

Il regime internazionale per la sicurezza alimentare: prospettive per il XXI secolo

Francesca Cerutti

Abstract. Poverty and food insecurity continue to be significant challenges in the modern world. Over the past five years, factors such as the economic impact of the COVID-19 pandemic, heightened military conflicts in key food-producing regions, and the effects of climate change have worsened existing critical issues (World Bank Group 2023). Addressing undernourishment, malnutrition, and food crises like other global challenges requires effective international cooperation. This article delves into the Food Security Regime complex, tracing its evolution from its inception with the Food and Agricultural Organization (FAO) to the present day. Utilizing the theory of Regime complexes as a suitable framework (Raustiala, Victor 2004; Alter, Meunier 2009; Alter, Raustiala 2018), it highlights how food security governance has evolved and transformed specifically after the 1990s, encompassing principles, norms, rules, and practices across various issue areas of International Relations. These nested and partially overlapping institutions now extend beyond traditional international food assistance to include areas, such as international trade, human rights, and climate change and the environment. Given that food systems contribute significantly to global greenhouse gas emissions, on the one hand, and climate change poses a threat to food security, on the other hand, understanding and improving the ongoing dialogue between these two regimes is not only beneficial but essential.

Keywords: food security, International regime complexes, food assistance, Food and Agricultural Organization, climate change

1. Introduzione e metodo

Nel 2025, ancora 800 milioni di persone soffrono la fame nel mondo disperse in più di 70 Paesi, dei quali un terzo vessa in una condizione di grave crisi alimentare. Il Secondo Obiettivo dell'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile, «porre fine alla fame», non potrà essere raggiunto entro il 2030¹.

Dopo un miglioramento significativo della situazione alimentare globale, registrato tra gli anni Settanta e Novanta, le mediane di sottanutrizione e malnutrizione hanno ripreso a crescere senza soluzione di continuità malgrado il costante incremento nella produzione e circolazione di beni alimentari (Godfrey *et al.* 2010; FAO, WFP 2022).

Tale contingenza ha reso evidente che gli ostacoli al raggiungimento della sicurezza alimentare non si esauriscono nella disponibilità di cibo e acqua, ma comprendono oltre a quelli materiali, fattori ambientali, sociali, antropologici ed economici che agiscono a livello familiare, nazionale e globale (FAO 2009c). Una complessità di “cause”, e quindi di potenziali aree di intervento, che si è riflessa nella governance globale della sicurezza alimentare, intesa come l'insieme delle istituzioni che intervengono per mitigare, ridurre o eliminare il problema della fame nel mondo.

Dalla sua origine, con la fondazione della Food and Agricultural Organization (FAO) nel 1945, il Regime per la Sicurezza Alimentare (RSA) si è trasformato in un Complesso Istituzionale Ibrido (HIC) composto, oggi, da almeno 20 elementi individuali, i quali oltre a esprimere un alto grado di eterogeneità interistituzionale (mandato, membership, design, risorse, indipendenza) operano all'interfaccia tra molteplici campi tematici delle relazioni internazionali quali nutrizione, produzione agricola, commercio, food safety, diritti umani, sviluppo, e cambiamento climatico, nella tassonomia proposta da Margulis (2021).

Ciononostante, la ricerca internazionalista sulla sicurezza alimentare è stata per lo più confinata a momenti di “crisi” e ha mancato di produrre studi longitudinali completi che consentano di cogliere appieno l'evoluzione del Regime per la Sicurezza Alimentare (Margulis 2016, 2).

¹ Dati del WFP, *WFP Global Operational Response Plan: Update #11 – June 2024*, <https://www.wfp.org/publications/wfp-global-operational-response-plan>.

Il persistente impoverimento della situazione alimentare globale, le recenti discussioni in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC 2024), i modesti risultati dell'ultima Conferenza delle Parti a Baku lo scorso novembre (COP29, 2024) e la nuova presidenza americana rappresentano un vivido promemoria della necessità e dell'urgenza di invertire la rotta.

Oltre a discutere l'evoluzione dell'Regime per la Sicurezza alimentare dal 1945 ai nostri giorni (origine, trasformazione e composizione), la presente ricerca contribuisce anche tangenzialmente a espandere la conoscenza sui meccanismi che caratterizzano le relazioni interistituzionali nei regimi complessi, descrivendo una specifica forma di intervento istituzionale.

La prima parte dell'articolo introduce brevemente la letteratura sui Regimi Complessi e sui Complessi Istituzionali Ibridi (HIC) con particolare riferimento a quei contributi che considerano le Organizzazioni Internazionali (OIs) attori indipendenti e che investigano precisamente le strategie adoperate dai loro Segretariati nei rapporti interistituzionali allo scopo di perseguire obiettivi autonomi (Biermann, Koops 2017).

Attingendo agli strumenti offerti dalla letteratura, la seconda parte dell'articolo analizza il Regime e la FAO come sua organizzazione focale, e la sua trasformazione da Regime semplice a Complesso Istituzionale Ibrido. Inoltre, investiga le implicazioni di tale evoluzione per i rapporti interistituzionali specialmente in riferimento ai tre temi qualificanti i primi 60 anni di vita del regime: la centralità degli interessi dei Paesi donatori, il conflitto tra assistenza umanitaria e liberalizzazione commerciale, e l'effettività del regime rispetto al miglioramento delle condizioni alimentari globali (Delaville 2023).

L'ultima sezione dell'articolo ragiona, in via preliminare, sulla prospettiva di integrazione tra il Regime sulla Sicurezza Alimentare e quello relativo al Cambiamento Climatico, giustificata dal più che significativo contributo che i sistemi alimentari apportano alle emissioni globali di gas serra (Crippa *et al.* 2021).

Lo studio dei regimi complessi richiede un approccio metodologico plurale e sinergico. Le Teorie dell'interdipendenza complessa (TdR), la Principal Agent Theory e la Network Analysis hanno fornito l'inquadramento teorico

e definito il perimetro analitico del caso in esame. Il *process-tracing* è stato impiegato per ricostruire sequenze di eventi critici, individuare meccanismi causali, descrivere specifici esiti, verificare le ipotesi teoriche e/o per identificare spiegazioni alternative (Bates *et al.* 1998, Buthe 2002).

Un campionamento per rilevanza tematica ha guidato la selezione delle fonti su sicurezza alimentare, nutrizione, commercio, diritti umani e cambiamento climatico. I criteri di inclusione hanno privilegiato fonti prodotte da attori istituzionali primari in particolare la FAO, il World Food Programme (WFP), l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), a altre organizzazioni multilaterali rilevanti, nella forma di documenti programmatici, relazioni, decisioni, verbali, rapporti, e notizie pubblicate nei siti delle agenzie specializzate dal 1945 a oggi, con l'obiettivo di massimizzare la rappresentatività rispetto ai temi di interesse. I documenti sono stati sottoposti a un processo di codifica iterativa utilizzando sia codici deduttivi che induttivi, anche mediante l'uso di software di analisi assistita (Nvivo, QualCoder e RQDA).

2. *La Teoria dei Regimi complessi e le relazioni interistituzionali nel Complesso Istituzionale Ibrido (HIC)*

2.1. Regimi Complessi, Complessi Istituzionali Ibridi, e le conseguenze della complessità

Nell'ambito della Teoria dei Regimi, l'introduzione del concetto di Regime Complesso (Raustiala, Victor 2004) ha rappresentato una svolta concettuale necessaria oltre che significativa, dal momento che la complessità della e nella governance internazionale, intesa come sovrapposizione e stratificazione di strumenti istituzionali nuovi su quelli esistenti, è diventata la regola e non l'eccezione della vita internazionale ed è il prodotto di ormai consolidate tendenze della politica globale contemporanea (Alter, Raustiala 2018, 329). Il termine di Regime complesso è usato per descrivere quei conglomerati di istituzioni internazionali nell'ambito dei quali non è possibile riconoscere una formale, rigida e univoca organizzazione gerarchica tra le sue componenti individuali che, in pratica, operano anche a cavallo tra diverse aree tematiche tradizionali delle Relazioni interna-

zionali (sicurezza, economia, valori)². Dato che i Regimi Complessi esprimono più spesso che no una membership diversificata ed eterogenea, più recentemente, Abbott e Faude (2022) hanno introdotto il concetto di “Complesso Istituzionale Ibrido” (HIC) il quale non comprende, come nelle interpretazioni più ortodosse della nozione di Regime Complesso, solo i trattati multilaterali e le organizzazioni internazionali o intergovernative formali (FIGO), ma anche organizzazioni intergovernative informali (IIGO), reti transgovernative (TGN), partenariati transazionali pubblico-privati (TPPP/TGIs); associazioni transazionali di governi subnazionali, organizzazioni transazionali private di regolamentazione (PTRO) e altri tipi di istituzioni, come le coalizioni ad hoc³.

