

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La sicurezza alimentare in 13 paesi asiatici in via di sviluppo dell'ASEM

n. 101 – settembre 2014

Approfondimenti

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

La sicurezza alimentare in 13 paesi asiatici
in via di sviluppo dell'ASEM

a cura di Marco Zupi

CeSPI
(Centro Studi di Politica Internazionale)

settembre 2014

INDICE

1. Premessa	2
2. Il profilo dei PVS asiatici dell'ASEM	3
3. La situazione dell'insicurezza alimentare	5
4. Un'analisi di maggiore dettaglio sull'insicurezza alimentare	11
5. Le implicazioni in termini di <i>policy</i> per la sicurezza alimentare	23

Executive Summary

L'occasione dell'8° meeting dell'Asia-Europe Parliamentary Partnership (ASEP8), in programma a Roma il 6-7 ottobre, è una buona occasione per fare il punto sulla situazione della sicurezza alimentare nei 13 Paesi in via di sviluppo membri dell'Asia-Europe meeting.

Si tratta di paesi eterogenei dal punto di vista geografico, demografico, di estensione territoriale, di specializzazione produttiva e delle esportazioni, di livello di reddito, culturale. Tuttavia, c'è un tratto unificante dei 13 paesi molto importante, ed è la dinamica economica, caratterizzata da impressionanti tassi di crescita economica.

Un punto di vista centrato sulla sott nutrizione cronica è interessante perché permette di cogliere alcune contraddizioni molto significative. Si tratta di una regione con economie molto dinamiche e in crescita, ma anche dove è più diffusa la povertà; è il continente che ha visto uscire dalla condizione di sott nutrizione cronica oltre 209 milioni di persone, ma dove si concentrano i due terzi (65,3%) di tutta la popolazione sott nutrita al mondo.

Due punti, tra i vari possibili, meritano una sottolineatura.

Anzitutto, la crescita economica è importante ma non è la variabile che ha il maggiore impatto sulla sicurezza alimentare, perché è soprattutto l'assetto redistributivo e la natura della crescita, inclusiva o meno, che ha un peso prevalente.

Inoltre, un'evidenza empirica emerge da un'analisi di maggiore dettaglio, basata sul confronto tra paesi e nel tempo di indicatori relativi a quattro dimensioni distinte, seppure correlate, che caratterizzano meglio la multidimensionalità della sott nutrizione: (1) la disponibilità di cibo, in termini di quantità, qualità e varietà; (2) l'accesso al cibo, in termini fisici (considerando le infrastrutture) ed economici (considerando i prezzi); (3) la stabilità, in termini di esposizione al rischio di insicurezza alimentare e di incidenza e frequenza degli shock; (4) l'utilizzazione, in termini di capacità di accedere al cibo e di risultati dell'insufficienza di cibo.

L'evidenza empirica è che una determinante fondamentale della sott nutrizione è la cattiva distribuzione delle risorse, più che una carenza di cibo. Questa constatazione suggerisce come sia discutibile una strategia d'intervento focalizzata principalmente sull'aumento della produttività agricola; è piuttosto la ripartizione dei benefici della crescita economica e della disponibilità di cibo tra la popolazione più vulnerabile che costituisce una via obbligata.

Sulla base di queste premesse si possono infine ricavare direttamente alcune implicazioni di policy. Il problema dell'insicurezza alimentare non riguarda solo i paesi poveri, visto che colpisce molto i paesi asiatici a medio reddito. Inoltre, in una prospettiva più generale tale problema va associato a quello dell'obesità e dell'eccesso di alimentazione di scarsa qualità, che interessa l'Europa non meno dei paesi emergenti. Né si tratta di focalizzarsi su soluzioni mirate di tipo emergenziale. La vera sfida, che accomuna Asia ed Europa, è quella di un ripensamento del modello di sviluppo, di un rilancio su basi sostenibili di un sistema di welfare state e di un coordinamento e controllo della volatilità dei prezzi che il mercato, lasciato a sé, tende a generare.

