il modello intensivo di produzione e commercio agricolo dipendono dal petrolio per l'uso di fertilizzanti, pesticidi, macchinari e trasporto. Attualmente, con il boom registrato negli ultimi anni dalla produzione di biocarburanti, un nuovo settore, quello energetico, assorbe ulteriore offerta agricola determinando una integrazione tra i due mercati e un legame sempre più stretto tra i prezzi dei prodotti agricoli specifici - mais e oleaginose - e quelli del petrolio.

A livello internazionale il prezzo di determinate commodity agricole è diventato strettamente correlato a quello del petrolio. L'esempio più emblematico è quello del mais utilizzato per la produzione di etanolo. Infatti, quando il prezzo del petrolio supera una certa soglia (50-75 dollari a barile), un aumento dell'1% del prezzo di quest'ultimo determina un rispettivo incremento del prezzo del mais di circa lo 0,9%²⁸. Secondo la FAO, questo tipo di correlazione è osservabile anche in relazione alla colza, la soia e l'olio di palma, altre tre commodity agricole utilizzate per la produzione di biocarburanti. Quest'ultimi, inoltre, sono una delle cause che hanno determinato l'abbassamento degli stock a livello globale con un conseguente impatto sulla dinamica dei prezzi agricoli²⁹.

L'espansione della produzione di biocombustibili, oltre a causare il rialzo dei prezzi delle relative commodity agricole, ne aumenta anche la volatilità. Nel breve periodo questo può avvenire a causa della modifica nelle politiche sugli obiettivi obbligatori di consumo, stabiliti dalle normative dei Paesi e sostenuti con sussidi e politiche commerciali protezioniste³⁰, che possono determinare degli shock sul lato della domanda difficili da accomodare attraverso un aumento dell'offerta. Nel lungo periodo, la sempre più stretta correlazione tra i prezzi di alcune commodity energetiche e i prezzi agricoli faciliterà la trasmissione della volatilità dei primi sui secondi non più solamente, come avveniva in passato, attraverso il

28 HLPE, *Price Volatility and Food Security*, The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Zero Draft Consultation paper, 11 Maggio 2011, p.11.

29 Wright B., *Addressing the biofuels problem: food security options for agricultural feedstocks*, Capitolo 23, p. 462. In Prakash A., a cura di, *Safeguarding Food Security in Volatile Global Markets*, FAO, 2011.

30 L'Unione Europea ha adottato una direttiva, la 2009/28/CE, la quale stabilisce che entro il 2020 ogni paese dovrà consumare il 20% sul totale di energia consumata da fonti rinnovabili e 10% nel solo settore dei trasporti. La Direttiva ha di fatto spianato la strada all'utilizzo di biocarburanti in Europa, nella maggioranza biodiesel. Nel 2020, il 9,5% dell'energia usata per i trasporti sarà generata da biocarburanti ed il 92% di questi deriverà da biocarburanti prodotti da derrate agricole. ActionAid, *Biocarburanti: l'impatto delle strategie UE* Quando "bio" non è sinonimo di "verde", 2010.

costo degli input produttivi. La FAO stima che con il costo del petrolio attorno ai 100 dollari al barile, i produttori di etanolo sono in grado di rimanere competitivi pagando il mais 162 dollari per tonnellata metrica e, grazie ai sussidi³¹, addirittura fino a 220 dollari.

1.4.2 Il commercio internazionale

La volatilità importata ha un effetto sul mercato interno nella misura in cui un determinato Paese commercia con l'esterno, permettendo in questo modo che i prezzi internazionali si trasmettano sui mercati domestici. Un Paese senza sbocco sul mare e con scarse infrastrutture - con elevati costi di trasporto e di commercializzazione - sarà soggetto ad una volatilità prevalentemente originata a livello domestico. Se, come abbiamo detto, fino alla crisi recente, la principale fonte di volatilità per i mercati agricoli era considerata quella domestica, una integrazione con i mercati esteri era considerata necessaria come strumento per mitigare l'instabilità.

LA SPECULAZIONE SULLE COMMODITY AGRICOLE

Negli ultimi dieci anni i mercati delle commodity, tra cui quelle agricole, hanno registrato un aumento delle attività di investimento realizzate da attori non tradizionali come investitori istituzionali, Banche di Investimento, Hedge Fund e Fondi pensione. Tra il 2003 e il 2008, grazie anche ad una politica di deregolamentazione dei mercati dei derivati promossa dal governo statunitense, gli investimenti sui derivati delle commodity sono passati da 13 a 317 miliardi di dollari, principalmente attraverso l'utilizzo di veicoli finanziari come i *Commodity Index Funds*³². Secondo l'UNCTAD, l'enorme quantità di risorse finanziarie investite nei mercati dei derivati agricoli ha contribuito all'aumento della volatilità e al rialzo dei prezzi. Inoltre, nel 2010, in una sessione speciale di esperti di commodities svoltasi alla FAO, si affermava che la speculazione è stata uno dei principali motori della crisi dei prezzi nel 2007/2008³³. È importante sottolineare come la stragrande maggioranza degli scambi dei derivati avvenga al di fuori dei mercati regolamentati, utilizzando piattaforme *Over the Counter* (OTC), assolutamente non trasparenti e prive di meccanismi di garanzia di copertura del rischio d'insolvenza.

Le misure commerciali adottate in reazione alla crisi dei prezzi da molti Paesi in via di sviluppo - come, ad esempio, le restrizioni sulle esportazioni e la facilitazioni sulle importazioni per garantire un'offerta domestica sufficiente a soddisfare la domanda interna - sono state considerate come un elemento di breve periodo che ha contribuito ad accentuare il processo inflattivo internazionale³⁴. Analizzando

le misure adottate da 81 Paesi in via di sviluppo in risposta al rialzo dei prezzi, la stessa FAO ha rilevato che 25 di questi hanno imposto restrizioni sulle importazioni, sia attraverso tasse che quote³⁵. Tali misure hanno esacerbato la dinamica inflattiva generando incertezza nei Paesi dipendenti dalle importazioni per il proprio soddisfacimento alimentare. La stessa dinamica si è riproposta con il rialzo dei prezzi iniziato a metà del 2010, quando le restrizioni sulle esportazioni di cereali imposte da grandi Paesi produttori - come Russia e Ucraina - hanno ridotto l'offerta complessiva sui mercati internazionali³⁶.

Complessivamente, se le politiche commerciali adottate durante la crisi possono spiegare l'impatto di breve periodo su un processo inflattivo già in corso, la loro evoluzione nel medio termine, però, non spiega l'aumento della volatilità sui mercati internazionali³⁷. Rispondendo, quindi agli appelli più volte reiterati della comunità internazionale per una liberalizzazione del commercio mondiale come risposta efficace all'aumento della volatilità, non è assolutamente dimostrato che l'insufficiente integrazione dei mercati internazionali sia una delle cause principali dell'attuale aumento della volatilità.

Le barriere commerciali sono considerate dalla letteratura economica un'importante causa della volatilità sui mercati internazionali. Infatti, gli ostacoli di natura tariffaria e non tariffaria hanno l'obiettivo di isolare il mercato interno da quello internazionale. In questo modo viene ridotto il numero di produttori e consumatori che partecipano agli aggiustamenti quantitativi tra domanda e offerta. In sostanza, secondo i fautori del libero commercio, più grande è il mercato internazionale più piccole saranno le variazioni di prezzo necessarie ad aggiustare i disequilibri tra domanda e offerta con il risultato di una minore volatilità³⁸. Secondo tale logica, la liberalizzazione dei mercati era volta ad integrare i mercati agricoli, costituendo un mercato mondiale abbastanza grande da essere in grado di assorbire, con limitate variazioni di prezzo, qualsiasi shock della domanda e dell'offerta a livello locale. Le liberalizzazioni erano state poste in atto prima su base bilaterale attraverso i Programmi di Aggiustamento Strutturale (PAS) imposti ai Paesi del Sud dalle istituzioni finanziarie (Banca mondiale e Fondo Monetario Internazionale), e successivamente su base multilaterale grazie all'accordo per la liberalizzazione dei mercati agricoli (AoA) negoziato in ambito di Organizzazione Mondiale del Commercio durante l'Uruguay Round (OMC) che prevedeva la "tarifficazione" delle barriere al commercio

31 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit., p.11.

32 Cfr., UNCTAD, Trade and Development Report 2009, Capitolo 2, 2010.

33 Cfr., FAO, FAO-Extraordinary joint inter-sessional meeting of the Intergovernmental group (IGG) on grains and the intergovernmental group on rice, 24 Settembre 2010. http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM_MARKETS_MONITORING/Grains/Documents/FINAL_REPORT.pdf

34 Ibidem.

35 FAO, Initiative on Soaring Food Prices. Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued, 2009, p.6.

36 Tangermann S., Policy Solution to Agricultural Market Volatility: A Synthesis, ICTSD, Paper n°33, Giugno 2011, p. 25.

37 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p.25.

38 Ivi, p.24.

agricolo e la conseguente progressiva riduzione tariffaria avevano l'obiettivo di creare un mercato alimentare mondiale più grande e integrato collegando maggiormente i prezzi domestici con quelli internazionali. Al momento, infatti, solo il 12% del grano ed il 18% di frumento prodotti a livello globale finiscono sui mercati internazionali³⁹.

Complessivamente, le riforme macroeconomiche avviate a partire dagli anni ottanta avevano l'obiettivo di ridimensionare il ruolo delle politiche pubbliche di intervento nei mercati agricoli in direzione un modello orientato al mercato. Ciò determinò la fine delle politiche di gestione dell'offerta che avevano avuto l'obiettivo di controllare l'offerta di cibo in relazione alla domanda, con l'intento di influenzarne il prezzo, renderlo più stabile, accessibile ai consumatori e remunerativo per i produttori⁴⁰. La gestione dell'offerta si articolava in diverse politiche di intervento: dal controllo e sostegno della produzione, politiche tariffarie per proteggere il mercato interno, gestione di riserve pubbliche, ecc. Un ruolo centrale era svolto da organismi pubblici di commercializzazione (*Marketing Board*) che gestivano gli stock alimentari a livello nazionale. La loro funzione consisteva nell'acquistare prodotti agricoli ai contadini ad un prezzo fisso (più che sufficiente a coprire i loro costi di produzione), immagazzinarli e poi immetterli nel mercato negli anni successivi in caso di calo dell'offerta causato da cattivi raccolti. Prevenendo l'instabilità dei prezzi, i *Marketing Boards* proteggevano sia i produttori che i consumatori dall'eccessivo aumento o diminuzione dei prezzi, dando priorità all'autosufficienza e quindi riducendo la dipendenza dalle importazioni e dalla necessità di valuta straniera per pagarle.

Tuttavia, queste imprese statali non erano scevre da difetti, inefficienze e scarse risorse, ma la logica che le guidava muoveva dalla consapevolezza che la sicurezza alimentare era una priorità e lo Stato (e non i mercati) era il solo in grado di garantirla in un settore, quello agricolo, caratterizzato da una strutturale tendenza alla volatilità dei prezzi. Per questo è importante riconsiderare le politiche di gestione dell'offerta agricola, sia a livello nazionale che internazionale, nell'ottica di una maggiore equità e sostenibilità della produzione e dei mercati agricoli⁴¹.

La natura "internazionale" alla base dell'incremento dell'attuale volatilità, pone la questione che una maggiore protezione del mercato interno possa rappresentare una

delle vie per ridurre l'instabilità dei prezzi sui mercati. Come afferma infatti Mousseau, *"la recente crisi globale dei prezzi sembra essere stata meno 'globale' di quanto generalmente si intenda. Un certo numero di Paesi sono riusciti in modo efficace a prevenire la trasmissione della volatilità nei propri mercati. Tale difesa contro l'aumento dei prezzi alimentari è stata possibile per quei Paesi con adeguate risorse, istituzioni e meccanismi pubblici di stabilizzazione nei confronti della volatilità domestica"*⁴². Anche lo studio del HLPE afferma che la crisi dei prezzi e lo stallo dei negoziati della OMC potrebbero dare l'occasione per ripensare le politiche commerciali, facendo sì che la fiducia sui mercati internazionali non sia basata esclusivamente su una illimitata liberalizzazione dei mercati. *"La crisi dei prezzi ha mostrato che gli Stati Sovrani non sono disposti a servire il mercato internazionale a spese delle priorità interne – affermano gli estensori del rapporto. "Ciò suggerisce che le politiche commerciali, e le regole multilaterali sulle quali sono basate, devono essere riconsiderate"*⁴³.

1.5 Crisi cicliche e declino degli investimenti agricoli

L'agricoltura svolge un ruolo centrale nella crescita e nello sviluppo di un Paese⁴⁴. Infatti, oltre a rappresentare un elemento di sussistenza fondamentale per miliardi di persone, gli investimenti in agricoltura producono un beneficio per l'intera società. L'aumento della produzione agricola, infatti, è due volte più efficace nel ridurre la povertà rispetto all'investimento nella crescita di altri settori. Differenti studi suggeriscono che l'aumento della produttività e del reddito nel settore agricolo rappresenterebbero la via più economica ed efficace per dimezzare la povertà nei Paesi africani nei prossimi cinque-dieci anni⁴⁵.

Negli ultimi venticinque anni, come risultato delle politiche di aggiustamento strutturale, l'agricoltura è stata derubricata sia dall'agenda dei grandi donatori che dalle priorità dei Paesi in via di sviluppo. Tale progressivo disimpegno, accompagnato da politiche macroeconomiche basate sulla liberalizzazione dei mercati, ha determinato uno stallo o addirittura un peggioramento delle condizioni di vita dei piccoli agricoltori, incidendo negativamente anche sul numero di affamati.

La FAO stima che, per sfamare una popolazione che nel 2050 raggiungerà i 9,1 miliardi di persone (di cui il 70% vivrà nelle

39 Tangermann S., Policy Solution to Agricultural Market Volatility: A Synthesis, op.cit., p.13.

40 Lines T., *Supply Management. Option for commodity income stabilization*, IISD, 2007, p.1.

41 Cissokho M., Lines T., Nissanke M., Smith A., Regulation of the Agricultural Commodity Market. Briefing on proposals, Veblen Institute for Economic Reforms, Maggio 2011, p.14.

42 Mousseau F., The High Food Price Challenge. A Review of Responses to Combat Hunger, Oakland Institute & UK Hunger Alliance, 2010, p.10. Si veda inoltre, HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p. 45.

43 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p.12.

44 Byerlee D., de Janvry A., Sadoulet E., Agriculture for Development: Towards a new Paradigm, 2010, p.4.

45 ActionAid, Fertile ground. How governments and donors can halve hunger by supporting small farmers, 2010, p.7.

città), sarà necessario aumentare la produzione agricola del 70% (al netto dell'utilizzo per biocarburanti). Per rispondere a questa sfida, i Paesi in via di sviluppo dovranno realizzare investimenti per un ammontare lordo di 209 miliardi di dollari su base annua, ovvero un aumento del 50% degli attuali investimenti pubblici e privati in agricoltura⁴⁶. Ciò comporta una ridefinizione delle priorità di budget della spesa pubblica dei Paesi a basso reddito e nuovi investimenti nell'aiuto pubblico allo sviluppo da parte dei Paesi donatori e degli investitori privati.

La dinamica ciclica delle crisi e dei livelli di stock globali può essere attribuita all'evoluzione nel medio termine degli investimenti agricoli, sia privati che pubblici⁴⁷. Rispetto ai primi, il tasso annuale di crescita dello stock di capitali investiti nel settore agricolo (Agriculture Capital Stock) è sceso da una media del 1.4% degli anni settanta ad uno 0.3% degli anni novanta⁴⁸. Questo calo fu principalmente dovuto ad un disimpegno consistente registrato in particolare nei Paesi sviluppati. Ma anche altre regioni - con l'unica eccezione del Sud-Est Asiatico - hanno registrato cali consistenti. Tra questi l'Africa Sub-Sahariana, l'America Latina e l'Asia del Sud.

Su fronte degli investimenti pubblici, sempre a partire dagli anni ottanta si è registrato un forte calo della spesa destinata al settore agricolo. Prendendo in esame l'andamento degli investimenti in 44 Paesi in via di sviluppo, Fan e Saukar⁴⁹ hanno calcolato che, complessivamente, tra il 1980 ed il 2002, la spesa in agricoltura è aumentata in media su base annua del 3.2%. Se calcolata in percentuale al PIL agricolo, la spesa è passata in media dal 11% del 1980 all'8% del 1990, per poi crescere fino al 10% nel 2002⁵⁰. Se compariamo i dati con quelli dei Paesi sviluppati, dove in media si spende il 20% in relazione al PIL agricolo, possiamo notare quanto gli investimenti pubblici nei Paesi in via di sviluppo siano insufficienti⁵¹.

Il declino all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) che i Paesi dell'area OCSE hanno destinato all'agricoltura ha contribuito in modo consistente alla diminuzione degli investimenti

pubblici nei Paesi poveri. Il volume complessivo dell'aiuto pubblico allo sviluppo per il settore agricolo è passato da 6.2 miliardi del 1980 a 2.3 miliardi di dollari del 2002⁵². Inoltre, sul totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo, la quota destinata all'agricoltura è passata dal 17% del 1982 al 3.7% del 2002, per poi scendere al 3% nel 2006 e risalire fino al 6% nel 2009⁵³.

Dopo il rialzo dei prezzi alimentari con il picco raggiunto nella prima metà del 2008, assieme ad altri Paesi donatori, il G8 promise di investire 22 miliardi di dollari nel successivo triennio per sostenere lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare nei Paesi poveri. Tali impegni furono assunti nell'ambito de *L'Aquila Food Security Initiative (AFSI)* che dava priorità al sostegno di programmi definiti a livello di singolo Paese beneficiario, con particolare attenzione verso donne e piccola agricoltura. Due anni dopo, come sottolineato dallo stesso *G8 Accountability Report*, appena il 22% dei fondi impegnati sono stati spesi e diversi Paesi, tra cui l'Italia, hanno diminuito il proprio impegno per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare.