Se la complessità è dunque un dato di fatto, gli effetti che essa ha sul funzionamento delle istituzioni che al complesso istituzionale partecipano sono vari e spesso difficilmente prevedibili.

Combinata con l'assenza di un ordine gerarchico, la complessità può avere conseguenze negative sul funzionamento del regime quali la perdita di focalizzazione e autorità delle istituzioni che compongono il regime, complicare il precedente giudiziario, fino a rendere impossibile la soluzione di conflitti normativi, e incentivare la diffusione di pratiche viziose come il *forum shopping* (con le quali gli attori scelgono di aderire solo ai fora più favorevoli ai propri interessi) (Murphy, Kello 2013). Inoltre, la complessità favorisce la dispersione di risorse materiali, tecniche ed epistemiche penalizzando gli attori meno potenti. Infine, “frammentando” gli effetti reputazioni di un'eventuale violazione, la complessità può anche incentivare gli indecisi ad “assumersi il rischio” della trasgressione (Drezner 2009, 66).

Nondimeno, l'anarchia all'interno del complesso istituzionale può essere opportunatamente mitigata da meccanismi informali di orche-

² L'assenza di gerarchia non deve essere confusa con la mancanza di una qualsivoglia forma di “orchestrazione” o “focalità” esercitata a vari gradi da uno o più elementi istituzionali sugli altri.

³ Un caso esemplificativo è quello del cambiamento climatico sul quale insiste un insieme eterogeneo di istituzioni che vanno dai gruppi scientifici internazionali alle reti globali di città dove ogni istituzione o gruppo di istituzioni ha la propria concezione/declinazione del problema in una fitta rete di altri attori internazionali (Gómez-Mera *et al.* 2020, 137).

strazione e di differenziazione funzionale indotti dalla distribuzione dell'autorità, da attributi di design (*institutional design for complementarity*) o da procedimenti di organizzazione strategica (*strategic ordering*). Tali meccanismi sono particolarmente efficienti nei complessi istituzionali ibridi per l'eterogeneità che caratterizza le loro componenti individuali (Abbott, Faude 2022).

Infine, la complessità può anche produrre effetti autenticamente benefici. Infatti, un sistema istituzionale composito consente sia un migliore *substantive fit* del regime, poiché diverse istituzioni possono affrontare specifici sotto-aspetti di problemi complessi, che un migliore *political fit*, offrendo pacchetti specifici di benefici, costi, rischi, membership e obiettivi e conferendo al regime una maggiore resilienza (Faude 2020). La complessità accresce anche la rilevanza del contributo degli esperti e della comunità epistemica, rendendo le organizzazioni internazionali più agili nello svincolarsi dalla presa degli stati forti e elevando il loro ruolo di mediatori internazionali specialmente su questioni tecniche e scientifiche (Alter e Meunier 2009). Infine, la frammentazione del diritto internazionale, derivante dalla complessità, può creare un terreno fertile per la presentazione di istanze alternative e la contestazione di norme superate che rispecchiano una distribuzione di interessi e poteri non più sostenibile oltre che anacronistica e favorendo, invece, l'adozione di regole più adeguate alle esigenze contemporanee (Alter 2018).

Proprio dall'equilibrio dinamico che esita dal bilanciamento tra ricadute negative e positive della complessità scaturisce la spiegazione più riuscita dell'attuale tendenza dell'ecosistema istituzionale internazionale verso la proliferazione e il continuo infittimento e incremento di densità.

2.2. Cooperazione, contestazione e intervento

La letteratura specialistica ha dedicato una significativa attenzione alle strategie politiche messe in atto dagli stati per gestire la complessità istituzionale (Alter, Meunier 2009,16) chiedendosi, per esempio, se la complessità rappresenti un incentivo o un disincentivo alla cooperazione (Hofmann 2019). Viceversa, pur riconoscendo alle organizzazioni la capacità di agire in modo indipendente, la questione di come le

Organizzazioni Internazionali (IOs) “navighino” il regime (per mitigare o approfittare degli effetti dell’anarchia) resta relativamente inesplorata (Margulis 2021, 873-874).

Nondimeno, almeno tre categorie di comportamenti sono state identificate e descritte.-

La *cooperazione* implica che le IOs lavorino insieme per raggiungere obiettivi comuni o affrontare sfide condivise, coordinando politiche e attività, condividendo risorse, e impegnandosi in processi decisionali comuni (Gehring, Faude 2014). Meccanismi cooperativi includono lo scambio di informazioni, la coproduzione di conoscenza, la cooperazione tecnica sul campo e la co-sponsorizzazione di campagne internazionali, di *advocacy*, *side events* altre attività per la mobilitazione di sostegno politico e finanziario (Margulis 2013). Anche la mobilità del personale tra organizzazioni (*secondement*) facilita informalmente la cooperazione⁴. Per Heucher (2019) che ha analizzato le strategie di armonizzazione tra le Organizzazioni Internazionali di uno stesso regime, sono le Organizzazioni Centrali, quelle cioè che godono di un elevato capitale simbolico e sociale, ad avere la maggior responsabilità nella promozione della coerenza e l’ordine all’interno del “campo organizzativo” tramite strategie quali la assegnazione/definizione di ruoli e attribuzioni che possono portare a vantaggi comparati per ciascuna organizzazione, il coordinamento delle collaborazioni, e la loro implementazione. La cooperazione è più probabile quando le IOs condividono valori e norme, hanno mandati differenziati, una cultura organizzativa favorevole e il supporto degli stati forti.

Al contrario, la *competizione* tra i segretariati delle IOs è tipicamente caratterizzata dalla rivalità per i mandati, i membri, le risorse e la focalizzazione (Lipson 2017), ma può anche manifestarsi in conflitti aperti per l’influenza politica globale. Betts (2013, 76) sostiene che i complessi di regime incoraggino la competizione esattamente perché forniscono agli Stati più scelte «in termini di quali istituzioni utilizzare per affrontare un determinato problema» acuendo la rivalità tra le stesse istituzioni del regime. Le IOs rispondono alle pressioni competitive difendendo il proprio mandato (Kranke 2022),

⁴ Il distacco (*secondement*) è un fenomeno molto diffuso nelle risorse umane delle Organizzazioni Internazionali e tra le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite e consta tipicamente di un accordo mediante il quale un’agenzia assegna temporaneamente un dipendente a una nuova posizione presso un’altra agenzia.

espandendolo tramite un processo noto come “*mission creep*” (Kreuder-Sonnen 2019), ampliando la membership o minacciando di creare istituzioni rivali (“*competitive regime creation*” in Morse, Keohane 2014).

Nel 2021, Margulis ha descritto una terza e autonoma tipologia di relazione interistituzionale. *L'intervento* si differenzia dalla cooperazione perché non implica una concertazione tra due Segretariati per il raggiungimento di un obiettivo comune, ma piuttosto che un'Organizzazione Internazionale cerchi di inserirsi nella politica decisionale di un'altra a essa parzialmente sovrapposta per influenzarne gli obiettivi e le attività (Margulis 2021). A differenza della competizione, tuttavia, l'intervento non appare come un gioco a somma zero per il controllo di un mandato, di membri o risorse. Nonostante abbia luogo nella compagine della propria organizzazione, influenza le attività di un'altra istituzione del regime mediante almeno tre micromecanismi o strategie: la mobilitazione diretta dei membri dell'istituzione bersaglio (*mobilizing states*), smascherando il contenuto inappropriato di una decisione prima che venga presa (*public shaming*), o facendo riferimento a quadri giuridici alternativi per alimentare la preoccupazione/percezione nei membri dell'organizzazione che l'approvazione di una decisione porterebbe loro a disattendere precedenti o contestuali impegni internazionali (*advocacy*) (Kreuder-Sonnen, Zürn 2020).

3. Il Regime per la Sicurezza Alimentare: da semplice a complesso istituzionale ibrido

Dopo la Seconda guerra mondiale, nel 1945 la creazione della Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) coincide con la nascita del regime sulla sicurezza alimentare contemporaneo (Shaw 2007, Margulis 2013, 55)⁵. In un contesto internazionale segnato dalla volontà di ricostruire e prevenire futuri conflitti, l'iniziativa è legittimata dalla convin-

⁵ Una forma embrionale di regime alimentare era esistita tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. Emerso nel contesto del colonialismo europeo e della crescente globalizzazione dei mercati del grano, tale regime si era caratterizzato per un'enfasi quasi esclusiva sulla produzione e il trasporto di generi alimentari dalle colonie ai Paesi industrializzati, una traiettoria bruscamente interrotta dalla Grande Depressione degli anni Trenta.

zione, soprattutto americana e occidentale, che la comunità internazionale avesse la “responsabilità” di intervenire per (1) combattere la denutrizione e la malnutrizione, (2) migliorare la produttività e la distribuzione alimentare e, appunto, (3) porre fine alla fame nel mondo (Christoffersen *et al.* 2008). L'entusiasmo è tale che, un anno dopo, viene proposta la creazione di un Consiglio Alimentare Mondiale, il quale avrebbe assegnato alla FAO l'autorità delegata e le risorse finanziarie per gestire la produzione e il consumo di cibo a livello mondiale, in coordinamento con la Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS, poi World Bank), al Fondo Monetario Internazionale e all'Organizzazione Internazionale del Commercio (OIT). Nei fatti, sia la realizzazione del Consiglio che la proposta successiva di istituire un mercato alimentare comune gestito dalla FAO si scontrano con la resistenza degli Stati Uniti e degli altri maggiori produttori di cereali, interessati soprattutto, a sfruttare i vantaggi del libero mercato (Margulis 2013).