1. Premessa

Il 16-17 ottobre 2014 l'Unione Europea ospiterà a Milano il 10° *Asia-Europe meeting* (ASEM10), incentrato sul tema "Responsible Partnership for Sustainable Growth and Security". Immediatamente prima, il 6-7 ottobre si terrà a Roma l'8° meeting dell'*Asia-Europe Parliamentary Partnership* (ASEP8), focalizzato su "The Role of Parliaments in Fostering Europe-Asia Dialogue, Sustainable Growth, and Stronger Governance Structures" e poi, il 10-12 ottobre, il 10° *Asia-Europe People's Forum* (AEPF10) intitolato "Towards a Just and Inclusive Asia and Europe - Building States of Citizens for Citizens".

Una decina di giorni di rilievo istituzionale sulle relazioni tra Europa e Asia in un momento di grandi cambiamenti internazionali. Come ha detto il Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, in occasione del suo intervento alla conferenza "Asia and Europe Working Together" del 16 settembre a Bruxelles, la sicurezza è una sfida che accomuna Europa ed Asia e si intreccia con l'obiettivo della crescita economica sostenibile, perché non ci può essere crescita economica sostenibile senza sicurezza né sicurezza senza crescita economica sostenibile.

La cooperazione è dunque uno strumento fondamentale, in un'accezione ampia di sicurezza umana, centrata sulla protezione del singolo essere umano e della società, che vada quindi al di là della visione tradizionale di sicurezza, focalizzata in senso stretto sulla protezione del territorio nazionale da aggressioni esterne. Non che manchino, ovviamente, le ragioni oggi per guardare con preoccupazione al terrorismo, ai conflitti e alle aree di tensione, instabilità e guerre a diversa intensità - a cominciare da Siria, Iraq, conflitto israelo-palestinese, Ucraina, dispute marittime e territoriali in Asia; ma i temi della pace e dello sviluppo sostenibile diventano dimensioni fondanti del progresso, su cui cementare alleanze.

In particolare, tra i temi non tradizionali della sicurezza assoluto rilievo va riconosciuto a temi come la sicurezza alimentare, la gestione delle risorse idriche e la sicurezza energetica, tenendo soprattutto conto della crescita demografica ed economica in Asia.

Una visione condivisa tra i due continenti su aspetti strategici dell'agenda globale oggi in discussione - a cominciare dall'agenda sullo sviluppo per il post-2015 e quella sui cambiamenti climatici che dovrebbero trovare un accordo finale di sintesi entro il 2015 - costituirebbe un tassello cruciale per instradare l'intero processo negoziale delle due agende verso una soluzione all'altezza delle sfide, piuttosto che rischiare che questo si concluda con accordi incapaci di incidere significativamente sulle sfide del mondo odierno.

La realtà asiatica da questo punto di vista è straordinariamente interessante e importante, collocata al centro del mondo sul piano dell'economia, della popolazione, della povertà e dell'insicurezza alimentare, dei conflitti e, quindi, della politica internazionale.

Sulla base di queste considerazioni, il presente approfondimento esamina un tema specifico di interesse per l'agenda dell'ASEP8 e dell'ASEM10, quello della sicurezza alimentare, focalizzandosi necessariamente su un gruppo ristretto di paesi, in particolare i 13 Paesi in via di sviluppo (PVS) asiatici ricompresi nel raggruppamento dei 51 paesi membri dell'ASEM.

2. Il profilo dei PVS asiatici dell'ASEM

I 13 PVS asiatici dell'ASEM sono: Bangladesh (1), Cambogia (2), Cina (3), Filippine (4), India (5), Indonesia (6), Laos (7), Malesia (8), Mongolia (9), Myanmar (10), Pakistan (11), Thailandia (12) e Vietnam (13).

Fig. 1 - I 13 PVS dell'ASEM



Geograficamente, il gruppo si estende dall'Asia meridionale (Bangladesh, India e Pakistan) all'Asia orientale (Cina e Mongolia) e al cosiddetto Sud-est asiatico (gli altri 8 paesi).