UN PROBLEMA DI STOCK

Diversi studi sostengono che le crisi dei prezzi sono eventi rari ma ricorrenti che si verificano ciclicamente. La Banca mondiale nel suo *"Global Economic Prospect"* del 2009 individua quattro cicli verificatisi nell'ultimo secolo (1915-1917- 1950-1957, 1973-1974, 2003-2008). Sia nella crisi del 1973-1974 che in quella del 2007-2008, il picco dei prezzi è stato preceduto da un basso livello di stock alimentari, sia pubblici che privati⁵⁴. Nel 2007, ad esempio, le quantità di stock di cereali a livello globale hanno raggiunto il loro minimo storico in relazione all'utilizzo dell'anno⁵⁵. La FAO ha stimato che nel 2008 il livello globale di stock di grano sia sceso ad appena 405 milioni di tonnellate, ovvero 22 milioni di tonnellate al di sotto dei livelli minimi record raggiunti nel 1982⁵⁶. Lo stesso dicasi per il frumento le cui scorte a livello globale sono scese 148 milioni di tonnellate⁵⁷, una cifra mai così bassa dal 1977. Quando i livelli di scorte scendono in Paesi chiave per i mercati mondiali come, ad esempio, i grandi esportatori l'impatto sui prezzi internazionali è consistente. I cambiamenti dei livelli di stock riflettono lo scarto tra i livelli di produzione ed il loro utilizzo. Quando il rapporto tra il livello di stock ed il loro utilizzo diminuisce (*stock-use ratio*2), significa che si sta consumando più di quanto si produce e non si riesce e ricostituire un sufficiente livello di scorte. Tuttavia, secondo diversi autori (Gilbert 2010, Wiggins & Keats 2009) il basso livello di stock del 2007, in ogni modo, non spiega completamente la dinamica inflattiva subita dai prezzi dei prodotti agricoli alla quale però indubbiamente hanno contribuito.

46 FAO, How to Feed the World in 2050. data non disponibile, p.2.

47 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p.29

48 Ibidem.

49 Cfr., Fan S., Saukar A., Public spending in Developing countries: trend, determination and impacts, IFPRI, 2006.

50 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p.29.

51 Nel 2003, l'Unione Africana (AU) hanno adottato la Dichiarazione di Maputo che stabiliva l'impegno da parte di tutti i Paesi ad aumentare gli investimenti pubblici in agricoltura raggiungendo il 10% del budget nazionale entro il 2008. Con l'obiettivo di monitorare ed informare tale obiettivo, l'Unione Africana, nel quadro della nuova partnership per lo sviluppo dell'Africa (New Partnership for Africa's Development -NEPAD), ha adottato un piano di sviluppo agricolo per aumentare la sicurezza alimentare, la nutrizione e il reddito nominato CAADP (Comprehensive Africa Agriculture Development Programme). Si veda <http://www.nepad-caadp.net/index.php>

52 UK Department for International Development, Official development assistance to agriculture, Novembre 2004, p.3.

53 ActionAid, The 20 Billion Dollar Question: Have the G8 delivered on their hunger pledge?, Giugno 2010.

54 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p.28.

55 Stefan Tangermann, Policy Solution to Agricultural Market Volatility: A Synthesis, op.cit., p.13.

56 Mittal A., The 2008 Food Price Crisis: Rethinking Food Security Policies, G-24 Discussion Paper Series N°56, Giugno 2009., p.4.

57 FAO, Food Outlook. Global Market Analysis, Giugno 2007, p.2.

1.6 Scarsità all'orizzonte

Un'altra possibile spiegazione della crisi fa riferimento alla crescente pressione esercitata dall'uomo sulle risorse naturali usate in modo diretto per la produzione agricola (acqua, terreni, biodiversità) e indiretto (petrolio). Infatti, dopo un lungo periodo di strutturale sovrapproduzione presente sui mercati agricoli – resa possibile da uno sfruttamento intensivo di risorse naturali a basso costo – siamo entrati in un periodo di “scarsità” strutturale, ovvero di incapacità della produzione globale di far fronte ad una domanda agricola e alimentare in crescita. Non è però la crescita demografica in sé (nel 2050 il mondo sarà abitato da 9,1 miliardi di persone) a determinare il problema della scarsità: l'attuale produzione agricola è in grado di soddisfare i bisogni alimentari di tutta la popolazione mondiale. La scarsità è dovuta, in parte all'aumento del consumo di carne, uova e latte, determinato dai cambiamenti nella dieta nei Paesi emergenti, che causa un aumento della domanda agricola per alimentazione animale. Tuttavia, uno dei fattori determinanti è la sempre crescente quota di produzione di materie prime destinate al mercato dei biocarburanti.

La crescita del reddito, insieme al progressivo processo di urbanizzazione, ha determinato un cambiamento nel consumo di cibo a livello globale⁵⁸. Rispetto al 1960, nei Paesi in via di sviluppo il consumo di carne è triplicato e quello delle uova è aumentato di cinque volte, con la regione asiatica a fare la parte del leone⁵⁹. Ma, come nota il rapporto del HLPE, l'aumento del consumo di prodotti agricoli per alimentazione animale avvenuto negli ultimi decenni è legato soprattutto all'aumento della domanda nei Paesi dell'ex Unione Sovietica verificatasi a partire dagli anni novanta. Ciò significa che, nonostante il boom nei consumi di carne registrato nei Paesi asiatici, il loro consumo sta rallentando⁶⁰. Dall'altro lato, invece, ciò che sta veramente accelerando la diminuzione delle risorse è il consumo di prodotti agricoli da destinare alla produzione di biocarburanti. Oggi l'industria dei biocarburanti utilizza il 40% della produzione di mais negli Stati Uniti e due terzi della produzione di oli vegetali in Europa⁶¹. Tra il 1990 e il 2000, ad esempio, l'uso di oli vegetali per la produzione alimentare è diminuito, passando su base annua dal 4.4% al 3.3% del totale⁶², mentre quello per il settore industriale è aumentato grazie al boom della domanda proveniente dall'industria dei biocombustibili. Come risultato, la quota globale di consumo di oli vegetali per il settore industriale è passata dall'11% al 24% in soli

dieci anni (2000-2010)⁶³. Afferma la FAO che *“la domanda futura di commodities agricole potrà eccedere quella di cibo e alimentazione animale più o meno significativamente, dipendendo dall'espansione della domanda di biocarburanti e dalla tecnologia utilizzata per la conversione di biomasse agricole in biocombustibili. Da ciò, lo sviluppo del mercato bio-energetico determinerà fino a che punto sarà possibile soddisfare una domanda crescente con le risorse disponibili ed a prezzi accessibili”*⁶⁴.

Escludendo la domanda agricola per biocombustibili, la crescita del consumo globale di cereali e oleaginose sta attualmente diminuendo. *“Questo non significa minimizzare il fenomeno – affermano gli estensori del rapporto del HLPE – ma spiegare che l'attuale accelerazione nella crescita globale del consumo non è né una meccanica ed inevitabile conseguenza dello sviluppo economico mondiale [...]; ma il risultato di politiche pubbliche implementate dai governi degli Stati Uniti e dei Paesi dell'Unione europea. Il risultato, cioè, di una chiara, e reversibile, scelta politica”*⁶⁵. In conclusione, *“non è che non ci siano abbastanza risorse per rispondere ai bisogni umani, piuttosto, non ce ne sono a sufficienza per rispondere alla domanda umana”*⁶⁶.

Sul lato dell'offerta, la “scarsità” è determinata dall'impatto sempre più crescente degli effetti del cambiamento climatico e da un'agricoltura intensiva che ha sfruttato i terreni. A partire dal 1960, ad esempio, un terzo della terra agricola è stato abbandonato perché degradata e si stima che circa 10 milioni di ettari vadano perduti ogni anno⁶⁷. A partire dagli anni cinquanta, il boom nella produzione agricola è stato realizzato grazie all'aumento della produttività. Infatti, tra il 1950 ed il 2005, il totale di aree coltivate è passata da 1,4 ad 1,5 miliardi di ettari⁶⁸. Ma l'agricoltura intensiva, introdotta grazie alla Rivoluzione Verde, dipende enormemente da fonti fossili sempre più scarse, impoverisce i terreni, aumenta il livello di emissioni di gas ad effetto serra e produce, complessivamente, una progressiva erosione dei suoli.

Secondo un rapporto di un eminente gruppo di scienziati (*Independent Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development – IAASTD*)⁶⁹ promosso e finanziato dalle più importanti istituzioni internazionali, i danni che il cambiamento climatico potrebbe produrre sulle risorse naturali, fondamentali per la produzione agricola, potrebbero essere irreversibili. In particolare per la biodiversità, risorsa chiave per la produzione agricola e minacciata dai processi di

63 Ibidem.

64 Msangi S e Rosegrant M., World agriculture in a dynamically-changing environment: IFPRI's long-term outlook for food and agriculture under additional demand and constraints, IFPRI, Paper preparato per il FAO expert meeting on How to feed the World in 2050, 24-26 giugno, 2009, p.8

65 Ibidem.

66 Ibidem.

67 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p.34.

68 Ivi, p.33.

69 Khor M., Food Crisis, Climate Change and the importance of sustainable agriculture, Third World Network, Giugno 2008, p.6.

58 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p.31

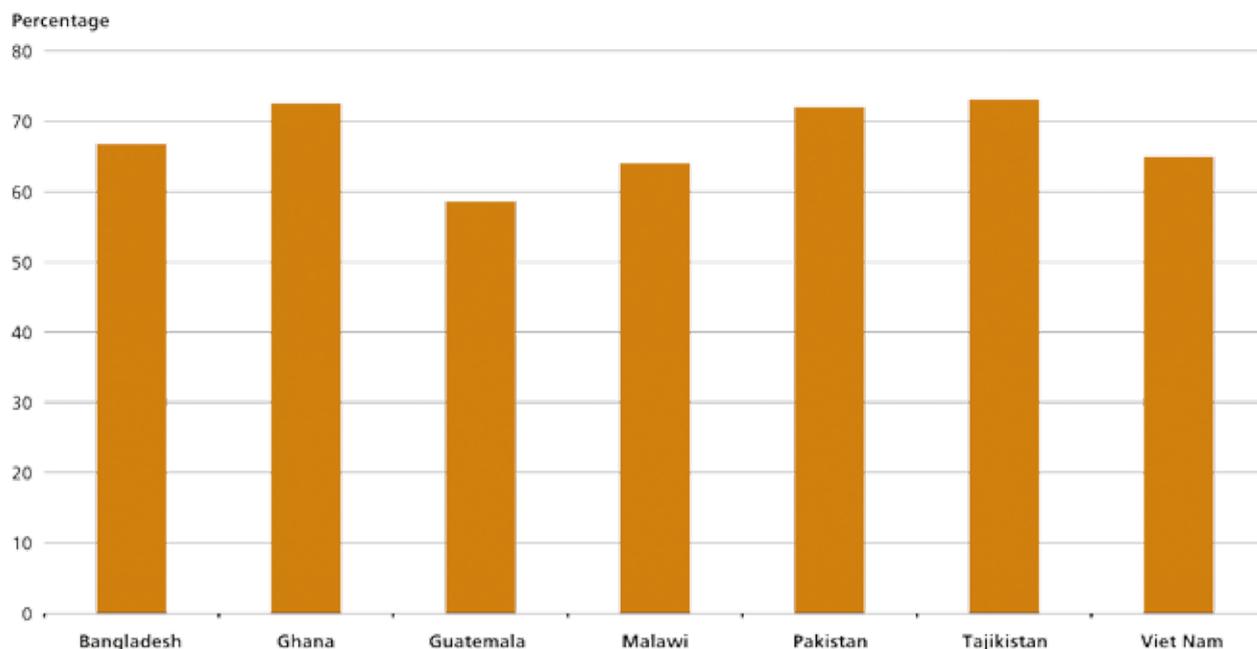
59 Ibidem.

60 Ibidem.

61 Ivi, p.32.

62 Ibidem.

Percentuale del reddito destinata all'acquisto di cibo



Note: Percentage of household budget spent on food by the lowest expenditure quintile of the population.
Source of raw data: FAO Rural Income Generating Activities project.

Fonte: FAO, IFAD, WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2011*, FAO, 2011

urbanizzazione, deforestazione, inquinamento e conversione dei terreni. Come risultato della modernizzazione agricola, i cambiamenti nella dieta e l'aumento delle aree a forte densità demografica, l'umanità dipende sempre di più da un ridotto livello di diversità biologica agricola per la propria produzione di cibo⁷⁰. Se a ciò aggiungiamo che, secondo le stime della FAO, il 90% della crescita della produzione agricola (80% per i Paesi in via di sviluppo)⁷¹ avverrà ancora attraverso l'intensificazione produttiva piuttosto che coltivando maggiori estensioni di terreni, risulta ancora più necessario promuovere modelli produttivi più sostenibili di quanto sia avvenuto in passato con la Rivoluzione Verde. Infatti, l'agricoltura contribuisce anche indirettamente all'aumento delle emissioni di gas ad effetto serra; ad esempio, l'utilizzo di pesticidi, la cui produzione è fortemente "energivora" causa l'emissione addizionale di 300-600 milioni di tonnellate di diossido di carbonio nell'atmosfera, ovvero tra lo 0,6 e 1,2% del totale delle emissioni⁷².

Sempre lo IAASTD afferma che il modello di agricoltura sostenibile è l'unico in grado di adattarsi alle sfide dei cambiamenti climatici e di produrre sufficiente cibo per sfamare il mondo. In un contesto nel quale eventi climatici estremi sempre più frequenti contribuiscono in modo

determinante alla volatilità dei prezzi e le attività in agricoltura rappresentano il 33% delle emissioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera, è sempre più necessario promuovere la transizione ad un modello di produzione più sostenibile⁷³. Come sottolineato, infine, anche da Oliver De Shutter, Special Rapporteur per il Diritto al Cibo⁷⁴, l'aumento della produzione di cibo non è sufficiente di per sé a risolvere il problema della fame nel mondo. È infatti necessario migliorare le condizioni di vita dei poveri, in particolare dei piccoli contadini nel Sud del mondo, aumentando le loro capacità produttive e garantendo la conservazione degli ecosistemi.

1.7 Chi paga la volatilità dei prezzi?

La domanda alimentare è caratterizzata da una bassa elasticità e ciò implica che grandi variazioni di prezzo sono necessarie per riportare in equilibrio domanda ed offerta. Ciò che è meno discusso è come tale bassa elasticità si distribuisca tra le diverse tipologie di consumatori. Si tratta di un'indagine importante, per cogliere appieno gli effetti della crisi dei prezzi sui consumatori poveri e, quindi, maggiormente colpiti dalla volatilità dei mercati⁷⁵. La forte

70 Cfr., FAO, *How to Feed the World in 2050*, op. cit., p.10.

71 Ibidem.

72 Khor M., *Food Crisis, Climate Change and the importance of sustainable agriculture*, Third World Network, Giugno 2008, p.6.

73 Cfr., ActionAid, *Smallholder-led Sustainable Agriculture*, ActionAid International Briefing, Giugno 2011.

74 De Schutter O., *Agroecology and the Right to Food*, Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, 20 Dicembre 2010.

75 Ivi, p.23.

Strumenti per la stabilità dei prezzi

GOVERNANCE/OBIETTIVI	STABILIZZAZIONE DEI PREZZI	GESTIONE DEL RISCHIO
Strumenti Market-based	<i>Categoria A:</i> far lavorare meglio i mercati nello spazio e nel tempo	<i>Categoria-B:</i> Aiutare gli attori di filiera a gestire il rischio derivante dall'instabilità dei prezzi.
Strumenti pubblici	<i>Categoria-C:</i> intervento diretto dello stato per la stabilizzazione dei prezzi	<i>Categoria-D:</i> strumenti di protezione sociale a sostegno delle famiglie vulnerabili (produttori e consumatori).

Fonte: Galtier, *The need for public intervention for stabilize price*, Novembre 2009

differenza di reddito dei diversi consumatori che intervengono nel mercato internazionale rende la loro "competizione" per l'approvvigionamento di cibo fortemente iniqua. Nei Paesi OCSE, ad esempio, il costo dei prodotti agricoli rappresenta una quota minima del valore complessivo del cibo altamente trasformato che viene consumato e la loro domanda alimentare assorbe una quota minima del reddito. Questi due fattori rendono tali Paesi meno sensibili alle larghe fluttuazioni di prezzo che si verificano sui mercati⁷⁶. In termini economici, quindi, la loro domanda è molto più elastica di quella dei consumatori dei Paesi poveri dove invece, si consuma principalmente cibo non processato e viene destinata una quota consistente del reddito al consumo per l'acquisto di beni alimentari. In Tanzania, ad esempio, la quota media di reddito destinata all'acquisto di beni alimentari è circa il 70% a fronte di un 45% in Pakistan e di appena un 10% negli Stati Uniti. La relazione inversa esistente tra reddito ed elasticità della domanda rispetto alla variazione dei prezzi a livello globale fa sì che in un mercato aperto siano i Paesi più poveri ad assorbire in larga parte gli aggiustamenti quantitativi necessari a bilanciare domanda e offerta⁷⁷.

L'aumento dei prezzi e della loro volatilità ha un impatto negativo sulla sicurezza alimentare in quanto colpisce il reddito delle famiglie e il loro potere d'acquisto. Molta attenzione durante la crisi dei prezzi è stata posta nei confronti dei poveri che vivono nelle aree urbane, anche grazie alle diffuse proteste contro i rincari del costo del cibo avvenute durante la crisi dei prezzi del 2007-2008 e del 2010-2011. Particolarmente colpite sono state le popolazioni di quei Paesi poveri importatori netti di alimenti (*Low-Income Food-Deficit Countries*) che, se da un lato dipendono dai mercati internazionali per il loro approvvigionamento di cibo e ne importano anche la relativa volatilità, dall'altro non hanno le necessarie reti di sicurezza sociale in grado di intervenire per garantire un minimo approvvigionamento di cibo. Tra il 2005 ed il 2010, la bolletta alimentare di questi Paesi è triplicata passando da 58,3 a 163,6 miliardi di dollari: un incremento

del 23% in media su base annua⁷⁸. Riferendosi solo ai cereali, il costo delle loro importazioni è cresciuto in media di 12,3 miliardi di dollari all'anno tra 2001 e 2005 e di 25,6 miliardi tra 2006 e 2010⁷⁹.