Anche il Codice di Condotta per lo Smaltimento delle Eccedenze Alimentari (Principles for Food Disposal) che la FAO diffonde nel 1954 allo scopo di scongiurare il ridimensionamento dell'assistenza alimentare, finisce per salvaguardare principalmente le necessità dei Paesi donatori per i quali, infatti, prevede opportune garanzie (*inter alia* il Principio di Addizionalità e di *Usual Market Requirement*) (Delaville 2023, 172).

La pressione dei grandi produttori spinge la FAO a (ri)orientare la propria attività di sensibilizzazione e negoziazione interstatale su temi meno controversi quali la gestione delle forniture alimentari e l'approvvigionamento alimentare nei PVS e l'incremento della produzione locale, anche mediante la promozione di pratiche agricole più efficienti.

Negli anni Sessanta complici gli scenari paventati dai modelli malthusiani, l'incessante aumento demografico e la ancora modesta capacità produttiva del Sud globale, il tema della fame nel mondo torna a essere centrale ed è naturalmente la FAO a portarlo alla ribalta con la campagna *Freedom from Hunger*, alla quale partecipano molte altre agenzie delle Nazioni Unite, in un caso manualistico di collaborazione interistituzionale (Margulis 2016, 7). Per la FAO è l'occasione per diffondere formalmente il principio fondamentale alla base del neonato regime sulla sicurezza alimentare: radicare la fame e ridurre il numero di persone che ne muoiono. Contestualmente, la Campagna serve per creare un ponte tra questi obiettivi e quelli della salute globale, della povertà, e del lavoro, oltre che per orientare l'agenda internazionale e sedimentare la “responsabilità collettiva” nei confronti dell'assistenza ali-

mentare (Shaw 2007, 82-84). Ed è proprio su questo tema che si registra la più produttiva convergenza di interessi tra le necessità del Regime e le ambizioni economiche e diplomatiche degli Stati Uniti. Con il pieno sostegno del candidato alla presidenza J.F. Kennedy, l'allora Direttore del già attivo programma americano Food for Peace, Ewan McGregor inaugura le discussioni che portano alla nascita del World Food Programme (WFP) l'anno successivo (Riley 2017). Seppure nella compagine della FAO, il WFP viene dotato di un proprio budget e di uno specifico compito, quello di consegnare prodotti alimentari a Paesi travolti da crisi nazionali, catastrofi naturali, guerre e carestie, al quale si aggiunge successivamente quello di avviare programmi di sviluppo (Delaville 2023). L'iniziativa è seguita rapidamente dall'impegno di altri maggiori produttori di grano e cereali (in Europa, Canada e Australia) a redigere accordi multilaterali, importante la Food Aid Convention (FAC) del 1967, e bilaterali che prevedano nuove formule di supporto alla produzione nei PVS tramite il trasferimento di capacità tecnologiche e tecniche agricole, l'introduzione di nuove piante, e la condivisione di sementi, fertilizzanti e pesticidi di ultima generazione. È la "Rivoluzione verde" che fa ottenere a uno dei suoi principali esponenti, il genetista americano Norman Borlaug nel 1970, il premio Nobel per la pace (Cullather 2004).

Nel 1972, causata dalla siccità e dal calo dei raccolti, e amplificata dall'incremento del costo dell'energia associato allo shock petrolifero del 1973, una gravissima crisi alimentare colpisce la società internazionale rendendo palesi i limiti del neonato RSA che la crisi non aveva potuto prevedere né prevenire⁶. Le maggiori criticità riguardano la mancanza di indipendenza della FAO dai grandi produttori, la natura degli aiuti alimentari, fino a quel momento distribuiti prevalentemente in natura (*in kind*), e quindi non logicamente adeguati alle necessità dei beneficiari, e l'insufficiente mobilitazione generale a sostegno della causa della sicurezza alimentare. Coerentemente con le aspettative teoriche, alla crisi segue una prima ristrutturazione del regime.

Il numero dei finanziatori aumenta con l'allungamento dell'elenco dei donatori ad includere oltre a quelli tradizionali (Stati Uniti, Canada e Australia e Regno Unito) anche Giappone e Comunità Europea e così

⁶ Per approfondire le cause e le caratteristiche della Crisi alimentare del 1972-1974 si possono consultare Weiss e Jordan (1976) e Hopkins e Puchala (1978).

si amplia anche la lista delle Organizzazioni che vi operano. Da un lato, emergono nuovi istituti di cooperazione come il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD) che diventa il principale ente finanziario internazionale del Regime, il World Food Council che sopravvive fino al 1994 con lo scopo di mantenere prioritarie le necessità della sicurezza alimentare nelle agende politiche dei governi, e lo Standing Committee on Food and Nutrition creato come organo sussidiario della FAO per assicurare coerenza alle politiche adottate dai vari strumenti individuali del regime (Weiss, Jordan 1976; Shaw 2007). Dall'altro, organi esistenti, ma con mandati diversi (UNDP, UNCTAD, World Bank, CGIAR⁷) iniziano ad occuparsi di sicurezza alimentare, producendo l'ulteriore allargamento di quello che Hopkins e Puchala già definiscono il "UN Food Network" (Hopkins, Puchala 1978).

Complice la leadership assertiva e indipendente di Edouard Saouma, anche la FAO entra in un periodo di intensa attività con il lancio di importanti iniziative politiche di sviluppo agricolo e sostegno alimentare avviate anche in assenza di una consultazione preliminare o il pieno consenso degli stati membri (Shaw 2007; Davies 2013). Una trasformazione che conclude la sua prima fase, nel 1996, con il Vertice Mondiale sull'Alimentazione (WFS). Il Vertice, convocato dalla FAO, si differenzia dalle precedenti Conferenze internazionali sull'alimentazione perché non è associato a una specifica situazione di emergenza (Shaw, Clay 1998, 60). Nondimeno, come nota Margulis (2016), la cooperazione interorganizzativa è magistrale, con la partecipazione di moltissime agenzie (IFAD, WFP, UNHCR, UNICEF, OMS, WMO, WTO/OMC, UNDP, UNEP, UNFPA, UNHCR e IEAA) a tutti gli incontri consultivi dei 18 mesi che precedono la conferenza (Margulis 2016, 8). L'esito più importante del summit è la produzione e accettazione consensuale di una definizione di sicurezza alimentare più completa e organica che fa riferimento a quattro pilastri: la disponibilità di alimenti, l'accesso (fisico, economico e sociale), l'utilizzo (inclusi gli aspetti igienici di conservazione, preparazione e confezionamento) e la stabilità dell'offerta (intesa come indipendenza da fattori contingenti) (FAO 1996).

⁷ Il Consultative Group on International Agricultural Research fu formato nel 1972 fuori dalla compagine delle Nazioni Unite per coordinare gli sforzi di ricerca in ambito agricolo con lo scopo di ridurre la povertà nel mondo e migliorare la sicurezza alimentare nei PVS.

In quest'ottica la fame nel mondo diventa un problema non solo, o meglio non tanto, di approvvigionamento ma soprattutto una questione di produzione, distribuzione, fruizione e quindi di "accesso" regolare al cibo. Una faccenda che il mero "trasferimento" di generi alimentari (assistenza alimentare) non poteva risolvere.

Oltre a riflettere le osservazioni di sociologi ed economisti, la definizione rispecchia soprattutto l'evoluzione del regime da semplice a complesso.

Per tutti gli anni Ottanta e Novanta, infatti, pur mantenendo la sua centralità come organizzazione focale del Regime, la FAO si confronta continuamente con altre parti istituzionali che interferiscono, nel bene o nel male, con la realizzazione dei suoi obiettivi.

In questo contesto si consumano le prime frizioni e contestazioni tra la FAO e il WFP, la Banca Mondiale, le istituzioni del GATT prima e il WTO in merito alle priorità, ai tempi, e ai modi con i quali risolvere il problema della fame nel mondo.