Si tratta di un gruppo eterogeneo, anzitutto sul piano demografico: nei 13 paesi vive circa la metà della popolazione mondiale - oltre 3,5 miliardi di persone -, ma in realtà:

- ci sono due paesi (Cina e India) che insieme superano i 2,6 miliardi di abitanti (e l'India è destinata a raggiungere e superare la Cina in dieci anni),
- c'è un secondo raggruppamento di tre paesi (Bangladesh, Indonesia e Pakistan) che insieme sfiorano i 600 milioni di abitanti,
- c'è un terzo raggruppamento di quattro paesi (Filippine, Myanmar, Thailandia e Vietnam) intermedi, che hanno una popolazione compresa tra i 50 e i 100 milioni di abitanti e che insieme superano i 300 milioni di abitanti, e infine,
- c'è un quarto raggruppamento di quattro paesi poco popolati (Cambogia, Laos, Malesia e Mongolia), con una popolazione compresa tra i 3 e i 30 milioni di abitanti, che assommati superano di poco i 50 milioni di abitanti.

In termini di estensione della superficie, invece:

- tre paesi (Bangladesh, Cambogia e Laos) hanno un'area inferiore rispetto a quella dell'Italia,
- un paese (Filippine) ha la stessa estensione,
- due paesi (Malesia e Vietnam) hanno una superficie di poco superiore,
- tre paesi (Myanmar, Pakistan e Thailandia) hanno una superficie che è circa il doppio,
- due grandi paesi (Indonesia e Mongolia) hanno una superficie che è 5-6 volte quella dell'Italia,
- infine, due sub-continenti hanno una superficie molto estesa, pari rispettivamente a 11 volte (India) e 32 volte (Cina) quella dell'Italia.

Sul piano economico i raggruppamenti cambiano rispetto a quelli definiti su base demografica:

- c'è un raggruppamento di tre paesi (Malesia, Cina e Thailandia) con un Reddito nazionale lordo (RNL) pro capite che è medio-alto in base ai dati relativi al 2013 e alla classificazione 2014 della Banca Mondiale, cioè superiore alla soglia di 4.125 dollari,
- c'è un raggruppamento intermedio di otto paesi (Filippine, India, Indonesia, Laos, Mongolia, Myanmar, Pakistan e Vietnam) con un RNL pro capite comunque superiore alla soglia di 1.045 dollari, definiti a reddito medio-basso,
- c'è infine un raggruppamento di due paesi (Bangladesh e Cambogia), con un RNL pro capite di 900-950 dollari, che rientrano nella categoria dei paesi a basso reddito.

In sostanza, si tratta di 13 PVS ma soltanto due di essi sono paesi a basso reddito; tutti gli altri sono paesi a medio reddito, una categoria emergente a livello mondiale, soprattutto nel continente asiatico. In particolare, cinque paesi (Bangladesh, Filippine, Indonesia, Pakistan e Vietnam) fanno parte del raggruppamento definito *Next-11* (N-11) dalla banca d'investimenti Goldman Sachs e dall'economista Jim O'Neill, sono cioè i fratelli emergenti dei due BRIC asiatici (India e Cina, che si aggiungono a Brasile e Russia) e presentano le condizioni più

promettenti al mondo in termini di potenziale economico, apertura commerciale e agli investimenti, stabilità e crescita economica attesa.

Se c'è, invece, un tratto unificante che attraversa la sub-regione dei 13 paesi asiatici è la dinamica economica, misurata dal tasso di crescita medio del triennio 2011-2013. I dati sono impressionanti nel contesto mondiale attuale: si va da almeno il 4,5-5% annuo (Malesia e Pakistan) fin quasi al 15% (Mongolia). Le uniche eccezioni sono Myanmar, per cui non si hanno dati, le Filippine (che sono allineate ai tassi degli altri paesi negli ultimi due anni, ma con un 2011 negativo) e la Thailandia (con un 2012 che ha registrato un +7,3% annuo, ma un 2011 e un 2013 sostanzialmente senza crescita economica).