In teoria, se i prezzi aumentano, chi produce dovrebbe guadagnare di più. Nella realtà, la questione è molto più complicata e, oltre a ricordare che è legata alle condizioni di accesso al mercato di cui godono i produttori⁸⁰ (in particolare i piccoli contadini che nella stragrande maggioranza dei casi li penalizza), bisogna considerare che la maggioranza dei poveri vive in aree rurali, dipende in maggiore o minore misura dall'agricoltura ed è consumatore netto⁸¹, ovvero non produce abbastanza per soddisfare i propri bisogni alimentari ed è costretto a ricorrere al mercato⁸².

Se diversi studi affermano che per valutare l'impatto reale della volatilità dei prezzi sulla sicurezza alimentare sia necessario sviluppare strumenti di analisi più adeguati⁸³, è indubbio che l'aumento della volatilità dei prezzi ha un impatto sui poveri e che tale impatto può essere limitato sia agendo ex-post, ovvero intervenendo sugli effetti della crisi, sia, soprattutto, ex-ante, lavorando sulle cause con interventi di politiche pubbliche efficaci nel ridurre la volatilità.

78 OXFAM, *Preparing for thin cows. Why the G20 should keep buffer stocks on the agenda*, Oxfam Briefing Note, Giugno 2011, p.6.

79 Ibidem.

80 In Kenya, ad esempio, la quantità di mais venduta in relazione alla produzione complessiva è abbastanza elevate, ovvero il 46%. Ma solo il 36% di quelli che lo coltivano riescono ad avere accesso ai mercati e di questi appena il 20% controlla la maggior parte delle vendite. Si veda FAO, *The State of Agricultural Commodity Market 2009*, FAO, 2009, p.34

81 Cfr, World Bank, *World Development Report 2008, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*, 2007.

82 Cfr., Rosamond L. Naylor, Walter P. Falcon, *Food Security in an Era of Economic Volatility*, *Population and Development Review* 36(4): 693-723, Dicembre 2010

83 Headey D., Fan S., *Reflection on Global Food Crisis*, IFPRI Research Monograph 165, 2010.

76 Ibidem.

77 Ivi, p.24.

1.8 Le risposte: quali politiche di stabilizzazione dei prezzi?

L'aumento della volatilità dei prezzi ha riportato in auge il dibattito sul tema dell'intervento pubblico nei mercati agricoli. Il dibattito attuale vede, da un lato, i fautori del libero mercato, convinti in ogni modo che la liberalizzazione sia la migliore via di uscita alla crisi. Dall'altro, invece, si schiera chi, in maniera più o meno moderata, chiede nuove regole nei mercati e l'intervento pubblico in essi come unico modo per ridurre efficacemente la volatilità e riportare stabilità ed equità.

A partire dal secondo dopoguerra, le politiche di stabilizzazione dei prezzi venivano realizzate attraverso l'intervento pubblico, in particolare ricorrendo all'utilizzo di riserve alimentari (*buffer stocks*). A partire dagli anni ottanta, invece, con le politiche di liberalizzazione economica e l'affermazione di un modello di *governance* basato quasi esclusivamente sul mercato, le stesse politiche di riduzione della volatilità e stabilizzazione dei prezzi si sono orientate verso strumenti di gestione del rischio privati (derivati agricoli, assicurazioni) a complemento di reti di sicurezza sociale per le famiglie più vulnerabili⁸⁴. Esistono numerose tipologie di intervento sia per stabilizzare i prezzi che per affrontare in modo efficace le conseguenze della loro volatilità. Galtier⁸⁵ le ha raccolte in una matrice, distinguendo tra strumenti di intervento per la stabilizzazione dei prezzi e quelli per ridurre

le conseguenze negative dell'instabilità, ovvero garantire il reddito ed il potere di acquisto sia dei consumatori che dei produttori. Gli strumenti raccolti secondo queste due categorie sono stati distinti a loro volta in relazione alla tipologia di *governance* ed alla prevalenza data all'intervento pubblico o al mercato.

L'approccio basato sul mercato per la stabilizzazione dei prezzi considera questi come lo strumento più efficiente per garantire la stabilità. Ne consegue che i mercati devono funzionare al meglio nello spazio e nel tempo e affinché ciò possa accadere sono molto importanti le regole che li governano e le infrastrutture necessarie a ridurre i costi di transazione⁸⁶. Sempre seguendo un approccio *market-based*, la gestione del rischio da parte degli attori di filiera (coltivatori, trader, trasformatori) può essere realizzata attraverso strumenti finalizzati a ridurre gli effetti dell'instabilità dei prezzi sui redditi. Ciò può avvenire attraverso il ricorso a prodotti finanziari come i contratti *Future* per garantire il prezzo contro la sua variabilità nel tempo che intercorre tra la semina ed il raccolto, oppure con coperture assicurative su quest'ultimo⁸⁷. Con riferimento invece agli strumenti pubblici di intervento, quelli che mirano alla stabilizzazione (Categoria-C) hanno l'obiettivo di assicurare che i prezzi non eccedano certi limiti sia al rialzo (*ceiling price*) che al ribasso (*floor price*), garantendo una certa banda di oscillazione. Per raggiungere tale risultato si ricorre al controllo della produzione, del commercio e all'utilizzo di riserve alimentari pubbliche (*Buffer Stocks*). In caso di forte oscillazione dei

⁸⁴ Galtier F., The need for public intervention for stabilize price, Perspective on Food Security n°2, CIRAD, Novembre 2009, p.1

⁸⁵ F. Galtier, How to manage food price instability in developing countries?, op. cit., p.2.

⁸⁶ HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p.51.

⁸⁷ GREMA, Managing Food Price Volatility for Food Security and Development, op. cit. p.5.



prezzi, gli strumenti pubblici di intervento per proteggere il reddito delle famiglie (Categoria-D), produttori e consumatori, vanno dai trasferimenti finanziari o materiali in caso di forte aumento dei prezzi alle famiglie più vulnerabili, al sostegno ai produttori attraverso, ad esempio, i sussidi⁸⁸.

Lo schema proposto da Galtier, così come quello ulteriormente elaborato ed arricchito dal HLPE⁸⁹, è una sistematizzazione teorica di una realtà complessa che vede il ricorso ad un mix di questi strumenti, con il prevalere in certe fasi storiche di strumenti di natura pubblica ed in altre di quelli di mercato a seconda del modello di sviluppo domandante. Per un lungo periodo la ricerca per la soluzione alla questione della stabilizzazione dei prezzi si è focalizzata sugli strumenti della Categoria-C. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, infatti, influenti economisti del calibro di Keynes, raccomandarono l'introduzione a livello internazionale di meccanismi di stabilizzazione dei prezzi che furono implementati attraverso l'istituzione di diversi accordi sulle specifiche *commodity* (gomma naturale, frumento, zucchero, cacao, caffè ecc.) a livello internazionale (*International Commodity Agreement*)⁹⁰. L'apice degli sforzi per la stabilizzazione dei prezzi internazionali fu raggiunto nel 1976, quando, durante la Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) fu adottato un programma mirante alla stabilizzazione dei prezzi (*Programme for Commodity*) che, nell'ambito del Nuovo Ordine Economico Internazionale, mirava a ridefinire i rapporti economici tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, prevedendo l'istituzione di accordi per la stabilizzazione dei prezzi di dieci principali *commodity*⁹¹. Tuttavia, durante gli anni ottanta, tale approccio alla stabilizzazione dei prezzi fu messo profondamente in discussione sia dal punto di vista teorico che politico con l'avvento delle riforme macroeconomiche di stampo neoliberalista⁹².

A partire da allora, le politiche di stabilizzazione dei prezzi si sono focalizzate su quelle della Categoria-B, prevalendo l'idea che la stabilizzazione dei prezzi non fosse desiderabile, da un lato perché, influenzando i prezzi impediva che essi svolgessero la loro funzione fondamentale di segnale di scarsità guida dei comportamenti degli attori di mercato; in secondo luogo perché, dissociando i movimenti dei prezzi da quelli della produzione, si impediva agli stessi produttori di trarre vantaggio da quella "naturale assicurazione" derivante dalla correlazione negativa esistente tra prezzi

e volumi dei raccolti⁹³. Con riferimento a quest'ultima affermazione, però, è importante sottolineare che laddove i contadini sono acquirenti netti di cibo, ovvero non riescono a produrne abbastanza per sfamarsi, in caso di scarsi raccolti e conseguenti aumenti dei prezzi, l'instabilità ha un impatto negativo anziché positivo su quegli stessi produttori⁹⁴.

La "Strategia ottimale", risultava quindi essere la stabilizzazione del reddito senza condizionare i prezzi, ovvero il ricorso agli strumenti della Categoria-B, assieme all'intervento in sostegno al reddito delle fasce di popolazione più vulnerabili (Categoria-D)⁹⁵. Tuttavia, lo scarso sviluppo degli strumenti di copertura del rischio nei Paesi del Sud⁹⁶, congiuntamente alla dubbia efficacia dell'intervento attraverso reti di sicurezza sociale soprattutto in Paesi poveri con scarse risorse a disposizione, ha determinato all'inizio degli anni duemila un'attenzione verso gli strumenti della Categoria-A, ovvero la modernizzazione e l'efficienza dei mercati agricoli⁹⁷. La crisi dei prezzi del 2007-2008, come abbiamo detto, ha riaperto il dibattito sugli strumenti pubblici di intervento sia sui mercati internazionali che su quelli nazionali. È importante che il mix ottimale di strumenti, pubblici o *market-based*, venga valutato alla luce della tipologia di volatilità che si intende indirizzare (importata, naturale od endogena).

1.9 L'agenda del G20 e la necessità del ritorno alle politiche pubbliche

La crisi dei prezzi ha riportato l'agricoltura al centro dell'Agenda di sviluppo della Comunità Internazionale. Grazie anche al ruolo svolto dalla Francia come presidente di turno del G20, il tema della volatilità dei prezzi agricoli è stato oggetto di grande attenzione da parte del gruppo dei Paesi economicamente più importanti del mondo. Da Vertice di Seoul del novembre 2010 è uscito infatti un piano pluriennale (*Multi-Year Action Plan for Development*) che prevedeva tra gli altri, uno specifico ambito di intervento rispetto alla questione della sicurezza alimentare. Al suo interno, i Paesi hanno affermato, da un lato la necessità di aumentare gli investimenti pubblici e privati in agricoltura, dall'altro di indirizzare il problema della volatilità sui mercati internazionali attraverso strumenti "non distortivi del mercato"⁹⁸.

Uno specifico Vertice dei ministri dell'agricoltura dei Paesi del G20 si è svolto a Parigi del 22-23 giugno il cui risultato è

88 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p.51.

89 Ivi, p.53.

90 F. Galtier, How to manage food price instability in developing countries?, op. cit., p.3.

91 Ibidem

92 Ibidem

93 GREMA, Managing Food Price Volatility for Food Security and Development, op. cit. p.8.

94 F. Galtier, The need for public intervention for stabilize price, op. cit., p.3.

95 Ibidem.

96 HLPE, Price Volatility and Food Security, op. cit. p.38.

97 Cfr., World Bank, Managing Food Price Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization, Agriculture and Rural Development Department, World Bank, 2005.

98 G20, Multi-Year Action Plan on Development, p.6

stato un Piano di Azione⁹⁹ fortemente criticato dalla società civile internazionale¹⁰⁰. In termini generali, infatti è emersa una debolezza di fondo nel Piano di Azione uscito dal vertice di Parigi che riguarda la qualità e quantità delle politiche pubbliche che dovrebbero essere adottate come risposta efficace alla stabilizzazione dei mercati ed al sostegno allo sviluppo agricolo. L'orientamento, rimane quello del mercato, con una scarsa attenzione ad alcune fondamentali cause della volatilità come, ad esempio, biocarburanti¹⁰¹. Tra le diverse iniziative definite all'interno del Piano di Azione vi è quella per migliorare la qualità, l'accuratezza e la tempistica delle informazioni presenti sul mercato rispetto alle stime sulle produzioni e sugli stock attraverso un sistema di raccolta dati sulle principali commodity - *Agricultural Market Information System (AMIS)*¹⁰² -, la proposta di estendere l'utilizzo di strumenti finanziari privati di gestione del rischio¹⁰³ e la costituzione di una piattaforma di coordinamento per garantire interventi rapidi per mitigare gli effetti delle crisi dei prezzi (*Rapid Response Forum* - RRF). Nonostante che

AMIS e RRF abbiano la potenzialità di assicurare misure tempestive per prevenire le crisi dei prezzi, la loro efficacia, legittimità e rilevanza dipenderà da quanto saranno in grado di garantire un'equa, trasparente e inclusiva rappresentanza di tutti gli *stakeholders*, in particolare di quei Paesi e delle comunità più colpite dall'aumento dei prezzi.

Inoltre, tra le proposte del Piano di Azione uscito dal vertice di Parigi, vi è anche quella che dà mandato al World Food Programme, in coordinamento con altre organizzazioni internazionali, di elaborare un programma pilota per la costituzione di piccole e mirate riserve alimentari di emergenza consistenti con le norme previste dall'organizzazione Mondiale del Commercio. Il gruppo di lavoro che si è successivamente costituito, ha elaborato uno studio di fattibilità di tali riserve per l'Africa Occidentale che verrà discusso al Summit del G20 di Cannes.

Per concludere la mancata considerazione della necessità di adottare politiche pubbliche per la stabilizzazione dei prezzi è emblematica proprio riguardo alle riserve alimentari, riconosciute importanti non come strumento di intervento nel mercato per aiutare la stabilizzazione dei prezzi (*buffer stocks*) - con l'obiettivo di ridurre la volatilità domestica - quanto come solo strumento di emergenza per garantire approvvigionamento di cibo in caso di crisi dei prezzi (*Emergency Food Reserve*)¹⁰⁴.

99 Ministerial Declaration, Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture, Parigi 22-23 Giugno 2011.

100 ActionAid, Reaction to final draft of G20 Agriculture Ministers "Action Plan", 23 Giugno 2011. <http://www.actionaid.org/news/actionaids-reaction-final-draft-g20-agriculture-ministers-action-plan>

101 Rispetto al tema dei biocarburanti, lo stesso studio condotto da FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, WB, WTO, IFPRI e UN-HLTF su mandato del G20 suggeriva l'eliminazione dei mandati minimi e dei sussidi alla produzione stabiliti dai governi. Grazie al mutuo posto dal Brasile e dagli Stati Uniti, tale raccomandazione è uscita dal Piano di azione approvato dai ministri dell'agricoltura.

102 In proposito, il G20 ha dato mandato al World Food Program di elaborare uno studio di fattibilità per la realizzazione di una riserva fisica di emergenza in una regione soggetta a emergenze alimentari. La regione scelta è stata poi quella dell'Africa Occidentale (ECOWAS). Ministerial Declaration, Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture, op. cit., p.17.

103 Ivi, p.21.

104 Ministerial Declaration, Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture, op. cit., p.13.

02 Riserve alimentari e stabilizzazione dei prezzi

Come abbiamo visto, la crisi dei prezzi agricoli degli anni 2007 - 2008 ha avuto un impatto profondo sulla sicurezza alimentare, soprattutto in quei Paesi importatori netti dove le persone più colpite sono state i consumatori, ovvero la fascia più povera della popolazione. Le oscillazioni dei prezzi sono un problema centrale per la produzione alimentare. La loro volatilità aumenta l'incertezza per i produttori ed incide sul livello dei loro investimenti, la produttività e il reddito. Un basso livello di investimenti, infatti, impedisce alla produzione di adeguarsi ai cambiamenti della domanda.

Di fronte allo shock dei prezzi, la comunità internazionale ha identificato varie misure atte a calmierare la volatilità dei prezzi. Una di queste era l'istituzione di riserve alimentari (*Buffer Stocks*). Ma cosa si intende esattamente per "riserva alimentare"? Come funziona? Perché la Comunità internazionale si è dimostrata così riluttante nel sostenere la costituzione di riserve alimentari nazionali, nonostante il recente e preoccupante aumento dei prezzi alimentari?

2.1 Riserve alimentari: definizione e funzionamento

Un *buffer* è un livello minimo di stock utilizzato per garantire gli scambi sul mercato una volta che la produzione non riesce più a far fronte alla domanda corrente. A livello Paese, tali scorte sono conservate nelle riserve ordinarie operative (*ordinary operational reserves*) e gestite da un'Agenzia pubblica dedicata¹⁰⁵. Il *buffer stock* è dunque un tipo di intervento governativo che usa le riserve alimentari con lo scopo di stabilizzare i prezzi alimentari all'interno dell'economia nazionale¹⁰⁶. Le riserve alimentari internazionali sono praticabili ma di difficile attuazione a causa della mancanza di coordinamento e finanziamento. Nel caso delle riserve alimentari, i prodotti stoccati sono generalmente cereali, ma anche l'olio commestibile e carne di maiale sono presenti, ad esempio, nella riserve alimentari cinesi¹⁰⁷. L'alimento scelto per le riserve viene selezionato tra

quelli principalmente consumati dagli abitanti del Paese in questione.