Nel primo caso, le differenze tra l'approccio di lungo periodo della FAO (sviluppo agricolo sostenibile) e le esigenze immediate del WFP (fornitura di generi alimentari in situazioni contingenti) fomentano la concorrenza per le risorse e la leadership del Regime da parte delle due istituzioni che, combinata con le dinamiche di potere operanti nel sistema UN, rende alla fine inevitabile la separazione dei due istituti. In un tipico caso di contestazione, il WFP raggiunge l'indipendenza nei primi anni Novanta (Shaw 2001, Margulis 2016, Margulis 2021).

Invece, nei rapporti con gli istituti monetari e commerciali si materializza il più insidioso e irriducibile contrasto tra le esigenze dell'assistenza allo sviluppo, della liberalizzazione del commercio e dell'assistenza alimentare.

Quando la Banca Mondiale avvia i propri programmi di aggiustamento strutturale nel Terzo Mondo, con l'obiettivo di ridurre il sostegno statale all'agricoltura (in termini di fornitura di credito, fattori di produzione, e i servizi di commercializzazione gestiti dallo stato), la FAO non si trattiene da render note le conseguenze negative che tali interventi producono sul concomitante sforzo del RSA a sostegno dello sviluppo rurale (Shaw, Clay 1998). Allo stesso modo, quando l'impostazione tutta liberale del regime commerciale viene riconfermata dall'*Accordo sulle Misure Sanitarie e Fitosanitarie* nel 1994 (SPS), e dall'entrata in vigore dell'*Ac-*

cordo sull'Agricoltura (AoA), l'anno successivo, la FAO e il WFP esprimono vocalmente i rischi di una liberalizzazione incontrollata del mercato per i piccoli produttori, la biodiversità, la sovranità alimentare e i diritti umani (Orford 2015, 55).⁸

Con l'aumentare della complessità istituzionale, si genera infatti anche l'occasione per le prime sinergie. Sono esattamente gli anni tra il 1994 e il 1996 ad aprire le porte alla comunicazione diretta e alla sovrapposizione parziale tra il regime per la sicurezza alimentare e quello sui diritti umani. Il diritto al cibo era stato articolato per la prima volta nell'ambito della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* nel 1948 e aveva assunto una valenza vincolante nel 1966 con la *Convenzione Internazionale sui diritti economici sociali e culturali*, la quale obbligava le parti a raggiungere, progressivamente, un'equa distribuzione delle risorse alimentari. Dopo il summit del 1996 e su richiesta degli Stati che vi avevano partecipato, il neonato Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani (OHCHR) entra nel merito, insiste sul profilo vincolante della norma e mette in luce più chiaramente le prerogative e i doveri che il diritto al cibo implicava. Nonostante privo di una capacità esecutiva, e in parte proprio per questa ragione, l'Alto Commissariato gode di una notevole indipendenza e autorità morale, agendo come una sorta di "coscienza del mondo" (Gaer, Broecker 2013).

L'inquadramento offerto dall'OHCHR dialoga direttamente con l'RSA, dal momento che promuove un approccio olistico alla sicurezza alimentare e sposta l'attenzione della comunità internazionale dal contenuto del

⁸ L'*Accordo SPS*, che aveva lo scopo di garantire che l'utilizzo di misure sanitarie e fitosanitarie non producessero barriere commerciali ingiustificate, era rilevante per la sicurezza alimentare perché il suo contenuto (legalmente vincolante e associato ad un efficace organismo di implementazione e monitoraggio), seppur con l'obiettivo di proteggere la salute umana e animale, condizionava l'accessibilità agli alimenti nel mondo. Si prestava, in particolare, ad essere strumentalizzato dai Paesi più avanzati che avrebbero potuto così proteggere i propri mercati dalla concorrenza dei PVS. Infatti, adeguarsi a nuovi (e più alti) standard alimentari, avrebbe significato fronteggiare sfide economiche (l'aumento dei costi di produzione) e tecnologiche, oltre che la gestione di un certo grado di incertezza operativa (le norme potevano variare nel tempo e da un Paese all'altro) insostenibili per un produttore basato in un Paese del Sud globale a danno dei consumatori locali e del loro diritto al cibo (Margulis 2013; 2016).

primo pilastro, la disponibilità di cibo, agli altri tre, cioè a quei fattori che ne impediscono il pieno godimento, rafforzando, tra l'altro, la responsabilità degli Stati nel dare attuazione al diritto al cibo (Margulis 2016, 9).

Una sinergia sostanziale che porta la FAO e l'OHCHR a sviluppare congiuntamente delle Linee guida volontarie per facilitare l'implementazione del diritto al cibo, oltre a influenzare significativamente i primi anni di vita dei Negoziati di Doha (Ziegler *et al.* 2011)⁹.

Nel 2003 con lo scopo di "contestare" la bozza di accordo presentata alla quinta conferenza interministeriale a Cancun da Stati Uniti e Unione Europea e influenzarne il relativo processo deliberativo, il Commissario Sérgio Vieira de Mello indirizza ai ministri del commercio comunicazione non ufficiale intitolata *Trade and Human Rights*. La comunicazione pensata «per assistere i responsabili politici che potrebbero non avere familiarità con il sistema internazionale dei diritti umani», di fatto mira a mettere in luce l'incompatibilità giuridica di alcune misure in discussione (le restrizioni alle donazioni alimentari) (OHCHR 2003, 2).

Se durante i negoziati di Doha, la FAO che vi partecipa da "osservatore", mantiene un profilo collaborativo con l'OMC e non cerca di proiettare la propria autorità o espandere il suo mandato (Saab 2018), non manca nemmeno di portare l'attenzione sulla persistente propensione del Segretariato dell'OMC a mettere in secondo piano le istanze dei Paesi in via di sviluppo/emergenti, con particolare riferimento alle misure di salvaguardia e alla questione dell'abolizione degli aiuti "in natura"¹⁰.

⁹ Tra queste, la "Linea Guida 15" sottolineava esattamente che l'assistenza alimentare internazionale dovesse essere condotta in conformità con le misure nazionali già attuate dallo Stato beneficiario. Enfatizzava inoltre che l'assistenza alimentare doveva essere basata su una solida valutazione dei bisogni del beneficiario e che tale processo di valutazione avrebbe dovuto essere partecipativo. Così anche la fornitura di aiuti alimentari in situazioni di emergenza avrebbe dovuto considerare gli obiettivi di sviluppo a lungo termine e quindi essere adottata in modo da non comprometterli, intrecciando e complicando ulteriormente le priorità del Regime.

¹⁰ L'argomento era delicato per due motivi. Da un lato, i PVS ritenevano il ricorso agli aiuti alimentari *in kind* unicamente strumentale allo smaltimento delle eccedenze agricole dei grandi esportatori e lesivo della produzione locale. Dall'altro, il fronte dei produttori era tutt'altro che coeso. Infatti, EU, Canada, Australia, Argentina e Brasile ritenevano i negoziati di Doha una nuova occasione per disciplinarne

Sul tema degli aiuti in natura, nel 2005, il giorno dell'apertura della conferenza interministeriale di Hong Kong il direttore del WFP fa pubblicare un articolo sul *Financial Times* nel quale esplicitamente accusa i convenuti intenzionati a bandirli di abbandonare nella disperazione milioni di esseri umani la cui sopravvivenza dipendeva integralmente dagli aiuti alimentari (Margulis 2021, 889).

Tre anni più tardi, proprio nel momento più critico del Ciclo di Doha, quando cioè le negoziazioni si interrompono a Potsdam per l'impasse sulla questione della riduzione di tariffe e sussidi per il settore agricolo provocato dall'irriducibilità tra le posizioni di Stati Uniti, da un lato, ed Europa e India dall'altro, una nuova crisi travolge il Regime per la Sicurezza Alimentare.

La crisi alimentare del 2008 scaturisce dalla combinazione di diversi fattori economici, politici, e sociali e il suo impatto valica decisamente quello del mercato alimentare, dal momento che è proprio l'aumento dei prezzi dei generi di prima necessità la scintilla che avvia in Egitto e Tunisia le rivolte contro i governi autoritari di Mubarak e Ben Ali e quindi l'ondata di proteste della Primavera Araba (Cohen, Clapp 2009).

Come per la crisi del 1972, quella del 2008 genera lo spazio per un'ulteriore ristrutturazione del Regime per Sicurezza Alimentare. Il G8 risponde alla crisi con il lancio dell'Aquila Food Security Initiative (AFSI) e si impegna a stanziare 22 miliardi in tre anni. Nel 2012 l'AFSI si trasforma nella Nuova Alleanza per la Sicurezza Alimentare e la Nutrizione, che mira a sostenere la sicurezza alimentare mediante la promozione di una crescita agricola sostenibile e inclusiva attraverso ricerca e sviluppo tecnologico, con l'obiettivo di far uscire dalla povertà 50 milioni di persone in Africa di lì a dieci anni. Nello stesso periodo nasce il Global Agricultural and Food Security Program (GASP), un fondo fiduciario multi-donatore gestito dalla Banca Mondiale per sostenere investimenti agricoli pubblici e privati nei PVS; iniziative regionali simili sono promosse da organizzazioni come l'Unione Africana e l'ASEAN¹¹.

il programma americano Food for Peace che, in quanto "vincolato" ai prodotti e alla logistica americana, gli altri esportatori equiparavano a una forma di "sovvenzione alle esportazioni nazionali" con effetti distorsivi sul mercato globale.