Tab. 1. Il profilo dei 13 PVS dell'ASEM (dati riferiti al 2013)

	Superficie (Km ²)	Popolazione (abitanti)	RNL pro capite (\$ correnti)	Crescita % annua RNL (2011-2013)
Bangladesh	148.460	156.594.962	900	6,5
Cambogia	181.040	15.135.169	950	7,6
Cina	9.562.911	1.357.380.000	6.560	8,2
Filippine	300.000	98.393.574	3.270	
India	3.287.260	1.252.139.596	1.570	5,3
Indonesia	1.910.930	249.865.631	3.580	6,1
Laos	236.800	6.769.727	1.460	8,0
Malesia	330.800	29.716.965	10.400	5,0
Mongolia	1.564.120	2.839.073	3.770	14,6
Myanmar	676.590	53.259.018	1.144	
Pakistan	796.100	182.142.594	1.380	4,5
Thailandia	513.120	67.010.502	5.370	
Vietnam	330.951	89.708.900	1.730	5,3
Totale	19.841.094	3.560.955.711		
Italia	301.340	60.782.668	34.400	-1,5

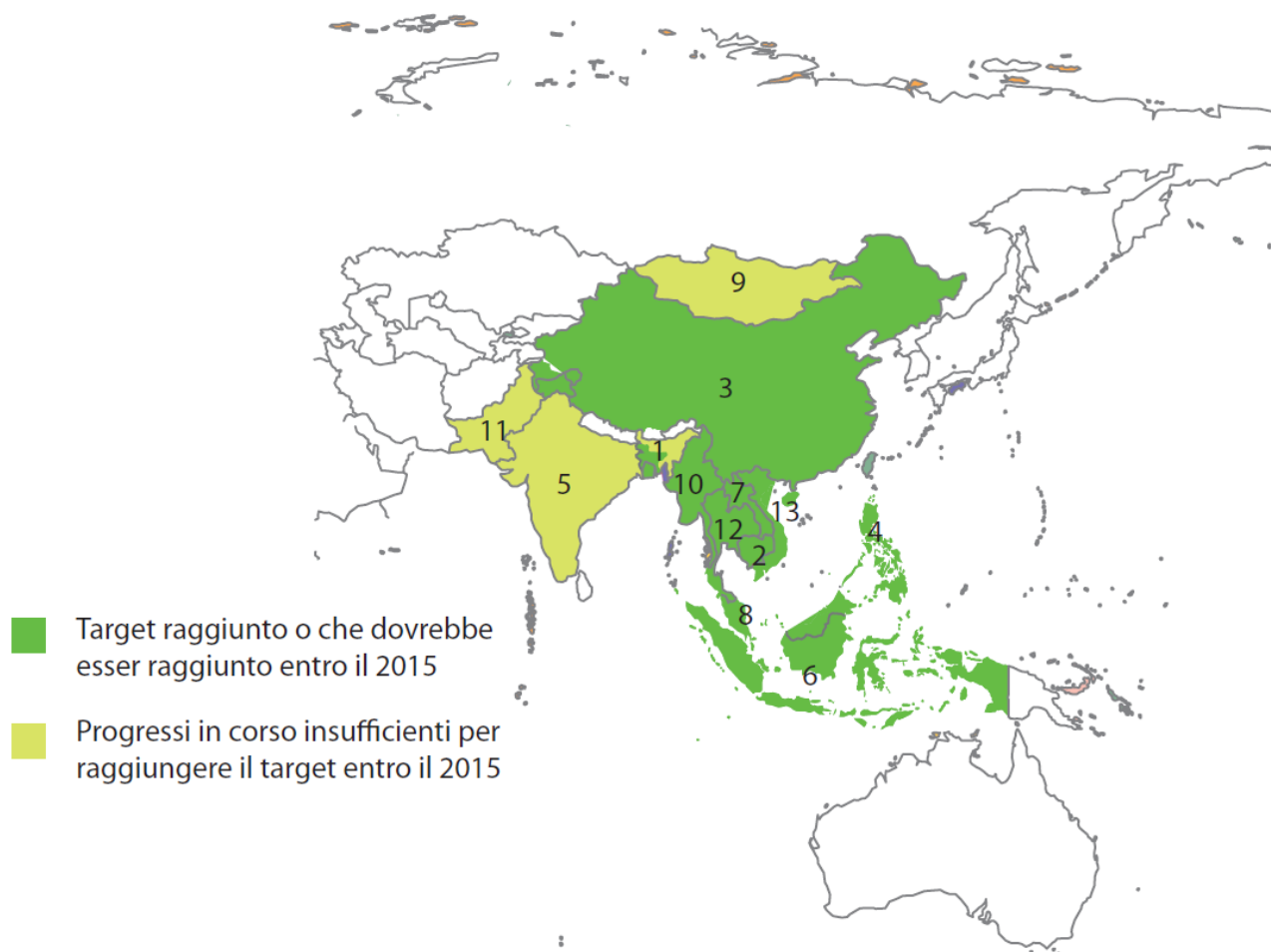
Fonte: Elaborazioni su dataset online Banca Mondiale, *World Development Indicators*, 2014