SPESE ORDINARIE PER UNA RISERVA ALIMENTARE

- **Costi di approvvigionamento:** la quantità di capitale spesi per la costituzione fisica della riserva, dagli agricoltori locali o tramite importazione.
- **Costi logistici:** le modalità di immagazzinamento, il mantenimento dell'integrità della riserva, la rotazione della riserva, la prevenzione dei parassiti, il rilascio sul mercato e le attività di soccorso, il riciclaggio della riserva.
- **Costi di gestione:** determinare la composizione fisica della riserva, il controllo della qualità, valutare le dimensioni appropriate per la riserva fisica, la decisione dell'ubicazione e la distribuzione, i prestiti agli agricoltori. Queste attività richiedono il parere di esperti e specialisti che fanno parte dello staff.
- **Costi di monitoraggio:** monitoraggio dei prezzi nazionali e prezzi delle zone più povere, per determinare le prospettive dei raccolti futuri, la stiva del livello di grano della riserva alimentare.

Come abbiamo visto, la volatilità dei prezzi può essere di tipo naturale, importata o endogena, e ogni tipologia presenta specifiche caratteristiche e possibili soluzioni. I *buffer stock* si indirizzano ai primi due tipi di instabilità in quanto sono mirate a ridurre l'incertezza della reperibilità dei prodotti nel mercato garantendo scorte costanti e riducendo la necessità del ricorso sui mercati internazionali per l'approvvigionamento. Pur non occupandosi delle cause strutturali del deficit di produzione, il corretto funzionamento dei *buffer stock* può evitare una serie di problematiche che si verificano quando i prezzi interni sono colpiti da un livello di prezzi di importazione troppo bassi; quando fluttuano seguendo il ciclo naturale di abbondanza (stagione del raccolto) e scarsità; quando aumentano in caso di siccità o inondazioni; quando sprofondano in caso di sovrapproduzione; quando variano nei diversi mercati regionali, ecc.

Esistono diversi tipi di riserve, ognuna delle quali risponde a obiettivi differenti e complementari. Ovviamente, più sono gli obiettivi di una riserva, maggiore dovrebbe essere la sua capacità di immagazzinamento. I tre tipi più comuni di riserve sono:

- **Riserve di emergenza:** costituite per garantire

¹⁰⁵ Cfr., Lynton-Evans, J., *Grain Reserves Guidelines for their Establishment, Management and Operation*, FAO, 1997.

¹⁰⁶ Cfr., Morrow, D. T., *The economics of the international stockholding of wheat*, IFPRI, 1980.

¹⁰⁷ Harkness, J., *Food security and national security Learning from China's approach to managing its wheat supplies*, IATP, 2011, p.2.

l'approvvigionamento alimentare in caso di calamità ed emergenze;

- **Riserve operative:** le scorte funzionali che rendono i programmi di distribuzione di cibo più efficienti;

- **Riserve alimentari (buffer stocks):** utilizzate all'interno di politiche di stabilizzazione dei prezzi. A volte, parte della riserva è conservata utilizzata in caso di emergenze.

Le **riserve alimentari** stabilizzano i prezzi diminuendo il divario tra domanda e offerta, poichè la prima, abbiamo visto, è più stabile della seconda. Le riserve alimentari sono quindi considerate una risposta a ciò che Timmer ed altri autori hanno definito come il "dilemma della politica alimentare" (*food policy dilemma*) ovvero il problema che si trovano ad affrontare i decisori politici dovendo soddisfare gli interessi opposti di due dei principali attori del mercato alimentare: i consumatori, che hanno bisogno di prezzi bassi per proteggere il loro potere d'acquisto, e i produttori che, invece, hanno bisogno di prezzi elevati per realizzare profitti¹⁰⁸. Al fine di soddisfare entrambe le necessità, i governi immagazzinano scorte agricole nei periodi di abbondanza per poi immetterli nel mercato durante i periodi di scarsità. Ad esempio, acquistano grano quando i raccolti sono buoni e l'offerta è abbondante, con l'obiettivo di assorbirne la parte eccedente ed evitare che il prezzo scenda eccessivamente. Questa manovra permette poi di utilizzare le riserve immagazzinate in periodi di scarsità quando i governi immettono parte delle scorte sul mercato interno, aumentando l'offerta e riducendo quindi il prezzo del prodotto agricolo relativo. L'amministratore deve anche stabilire una banda di oscillazione del prezzo, costituita da un prezzo massimo (*ceiling price*) e un prezzo minimo (*floor price*). Quando i prezzi si allontanano da questa banda, il governo deve acquisire o svincolare le riserve. I prezzi di rilascio e di acquisto devono essere precedentemente fissati, annunciati pubblicamente e rispettati.

2.2 Politiche di stabilizzazione e commercio internazionale

Uno dei fattori più importanti per il successo di un piano di riserve alimentari è la capacità di definire in modo adeguato i prezzi minimi e quelli massimi. In teoria, la banda di oscillazione dovrebbe seguire la dinamica dei prezzi relativi sul mercato internazionale ma i Paesi importatori poveri dovrebbero privilegiare prezzi minimi più alti rispetto a quelli del mercato mondiale al fine di incoraggiare la produzione nazionale. Il divario tra prezzi minimi e prezzi massimi

dovrebbe essere sufficientemente ampio da non scoraggiare i trader e i produttori, ma non così ampio da danneggiare i consumatori.

Ci sono due diverse opzioni, anche complementari, per procurarsi i prodotti agricoli per alimentare la riserva. In primo luogo, attraverso commercio internazionale, il modo più efficace se si ha l'obiettivo di impostare il prezzo interno sullo stesso andamento del prezzo mondiale. In secondo luogo, attraverso l'acquisto dagli agricoltori nazionali che ha invece il vantaggio di difendere più efficacemente il prezzo minimo sostenendo la produzione interna e diminuendo la dipendenza dal mercato internazionale per la disponibilità di cibo.

Ci sono diverse ragioni per non fare esclusivamente affidamento sul mercato internazionale per la stabilizzazione dei prezzi dei beni alimentari. Questi motivi sono particolarmente validi per i Paesi importatori netti che, in tempi di crisi, ne subiscono maggiormente le conseguenze. Se da un punto di vista teorico la soluzione più economica sarebbe quella di stabilizzare i prezzi dei generi alimentari prelevando dal mercato internazionale - a causa della maggiore efficienza dei privati nel rispondere ai segnali della domanda e dell'offerta - tuttavia, questo approccio porta a tre problemi principali. In primo luogo, in caso di prezzi bassi delle importazioni, un considerevole ricorso ad esse determina un calo dei prezzi interni, ostacolando la produzione nazionale, soprattutto in zone caratterizzate da maggiore scarsità di produzione. In secondo luogo, in caso invece di prezzi delle importazioni elevati, esse determinino un aumento dei prezzi interni danneggiando così i consumatori netti. Infine, un mercato internazionale ristretto (*thin market*)¹⁰⁹ non sarebbe in grado di favorire la riduzione dei prezzi interni. Mentre i primi due problemi possono essere risolti attraverso politiche alternative come i sussidi governativi ai produttori o ai consumatori, la soluzione per quest'ultimo non è così facile. Infatti, nel 2007-08, il picco dei prezzi alimentari è stato aggravato dal divieto di esportazione e dalle riduzioni tariffarie che Paesi esportatori e importatori hanno adottato come risposta pragmatica ed immediata alla crisi.

È importante sottolineare che, se nel caso dei Paesi esportatori i divieti di esportazione possono essere considerati come una strategia governativa criticabile per ottenere l'approvazione politica dei cittadini a spese della stabilità internazionale e la sicurezza alimentare di milioni di persone, la stessa cosa non può essere detta per i Paesi importatori netti. Per questi infatti, a fronte di un mercato internazionale ristretto, un regime di libero scambio è assolutamente senza senso. Il solo risultato sarebbe quello di promuovere movimenti di merci da zone deficitarie ad altre,

¹⁰⁸ Timmer C.P., Falcon W.P., Pearson S.R., Food Policy Analysis, The Johns Hopkins University Press, 1983. Disponibile al link: <http://www.stanford.edu/group/FRI/indonesia/documents/foodpolicy/fronttoc.fm.html>

¹⁰⁹ Mercato caratterizzato da scarse negoziazioni, con conseguente bassa liquidità e instabilità dei prezzi.

con il conseguente aumento dei prezzi causato dai costi di trasporto. Ciò determina enormi vantaggi solo per quegli operatori privati internazionali (*traders*), che dovrebbero essere allora inclusi come una parte terza nel “dilemma politico-alimentare”.

L'alto costo che la crisi dei prezzi impone ai consumatori è una delle ragioni principali che determina l'introduzione di barriere all'esportazione dei prodotti alimentari e dei monopoli nei Paesi. Da questo punto di vista è utile sottolineare, e lo vedremo in seguito in relazione all'esperienza delle riserve alimentari indonesiane, come il controllo del flusso di approvvigionamento nel Paese (commercio interno e/o internazionale) è l'ambiente più favorevole per rendere efficaci le riserve alimentari e stabilizzare i prezzi.

2.3 Riserve alimentari: le principali critiche

Il dibattito sulle riserve alimentari di cereali che ha seguito la crisi alimentare del 2007-08, ha visto le più importanti istituzioni governative propendere verso la costituzione di riserve strategiche di cereali esclusivamente a scopo emergenziale. L'idea di utilizzarle come strumento di stabilizzazione è stata osteggiata per quattro motivi principali: a) i costi di approvvigionamenti e di gestione sono considerati troppo elevati; b) le riserve sono soggette a corruzione; c) causano distorsioni nel mercato; d) sono complessivamente inefficaci.

Alcune di queste critiche sono ampiamente discutibili, anche se l'analisi può dimostrare che le implicazioni correlate non sono da sottovalutare. Al contrario, esse fanno da cornice a questo problema, ma non dovrebbero rappresentare un ostacolo insormontabile e devono essere prese in considerazione durante il processo di creazione delle riserve alimentari. È importante inoltre sottolineare che, come hanno affermato Timmer ed altri autori, la soluzione del dilemma della politica alimentare ha bisogno di interventi di mercato che non sono a costo zero e che potrebbero anche tradursi in perdite di efficienza¹¹⁰. Ma la sicurezza alimentare non può essere garantita senza costi. L'obiettivo è misurarli rispetto ai relativi benefici che ne derivano.

2.3.1 Costi di gestione delle riserve alimentari

Il fatto che le riserve siano troppo costose è una delle critiche su cui più si dibatte. Un'analisi economica costi-benefici delle riserve alimentari, però, non è stata ancora effettuata a causa delle molteplici variabili coinvolte. I critici

LE RISERVE ALIMENTARI E LE NORME DELL'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO

Anche se l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) è incline ad evitare il controllo dei prezzi attraverso le riserve alimentari, queste sono consentite dalle norme sulla Green Box presenti nell'allegato 2 dell'Accordo sull'Agricoltura (AoA). Acquistando ad un prezzo di mercato e rivendendo ad un prezzo non inferiore a quello interno, la riserva alimentare è considerata un intervento che causa una distorsione minima, volta a garantire la sicurezza alimentare nazionale senza insidiare negativamente i mercati.

Sebbene le riserve alimentari siano state incluse nella Green Box per i motivi sopra elencati, sono ancora molto criticate dalla OMC che invece le considera in linea generale distorsive per il mercato. Ciò perché spesso le riserve alimentari acquistano ad un prezzo superiore al prezzo di mercato per incentivare la produzione agricola e la vendita ad un prezzo inferiore al prezzo di mercato per proteggere i consumatori dal rialzo dei prezzi. Questo meccanismo gonfia o abbassa volutamente i prezzi, distorcendo il mercato. Inoltre, le riserve alimentari sono spesso supportate da misure di intervento sulle tariffe commerciali che sono strettamente regolamentate e limitate dalle norme dell'OMC. Pertanto, la OMC accetta solo le riserve alimentari che sono gestite attraverso le regole del mercato e che assecondano gli andamenti dei prezzi senza alterarli. Tuttavia, le riserve alimentari sono istituite proprio per seguire gli andamenti dei prezzi dei generi alimentari e, quando questi diventano allarmanti, intervenire per stabilizzarli.

Sulla base di queste ipotesi, la OMC dovrebbe cambiare radicalmente il suo atteggiamento nei confronti delle riserve alimentari sostenendole assieme alle misure necessarie al loro funzionamento in modo da garantire ai Paesi poveri la capacità di preservare un costante rapporto tra l'andamento della domanda ed i livelli di stock.

di solito partono da un approccio orientato al mercato internazionale per la stabilizzazione dei prezzi e affermano che esso comporterebbe un minore onere per il governo e più responsabilità per gli operatori privati. Di conseguenza, il mercato internazionale è la soluzione migliore, ovvero più efficace e meno onerosa, per la stabilizzazione dei prezzi. Secondo questo schema, abbiamo visto, il dovere principale dei governi è quello di correggere i fallimenti del libero mercato attraverso la fornitura di quantitativi razionati a prezzi sovvenzionati (*safety nets*) per i poveri che non hanno accesso al cibo¹¹¹.

È però necessario soffermarsi non tanto sull'analisi dei costi economici di un modello di stabilizzazione dei prezzi che fa riferimento al mercato internazionale, quanto sui costi umani che tale modello comporta in termini di mancanza di efficacia nel garantire l'accesso al cibo alle popolazioni povere. In primo luogo, è molto difficile che la distribuzione di cibo in caso di crisi raggiunga tutta la popolazione interessata. Infatti, solo poche persone molto povere hanno diritto a razioni alimentari sovvenzionate, così escludendo dai

110 Timmer C.P., Falcon W.P., Pearson S.R., Food Policy Analysis, op. cit.

111 FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, WB, WTO, IFPRI, UN-HLTF, Price Volatility and Agricultural Markets: Policy Responses, op. cit., p.27

sussidi una parte sostanziale della popolazione il cui stile di vita, abitudini alimentari e potere d'acquisto sono comunque gravemente colpiti dall'aumento dei prezzi alimentari. In secondo luogo, le cause politiche ed economiche che determinano la volatilità non vengono affrontate attraverso la politica dei sussidi ai consumi. Attraverso il solo ricorso a meccanismi di distribuzione del cibo, infatti, si perpetua la condizione fisica e psicologica del bisogno e dipendenza del segmento più povero della popolazione. In questo modo il governo offre sollievo sugli effetti della malattia (fame), ma non cura né la malattia in sé (instabilità dei prezzi), né le sue cause (deficit di produzione, mercati nazionali ridotti, mancanza di investimenti, ecc.). Infine, nel caso di un mercato internazionale caratterizzato da alti prezzi mondiali, come è accaduto nel 2007-2008, il ricorso al mercato internazionale anziché stabilizzare i prezzi determina un aumento della volatilità. In altre parole, anche se il mercato internazionale e le reti di sicurezza (*safety nets*) sono una soluzione economica che porta effetti nel breve termine sull'instabilità dei prezzi, questi non offrono le condizioni favorevoli allo sviluppo delle economie fragili e un sollievo adeguato ai poveri sul lungo periodo. Viceversa le riserve alimentari possono offrire una soluzione più duratura a questi problemi.

Non possiamo sostenere che una riserva alimentare sia una soluzione a costo zero anche se, il suo funzionamento strutturale - ovvero comprare quando i prezzi sono bassi e vendere quando i prezzi sono alti - copre almeno in parte i costi. I costi maggiori delle riserve alimentari sono quelli per la loro realizzazione perché tutti gli acquisti, tranne quelli iniziali, possono essere effettuati con i fondi raccolti dalla vendita dei precedenti rilasci sul mercato. L'importo totale dipenderà dal prezzo del prodotto agricolo nazionale che andrà a comporre la riserva o dal prezzo di importazione della merce in questione. È stato stimato che nel 2011 una riserva globale di grano di appena 105 milioni di tonnellate sarebbe stata sufficiente per evitare la crisi dei prezzi alimentari nel 2007-2008¹¹². Il costo stimato di tale riserva sarebbe pari a 1.5 miliardi di dollari o pari a soli 10 dollari a persona per le oltre 150 milioni di persone che si sono aggiunte al numero di affamati come diretta conseguenza degli ultimi aumenti prezzi alimentari¹¹³.

Infatti, una delle principali preoccupazioni dei prezzi alti è che la crescente inflazione erode il potere d'acquisto delle famiglie povere, compromettendo il loro sviluppo umano. Come sottolineato dalla Banca Asiatica di Sviluppo (*Asian Development Bank – ADB*) nel 2011, un aumento del 10% dei prezzi alimentari sui mercati dei Paesi in via di sviluppo in Asia rischia di creare 64,4 milioni di nuovi poveri, ovvero l'aumento pari al 1,9%. La ADB ha inoltre calcolato che l'impatto risulterebbe ancora più rilevante con un aumento

dei prezzi alimentari del 20% e 30%. Nel primo caso, la percentuale di persone povere in aumento sarebbe del 3,9% (un incremento di 128,8 milioni in termini assoluti) e, nel secondo caso, di 5,8 punti percentuali (ovvero 193,2 milioni di persone in termini assoluti)¹¹⁴.

I benefici che si ricavano dalla stabilizzazione dei prezzi attraverso l'utilizzo di *buffer stock* sono molto importanti. Senza di essi, le persone faticerebbero molto di più per garantire la sussistenza delle loro famiglie. Inoltre, vi sono altre conseguenze negative come un'ostacolata modernizzazione del settore agricolo, l'instabilità macroeconomica, l'instabilità microeconomica (le banche sono riluttanti a prestare denaro agli agricoltori a causa dell'aumento dei prezzi), l'instabilità politica (rivolte urbane) e una maggiore vulnerabilità complessiva¹¹⁵.

2.3.1.A L'approvvigionamento

In precedenza, abbiamo analizzato i problemi che possono derivare dal fare eccessivo affidamento al mercato internazionale per l'approvvigionamento dei prodotti agricoli. Ricordiamo inoltre che in molti Paesi in via di sviluppo, la stragrande maggioranza della produzione agricola è realizzata su piccola scala e consumata localmente¹¹⁶. Dando la priorità ai piccoli agricoltori, il governo rafforzerebbe due pilastri della strategia complessiva volta a garantire la sicurezza alimentare: aumentare la produzione interna e dare più forza alle riserve alimentari nazionali. Inoltre, potrebbe sostenere lo sviluppo pratiche di agricoltura sostenibile favorendo la transizione ad un modello di sviluppo agricolo non intensivo. Per incrementare la produzione nazionale è interessante far riferimento all'esperienza del programma di acquisto (approvvigionamento) basato sul modello del brasiliano PAA (Programma acquisizione cibo). Nell'ambito del programma PAA, il governo brasiliano acquista da piccoli agricoltori fino a 2700 dollari per ogni anno ad un prezzo stabilito dal mercato locale¹¹⁷.