¹¹ Per approfondire, si consulti il sito dedicato all'indirizzo <https://www.gaf-spfund.org>.

Nel 2008, nasce l'High-level Task Force (HLTF) per coordinare le politiche e gli interventi relativi alla sicurezza alimentare globale. Un organismo che include 22 istituzioni, tra cui le agenzie delle Nazioni Unite, le istituzioni di Bretton Woods, e l'Agricultural Market Information System (AMIS) che, a sua volta, coinvolge dieci organizzazioni dedicate alla promozione della trasparenza nel mercato alimentare (Margulis 2016, 9). Nell'ottica di una maggiore armonizzazione tra le componenti del Regime è stato riformato, nel 2009, anche il Comitato per la Sicurezza Alimentare Mondiale (originariamente istituito, come si è brevemente accennato più sopra nel 1974). Il Comitato si è trasformato da organismo interstatale con funzioni limitate alla raccolta e condivisione di informazioni, in uno più centrale e inclusivo tramite il quale anche organizzazioni internazionali, la società civile e il settore privato possono partecipare direttamente alla definizione dell'agenda politica¹².

Coerentemente, la revisione della *Convenzione sugli aiuti alimentari* (FAC 2012) ha cercato di migliorare il coordinamento multilaterale e di facilitare la partecipazione degli attori non statali alle discussioni in seno al suo Comitato.

Anche la FAO e il WFP hanno saputo imbrigliare la reciproca sfiducia ufficializzando l'istituzione di un Cluster per la Sicurezza Alimentare (FSC) che, nella pratica, già dal 2001 coordinava la risposta alle emergenze su scala mondiale (FAO 2001). Il Cluster ha trasformato una collaborazione occasionale in una struttura formalizzata allo scopo di velocizzare la risposta durante le crisi umanitarie¹³, stabilire migliori pratiche

¹² Dopo la riforma del Comitato, quest'ultimo ha operato in sinergia con l'HLTF: mentre il CFS fornisce un forum permanente per la discussione e il processo decisionale sulla sicurezza alimentare, l'HLTF si è concentrato sul coordinamento delle azioni concrete e la promozione della risposta collettiva alla crisi (Margulis 2012; Barling, Duncan 2015). Viceversa, l'assunzione da parte del G20 della leadership politica globale per la sicurezza alimentare ha provocato un raffreddamento dei dibattiti politici in seno al Comitato (Clapp, Murphy 2013).

¹³ FAO e WFP coproducono anche i rapporti sui raccolti, Croop and Food Security Assessment Mission (CAFSAM), per stimare la disponibilità e il fabbisogno alimentare di un Paese che informano il tipo e l'entità di assistenza alimentare che loro viene destinata in situazioni di emergenza.

e protocolli d'azione, oltre che agevolare la condivisione e la coerenza delle informazioni all'interno del sistema delle Nazioni Unite e con altre ONG e attori rilevanti (Maxwell, Parker 2012)¹⁴. A quanto indicato alla pagina dedicata, il Cluster comprende oggi più di 1000 partner attivi, collabora con altri cluster globali (come quelli sulla Salute, Nutrizione e WASH) ed è dotato di meccanismi di *accountability*¹⁵.

4. La FAO tra sicurezza alimentare e cambiamento climatico: da spettatore a interprete

Nell'articolazione dei temi che caratterizzano il Regime sulla sicurezza alimentare, la questione del cambiamento climatico ha il potenziale di profilarsi come un *game-changer* per gli equilibri/disequilibri esistenti. La relazione tra clima, agricoltura e alimentazione ha da sempre influenzato l'evoluzione umana, ma solo recentemente la relazione è diventata un tema centrale nel sistema di governance alimentare (Graddy-Lovelace *et al.* 2024).¹⁶ Un ritardo attribuito alla lunga assenza di dati sull'origine antropogenica del cambiamento climatico, alla difficoltà di visualizzare la connessione esistente tra il clima e il cibo che viene consumato quotidianamente, e alla priorità riservata dai decisori politici agli obiettivi di breve termine, come l'aumento della produzione alimentare (FAO 2009b, FAO 2022).

¹⁴ *Interalia*, nel 2014, la FAO e l'UNEP hanno firmato un Memorandum d'Intesa (MoU) per un periodo di cinque anni (<https://www.unep.org/resources/publication/quadrupartite-memorandum-understanding-mou-signed-new-era-one-health>). Il protocollo d'intesa è stato prorogato per altri cinque anni nel 2019 e ha aperto le porte a un Memorandum a quattro tra FAO, OIE, WHO, e UNEP. Il Memorandum d'intesa definisce le seguenti aree generali come priorità della collaborazione rafforzata tra FAO e UNEP che continua con la proroga: Sistemi alimentari sostenibili; Servizi ecosistemici e biodiversità in agricoltura, silvicoltura e pesca; Dati e statistiche; Strumenti legali internazionali, legislazione e questioni normative.

¹⁵ Per approfondire si consulti il sito <https://www.fao.org/partnerships/fao-un-system/UN-Partners/fao-and-wfp/en>.

¹⁶ Per una rassegna si consulti il numero speciale dedicato all'argomento del *Bulletin of Atomic Scientists*, maggio 2024, <https://thebulletin.org/magazine/2024-05/> [ultimo accesso 15 gennaio 2025].

La relazione tra cambiamento climatico e sicurezza alimentare esiste ed è bidirezionale.

In primo luogo, il cambiamento climatico compromette i quattro pilastri della sicurezza alimentare: disponibilità, accesso, utilizzo e stabilità. Poiché il mutamento delle temperature e dei modelli delle precipitazioni si associano alla siccità, alle inondazioni, alla diffusione di parassiti e malattie, alla distribuzione degli impollinatori, naturalmente il cambiamento climatico diminuisce la produttività delle colture, la resa dell'allevamento e della pesca, oltre a "erodere" le risorse genetiche minacciando la biodiversità e quindi la capacità di adattamento dei sistemi alimentari agli ulteriori cambiamenti ambientali (*interalia* FAO 2008b, FAO 2015). Oltre ad aumentare la volatilità del mercato, gli effetti del cambiamento climatico possono determinare l'interruzione delle catene di approvvigionamento (FAO 2015, FAO 2022) e la riduzione della qualità del cibo, dal momento che l'aumento delle temperature riduce disponibilità di acqua potabile essenziale per una corretta nutrizione e preparazione degli alimenti, oltre che portare a una riduzione del contenuto proteico di molte colture (FAO 2022). Nel complesso la stabilità dell'intero sistema è compromessa dalla precarietà dei redditi agricoli e dall'aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi estremi con un impatto sempre maggiore sulle popolazioni vulnerabili (FAO 2019).

In secondo luogo, i sistemi alimentari contribuiscono significativamente al cambiamento climatico, generando circa un terzo delle emissioni globali di gas serra. Le pratiche agricole, come la deforestazione, l'uso di fertilizzanti e l'allevamento, giocano un ruolo cruciale, mentre il trasporto e lo stoccaggio degli alimenti intensificano le emissioni. Infine, lo spreco alimentare aggrava la situazione, generando metano e altri gas serra durante la decomposizione degli scarti.

Nonostante la pervasività di tali connessioni, fino alla firma della *Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici* nel 1992 (UNFCCC), e del *Protocollo di Kyoto* due anni più tardi, il Regime sulla sicurezza alimentare conferisce alle questioni ambientali un ruolo marginale, con poche eccezioni. Ancora al Vertice mondiale sull'alimentazione del 1996, la comunità internazionale tradisce una certa mancanza di consapevolezza circa i vari meccanismi coinvolti nei processi di surriscaldamento terrestre, delle relazioni causali esistenti tra essi e delle soluzioni che devono e possono essere adottate (FAO 1996).

Solo nel 2008, contestualmente alla crisi economica e alimentare mondiale, la FAO pubblica uno studio pionieristico interamente dedicato al tema e intitolato *Climate Change: Implication for Food Safety* (FAO 2008a). Il rapporto fornisce una panoramica generale dei vari effetti del cambiamento climatico sulla sicurezza alimentare, ma senz'altro esprime la necessità di affrontare il cambiamento climatico come parte integrante dell'agenda globale per lo sviluppo. Nello stesso anno, la FAO, in collaborazione con il Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale e il WFP, organizza una conferenza dal titolo *Sicurezza alimentare mondiale: le sfide del cambiamento climatico e delle bioenergie*, a Roma (FAO 2008b). Nel documento *Coping with a changing climate: considerations for adaptation and mitigation in agriculture*, l'Organizzazione evidenzia l'importanza di aumentare la produzione agricola per soddisfare la crescente domanda e garantire la sicurezza alimentare seppur preservando le risorse naturali e rispondendo alla sfida del cambiamento climatico attraverso misure di adattamento e mitigazione (FAO 2009a; FAO 2009b). Negli ultimi dieci anni, proprio intorno alla complessità di realizzare entrambi questi obiettivi si è articolata la sovrapposizione tra i regimi sulla sicurezza alimentare e cambiamento climatico.