3. La situazione dell'insicurezza alimentare

Nel settembre 2014, le tre agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite - FAO, IFAD e WFP - hanno fatto circolare il rapporto *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Utilizzando ed elaborando la base dati disponibile, molto aggiornata e collegata al rapporto, è possibile delineare il quadro della situazione attuale dell'insicurezza alimentare nella regione.

Anzitutto, in relazione agli impegni politici assunti dai Capi di stato e di governo nel 2000 alle Nazioni Unite, nell'ambito degli Obiettivi di sviluppo del millennio (OSM), è da prendere in considerazione il target 1c, che si prefiggeva di dimezzare tra il 1990 e il 2015 la proporzione di persone sottanutrite e che soffrono la fame.

Fig. 2 - I risultati dei 13 PVS dell'ASEM in relazione al target 1c degli MDG



Fonte: Elaborazioni su FAO, *FAO Hunger Map*, 2014

A livello di sotto-raggruppamenti geografici, la situazione appare molto incoraggiante nei paesi del Sud-est asiatico, che complessivamente (cioè anche al di là dei paesi presenti nell'ASEM) ha visto ridurre nel periodo 1990-2014 a circa un terzo la proporzione di quanti soffrono la fame, diversamente da quanto è avvenuto nell'Asia meridionale, dove i progressi non sono stati finora sufficienti ad assicurare il rispetto dell'impegno politico assunto e il raggiungimento dell'obiettivo specifico.

A titolo comparativo, rimanendo a livello aggregato la situazione peggiore si riscontra in Africa, dove il quadro nel 1990 era molto grave (migliore solo rispetto a quello del Sud-est asiatico) e in 25 anni è progredito molto poco, mentre nell'Asia occidentale la situazione era molto migliore nel 1990 rispetto a tutte le altre regioni in via di sviluppo, ma tra il 1990 e oggi non si è registrato

alcun miglioramento e c'è stato addirittura un peggioramento (unica regione al mondo); l'America latina e Caraibi hanno registrato progressi apprezzabili, secondi solo a quelli del Sud-est asiatico, che ha ridotto a un terzo la proporzione nel 2014 rispetto al 1990.

Adottando raggruppamenti su base non geografica, la situazione più grave e i miglioramenti più esigui nel corso degli ultimi 25 anni si riscontrano nei paesi meno avanzati (i 48 paesi classificati dall'ECOSOC delle Nazioni Unite, combinando diverse dimensioni di sviluppo), nei paesi senza sbocco sul mare, le piccole isole e i paesi a basso reddito, mentre molto più evidenti - ancorché non sufficienti - risultano i progressi del raggruppamento dei paesi a medio reddito.

Tab. 2. Prevalenza della sottanutrizione (percentuale della popolazione)

	1990-92	2000-02	2012-14
Mondo	18,7	14,9	11,3
Paesi in via di sviluppo	23,4	18,2	13,5
Africa	27,7	25,2	20,5
Asia	23,7	17,6	12,7
Asia Centrale e Caucaso	14,1	15,3	7,4
Asia Orientale	23,2	16,0	10,8
Cina	23,9	16,1	10,6
Mongolia	29,9	36,1	22,4
Asia meridionale	24,0	18,5	15,8
Bangladesh	32,8	20,6	16,7
India	23,8	17,6	15,2
Pakistan	25,1	23,4	21,7
Sud-est asiatico	30,7	22,3	10,3
Cambogia	32,1	28,5	16,1
Filippine	26,3	20,2	11,5
Indonesia	19,7	18,1	8,7
Laos	42,8	37,9	21,8
Malesia	5,1	<5,0	<5,0
Myanmar	62,6	49,7	16,7
Thailandia	35,7	18,5	6,8
Vietnam	45,6	25,4	12,9
Asia occidentale	6,3	8,6	8,7
America Latina e Caraibi	15,3	11,5	6,1
Oceania	15,7	16,5	14,0
Paesi meno avanzati	40,0	36,4	27,5
Paesi senza sbocco sul mare	35,7	33,6	23,7
Piccole isole	24,5	22,5	18,1
Paesi a basso reddito	39,2	36,4	28,4
Paesi a reddito medio-basso	22,9	17,5	13,7

Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

Guardando all'interno del raggruppamento dei 13 PVS dell'ASEM, nell'Asia orientale Cina e Mongolia hanno avuto due traiettorie opposte: la Cina si discosta dalla tendenza del suo

raggruppamento geografico, avendo già raggiunto pienamente l'obiettivo, mentre la Mongolia ha registrato timidi miglioramenti percentuali.

Nell'Asia meridionale, il Bangladesh ha praticamente già raggiunto l'obiettivo, diversamente da India e Pakistan, tenendo peraltro presente che il dato di partenza del Bangladesh era il peggiore della sub-regione.

Nel caso del Sud-est asiatico, il miracolo economico degli ultimi due decenni è correlato anche a uno straordinario successo in termini di riduzione della sottanutrizione: tutti e 8 i paesi hanno già ampiamente raggiunto l'obiettivo, partendo peraltro da livelli che erano nel 1990 tra i peggiori a livello mondiale.

Tab. 3. Popolazione sottanutrita (numero di persone)

	1990-92	2000-02	2012-14
Mondo	1.014,5	929,9	805,3
Paesi in via di sviluppo	994,1	908,7	790,7
Africa	182,1	209,0	226,7
Asia	742,6	637,5	525,6
Asia Centrale e Caucaso	9,6	10,9	6,0
Asia Orientale	295,2	222,2	161,2
Cina	288,9	211,7	150,8
Mongolia	0,7	0,9	0,6
Asia meridionale	291,7	272,9	276,4
Bangladesh	36,0	27,7	26,2
India	210,8	186,2	190,7
Pakistan	28,7	34,3	39,6
Sud-est asiatico	138,0	117,7	63,5
Cambogia	3,0	3,6	2,4
Filippine	16,7	16,0	11,3
Indonesia	35,9	38,3	21,6
Laos	1,9	2,1	1,5
Malesia	1,0
Myanmar	26,8	24,3	8,9
Thailandia	20,4	11,6	4,6
Vietnam	32,1	20,8	11,9
Totale 13 PVS ASEM	702,9	578,5	471,1
Asia occidentale	8,0	13,8	18,5
America Latina e Caraibi	68,5	61,0	37,0
Paesi senza sbocco sul mare	94,6	112,4	106,9
Piccole isole	10,2	10,7	10,0
Paesi a basso reddito	199,4	237,4	244,0
Paesi a reddito medio-basso	408,3	374,9	348,6

Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

Il polso della gravità della situazione lo dà però un altro indicatore, non preso in considerazione dai target degli MDG, ovvero il numero assoluto di persone che soffrono la fame. Pure a fronte di un progresso in termini percentuali, infatti, in diversi casi il numero di persone non è

diminuito, ma addirittura aumentato, in concomitanza con la crescita demografica. Un caso evidente è quello dell'Africa, dove pur diminuendo i dati percentuale, il numero di persone che soffrono la fame è aumentato da 182,1 milioni (1990) a 226,7 (2014). In Asia le cose sono andate diversamente dall'Africa, pur restando il continente in cui si concentra il più alto numero di sottnutriti cronici al mondo: 525,6 milioni di persone su 805,3 milioni stimati a livello mondiale.

Nel dettaglio, se a livello mondiale tra il 1990 e il 2014 il numero di persone sottnutrite è sceso di quasi 210 milioni di persone, la Cina da sola spiega gran parte di questo successo, con una riduzione nel numero assoluto di oltre 138 milioni di persone sottnutrite. In Mongolia, al contrario, il calo è stato minimo, ma anche l'India ha visto scendere poco il numero delle persone sottnutrite, cosicché oggi è il paese con il numero più alto di persone che soffrono la fame (quasi 191 milioni di indiani, contro i quasi 151 milioni di cinesi). Il Pakistan è l'unico dei 13 paesi asiatici dell'ASEM che ha visto aumentare il numero di persone colpite dalla sottnutrizione, passato da quasi 29 a quasi 40 milioni di persone.