Invece di far transitare le riserve di cibo esclusivamente per le organizzazioni locali che lo distribuiscono alle persone che hanno accesso ai sussidi – come avviene in Brasile - lo stoccaggio di cibo dovrebbe aumentare ed essere utilizzato non solo, pur essendo una funzione fondamentale, per le emergenze, ma anche per ricostituire sufficienti livelli di stock nazionali da utilizzare per ridurre i rischi di instabilità dei prezzi.

114 Asian Development Bank, *Global Food Price Inflation and Developing Asia*, ADS, Marzo 2011, p.14.

115 Cfr., Galtier F, *Stabilizing Food Prices to Enhance Food Security and Green Revolution in Developing Countries*, Global Commodity Forum, UNCTAD, 2011.

116 IFAD, *The Future of the World and Nutrition Security*, IFAD, 2011, p.2.

117 Cfr., FAO, *A Reference for Designing Food and Nutrition Security Policy: The Brazilian Fome Zero Strategy*, Ufficio Regionale Area Latina e Caraibica, FAO, 2009.

112 OXFAM, *Preparing for thin cows. Why the G20 should keep Buffer Stocks on the agenda*, op. cit., p.5.

113 Ivi, p.5.

2.3.1.B Costi logistici

I costi logistici più elevati nella gestione di riserve alimentari sono quelli di immagazzinamento. L'*Overseas Development Institute* li stima in circa 15 dollari a tonnellata¹¹⁸, mentre altri autori hanno stimato il costo dell'immagazzinamento del grano intorno al 15-20 per cento del valore dello stock per anno¹¹⁹, compreso il costo di eventuali perdite in deposito. Per ridurre questi costi, l'immagazzinamento affidato ai privati è un'opzione valida in quanto l'approvvigionamento privato in genere è considerato più efficiente e conveniente di quello pubblico, anche se ciò non è sempre vero, come dimostra il caso della *Food Corporation of India*, responsabile per l'immagazzinamento delle riserve distribuite dalla rete dei sistemi di sicurezza alimentare governativi, del 2010. In quella occasione, infatti, quasi un terzo delle riserve

alimentari dell'India andò perduto¹²⁰. Il motivo principale delle perdite è di solito la mancanza di capacità dei magazzini l'inadeguatezza dei silos d'immagazzinamento. In questi casi, la riduzione delle perdite può essere ottenuta solo aumentando la capacità assoluta di silos, magazzini pubblici o devolvendo una parte della conservazione delle riserve a privati. La capacità deve essere sempre adattata ai fini e adeguate manutenzioni devono essere effettuate regolarmente.

Ci sono però due principali vincoli che rendono l'uso delle riserve alimentari meno attraente per privati: i costi dei meccanismi di rotazione e la stabilizzazione dei prezzi stagionali. Nei Paesi in cui vi è una stabilizzazione stagionale, infatti, la rotazione delle riserve è fatta in gran parte con un immagazzinamento regolare e da un sistema di distribuzione. D'altra parte, se i governi utilizzano le scorte pubbliche per ridurre l'impatto della stagionalità dei prodotti sui loro prezzi,

118 Wiggins S., Keats S., Grain Stock and Price Spikes, ODI, 2010, p.24.

119 Mittal A., The 2008 Food Price Crisis: Rethinking Food Security Policies, op. cit., p.4.

120 Si veda: <http://www.socialcause.org/getarticlefromdb.php?id=3050>;



eliminano alcuni degli incentivi per la detenzione delle riserve alimentari a favore dei privati, dal momento che i costi di immagazzinamento non possono essere recuperati dalle vendite durante l'anno. Per risolvere questo problema, i governi dovrebbero agevolare i privati con incentivi e premi per rendere profittevole il business dello stoccaggio. Per concludere, non esiste una soluzione unica al problema dell'immagazzinamento: sia quello privato che quello pubblico richiedono costi notevoli, anche se i depositi privati sono considerati meno incline ai rischi di ricerca di rendita (*rent-seeking*) e alla corruzione.

2.3.2 La corruzione

Una cattiva gestione può anche essere dovuta alla corruzione burocratica. La forma più comune di corruzione è l'appropriazione indebita di cibo contenuto nelle riserve alimentari. di tattiche di appropriazione indebita possono anche beneficiare livelli istituzionali più alti fino ai ministri. Si tratta di un tipo di corruzione non facile da sradicare perché solitamente coinvolge tre attori diversi: politici, burocrati locali politicizzati e imprenditori. La soluzione a questo problema non può iniziare che dal cercare di massimizzare la partecipazione attiva degli stessi agricoltori al fine di garantire una maggiore trasparenza e responsabilità. Alcuni sostengono che la soluzione sarebbe la privatizzazione o il decentramento delle riserve in modo da mantenerle lontane da strumentalizzazioni politiche. Tuttavia, mentre la privatizzazione non offre una soluzione per la corruzione, la decentralizzazione delle riserve di cibo potrebbe essere un passo nella giusta direzione. In caso di privatizzazione, la riserva alimentare dovrebbe seguire le regole dettate dal governo nell'interesse dei più poveri. Ma i privati avranno ancora l'opportunità di vendere i loro stock ad un migliore offerente sul mercato nero. Al contrario, il decentramento può ridurre i rischi affrontati dalle singole riserve nazionali. Un sistema trasparente di riserve che comprende il monitoraggio (*peer monitoring*) e rende ogni unità responsabile quando le riserve alimentari scompaiono, sono vendute prematuramente o una corretta procedura non viene rispettata, sarebbe il modo più semplice per controllare la concentrazione del potere in poche mani e di penalizzare coloro che amministrano male i loro stock¹²¹. Inoltre, casi di corruzione sono stati registrati anche in programmi di reti di sicurezza (*safety nets program*) come i sussidi agricoli, distribuzione di terre, aiuti attraverso programmi *food-for-work* e *money-for-work* e la distribuzione di cibo ai gruppi più

vulnerabili, come dimostra il caso del Bangladesh¹²².

È necessario rivedere la conclusione semplicistica secondo cui le riserve alimentari devono essere evitate perché sono inclini a comportamenti di corruzione e di ricerca di rendita (*rent-seeking*). Le riserve alimentari sono strumenti politici utili ed efficaci e non possono essere abbandonate a causa della diffusa mancanza di buon governo nei Paesi in via di sviluppo. Anche per le riserve alimentari, una *governance* trasparente e responsabile è il miglior antidoto contro la piaga della corruzione.

2.3.3 Le riserve sono strumenti distorsivi dei mercati?

Una cattiva gestione finisce per rendere inefficace le riserve alimentari, rischiando addirittura di aumentare anziché ridurre la volatilità dei prezzi. Una buona gestione inizia con la valutazione di un corretto prezzo di riferimento di acquisto (*target price*). Se il prezzo di riferimento è superiore al corretto prezzo medio, l'agenzia incaricata sta comprando più di quanto sta vendendo. Questo la porta ad essere a corto di fondi. Di conseguenza è obbligata a vendere le sue riserve nel momento sbagliato, ovvero quando i prezzi sono eccessivamente bassi, finendo per far scendere ancora di più o prezzi, anche al di sotto di quelli produzione. Al contrario, se il prezzo di riferimento è inferiore al corretto prezzo medio, l'agenzia incaricata sta vendendo più di quanto sta comprando, quindi terminerà rapidamente i suoi stock¹²³. Inoltre, un'errata impostazione della banda di oscillazione del prezzo può disincentivare i *traders* (se troppo basso) o danneggiare i consumatori (se troppo alto).

Uno dei principali effetti collaterali della cattiva gestione delle riserve alimentari è la distorsione del mercato. Questo accade soprattutto quando l'agenzia non è tempestiva nell'annunciare le quantità o i prezzi di approvvigionamento o gli interventi di rilascio. Di conseguenza, i commercianti sono scoraggiati nello sviluppo del proprio business e, soprattutto nelle zone dove avvengono l'approvvigionamento e il rilascio, perdono la fiducia e preferiscono altri mercati più affidabili.

Le critiche nei confronti dell'impatto negativo che i *buffer stock* hanno sui mercati affermano inoltre che attraverso il sostegno alla produzione e il loro mantenimento in aree dove altrimenti non genererebbero profitto, le riserve finiscono per ledere la funzione fondamentale che i prezzi svolgono all'interno di un mercato. Inoltre, promuovendo la produzione di determinati prodotti base per il mercato interno, e rendendola profittevole, finiscono per disincentivare la produzione di altre commodity altrimenti dirette sul mercato internazionale (*cash crops*).

¹²¹ Cfr., Speranza C.I. e Neubert S., Decentralized Strategic Grain Reserves are Needed to Combat Hunger Crises, Istituto di Sviluppo Tedesco, 2010. Si veda: [http://www.die-gdi.de/CMS_Homepage/openwebcms3_e.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/MRUR-8A59U2?Open](http://www.die-gdi.de/CMS_Homepage/openwebcms3_e.nsf/(ynDK_contentByKey)/MRUR-8A59U2?Open);

¹²² Si veda: <http://www.thedailystar.net/forum/2010/september/triangular.htm>;

¹²³ Riley G., As Market Failure. Buffer Stocks, 2006. Si veda: <http://tutor2u.net/economics/revision-notes/as-marketfailure-buffer-stocks.html>;

Questo modo di analizzare l'impatto negativo per i mercati delle riserve però è chiaramente influenzato dall'idea che il mercato mondiale sia abbastanza grande per fornire cibo a chiunque, mentre la realtà mostra una distribuzione diversa e diseguale di cibo: (i) alimenti come il riso hanno un mercato internazionale ristretto per essere una fonte affidabile per stabilizzare i prezzi sui mercati nazionali, (ii) i mercati nelle zone più colpite da scarsità e instabilità dei prezzi non sono ben integrate nei mercati internazionali, (iii) durante i periodi di prezzi di importazione elevati, le aree povere non hanno la liquidità per ottenere sollievo dal mercato internazionale e, infine, (iv) alcuni prodotti come la manioca, il miglio, il sorgo, fondamentali per la sicurezza alimentare, non sono sufficientemente attraenti per gli investimenti del settore privato¹²⁴.

Le riserve alimentari sono implementate volontariamente per 'creare' una distorsione del mercato. Lo scopo di questa

distorsione è proteggere i consumatori poveri mantenendo prezzi bassi dei generi alimentari di base, e aumentare la produzione, attraverso la gestione delle scorte nei periodi eccedenti e la stabilizzazione dei prezzi.

Al fine di dimostrare l'efficacia dei *buffer stock* nello stabilizzare il prezzo del riso, prenderemo in considerazione il caso di BULOG (*Badan Urusan Logistik* – Agenzia Logistica Nazionale), l'agenzia alimentare indonesiana responsabile della riserva alimentare nazionale.

¹²⁴ Cfr., Collins, Private Sector: Commercial Implementation of Genetically Modified Organisms, *African Crop Science Journal*, vol.3(3), pp.267-370, 1995.

03 Il BULOG e la politica di stabilizzazione dei prezzi dell'Indonesia

INDONESIA

L'Indonesia ha una popolazione di circa 200 milioni di persone di cui 13,3% vive al di sotto della linea di povertà nazionale¹²⁵. Un'indagine condotta dall'Agenzia Centrale di Statistica del Paese (BPS) ha stimato in 25,4 milioni il numero di famiglie che vivono di agricoltura, metà delle quali detiene meno di 0,3 ettari di terra¹²⁶. Nell'isola indonesiaiana più popolata, Java, il 45% delle famiglie che vivono in aree rurali non possiede terra; il 20% ne ha meno di un quarto di ettaro - che è appena sufficiente a coprire le necessità alimentari di una famiglia composta da cinque persone - ed un terzo solamente è in grado di produrre un surplus da destinare al mercato¹²⁷. Considerando che in media la popolazione povera del Paese destina il 63% del proprio reddito all'acquisto di cibo - di cui il 20% solo per il riso - è evidente quanto sia importante per il Paese in termini di sviluppo garantire la stabilità dei prezzi alimentari, in particolare del riso¹²⁸.

Il mercato del riso in Indonesia è stato fortemente regolato grazie all'intervento di un'Agenzia pubblica, il BULOG (*Badan Urusan Logistik* – Agenzia Logistica Nazionale), il cui obiettivo era quello di garantire una banda predeterminata di oscillazione del prezzo attraverso una serie di interventi che andavano dalla regolazione del mercato al sostegno alla produzione, fino all'implementazione delle necessarie infrastrutture fisiche. Con l'obiettivo di garantire la stabilizzazione del prezzo del riso, l'Agenzia ha operato attraverso l'acquisto di produzione sul mercato interno, interventi nel mercato per evitare eccessivi rialzi ed il monopolio sulle importazioni. Tra il 1975 ed il 1996, il BULOG è riuscito a stabilizzare il prezzo interno del riso, contribuendo complessivamente allo sviluppo del settore agricolo ed alla crescita economica. Dopo la crisi che ha investito il Sud-Est asiatico nel 1997-1998 - e la conseguente pressione del Fondo Monetario Internazionale - il governo ha avviato una serie di riforme macroeconomiche orientate alla liberalizzazione del mercato del riso, facendo decadere il monopolio detenuto dal BULOG sulle importazioni e trasformando quest'ultimo in un'azienda pubblica operante

in un mercato concorrenziale. Come conseguenza di questa riforma, si è registrato un aumento delle oscillazioni dei prezzi, con conseguente impatto negativo dei redditi dei contadini e, complessivamente, sull'efficacia delle politiche di sicurezza alimentare del Paese.

3.1 La storia del BULOG

Il BULOG fu istituito nel 1967 con due principali obiettivi. In primo luogo, garantire i pagamenti in natura per i soldati ed lavoratori delle imprese pubbliche del regime di Suharto. In secondo luogo, garantire la stabilità dei prezzi dei prodotti alimentari attraverso operazioni sul mercato, il controllo delle differenze di offerta a livello regionale e delle fluttuazioni dei prezzi mercato¹²⁹. I primi cinque anni di vita del BULOG furono caratterizzati da diversi problemi determinati principalmente dalla inadeguatezza delle risorse umane e finanziarie investite.

Nella sua politica alimentare, l'Indonesia ha sempre posto molta attenzione alla produzione del riso riconoscendo la sua importanza strategica ed il ruolo svolto nella stessa stabilità politica del Paese. A partire dalle politiche di lotta alla povertà intraprese dal regime di Suharto - uno dei più cruenti del secondo dopo guerra - il mercato internazionale era percepito come un inaffidabile fornitore di riso e di altre commodity alimentari, soprattutto in tempi di crisi dei prezzi. Di conseguenza, forte del sostegno dei militari timorosi di rivolte nelle aree rurali, e del consenso che poteva ottenere attraverso gli investimenti pubblici nelle aree rurali, Suharto avviò un piano di interventi mirato ad incrementare la produttività agricola del Paese.

La crisi dei prezzi agricoli del 1973-1974 rese ancora più evidente come il mercato internazionale non fosse un panacea utilizzabile in tutte le situazioni. Durante quel periodo, infatti, l'Indonesia affrontò grossi problemi nel tentativo di garantirsi una sufficiente offerta per soddisfare la domanda alimentare interna. Questo problema era particolarmente evidente per il riso, caratterizzato da un mercato internazionale ristretto: la maggior parte del riso prodotto, infatti, non finisce sul

¹²⁵ Cfr., World Bank, World Development Indicators 2011, World Bank, 2011.

¹²⁶ Cfr., Saifullah, A., Indonesia's rice policy and price stabilization program: managing domestic prices during the 2008 Crisis, in David Dawe, a cura di, The rice crisis: markets, policies and food security, FAO and Earthscan, 2010.

¹²⁷ BAPPENAS/Departmen Pertanian/USAID/DAI Food Policy Advisory Team, Food Security and Rice Price Policy in Indonesia: Reviewing the Debate, Working paper N°12, 2002, p.5.

¹²⁸ Cfr., Saifullah, A. Indonesia's rice policy and price stabilization program: managing domestic prices during the 2008 Crisis, op. cit.

¹²⁹ Yonekura, H., Institutional Reform in the Indonesia's Food Security Sector: the Transformation of Bulog into a Public Corporation, the Developing Economies, Vol. 63, N° 1, 2005, p.122.

mercato mondiale e di conseguenza i Paesi con un deficit di produzione non possono facilmente risolvere il problema con le importazioni. La crisi dei prezzi dell'inizio degli anni settanta fu un'interessante dimostrazione pratica del problema.

Le conseguenze della crisi alimentare del 1973-74 spinsero il governo indonesiano a perseguire la linea dell'autosufficienza alimentare nella produzione di riso¹³⁰. L'obiettivo di stabilizzazione del prezzo quindi veniva inglobato in una strategia più ampia finalizzata alla modernizzazione dell'economia del riso indonesiana.

3.2 Funzionamento ed organizzazione del BULOG

Diversi studi condotti sulla politica di stabilizzazione del prezzo perseguita dall'Indonesia hanno fatto emergere gli impatti positivi di tali politiche sulla crescita economica del Paese¹³¹. Dal 1966 al 1996, infatti, la crescita media annua del prodotto nazionale lordo (PNL) è stata del 6.7%, collocando il Paese tra le economie più dinamiche della regione asiatica¹³². Durante gli anni settanta ed ottanta, il contributo dell'agricoltura alla crescita economica è stato fondamentale. I prezzi bassi, per esempio, andarono a beneficio dei redditi delle popolazioni povere e garantirono la tenuta del potere di acquisto dei salari senza il bisogno di un loro aumento nominale.