Dopo il 2010, la FAO ha continuato a studiare l'evoluzione dei sistemi agroalimentari non più solo in relazione al contesto socioeconomico, ma anche e soprattutto in relazione a quello ambientale.

L'Organizzazione ha prodotto e pubblicato strategie e piani di azione, tra cui l'ultima *Strategia FAO sul cambiamento climatico 2022-2031* che mira a supportare i Paesi nell'attuazione degli *Accordi di Parigi* (FAO 2022). La FAO ha anche lanciato il *Climate Change Knowledge Hub* (per migliorare le conoscenze e le capacità dei Paesi nell'attuazione dei loro obiettivi climatici e di sviluppo sostenibile e che raccoglie le conoscenze e le risorse esistenti sul cambiamento climatico nei settori dell'agricoltura e uso del suolo¹⁷).

Nell'ambito di questa intensa attività, la FAO ha agito in modo complementare e supplementare agli obiettivi del UNFCCC, del *Protocollo di Kyoto* e del sopraggiunto *Accordo di Parigi* (2015), ma non ha tralasciato di inserire nell'agenda climatica anche le proprie priorità sulla sicurezza alimentare e a portare avanti le istanze degli affamati del mondo.

¹⁷ Accesso al sito <https://www.fao.org/climate-change/knowledge-hub/en>.

La FAO ha riconosciuto l'adattamento al cambiamento climatico come un elemento essenziale per il raggiungimento della sicurezza alimentare e lo ha dunque integrato nello svolgimento del suo mandato, con approcci proattivi e anticipatori che affrontano sia gli impatti di breve che quelli di lungo periodo derivanti da cambiamenti nelle temperature medie, nelle precipitazioni, nella salinità e nei livelli del mare.

Tuttavia, l'Organizzazione ha anche reso evidente che le misure di adattamento non possono avere carattere "universale", ma devono essere adattate alle condizioni locali e integrate in tutti i settori (approccio multisettoriale) e le scale spazio-temporali pertinenti alla pianificazione e allo sviluppo.

Se da un lato la FAO ha promosso azioni *no-regrets* e cioè da adottarsi in via precauzionale anche in condizioni di incertezza, non ha nascosto le preoccupazioni circa l'impatto negativo che misure drastiche pro-futuro possono apportare allo stato attuale della sicurezza alimentare (FAO 2009a).

La FAO ha identificato diverse aree di azione prioritaria in termini di "adattamento" al cambiamento climatico che includono: la produzione di una conoscenza affidabile per supportare i decisori politici nazionali, la resilienza dei mezzi di sussistenza (gestione sostenibile del territorio e delle risorse idriche e delle attività di sostentamento), il ricorso a tecnologie innovative, la realizzazione di quadri di governance e politiche flessibili e l'incremento della comprensione dei servizi ecosistemici forniti dalla biodiversità agricola e acquatica e la priorità della gestione del rischio di catastrofi (FAO 2009b; FAO 2019; FAO 2022; FAO 2023).

Nell'approccio promosso dalla FAO, con *mitigation* si intendono, invece, quelle azioni orientate a ridurre le emissioni di gas serra associate al settore alimentare. La FAO ha sostenuto l'inclusione dell'agricoltura, silvicoltura e dell'uso del suolo (AFOLU) nell'International Mitigation Regime e ha supportato la messa a punto di un sistema di monitoraggio, reporting e verifica. Ma, anche in questo caso, non ha mancato di mettere in luce la necessità di adottare misure che salvaguardino i diritti e la sicurezza della proprietà fondiaria delle popolazioni indigene, dei gruppi emarginati e delle comunità locali, garantendo la loro partecipazione alla pianificazione e all'attuazione delle attività di mitigazione del regime (FAO 2009a; FAO 2019).

La FAO ha cioè supportato un approccio olistico, integrato e multifattoriale al problema del cambiamento climatico che coinvolga i pianificatori politici, le istituzioni, ma anche le comunità locali, specialmente i segmenti più vulnerabili della popolazione (UNFCCC 2022; FAO 2022).

L'organizzazione ha contribuito a mantenere centrale il tema dello sviluppo sostenibile nel dibattito cercando sinergie tra le diverse priorità della sicurezza alimentare, del clima e della sostenibilità (UNGA 2024). In questo senso le azioni della FAO hanno un campo d'azione ampio e capillare. A livello globale e regionale la FAO ha facilitato l'integrazione del cambiamento climatico nelle politiche sulla sicurezza alimentare promuovendo l'interazione e la coerenza tra le convenzioni, i negoziati internazionali, le politiche nazionali, le piattaforme alle quali partecipano ONG, fondazioni, attori privati e le associazioni professionali.

L'adozione del *Koronivia Joint Work on agriculture* durante la Conference of the Parties (COP23) nel 2017 ha rappresentato un punto cruciale per l'agricoltura e per la FAO nel discorso internazionale sul clima, a seguito della decisione del 90 per cento dei Paesi di includere i settori agricoli (colture, allevamento, pesca, acquacoltura e silvicoltura, nei loro *National determined contribution* (NAD) nell'ambito degli *Accordi di Parigi* (FAO 2021).

A livello nazionale la FAO fornisce supporto tecnico per la formulazione e attuazione di programmi nazionali di "adattamento" (NAPAs) e *mitigation* (NAMAs) nonché di strategie nazionali per la riduzione delle emissioni derivanti dalle deforestazioni e dal degrado forestale (REDD+) (FAO 2019; FAO 2022).

Alla COP28 tenutasi lo scorso anno a Dubai, che ha ospitato anche centinaia di eventi collaterali sui sistemi alimentari, l'annuncio della *Dichiarazione degli Emirati Arabi Uniti sull'agricoltura sostenibile, sui sistemi alimentari resilienti e sull'azione per il clima* da parte della presidenza della COP, poi firmata da 159 Paesi, ha rappresentato un ulteriore passo significativo per la trasformazione dei sistemi alimentari (COP28 2023). Contestualmente, la FAO ha presentato una roadmap per raggiungere il Secondo degli obiettivi dello sviluppo sostenibile del millennio (Bauck 2023). L'impegno della FAO è stato ancora più intenso nell'ultimo anno. L'Organizzazione ha lanciato un nuovo sito web (Enhanced Transparency Framework on Climate Change) per assistere i Paesi nel rendicontare il rispetto degli impegni sottoscritti con gli *Accordi di Parigi*. Un ruolo fondamentale nel migliorare la compliance del Regime sul Cambiamento Climatico in vista della scadenza della prima presentazione dei BTR (*Biennial Transparency Report* 2024). Parallelamente al rafforzamento dei sistemi di trasparenza e monitoraggio la FAO ha continuato a supportare praticamente i Paesi nell'attuazione dei loro impegni in materia di

clima, lavorando per mettere a punto strategie di resilienza dei sistemi alimentari e riduzione delle emissioni di gas serra che, al contempo, garantiscano la sicurezza alimentare delle generazioni presenti e future. Un'assistenza che ha incorporato anche l'appoggio nell'accesso ai finanziamenti, anche mediante la promozione di partenariati strategici, e la diffusione di know-how, buone pratiche e tecnologie innovative. In questa compagine si inserisce la promozione della Baku Harmoniya Climate initiative, ideata per gli agricoltori e che è stata lanciata durante uno dei *side event* dell'ultima COP29, organizzata appunto dalla FAO con il supporto di Banca Mondiale, dell'Azerbaijan, dell'Italia e degli Emirati Arabi Uniti ed è già presentata all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite lo scorso settembre (UNGA 2024)¹⁸.

Considerazioni e conclusioni

Sono 150 tra Premi Nobel e altri vincitori del prestigioso World Food Prize ad aver inaugurato il 2025 con un appello senza precedenti a sostegno della causa della fame nel mondo: in assenza di una rapida e sostanziale mobilitazione di risorse politiche, finanziarie e tecnologiche, l'umanità è destinata a precipitare in una spirale di insicurezza alimentare e conflitto¹⁹.

Il Regime per la Sicurezza Alimentare, evoluto in un complesso eterogeneo di istituzioni e norme, resta il cuore pulsante della risposta multilaterale al problema della fame nel mondo.

Tuttavia la complessità di attori, obiettivi, codici di condotta, e priorità strategiche che lo caratterizza rappresenta tanto un'opportunità quanto una sfida operativa per le istituzioni che vi partecipano.