Nella regione del miracolo economico, il Sud-est asiatico, infine, i progressi sono stati considerevoli, anche se meno straordinari in termini assoluti rispetto al dato percentuale per effetto dell'elevata crescita demografica. Myanmar, Thailandia e Vietnam sono i paesi che hanno conseguito risultati eccezionali anche in termini assoluti.

Il progresso registrato in termini assoluti è importante anche perché rappresenta un indicatore per calcolare il raggiungimento di un obiettivo più ambizioso rispetto al target 1c degli MDG, fissato in occasione del *World Food Summit* del 1996: quello del dimezzamento tra il 1990 e il 2015 del numero assoluto di persone sottnutrite. Se si guardasse a questo obiettivo, risulterebbero molto pochi i PVS che lo hanno già raggiunto: Camerun e Gibuti in Africa; Nicaragua, Perù e Trinidad e Tobago in America Latina e Caraibi; Armenia, Georgia e Kirghizistan in Asia centrale e Caucaso; Myanmar, Thailandia e Vietnam nel Sud-est asiatico, con la Cina prossima a raggiungerlo.

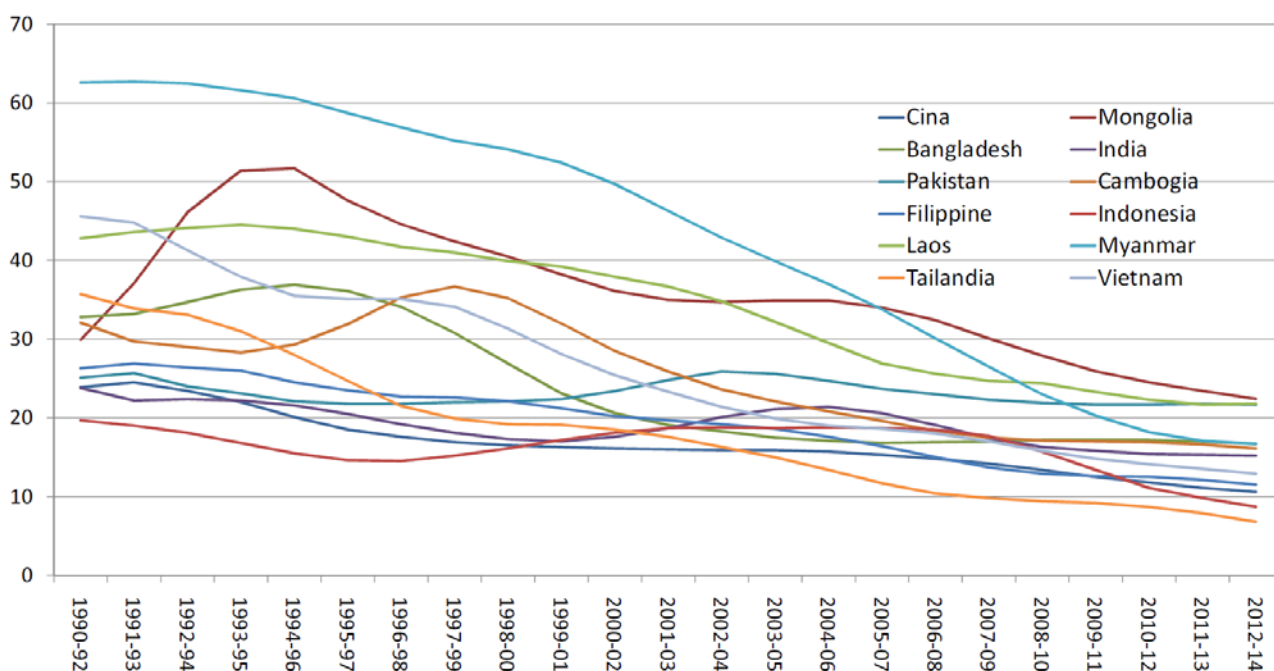
A ben vedere, l'Asia è dunque la regione al mondo con le contraddizioni maggiori: si tratta dell'economia più dinamica e in crescita, ma anche quella dove è più diffusa la povertà, il continente che ha visto uscire dalla condizione di sottnutrizione cronica oltre 209 milioni di persone, ma dove si concentrano i due terzi (65,3%) di tutta la popolazione sottnutrita al mondo.