La politica adottata dal BULOG nei confronti dell'economia del riso aveva quattro principali obiettivi. In primo luogo, garantire un prezzo minimo abbastanza elevato da stimolare la produzione di riso; in secondo luogo garantire un prezzo ragionevole del riso per i consumatori; in terzo luogo mantenere una sufficiente distanza tra i due margini in maniera da garantire ai mulini ed ai commercianti (traders) un ragionevole profitto; infine, adeguare i trend dei prezzi nazionali a quelli internazionali¹³³. Una delle priorità del

BULOG era quella di mantenere una banda di oscillazione abbastanza larga per non impedire i profitti del settore privato permettendo loro di comprare ad un prezzo sufficiente basso per realizzare un profitto nella vendita.

La principale motivazione invece per collegare il prezzo sul mercato domestico a quello internazionale era legata al fatto che il Paese era un grande importatore. Per questo motivo, in un anno particolarmente difficile per la produzione interna, poteva ricorrere maggiormente al mercato internazionale evitando che i prezzi interni eccessivamente elevati determinassero una minore offerta, un rialzo dei prezzi ed una conseguente riduzione dei consumi¹³⁴.

La banda di oscillazione era garantita attraverso un mix di misure: facilitazioni logistiche, incluso magazzini dove stoccare i cereali; acquisto del riso dai produttori domestici per sostenerne il prezzo (*procurement*); accesso illimitato al credito attraverso tassi di interesse agevolati; monopolio sulle importazioni¹³⁵.

Il margine tra il prezzo minimo (*floor price*) e quello massimo (*ceiling price*), e quindi il conseguente il calcolo dei livelli di riserve (*buffer stock*), erano il risultato di ampi studi e monitoraggi. Ad esempio, prima della riforma attuata alla fine degli anni Novanta su pressione del Fondo Monetario Internazionale, il BULOG stoccava 2 milioni di tonnellate metriche di riso per anno¹³⁶.

Queste riserve venivano utilizzate per diversi obiettivi. In primo luogo, servivano da *stock operativi* per realizzare i pagamenti in natura agli ufficiali, soldati e lavoratori pubblici. L'ammontare annuo fissato per questo tipo di utilizzo era di 500.000 tonnellate metriche. In secondo luogo, le riserve venivano utilizzate come "*buffer stock*" - anche dette *Food Security Reserve Stock* - per la stabilizzazione dei prezzi. La media di utilizzo di queste riserve da parte del BULOG era di 1 milione di tonnellate metriche. Tuttavia queste non avevano solo l'obiettivo di stabilizzare il prezzo. Infatti un ulteriore quantitativo di 500.000 tonnellate metriche veniva impiegato oltre che per le riserve operative ed i *Buffer Stocks*, per obiettivi di *emergenza* in caso di calamità di vario

¹³⁰ Cfr., Timmer, C.P., How Well Do the Poor Connect to Economic Growth?, CAER Discussion Paper, HIID: Cambridge, 1997

¹³¹ Cfr., Timmer, C.P., Does BULOG Stabilize Rice Prices in Indonesia? Should It Try?, Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol.32, 1996, 45-74, 1996.

¹³² Daryanto, A., Indonesia's Crisis and the Agricultural Sector: the Relevance of the Agricultural Demand-Le Industrialization, UNEAC Asian Paper N°2, 1999, p.61.

¹³³ Robinson, S., El-Said M., San N. N., Suryana A., Hermanto, Swastika D., Bahri S., Rice price policies in Indonesia: A computable general equilibrium (CGE) analysis, TMD Discussion Paper N° 19, IFPRI., 1997, p.13.

¹³⁴ Pickney, T.C., The Demand for Public Storage of Wheat in Pakistan, Research Report N°77, IFPRI, 1989, p.13.

¹³⁵ World Bank, Adapting to Climate Change: The Case of Rice in Indonesia, The World Bank, 2008, p.32.

¹³⁶ BAPPENAS/Department Pertanian/USAID/DAI Food Policy Advisory Team, Food Security in an Era of Decentralization: Historical Lessons and Policy Implications for Indonesia, op. cit., p.21.

genere (terremoti, siccità, alluvioni etc.). Per garantire, infine, il funzionamento e le proprie operazioni, il BULOG fu sostenuto finanziariamente dalla Banca Centrale Indonesiana, ma solamente in relazione alla potenziale disponibilità domestica delle commodity nelle rispettive regioni. L'ammontare del credito era limitato al valore degli stock posseduti mentre il tasso di interesse veniva periodicamente aggiustato, anche se in media si mantenne su livelli altamente competitivi se comparato con quello applicato le banche private (12% nel 1996).

3.3 BULOG: come ha funzionato?

I dati sulla performance del BULOG mostrano come i prezzi del riso in Indonesia siano stati sostanzialmente stabili a partire dalla metà degli anni settanta fino alla crisi della seconda metà degli anni novanta¹³⁷. Quest'ultima infatti colpì il Paese come un uragano, scardinando il sistema di regolazione dei prezzi. Secondo la *National Development Planning Agency*, tra il 1975 ed il 1996, durante l'esperienza del BULOG, i prezzi del riso in Indonesia sono stati stabili rispondendo bene sia ai deficit che ai surplus di offerta nazionali. Questo significa che il BULOG è stato in grado di proteggere sia gli interessi dei consumatori che quelli dei produttori. Come conseguenza della crisi finanziaria e di quella dei prezzi registrata nel 1998, anche le commodity "protette" come il riso furono colpite. Dietro la pressione del Fondo monetario internazionale, il BULOG venne riformato, con la conseguenza della fine dei meccanismi di stabilizzazione come fino ad allora avevano funzionato. Il processo di liberalizzazione economica causò anche la fine del monopolio del BULOG sulle importazioni/esportazioni e la trasformazione dello stesso da agenzia nazionale alimentare (*Food National Agency*) ad un'impresa pubblica operante sulla base di criteri di business.

Realizzando una valutazione economica dei venti anni di funzionamento del BULOG prima della crisi finanziaria, Timmer ha sottolineato come gli sforzi per la stabilizzazione del prezzo "*pagarono alti dividendi in termini di contributo alla crescita economica*..."¹³⁸.

Alcuni autori hanno criticato la politica di stabilizzazione dei prezzi realizzata dal BULOG sostenendo che in questo modo è stata ostacolata l'azione del settore privato dovuta ad una presunta distorsione dei dati regionali sulla produzione e sui consumi, dell'offerta nazionale e della domanda locale¹³⁹. Nel caso specifico del BULOG, che in media ha gestito e

distribuito meno del 10% del riso prodotto nel Paese¹⁴⁰, tale affermazione non può essere considerata corretta. Al contrario, uno dei fattori chiave per la stabilizzazione dei prezzi fu il crescente ruolo svolto dai trader privati, che gestirono la maggior parte del riso immesso nel mercato. Più semplicemente, il BULOG stabilì una banda di oscillazione, definendo un prezzo massimo ed uno minimo, che implicò l'imposizione di regole alle quali i trader privati dovettero sottostare nello svolgere le loro attività. La chiave del successo del BULOG fu l'alto livello di prevedibilità nei continui rinnovi di queste regole che erano mirate ad evitare fallimenti dell'economia di mercato, così sostenendo il settore privato piuttosto che sostituendolo. Quest'ultimo raccolse ed immagazzinò i cereali, mentre il governo agendo in un contesto sufficientemente stabile dal punto di vista politico ed economico si focalizzò sullo sviluppo delle infrastrutture, come strade, sistemi di irrigazione ma anche altri servizi tra cui l'assistenza tecnica.

Fin dalla sua nascita il BULOG ha continuamente modificato i margini che definivano la banda di oscillazione¹⁴¹ ed ha cercato di mantenere una banda abbastanza larga per permettere al settore privato di operare con buoni margini di profitto.

Negli anni ottanta, la politica di autosufficienza alimentare perseguita dal Paese fece sì che il BULOG non dipendesse più esclusivamente dalle importazioni per garantire una sufficiente offerta di riso alla popolazione. Data questa favorevole situazione e lo sviluppo delle attività private precedentemente non in grado di sostituire il settore pubblico a causa della mancanza di infrastrutture, servizi e risorse umane, la banda di oscillazione fu progressivamente allargata.

La stabilizzazione dei prezzi è stata fondamentale per permettere al Paese di investire nello sviluppo delle infrastrutture necessarie al settore privato. Il tasso di oscillazione della banda passò da un 11% tra il 1972 ed il 1982 ad un 30-56% tra il 1984 ed il 1989¹⁴². Alla base della logica che portò a questo "rilassamento" nelle attività del BULOG - in quanto più grande era la banda di oscillazione, minori erano gli interventi e gli sforzi dell'agenzia per garantirne la tenuta - vi fu la necessità di ridurre i costi relativi al funzionamento del meccanismo di stabilizzazione.

137 Ivi, p.7.

138 Timmer, C.P., *Food Security in Indonesia: Current Challenges and the Long-Run Outlook*, Center for Global Development, Working Paper Number 48, 2004, p.14.

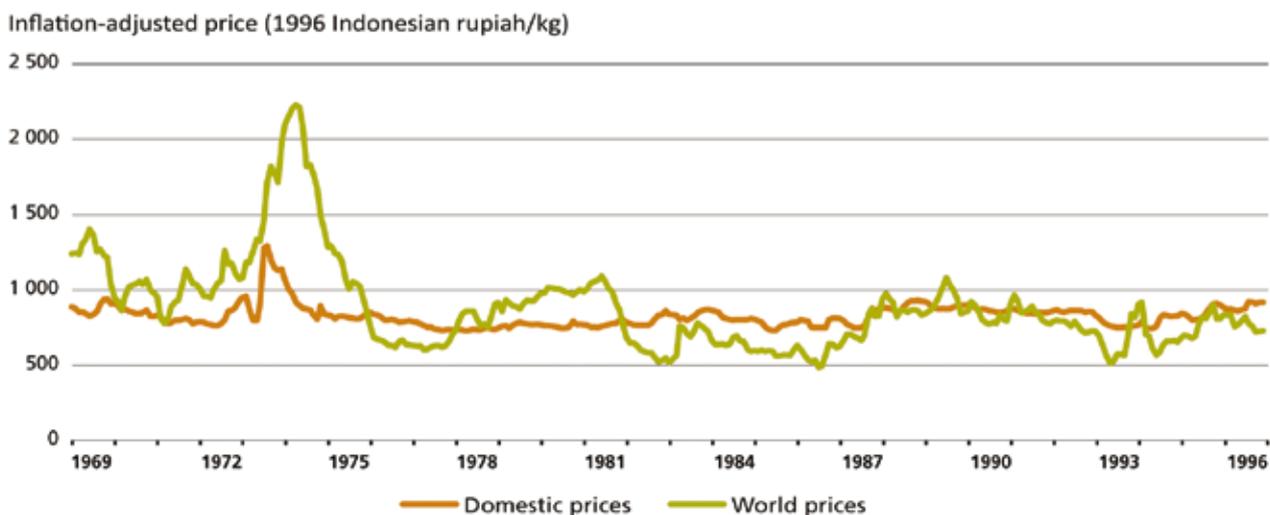
139 Anderson, J. R., and Roumasset, J. A., *Food Insecurity and Stochastic Aspects of Poverty*, *Asian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 2, No. 1, 1996, 53-66, 1996, p.13.

140 Cfr., Ellis, F., *Private Trade and Public Role in Staple Food Marketing*, *Food Policy*, Vol. 18, No. 5, 428-438, 1993.

141 Mears L.A. & Afiff, S., *An Operational Rice Price Policy for Indonesia*, *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*. Jakarta, Vol. XVII: 3-31.1969, p.4.

142 Islam, N. and Thomas S., *Foodgrain price stabilization in developing countries, Issues and experience in Asia*, *IFPRI Food Policy Review* 3, 1996, p.4.

Andamento del prezzo del riso nel mercato domestico indonesiano rispetto a quello internazionale



Fonte: FAO,IFAD,WFP, The State of Food Insecurity in the World 2011, FAO, 2011

IL BULOG E LA STABILIZZAZIONE DEI PREZZI

Il coefficiente di variazione (CV) è l'unità di misura della volatilità dei prezzi. Considerando i dati sui prezzi del riso indonesiano raccolti in un ampio arco temporale, il BULOG è stato capace di mantenerli molto più stabili di quelli sul mercato internazionale, utilizzando appena il 10% della produzione nazionale¹⁴³. Il CV perseguito dal BULOG dall'inizio degli anni ottanta fino alla crisi finanziaria del 1997-1998 è stato un quarto di quello mondiale¹⁴⁴. Durante tutti questi 21 anni, il prezzo raramente è sceso al di sotto della soglia minima (*floor price*). La capacità del BULOG di difendere il prezzo minimo fu messa alla prova nel 1985 quando il BULOG si trovò a dover gestire il surplus di produzione determinato dalla politica di autosufficienza. La situazione venne rapidamente normalizzata attraverso la rimozione dei sussidi sui fertilizzanti e la diminuzione dei livelli di stock detenuti.

3.3.1 Analisi costi/benefici del BULOG

Tra le principali critiche avanzate nei confronti del BULOG, ed in generale verso tutti i buffer stock, c'è quella degli alti costi di gestione del sistema. I prezzi del buffer, infatti, sono considerati troppo elevati rispetto ai benefici che ne possono derivare¹⁴⁵. È vero che i buffer comportano una serie di costi di approvvigionamento, logistici, di gestione e monitoraggio. Tutti questi aspetti sono fondamentali per raggiungere in modo efficace l'obiettivo della stabilizzazione. Per rispondere in modo opportuno a queste critiche, è però necessario confrontare i costi del sistema con i benefici che

ne derivano. Una recente ricerca realizzata da McCulloch¹⁴⁶, ha dimostrato come il rialzo dei prezzi del 2007-2008 abbia danneggiato complessivamente l'80% della popolazione indonesiana, andando a beneficiare solo una quota ristretta di produttori netti. Timmer e Dawe¹⁴⁷ hanno dimostrato che un aumento del 10% del costo del cibo a livello domestico ha portato ad un aumento del 1% del tasso di povertà. Questi dati evidenziano chiaramente l'impatto devastante del rialzo dei prezzi sulle fasce di popolazione povere e sull'economia generale di un Paese. Come ancora Dawe¹⁴⁸ ha sottolineato, fin dalla sua istituzione, il BULOG ha avuto un impatto positivo sulla crescita economica del Paese. Durante i suoi primi cinque anni di vita (1969-1974), la stabilizzazione dei prezzi generò circa l'1% della crescita economica annua per un valore che ammontava, in termini assoluti, a circa 300 milioni di dollari su base annua¹⁴⁹. Dal 1974 al 1979, la politica di stabilizzazione dei prezzi del BULOG contribuì per uno 0,6% su base annua al tasso di crescita del prodotto interno lordo, per un valore assoluto di 270 milioni di euro¹⁵⁰. Dall'inizio degli anni ottanta fino al 1994 l'influenza positiva del BULOG sulla crescita complessiva del PIL diminuì progressivamente fino ad incidere per appena uno 0,19% sulla sua crescita, ovvero il 3,8% dell'aumento totale. Nonostante la diminuzione del contributo relativo, però, in termini assoluti il BULOG fu comunque capace di creare in media 200 milioni di dollari di

143 Cfr., Tabor, S., Sawit M. H. and Dillon H.S., Indonesia Rice Policy and the Choice of Trade Regime for Rice in Indonesia, Marzo 2002.

144 Dawe, D., Future Strategies for Rice Price Stabilization in Indonesia, IFPRI, 1999, p.268.

145 Cfr., FAO, The 2007-08 Rice Price Crisis. How Policies Drove up Prices... and How They Can Help to Stabilize the Market, Policy Brief N°13, FAO, 2011.

146 Cfr., McCulloch, Rice Prices and Poverty in Indonesia, Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 44, N° 1, 45-63, 2008.

147 Cfr., Timmer, C.P and Dawe, D., Managing Food Price Instability in Asia: A Macro Food Security Perspective, Asian Economic Journal, Vol. 21, N° 1, 1-18, 2007.

148 Cfr., Dawe, D., The Macroeconomic Benefits of Stabilizing Food Prices, The Indonesian Food Security Journal, Vol. 5, N° 10, 43-64, 1995.

149 BAPPENAS/Departmen Pertanian/USAID/DAI Food Policy Advisory Team, Food Security and Rice Price Policy in Indonesia: Reviewing the Debate, op. cit., p.19.

150 Ibidem.

ricchezza all'anno per il Paese lungo tutto l'intero periodo¹⁵¹.

Secondo Timmer¹⁵², i cui dati sono simili a quelli raccolti da Dawe e Pearson¹⁵³, il costo del BULOG fu minore se comparato ai benefici in termini di produzione di ricchezza che ne sono derivati per il Paese. Dal 1969 al 1974, ad esempio, il BULOG costò 30 milioni di dollari l'anno e 40 milioni fu il costo tra il 1974 ed il 1979¹⁵⁴. I costi aumentarono progressivamente fino a raggiungere i 90 milioni di dollari negli ultimi cinque anni ovvero tra il 1989 ed il 1994 e durante lo stesso periodo diminuì anche, in termini assoluti, il contributo alla creazione di ricchezza che scese sotto i 200 milioni di dollari all'anno. In conclusione, il BULOG ha comunque garantito un profitto in ogni anno del suo funzionamento.

Considerando l'analisi quantitativa dei costi-benefici sul lungo periodo, è possibile affermare che il sistema di buffer gestito dal BULOG è stato efficace nello stabilizzare i prezzi del riso e nel produrre benefici che hanno superato largamente i costi del suo funzionamento. Come già menzionato sopra, il *buffer stock* ha determinato una serie di benefici che non possono essere calcolati esclusivamente in termini monetari.