In questo senso, la FAO, come organizzazione focale del Regime, ha un ruolo cruciale. Fin dagli anni Sessanta l'Organizzazione ha valorizzato la propria autorità e legittimità per salvaguardare la coerenza del

¹⁸ Per approfondire, UN *Rome-based Agencies and COP Presidencies mobilise for climate action and finance in fragile contexts ahead of COP29*, <https://www.fao.org/climate-change/fao-at-cop-29/fao-at-cop29-news/en> e <https://www.wfp.org/news/un-rome-based-agencies-and-cop-presidencies-mobilise-climate-action-and-finance-fragile>.

¹⁹ Il testo completo della petizione è disponibile alla pagina <https://www.worldfoodprize.org/index.cfm?nodeID=96854&audienceID=1>.

Regime e “orchestrarne” le priorità rispetto all’obiettivo di porre fine alla fame nel mondo. Una missione che ancora oggi continua a plasmare la “cultura organizzativa” dell’Agenzia, la sua identità e i valori professionali del suo personale (Christoffersen *et al.* 2008).

Parallelamente alle sue attività di negoziazione interstatale, sensibilizzazione, distribuzione di dati e produzione di informazione qualificata, la FAO ha infatti continuato a insistere sulla promozione della cooperazione interistituzionale mediante la cosponsorizzazione di campagne internazionali, il coordinamento di progetti trasversali, la collaborazione tecnica, e la coproduzione di una conoscenza condivisa. Mantenere aperto il dialogo tra le diverse anime del Regime ha consentito, per esempio, il raggiungimento della “definizione di consenso” di sicurezza alimentare formalizzata nel 1996 durante il secondo Vertice Mondiale sulla Sicurezza Alimentare.

Con rispetto alle agenzie più affini per mandato e valori, l’Agenzia ha protetto la propria posizione focale tramite una chiara divisione dei ruoli (differenziazione funzionale) e l’impiego di meccanismi di organizzazione strategica e complementarità (come per il Cluster di Roma).

Nei rapporti con le istituzioni focali di regimi diversi ma sovrapposti, quali quello commerciale e dei diritti umani, specialmente a partire dagli anni Ottanta, la FAO ha prediletto strategie indipendenti di mediazione e “intervento” allo scopo di mitigare conflitti e valorizzare opportune sinergie (esemplare il caso dell’OHCHR).

Un tale equilibrio ha consentito di portare avanti le istanze della sicurezza alimentare anche in quei momenti critici nei quali le decisioni adottate nell’ambito di altri regimi avrebbero avuto conseguenze catastrofiche per “gli affamati” nel mondo, come nel caso delle discussioni sui meccanismi di salvaguardia o degli aiuti *in kind* a Doha, pur senza risolvere in via definitiva la tensione tra le necessità di liberalizzazione del mercato agricolo e l’obiettivo assistenziale e di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (Delaville 2023).

Dopo la crisi del 2008, il rinnovato interesse per il sistema di governance della sicurezza alimentare ha prodotto una nuova mobilitazione di fondi e una seconda “ondata” di moltiplicazione istituzionale. Tale proliferazione ha manifestato due caratteri relativamente originali. Una membership più variegata, la quale ha visto la partecipazione di attori non convenzionali (network informali, il settore privato, la finanza, ecc.), cosa che ha qualificato il Regime come Complesso Istituzionale Ibrido.

E l'intersezione con una nuova area tematica delle Relazioni internazionali, il cambiamento climatico.

Con riferimento al primo punto, l'analisi ha messo in luce come il tema del coordinamento sia rimasto cruciale.

Nonostante l'eterogeneità delle componenti individuali del regime sia di per sé un elemento ordinativo, si è comunque osservata la costituzione di organi (o la riconfigurazione di quelli esistenti) esattamente allo scopo di garantire l'armonizzazione delle politiche e degli interventi per la sicurezza sanitaria globale (è il caso dell'HLTF, del Comitato per la Sicurezza Alimentare, e della FAC).

Più profonde e irriducibili restano le rivalità che hanno visto il coinvolgimento dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e l'Alto Commissariato per i Diritti Umani per la spiccata priorità rispettivamente assegnata alla liberalizzazione del settore agricolo l'una e alla tutela dei diritti umani l'altra. Infatti, anche le iniziative più virtuose, perché aderenti ai cinque principi di Roma per la sicurezza alimentare sostenibile e allineate con i principi della *Dichiarazione di Parigi* sull'efficacia degli aiuti, non sono state esenti da critiche per l'impostazione liberista e i deboli sistemi di monitoraggio (La Chimia 2016, 131-132).

Nell'ambito dell'interazione con il Regime associato al Cambiamento Climatico, quello della Sicurezza Alimentare ha visto, di nuovo, nella FAO l'interlocutore di elezione, dato che proprio dal suo Segretariato sono stati prodotti i documenti programmatici più numerosi e significativi. Superate le timidezze degli anni Settanta e Ottanta ed entrata in vigore la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC), la FAO ha definito chiaramente il perimetro e i connotati della partecipazione dell'Agenzia all'obiettivo della riduzione delle emissioni (*mitigation*) e a quello della resilienza dei sistemi alimentari (*adaptation*). Soprattutto, la FAO non ha mancato di esprimere le necessità e le priorità della sicurezza alimentare nel confronto con quelle del cambiamento climatico, come in passato aveva fatto in rapporto a quelle della liberalizzazione commerciale. In tal senso ha utilizzato i classici strumenti di cooperazione interistituzionale e *intervento*, in sinergia con le istituzioni della controparte (come nel caso dell'UNEP e delle COP) oltre al supporto tecnico nell'ambito dei principali negoziati sul clima, come nel caso del CCK-Hub.

Non solo, la FAO si è resa protagonista di interessanti e nuove strategie di ingerenza non ancora tematizzate organicamente nella letteratura sui meccanismi di *intervento* interistituzionale.

Un esempio è stato il *supporto all'implementazione* delle disposizioni del Regime sul Cambiamento Climatico attraverso meccanismi di *assistenza alla compliance* quali i NAPAs, i NAMAs, e i REDD+ e gli Enhanced transparency Framework on Climate change.

La partecipazione della FAO alla COP29 ha confermato le aspettative circa la centralità dell'Organizzazione nel testimoniare il ruolo indispensabile dei sistemi alimentari, e in particolare di quelli agricoli, nella lotta contro il cambiamento climatico, ma anche nel tutelare gli interessi della sicurezza alimentare dei segmenti più fragili della popolazione tramite un incremento della quantità e della qualità dei finanziamenti, il potenziamento e la valorizzazione delle soluzioni tecnologiche, e il consolidamento e l'ampliamento delle *partnerships* interorganizzative²⁰.

Il ruolo dell'Organizzazione nel rappresentare gli interessi delle popolazioni più vulnerabili rimane quello più importante per sviluppare efficienti sinergie tra sicurezza alimentare e azione climatica, ma anche quello più difficile da perseguire in considerazione dell'alto grado di volatilità intra- e interistituzionale che qualifica il momento presente.

Bibliografia

- Abbott K.W., Faude B. (2022), "Hybrid Institutional Complexes in global governance", *The Review of International Organizations*, vol. 17, n. 2, pp. 263-291.
- Alter K.J., Meunier S. (2009), "The politics of International Regime Complexity", *Perspectives on Politics*, vol. 7, n. 1, pp. 13-24.
- Alter K.J., Raustiala K. (2018), "The rise of International Regime Complexity", *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 14, n. 1, pp. 329-349.
- Barling D., Duncan J. (2015), "The dynamics of the contemporary governance of the world's food supply and the challenges of policy redirection", *Food Security*, vol. 7, n. 2, pp. 1-13.
- Bates R., Greif A., Levi M., Rosenthal J.L., Weingast B. (1998), *Analytic Narratives*, Princeton, Princeton University Press.

²⁰ <https://www.fao.org/climate-change/fao-at-cop29>.