3.4 La riforma del Fondo Monetario Internazionale

Durante tutti gli anni ottanta e l'inizio dei novanta, l'Indonesia è riuscita ad evitare le riforme neoliberaliste di liberalizzazione e deregolamentazione dei mercati imposte dal Fondo monetario internazionale. Nonostante la brillante performance realizzata dal BULOG, una volta che Suharto lasciò il potere nel 1998, il nuovo governo costituito con le prime elezioni libere decise che il BULOG andasse riformato. Il più importante fattore che contribuì a questa scelta fu l'aumento dei costi di gestione registrati a partire dagli anni novanta. Gli alti costi che derivavano dalla scelta dell'autosufficienza degli anni ottanta, spinsero il governo ad abbandonare una politica rigida di autosufficienza anno per anno in favore di una politica di autosufficienza tendenziale. L'autosufficienza perseguita anno per anno, infatti, si realizza quanto il tasso di autosufficienza è 100 su base annua, è ciò implica che il Paese debba garantire una produzione domestica sufficiente a coprire la domanda alimentare annua della sua popolazione. L'autosufficienza tendenziale, invece, mira a raggiungere il 100% del tasso di autosufficienza non su

base annua ma in media sulla base di un trend complessivo. Questo cambiamento di strategia permise al BULOG di agire indipendentemente dai parametri annuali della produzione e di essere libero di ricostituire gli stock attraverso il ricorso al mercato internazionale. L'aumento della flessibilità ottenuta da questo cambio di politica, permise inoltre al BULOG di gestire stock nazionali del 30% più piccoli ovvero passando da 2.1 milioni di tonnellate metriche all'anno del periodo 1984-1989 a 1,4 milioni di tonnellate metriche all'anno del periodo 1989-1994. Questo aiutò il BULOG ad essere più efficace, infatti il Coefficiente di variazione dei prezzi alimentari al consumo a Giacarta passò dal 20% del periodo 1984-1989 al 10% del 1989-1994¹⁵⁵.

La combinazione di una serie di fenomeni come la siccità provocata dal El Nino e la crisi finanziaria e politica misero a dura prova la politica di stabilizzazione dei prezzi realizzata BULOG. Ciò risultò in un aumento dei prezzi nel dicembre del 1998. Appena un anno dopo, dietro la pressione del Fondo monetario internazionale, il cui approccio orientato al mercato teorizzava la stabilizzazione dei prezzi in un contesto ideale di totale liberalizzazione dei mercati, il mandato di stabilizzazione del BULOG e una vasta gamma di diritti monopolistici e di regolamentazione venne rimossi, come, ad esempio, i monopoli sul import/export, sulla distribuzione domestica della soia, sulle licenze per la macinatura del frumento¹⁵⁶. Tuttavia il BULOG non venne privatizzato, ma soggetto ad una serie di drastiche riforme per spingerlo verso una sua "corporatizzazione".

Quattro furono i principali obiettivi della riforma. (1) L'abolizione dei monopoli sulle importazioni; (2) l'abolizione dei monopoli sulla *governance* regionale; (3) l'eliminazione di qualsiasi influenza di natura politica sul funzionamento del BULOG; ed infine (4) la ri-organizzazione del BULOG in una impresa pubblica di proprietà dello stato e conforme a quanto previsto dalle regole degli accordi in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)¹⁵⁷. Complessivamente, la pressione esercitata dal Fondo monetario portò ad una minimizzazione dei costi e quindi ad una minore capacità di proteggere i produttori.

3.4.1 Le conseguenze della riforma

Per ridurre i costi del BULOG, il *buffer stock* fu mantenuto ad un livello minimo. L'aumento dell'approvvigionamento dal mercato internazionale a spese di quello domestico

151 Cfr., Dawe, D. (1995), *The Macroeconomic Benefits of Stabilizing Food Prices*, op. cit.

152 Timmer, C.P., *Food Security in Indonesia: Current Challenges and the Long-Run Outlook* op. cit., p.16.

153 Pearson, S.R., *Financing Rice Price Stabilization in Indonesia*, *Indonesian Food Journal*, Vol. 4, N°7, 83-96, 1993.

154 Gérard F., *Indonesia Experience in rice price stabilization*, GREMA, 2010, p.6.

155 BAPPENAS/Departmen Pertanian/USAID/DAI Food Policy Advisory Team, *Food Security in an Era of Decentralization: Historical Lessons and Policy Implications for Indonesia*, op. cit., p.2.

156 Yonekura, H., *Institutional Reform in Indonesia's Food Security Sector: the Transformation of BULOG into a Public Corporation*, op. cit., p.125.

157 Ibidem.

determinò un peggioramento delle condizioni economiche dei contadini che dipendevano dalla domanda del BULOG per la vendita delle loro produzioni. A partire dal 1997-1998, il governo iniziò ad essere soggetto ad una crescente pressione da parte dei contadini colpiti dal basso prezzo delle importazioni e nel 2002 venne deciso nuovamente di aumentare le tariffe sulle importazioni per incoraggiare la produzione interna in questo modo determinando un aumento del prezzo del riso rispetto a quello del mercato internazionale e finendo per colpire i consumatori. In questo contesto, il BULOG divenne una tra le varie imprese che commerciavano riso, il cui obiettivo finale era la creazione di profitto. Tutti i vantaggi detenuti dal BULOG furono aboliti, incluso l'accesso a bassi tassi di interesse garantiti dalla Banca Centrale Indonesiana. Il ruolo del BULOG fu ricondotto alla funzione di rete di sicurezza sociale (*safety net*). I suoi stock vennero ridotti e di conseguenza l'ammontare del riso

gestito. Infine, il BULOG venne ufficialmente destituito dalla funzione di stabilizzazione dei prezzi¹⁵⁸. Con la sua riforma, il BULOG è diventata un'azienda pubblica ed ha modificato il suo nome con PERUM-BULOG che, per coprire le proprie perdite, è stato dotato anche di un settore di business finalizzato proprio alla creazione di profitto. Tale settore ricopriva diverse attività tra le quali i trasporti, il commercio nazionale ed internazionale, la trasformazione; ma anche una vasta gamma di altre attività afferenti a settori differenti come quello delle plastiche, della ricerca, della distribuzione etc.

¹⁵⁸ Tuttavia il BULOG ha continuato a difendere il prezzo minimo del riso greggio. Attraverso il meccanismo del Government Purchasing Price (GPP), il governo stabiliva il prezzo minimo tenendo in considerazione una garanzia del 20-30% dei profitti al di sopra dei costi di produzione corrispondente dei movimenti di prezzo sul mercato internazionale. Si veda Saifullah, A., Indonesia's rice policy and price stabilization program: managing domestic prices during the 2008 Crisis, 2010. in Dawe D. a cura di, The rice crisis: markets, policies and food security, op.cit.



Nonostante gli sforzi profusi nella riforma del BULOG per ridurre i costi, liberalizzare il commercio, proteggere i produttori, i consumatori e gli interessi dei trader, la riforma non portò i miglioramenti sperati. I dati raccolti dal BPS¹⁵⁹ mostrano come i prezzi reali nel Paese dopo la crisi finanziaria e la riforma siano stati almeno del 30% più elevati del trend stabile registrato durante il periodo 1975-1996. Questo sostanziale incremento, mentre ha migliorato le condizioni di una ristretta quota di produttori netti, ha portato all'aumento dell'insicurezza alimentare per la popolazione urbana e per la stragrande maggioranza di produttori consumatori netti.

Come conseguenza della riforma è aumentato il livello di volatilità dei prezzi. Nel periodo tra il 1998 ed il 2003, infatti, la fluttuazione del prezzo domestico del riso è stata di 1,5 volte maggiore di quella registrata sul mercato internazionale¹⁶⁰.

3.5 II PERUM-BULOG e la crisi dei prezzi del 2007-2008

A partire dal 2007, non appena cominciò a suonare il campanello di allarme dei prezzi, il BULOG aumentò il suo approvvigionamento per garantire la distribuzione di cibo alle famiglie povere e mantenere i prezzi stabili durante le stagioni di scarsità. Infatti, dopo un graduale e costante aumento dei prezzi – che aveva invertito il trend storico caratterizzato da prezzi bassi - il prezzo del riso sul mercato mondiale triplicò in appena sei mesi. La maggior parte dell'aumento dei prezzi alimentari in Indonesia avvenne tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007, quando i livelli di stock del PERUM-BULOG erano molto bassi e la capacità di intervento sul mercato compromessa. La peculiarità di questa crisi dei prezzi del riso fu che venne guidata dalle politiche governative piuttosto che dalla produzione. Infatti, anche nel bel mezzo del boom dei prezzi, la produzione ed il commercio di riso stavano aumentando. L'aumento del prezzo però creò forte preoccupazione - data la diffusione del consumo di questa commodity nei Paesi in via di sviluppo - quando i prezzi domestici salirono fino al 90% e l'imprevedibilità del mercato rese gli investimenti più rischiosi. Nonostante la solidità dei fondamentali e del commercio, il prezzo del riso registrò una forte accelerazione che addirittura superò quella degli altri cereali. La ragione di questa impennata stava nella diffusione di incertezza nei mercati dove i grandi esportatori cominciarono a proteggersi ed i Paesi importatori cercarono di aumentare le loro scorte il tutto in quadro di mancanza di coordinamento tra i diversi partner commerciali che

non venivano coinvolti nelle assunzioni di questo tipo di decisioni¹⁶¹. Il GPP indonesiano (*floor price*) venne aumentato del 7,5/10% con l'obiettivo di stimolare la produzione, ma non troppo alto per evitare di colpire i consumi. Inoltre, il BULOG raddoppiò l'allocazione di riso per le famiglie povere ed aumentò le riserve di emergenza passando da 204.000 a 352.000 tonnellate metriche. Altre misure furono intraprese con l'obiettivo di fermare l'incremento dei prezzi: riduzione delle tariffe di importazione; le esportazioni furono permesse solo quando la produzione di riso era considerata sufficiente per soddisfare il consumo interno; e, infine, l'aumento del prezzo sui carburanti fu ritardato perché fosse minore il suo impatto nella produzione e sui prezzi al consumo. Per mantenere una regolare distribuzione, il BULOG aumentò il suo approvvigionamento domestico di riso arrivando a distribuire 270.000 tonnellate metriche al mese, ovvero 3,2 milioni di tonnellate metriche in termini assoluti nel 2008. Come risultato, durante la principale stagione del raccolto, la media del prezzo di mercato fu solamente del 9% al di sopra del GPP¹⁶². È veramente difficile stabilire in quale misura ognuna di queste componenti abbia contribuito alla stabilizzazione dei prezzi ed è probabile che tutte, ben calibrate, siano state necessarie per raggiungere l'obiettivo. Possiamo concludere che nonostante la trasformazione del BULOG è stato possibile realizzare un efficace intervento durante la crisi del 2007-2008, ma, più in generale la sicurezza alimentare è stata posta in balia di una moltitudine di forze di mercato che hanno ridotto il livello di integrazione del mercato del riso, necessaria ad una allocazione efficiente delle risorse e ridotto la stabilità del prezzo fondamentale per proteggere il reddito dei produttori. La stabilità dei prezzi e l'integrazione del mercato sono due fattori economici fondamentali per garantire la sicurezza alimentare di un Paese. La crisi dei prezzi, caratterizzata da un contestuale aumento del loro valore e volatilità di breve periodo, sta avendo un impatto fortemente negativo sulla sicurezza alimentare, in particolare dei Paesi poveri. Le cause alla base di questa instabilità sono da ricercare sia nei fattori che hanno impatto nel breve periodo cioè biocarburanti e speculazione finanziaria sia in quelli di medio/lungo periodo quali bassi livelli di stock, politiche commerciali, bassi livelli di investimento pubblico e privato, aumento della domanda agricola

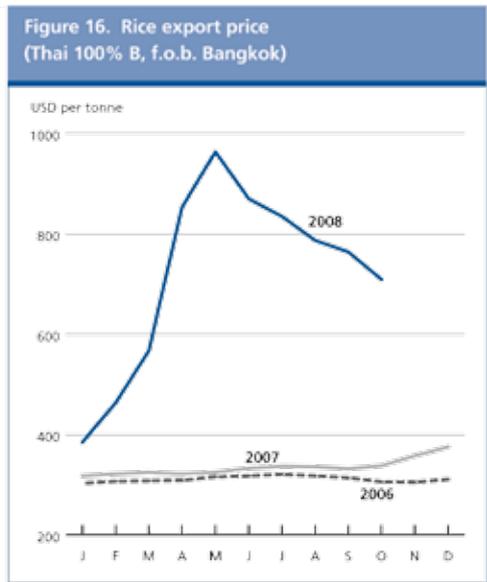
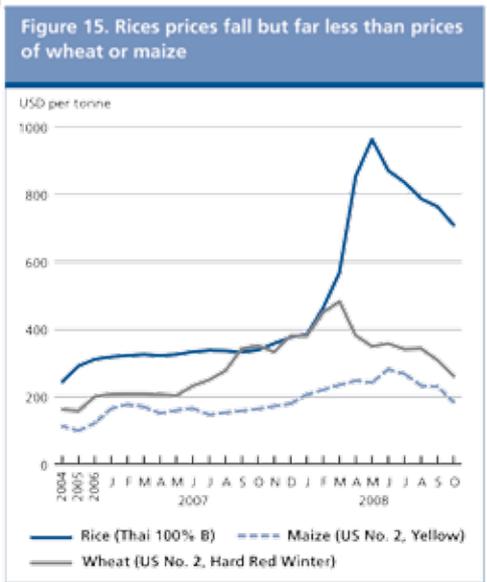
159 BULOG Data.

160 Dartanto, T., Volatility of World Rice Prices, Import Tariffs and Poverty in Indonesia: a CGE Microsimulation Analysis, Economics and Finance Indonesia, Vol. 51, N° 3, 2011, 335-364, 2011, p.5.

161 Cfr., FAO, The 2007-08 Rice Price Crisis. How Policies Drove up Prices... and How They Can Help to Stabilize the Market, op.cit.

162 Cfr., Saifullah, A., Indonesia's rice policy and price stabilization program: managing domestic prices during the 2008 Crisis, in David Dawe, a cura di, The rice crisis: markets, policies and food security, op.cit.

Andamento del prezzo del riso nel 2007-2008



Fonte: FAO, *Food Outlook*, Novembre 2008

CONCLUSIONI

La crisi dei prezzi evidenzia una crisi di modello, quello neoliberalista, che ha portato l'agricoltura lontano dalla sua funzione primaria, ovvero garantire cibo e reddito per quei due miliardi di persone che nel mondo praticano un'agricoltura di piccola scala e da essa traggono la propria fonte di sostentamento. Il cibo è troppo importante per essere lasciato alla sola mercè del mercato e, in ultima istanza, quest'ultimo non ha saputo rispondere in modo efficace alla sfida di sradicare la fame. E' urgente una riforma radicale della governance agricola che garantisca stabilità nei mercati, sostegno allo sviluppo rurale, l'affermazione del diritto al cibo e la transizione verso un modello di produzione sostenibile. Le risposte che fino ad ora la Comunità internazionale, in particolare il G20, ha dato alla crisi dei prezzi agricoli si sono rivelate deboli e orientate quasi esclusivamente alle conseguenze e non alle sue cause. È necessario ritornare a parlare di politiche pubbliche a sostegno di un'agricoltura su piccola scala, sostenibile, orientata a mercati locali, nazionali e regionali.

In questo quadro le riserve alimentari, *buffer stock*, devono essere considerate come uno strumento necessario all'interno di una più ampia politica agricola orientata alla sicurezza alimentare, la stabilizzazione dei prezzi, la protezione dei consumatori a basso reddito e dei contadini ed il sostegno alla produzione. Come descritto in questo studio le riserve alimentari hanno un ruolo funzionale alla stabilizzazione dei prezzi e alla prevenzione delle conseguenze devastanti sotto il profilo umanitario della scarsità di cibo dovuta ad eventi climatici estremi. Abbiamo inoltre cercato di rispondere alle principali critiche che vengono avanzate nei confronti delle riserve alimentari come strumenti di stabilizzazione dei prezzi: i costi, la corruzione, la difficoltà nella gestione e l'efficacia. Sebbene i *buffer stocks* possano essere considerati costosi ed abbiano dato luogo a fenomeni di corruzione, sono ancora un eccellente strumento di politica pubblica in agricoltura ed avrebbero bisogno di ricerche e approfondimenti ulteriori da parte dei centri di ricerca e delle agenzie specializzate.

Attraverso l'analisi dell'esperienza indonesiana abbiamo cercato di rispondere alla critica relativa all'efficacia nella stabilizzazione dei prezzi. Il BULOG infatti ha una lunga storia e l'analisi del suo funzionamento è caratterizzata da una vasta gamma di documentazione che dimostra

come per oltre venti anni fu in grado di stabilizzare i prezzi prima che la riforma avviata sotto la pressione del Fondo monetario internazionale ne compromettesse la funzione di stabilizzazione. I dati disponibili sembrano sostenere un parziale fallimento di questa riforma.

Per concludere, i *buffer stocks* possono svolgere un ruolo fondamentale nella protezione delle fasce di popolazione più povere durante la crisi dei prezzi, garantendo un'offerta sufficiente anche in periodi di forte scarsità. A questo fine è importante che i Paesi possano implementare questo sistema avendo da un lato lo spazio politico per poterlo fare - garantito da norme internazionali e nazionali che prima dei mercati sappiano mirare a sostenere la sicurezza delle persone - e dall'altro le risorse necessarie, rispetto alle quali la cooperazione internazionale potrebbe svolgere un ruolo chiave, in particolare nei Paesi più poveri. Emergenza e stabilizzazione dei prezzi sono due funzioni complementari che le riserve possono svolgere, entrambe importanti per garantire la sicurezza alimentare di un Paese. Ma proprio perché complementari, è necessario riconoscerne le peculiarità e le necessità specifiche che richiedono nella loro implementazione. Al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dei *buffer stocks* è utile tenere conto delle seguenti raccomandazioni:

Mandato

- L'Agenzia incaricata della gestione delle riserve alimentari, *buffer stock*, dovrebbe essere fornita di un chiaro mandato in relazione a tutti i suoi obblighi, incluso dell'autorità necessaria a gestire le emergenze;

Governance

- Allo scopo di assicurare le migliori prestazioni e prevenire casi di corruzione, le Agenzie dovrebbero porsi a sufficiente distanza dai condizionamenti delle istituzioni politiche. Questa distanza deve assicurare uno svolgimento sereno delle operazioni ed un minore coinvolgimento delle istituzioni politiche, notoriamente prone alla corruzione nelle decisioni. Inoltre l'organo di governo dell'Agenzia dovrebbe includere altri *stakeholder* come i piccoli agricoltori, le comunità indigene, la società civile, gruppi organizzati di donne, giovani, allevatori e consumatori.

Risorse

- È necessario investire per istituire efficienti sistemi di allarme in modo da garantire ben informati e tempestivi interventi per difendere la banda di oscillazione dei prezzi.
- Gli investimenti in strutture di supporto, quali magazzini di stoccaggio, dovrebbero garantire una capacità di immagazzinamento tale da permettere tutte le operazioni necessarie al corretto funzionamento e all'efficacia del *buffer stock*.

Meccanismi di attivazione

- Il rilascio degli stock dovrebbe avvenire su richiesta degli attori interessati ed approvato dagli organi di governo dell'Agenzia.
- I *buffer stock* dovrebbero essere complementati dall'istituzione di un meccanismo che definisca la banda di oscillazione dei prezzi relativi. Questa dovrebbe essere caratterizzata da margini flessibili per essere in grado di rispondere in modo esclusivo alle strategie di intervento dell'Agenzia e non essere soggetta ad influenze di natura politica.
- La banda di oscillazione dovrebbe essere mantenuta più larga possibile in modo da fornire gli incentivi necessari al settore privato. L'Agenzia perciò non dovrebbe avere l'obiettivo di sostituirsi al settore privato.

Piccoli contadini

- L'Agenzia dovrebbe dare la priorità all'approvvigionamento dai piccoli contadini per i propri stock detenuti nelle riserve alimentari ed incoraggiare sistemi di immagazzinamento ad esse finalizzati.
- Il governo dovrebbe integrare alla propria politica sulle riserve alimentari altre misure di natura commerciale e di protezione sociale, come la distribuzione di riso sussidiato, le facilitazioni di mercato, trasferimenti monetari e politiche tariffarie finalizzate a proteggere il reddito dei piccoli contadini dalle oscillazioni del mercato internazionale.

Finanziamento

- L'Agenzia dovrebbe avere accesso al credito da parte della Banca Centrale Nazionale del Paese al fine di poter realizzare le proprie operazioni. La Banca Centrale

dovrebbe perciò garantire prestiti concessionali a tassi agevolati.

Coordinamento a livello regionale

- Laddove sia possibile, il coordinamento regionale, incluso sistemi di gestione di riserve a livello regionale, dovrebbe essere prioritizzato.

Mercato internazionale

- Il monopolio pubblico, in capo all'Agenzia, sulle importazioni/esportazioni dovrebbe essere rafforzato. Operazioni attraverso i *buffer stocks* possono avvenire per i prodotti non soggetti ad un regime di libero scambio.

Logistica

- Le infrastrutture logistiche, incluso i magazzini nazionali, dovrebbero essere abbastanza grandi da garantire lo stoccaggio di sufficiente cibo necessario all'ampia gamma di operazioni previste.
- L'Agenzia dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di coinvolgere il settore privato nelle sue attività di stoccaggio.
- L'Agenzia dovrebbe dotarsi delle necessarie e diversificate competenze amministrative.
- Gli stock dovrebbero essere decentralizzati e mantenuti vicini alle aree più a rischio.

Norme dell'Organizzazione mondiale del Commercio (OMC)

- Le riserve come strumento di stabilizzazione dei prezzi dovrebbero poter funzionare al di fuori delle regole obsolete ed inefficaci previste in materia dalla OMC. Una efficace ed equa politica di sicurezza alimentare dovrebbe, infatti, dare priorità non tanto ed esclusivamente ai mercati, bensì al diritto al cibo, alla stabilità dei prezzi e ad un genuino sviluppo complessivo dell'agricoltura.

BIBLIOGRAFIA

- ActionAid, *Biocarburanti: l'impatto delle strategie UE. Quando "bio" non è sinonimo di "verde"*, 2010.
- ActionAid, *Fertile ground. How governments and donors can halve hunger by supporting small farmers*, 2010.
- ActionAid, *Reaction to final draft of G20 Agriculture Ministers "Action Plan"*, 23 Giugno 2011.
- ActionAid, *Smallholder-led Sustainable Agriculture*, ActionAid International Briefing, Giugno 2011.
- ActionAid, *The 20 Billion Dollar Question: Have the G8 delivered on their hunger pledge?*, Giugno 2010.
- Anderson, J. R., and Roumasset, J. A., *Food Insecurity and Stochastic Aspects of Poverty*, Asian Journal of Agricultural Economics, Vol. 2, No. 1, 1996, 53-66, 1996.
- Asian Development Bank, *Global Food Price Inflation and Developing Asia*, ADS, Marzo 2011.
- BAPPENAS/Departmen Pertanian/USAID/DAI Food Policy Advisory Team, *Food Security and Rice Price Policy in Indonesia: Reviewing the Debate*, Working paper N°12, 2002.
- Byerlee D., de Janvry A., Sadoulet E., *Agriculture for Development: Towards a new Paradigm*, 2010.
- Cissokho M., Lines T., Nissanke M., Smith A., *Regulation of the Agricultural Commodity Market. Briefing on proposals*, Veblen Institute for Economic Reforms, Maggio 2011.
- Collins S., *Private Sector: Commercial Implementation of Genetically Modified Organisms*, African Crop Science Journal, vol.3(3), pp.267-370, 1995.
- Daryanto, A., *Indonesia's Crisis and the Agricultural Sector: the Relevance of the Agricultural Demand-Le Industrialization*, UNEAC Asian Paper N°2, 1999.
- Dartanto, T., *Volatility of World Rice Prices, Import Tariffs and Poverty in Indonesia: a CGE Microsimulation Analysis*, Economics and Finance Indonesia, Vol. 51, N° 3, 2011, 335-364, 2011.
- Dawe D., a cura di, *The rice crisis: markets, policies and food security*, FAO and Earthscan, 2010.
- Dawe, D., *Future Strategies for Rice Price Stabilization in Indonesia*, IFPRI, 1999.
- Dawe, D., *The Macroeconomic Benefits of Stabilizing Food Prices*, The Indonesian Food Security Journal, Vol. 5, N° 10, 43-64, 1995.
- De Schutter O., *Agroecology and the Right to Food*, Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, Dicembre 2010.
- Ellis, F., *Private Trade and Public Role in Staple Food Marketing*, Food Policy, Vol. 18, No. 5, 428-438, 1993.
- Fan S., Saukar A., *Public spending in Developing countries: trend, determination and impacts*, IFPRI, 2006.
- FAO , *A Reference for Designing Food and Nutrition Security Policy: The Brazilian Fome Zero Strategy*, Ufficio Regionale Area Latina e Caraibica, FAO, 2009.
- FAO, *Crop Prospects and Food Situation n°2*, Aprile 2009.
- FAO, *FAO-Extraordinary joint inter-sessional meeting of the Intergovernmental group (IGG) on grains and the intergovernmental group on rice*, 24 Settembre 2010.

FAO, *Food Outlook. Global Market Analysis*, Giugno 2007.

FAO, *Food Outlook. Global Market Analysis*, Novembre 2008

FAO, *Global Food Price Monitor*, 3 Marzo 2011.

FAO, *How to Feed the World in 2050*. data non disponibile.

FAO, *Initiative on Soaring Food Prices. Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued*, 2009.

FAO, *The State of Agricultural Commodity Market 2009*, FAO, 2009.

FAO, *The 2007-08 Rice Price Crisis. How Policies Drove up Prices... and How They Can Help to Stabilize the Market*, Policy Brief N°13, FAO, 2011.

FAO, IFAD, WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2010*, FAO, 2010.

FAO, IFAD, WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2011*, FAO, 2011.

FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, WB, WTO, IFPRI, UN-HLTF, *Price Volatility and Agricultural Markets: Policy Responses*, 2 Giugno 2011.

G20, *Multi-Year Action Plan on Development*, 2010.

Galtier F., *How to manage food price instability in developing countries?*, Working Paper Moisa n°5, 2009.

Galtier F., *Stabilizing Food Prices to Enhance Food Security and Green Revolution in Developing Countries*, Global Commodity Forum, UNCTAD, 2011.

Galtier F., *The need for public intervention for stabilize price*, Perspective on Food Security n°2, CIRAD, Novembre 2009.

Gérard F., *Indonesia Experience in rice price stabilization*, GREMA, 2010,

GREMA, *Managing Food Price Volatility for Food Security and Development*, CIRAD, GRET, IRAM, Marzo 2011.

Harkness, J., *Food security and national security Learning from China's approach to managing its wheat supplies*, IATP, 2011.

Headey D., Fan S., *Reflection on Global Food Crisis*, IFPRI Research Monograph 165, 2010.

HLPE, *Price Volatility and Food Security*, The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Report 1, 2011.

IFAD, *The Future of the World and Nutrition Security*, IFAD, 2011.

International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), *"Agriculture at a Crossroads. Synthesis Report"*, Island Press, Washington, 2009.

Islam, N. and Thomas S., *Foodgrain price stabilization in developing countries, Issues and experience in Asia*, IFPRI Food Policy Review 3, 1996.

Khor M., *Food Crisis, Climate Change and the importance of sustainable agriculture*, Third World Network, Giugno 2008.

Lynton-Evans, J. , *Grain Reserves Guidelines for their Establishment, Management and Operation*, FAO, 1997.
Lines T., *Supply Management. Option for commodity income stabilization*, IISD, 2007.

Ivanic M., Martin W. e Zaman H., *Estimating the Short-Run Poverty Impacts of the 2010–11 Surge in Food Prices*, Policy Research Working Paper 5683, World Bank, Aprile 2011.

McCulloch, *Rice Prices and Poverty in Indonesia*, Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 44, N° 1, 45-63, 2008.

Mears L.A. & Afiff, S. , *An Operational Rice Price Policy for Indonesia*, Ekonomi dan Keuangan Indonesia. Jakarta, Vol. XVII: 3–31.1969,

Mittal A., *The 2008 Food Price Crisis: Rethinking Food Security Policies*, G-24 Discussion Paper Series N°56, Giugno 2009.

Ministerial Declaration, *Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture*, Parigi 22-23 Giugno 2011.
Morrow, D. T. , *The economics of the international stockholding of wheat*, IFPRI, 1980.

Mousseau F., *The High Food Price Challenge. A Review of Responses to Combat Hunger*, Oakland Institute & UK Hunger Alliance, 2010.

Msangi S e Rosegrant M., *World agriculture in a dinamically-changing enviroment: IFPRI's long-term outlook for food and agriculture under additional demand and constraints*, IFPRI, Paper preparato per il FAO expert meeting on How to feed the World in 2050, 24-26 giugno, 2009.

OECD/FAO, *OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020*, FAO e OECD, 2011.

OXFAM, *Preparing for thin cows. Why the G20 should keep buffer stocks on the agenda*, Oxfam Briefing Note, Giugno 2011.

Pearson, S.R. , *Financing Rice Price Stabilization in Indonesia*, Indonesian Food Journal, Vol. 4, N°7, 83-96, 1993.

Prakash A., a cura di, *Safeguarding Food Security in Volatile Global Markets*, FAO, 2011.

Pickney, T.C., *The Demand for Public Storage of Wheat in Pakistan*, Research Report N°77, IFPRI, 1989.

Rosamond L. Naylor, Walter P. Falcon, *Food Security in an Era of Economic Volatility*, Population and Development Review 36(4): 693–723, Dicembre 2010.

Riley G., *As Market Failure. Buffer Stocks*, 2006.

Robinson, S., El-Said M., San N. N., Suryana A., Hermanto, Swastika D., Bahri S., *Rice price policies in Indonesia: A computable general equilibrium (CGE) analysis*, TMD Discussion Paper N° 19, IFPRI, 1997.

Saifullah, A., *Indonesia's rice policy and price stabilization program: managing domestic prices during the 2008 Crisis*, FAO and Earthscan, 2010.

Speranza C.I. e Neubert S., *Decentralized Strategic Grain Reserves are Needed to Combat Hunger Crises*, Istituto di Sviluppo Tedesco, 2010.

Wright B., *Addressing the biofuels problem: food security options for agricultural feedstocks*, Capitolo 23, FAO 2011.

Tabor, S., Sawit M. H. and Dillon H.S., *Indonesia Rice Policy and the Choice of Trade Regime for Rice in Indonesia*, Marzo 2002.

Tangermann S., *Policy Solution to Agricultural Market Volatility: A Synthesis*, ICTSD, Paper n°33, Giugno 2011.

Timmer, C.P., *Does BULOG Stabilize Rice Prices in Indonesia? Should It Try?*, Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol.32, 1996, 45–74, 1996.

- Timmer, C.P., *Food Security in Indonesia: Current Challenges and the Long-Run Outlook*, Center for Global Development, Working Paper Number 48, 2004.
- Timmer, C.P., *How Well Do the Poor Connect to Economic Growth?*, CAER Discussion Paper, HIID: Cambridge, 1997.
- Timmer C.P., Falcon W.P., Pearson S.R. , *Food Policy Analysis*, The Johns Hopkins University Press, 1983.
- Timmer, C.P and Dawe, D., *Managing Food Price Instability in Asia: A Macro Food Security Perspective*, Asian Economic Journal, Vol. 21, N° 1, 1-18, 2007.
- UK Department for International Development, *Official development assistance to agriculture*, Novembre 2004.
- UNCTAD, *Trade and Development Report 2009*, 2010.
- Wiggin S., Keats S. , *Grain Stock and Price Spikes*, ODI,2010.
- World Bank , *Adapting to Climate Change: The Case of Rice in Indonesia*, The World Bank, 2008.
- World Bank, *Global Economic Prospect 2009: Commodity at a cross roads*, World Bank, 2009.
- World Bank, *Managing Food Price Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization*, Agriculture and Rural Development Department, World Bank, 2005.
- World Bank, *World Development Indicators 2011*, World Bank, 2011.
- World Bank, *World Development Report 2008*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2007.
- Yonekura, H., *Institutional Reform in the Indonesia's Food Security Sector: the Transformation of Bulog into a Public Corporation*, the Developing Economies, Vol. 63, N° 1, 2005.

GRANAI CONTRO LA CRISI

Il ruolo delle riserve alimentari per ridurre la volatilità dei prezzi e sostenere lo sviluppo agricolo

Autori: Aulo Re e Roberto Sensi

Supervisione: Luca De Fraia

Coordinamento: Livia Zoli

Editing: Daniele Scaglione e Giulia Anita Bari

Contributi di: Livia Zoli, Alberta Guerra, Marco Cardaci, Stefania Donaera, Aftab Alam, Soren Ambrose, Alex Wijeratna, Sameer Dossani, Amalia Pulungan

Pubblicazione chiusa il: 27 ottobre 2011

act!onaid

Sede di Milano
Via Broggi 19/A
20129 Milano - Italy
Tel. + 39 02 742001
Fax + 39 02 29537373

Sede di Roma
Via Tevere 20
00198 Roma - Italy
Tel. + 39 06 45200530
Fax + 39 06 5780485

e-mail
informazioni@actionaid.org
web
www.actionaid.it

ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente impegnata nella lotta alle cause della povertà e dell'esclusione sociale. Da oltre trent'anni è al fianco delle comunità del Sud del mondo per garantire loro migliori condizioni di vita e il rispetto dei diritti fondamentali. In Italia ActionAid è presente dal 1989: è una ONLUS ed è accreditata presso il Ministero degli Affari Esteri come ONG. Nel mondo ActionAid è una coalizione internazionale che ha la sua sede principale in Sud Africa, a Johannesburg, e affiliati nazionali nel Nord e nel Sud del mondo. Per uno sviluppo concreto e duraturo delle comunità con cui lavora, ActionAid realizza programmi a lungo termine in Asia, Africa e America Latina. Le principali aree di intervento sono la lotta all'HIV/AIDS, il diritto all'alimentazione, una governance giusta e democratica, l'educazione, i diritti delle donne, la sicurezza umana in contesti di conflitti ed emergenze. L'organizzazione coinvolge anche nei Paesi più ricchi cittadini, imprese e istituzioni evidenziandone le responsabilità nei confronti delle comunità più emarginate del Sud del mondo. ActionAid opera grazie all'impegno di migliaia di persone che contribuiscono con il proprio attivismo e donazioni.

I diritti delle donne - tematica prioritaria e trasversale - vengono difesi e promossi sia nelle comunità del Sud del mondo, sia attraverso attività di ricerca, mobilitazione e dialogo politico presso istituzioni nazionali e internazionali. Realizziamo i nostri progetti per contrastare le condizioni di disuguaglianza, abuso, violenza e pregiudizio che impediscono alle donne di determinare la propria vita e lo sviluppo delle proprie comunità. Operiamo affinché bambine, ragazze e donne possano accrescere la fiducia nelle loro capacità, verso la consapevolezza di essere titolari di diritti inviolabili. Sosteniamo gruppi e movimenti femminili affinché le loro rivendicazioni possano trasformarsi in strumenti legislativi e giuridici adeguati. Per perseguire con coerenza ed efficacia i nostri obiettivi, abbiamo avviato anche in Italia un programma di ricerca e advocacy che approfondisce la relazione tra i diritti delle donne e la lotta alla povertà che il nostro Paese conduce a livello internazionale. ActionAid ritiene che senza porre fine alle condizioni di marginalizzazione e oppressione nella quale vivono molte donne, ragazze e bambine, i risultati della lotta alla povertà saranno illusori. Nella convinzione che l'attuazione di efficaci politiche di eguaglianza sia una responsabilità condivisa tra istituzioni e società civile, ActionAid contribuisce a introdurre una solida prospettiva di genere all'interno dei dibattiti e nei fora in cui si discute di lotta alla povertà e cooperazione allo sviluppo.