- Bauck W. (2023), "Food is finally on the table: Cop28 addressed agriculture in a real way", *The Guardian*, 17 dicembre 2023, sez. Environment, <https://www.theguardian.com/environment/2023/dec/17/cop28-sustainable-agriculture-food-greenhouse-gases> [ultimo accesso 19 gennaio 2025].
- Betts A. (2013), "Regime complexity and International Organizations: UN-HCR as a challenged institution", *Global Governance*, vol. 19, n. 1, pp. 69-81.
- Biermann R., Koops J.A. (2017), "Studying relations among International Organizations in world politics: Core concepts and challenges", in J.A. Koops, R. Biermann (a cura di), *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, London, Palgrave Macmillan, pp. 1-46.
- Büthe T. (2002), "Taking temporality seriously: Modeling history and the use of narratives as evidence", *American Political Science Review*, vol. 96, n. 3, pp.481-493.
- Christoffersen L.E., Bezanson K., Lele K., Davies M., Pérez del Castillo C., Awori T. (2008), *The Challenge of Renewal: An Independent External Evaluation of the Food and Agriculture Organization*, Roma, FAO.
- Clapp J., Murphy S. (2013), "The G20 and food security: a mismatch in global governance?", *Global Policy*, vol. 4, n. 2, pp.129-138.
- Cohen J.C., Clapp J. (2009), *The Global Food Crisis*, Wilfrid Laurier University Press.
- Crippa M., Solazzo E., Guizzardi D., Monforti-Ferrario F., Tubiello F.N., Leip A. (2021), "Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions", *Nature Food*, vol. 2, n. 3, pp. 198-209.
- Cullather N. (2004), "Miracles of modernization: The Green Revolution and the apotheosis of technology", *Diplomatic History*, vol. 28, n. 2, pp.227-254.
- Davies M.D.V. (2013), "Saouma, Edouard Victor", in B. Reinalda, K.J. Kille, J. Eisenberg (a cura di), *IO BIO: Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*.
- Delaville C. (2023), "A Regime complex for food assistance: International law regulating international food assistance", *Journal of International Trade Law and Policy*, vol. 22, n. 3, pp.167-191.
- Drezner D.W. (2009), "The power and peril of International Regime Complexity", *Perspectives on Politics*, vol. 7, n. 1, pp. 65-70.
- Faude B. (2020), "International Institutions in hard times: How institutional complexity increases resilience", *Complexity, Governance & Networks*, vol. 6, n. 1, pp. 46-54.
- Gaer F.D., Broecker C.L. (2013), *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Conscience for the World*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff.
- Gehring T., Faude B. (2014), "A theory of emerging order within institutional complexes: How competition among regulatory international institutions leads to institutional adaptation and division of labor", *The Review of International Organizations*, vol. 9, n. 4, pp.471-498.

- Godfray C., Reddington J.R., Crute I.R., Haddad L., Lawrence D., Muir J.F., Pretty J., Robinson S., Thomas S., Toulmin C. (2010), "Food security: The challenge of feeding 9 billion people", *Science*, vol. 327, pp. 812-818.
- Gómez-Mera L. (2020), "International Regime Complexity", SSRN Scholarly Paper Rochester, NY.
- Graddy-Lovelace G., Brock S., Bhamini J. (2024), "Agrarianizing climate accords & discord: Food, agriculture & agrarian movements at UNFCCC Conference of The Parties", *Climate and Development*, vol. 10, n. 24, pp. 892-906.
- Heucher A. (2019), "Position in the organizational field matters: Analyzing International Organizations' perceptions and responses in global food security governance", *JIOS*, vol. 10, n. 1.
- Hopkins R.F., Puchala D.J. (1978), "Perspectives on the international relations of food", *International Organization*, vol. 32, n. 3, pp. 581-616.
- Kranke M. (2022), "Exclusive expertise: The boundary work of International Organizations", *Review of International Political Economy*, vol. 29, n. 2, pp. 453-476.
- Kreuder-Sonnen C. (2019), "International authority and the emergency problematic: IO empowerment through crises", *International Theory*, vol. 11, n. 2, pp. 182-210.
- Kreuder-Sonnen C., Zürn M. (2020), "After fragmentation: Norm collisions, interface conflicts, and conflict management", *Global Constitutionalism*, vol. 9, n. 2, pp. 241-267.
- La Chimia A. (2016), "Food security and the right to food: Finding balance in the 212 Food Assistance Convention", *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 65, n. 1, pp. 99-137.
- Lipson M. (2017), "Organization theory and cooperation and conflict among International Organizations", in J.A. Koops, R. Biermann (a cura di), *Palgrave Handbook of Inter-organizational Relations in World Politics*, London, Palgrave Macmillan, UK.
- Margulis M.E. (2021), "Intervention by International Organizations in regime complexes", *The Review of International Organizations*, vol. 16, pp. 871-902.
- (2016/2017), "The global governance of food security", in J. Koops, R. Biermann (a cura di), *Handbook of Inter-Organizational Relations*, London, Palgrave MacMillan.
- (2013) "Food security: Implications for the global hunger challenge", *Global Governance*, vol. 19, n. 1, pp. 53-67.
- Maxwell D., Parker J (2012), "Coordination in food security crises: A stakeholder analysis of the challenges facing the global food security cluster", *Food Security*, vol. 4, n. 1, pp. 25-40.
- Morse J.C., Keohane R.O. (2014), "Contested multilateralism", *The Review of International Organizations*, vol. 9, n. 4, pp.385-412.

- Murphy H., Kellow A. (2013), "Forum shopping in global governance: Understanding states, business and NGOs in multiple arenas», *Global Policy*, vol. 4, n. 2, pp.139-149.
- Orford, A. (2015), "Food security, free trade, and the battle for the state", *Journal of International Law and International Relations*, vol. 11, n. 2, pp. 155-180.
- Raustiala K., Victor D.G. (2004), "The regime complex for plant genetic resources", *International Organization*, vol. 58, n. 2, pp. 277-309.
- Riley B. (2017), *The Political History of American Food Aid: An Uneasy Benevolence*, Oxford - New York, Oxford University Press.
- Saab A. (2018), "An international law approach to food regime theory", *Leiden Journal of International Law*, vol. 31, n. 2, pp.251-265.
- Shaw D.J. (2007), "FAO's Origins", in D. John Shaw (a cura di), *World Food Security: A History since 1945*, London, Palgrave Macmillan, pp. 3-11.
- (2001), *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*, Springer Nature, Palgrave Macmillan, UK.
- Shaw D.J., Clay J.E. (1998), "Global hunger and food security after the World Food Summit", *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 19, n. 4, pp. 55-76.
- Weiss T.G., Jordan R.S. (1976), "Bureaucratic politics and the World Food Conference: The international policy process", *World Politics*, vol. 28, n. 3, pp. 422-439.
- World Bank Group (2023), *Protecting and Strengthening Human Capital Amidst a Global Food and Nutrition Crisis*, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/4b153adb216c13de566b4ea51c76f04c-0140062023/original/HCP-Policy-Brief-2023-V3-WEB.pdf>.
- Ziegler J., Golay C., Mahon C., Way S. (2011), *The Fight for the Right to Food: Lessons Learned*, New York, Palgrave Macmillan.
- COP28 (2023), *Declaration on Food and Agriculture*, UAE Consensus, <https://www.cop28.com/en/food-and-agriculture>.
- COP29 (2024), *In Solidarity for a Green World*, <https://cop29.az/en/home>
- FAO (2023), *2022–2025 FAO Action Plan for the Implementation of the Fao Strategy on Climate Change*, Roma.
- (2022), *Thinking about the Future of Food Safety. A Foresight Report*, Roma.
- (2021), *Understanding The Future of Koronivia Joint Work on Agriculture*, Roma, <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/26717f2d-3504-40ea-804b-64ee413f7729/content>.
- (2019), *FAO's Work on Climate Change*, United Nations Climate Change Conference 2019, Roma.

- (2015), *Climate Change and Food Security: Risks and Responses*, Roma.
- (2009a), *FAO Profile for Climate Change*, Roma.
- (2009b), *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Roma.
- (2009c), *The State of Food and Agriculture*, Roma, <https://www.fao.org/4/i0680e/i0680e00.htm>.
- (2008a), *Climate Change: Implications for Food Safety*, Roma.
- (2008b), *Declaration of the High-Level Conference on World Food Security: the Challenges of Climate Change and Bioenergy*, 5 giugno 2008, Roma, https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/declaration-E.pdf.
- (2001), *Working Together*, Roma, <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/d2ffe861-9deb-4683-a20a-cb8942594d75/content>.
- (1996), *World Food Summit Report*, Roma, <https://digitallibrary.un.org/record/246386?ln=en>.
- FAO, WFP (2022), *Hunger Hotspots*, <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000142656/download/>.
- OCHCR (2003), *Human Rights, Trade and Investment: Report of the High Commissioner for Human Rights*, <https://digitallibrary.un.org/record/500177?ln=en&v=pdf>.
- UNFCCC (2022), *Joint Work on Implementation of Climate Action on Agriculture and Food Security*, FCCC/CP/2022/L.4, 18 novembre 2022, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_L04E.pdf.
- UNGA (2024), *FAO Chief Emphasizes the Centrality of Climate Solutions for Agrifood Systems Transformation*, <https://www.fao.org/newsroom/detail/unga79--fao-chief-emphasizes-the-centrality-of-climate-solutions-for-agrifood-systems-transformation/en>.
- UNSC SC/15589 (2024), *Climate Action Can Help Fight Hunger, Avoid Conflicts, Official Tells Security Council, Urging Greater Investment in Adaptation, Resilience, Clean Energy*, 13 febbraio 2024, <https://press.un.org/en/2024/sc15589.doc.htm>.