Nel caso del raggruppamento dei 13 PVS dell'ASEM la popolazione sottnutrita nel complesso è scesa da 702,9 milioni di persone nel 1990 a 471,1 milioni nel 2014 che, in termini percentuali, corrisponde a una diminuzione dal 26,4% al 13,2% del totale della popolazione.

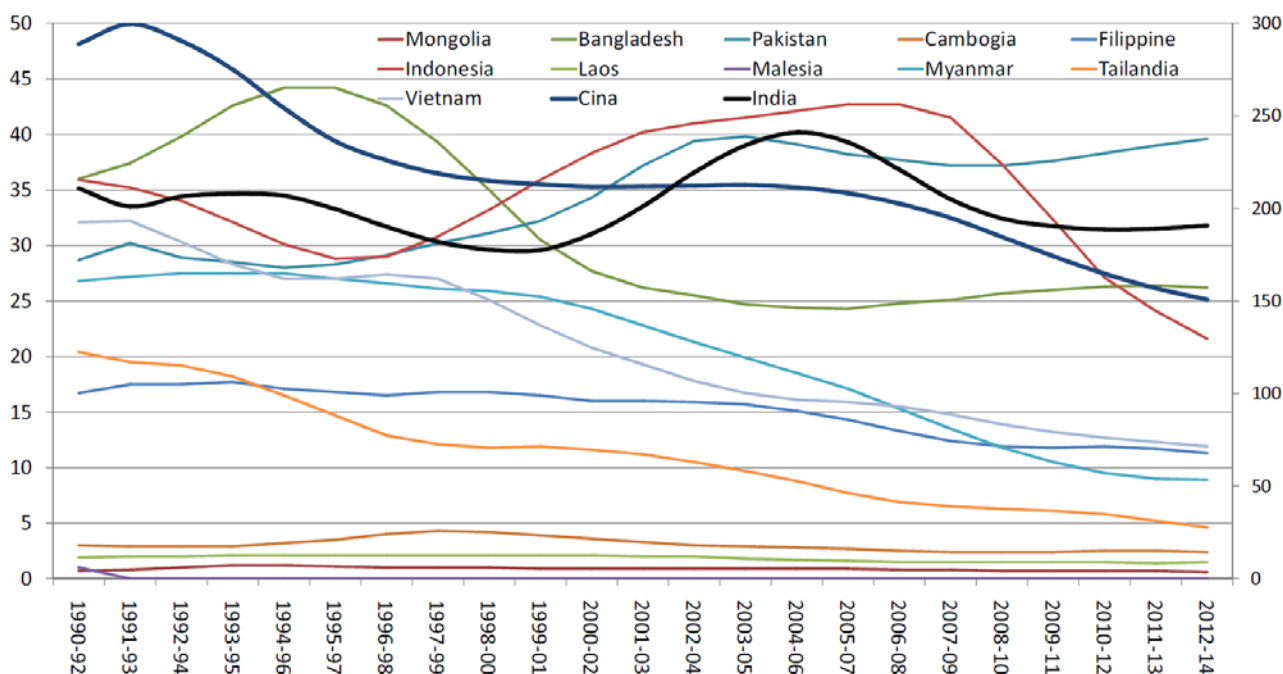
Una rappresentazione grafica dei progressi registrati nei 13 PVS dell'ASEM che confronti i cambiamenti in termini percentuali e in valore assoluto rispetto al target 1c degli MDG permette di cogliere con più immediatezza le differenze.

Graf. 1 - I risultati dei 13 PVS dell'ASEM in relazione al target 1c degli MDG

(a) Percentuale della popolazione che è sottanutrita



(b) milioni di persone sottanutrite*



* - valori di Cina e India su asse di destra

Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

4. Un'analisi di maggiore dettaglio sull'insicurezza alimentare

Alla luce delle informazioni raccolte, una prima considerazione da fare è relativa al nesso che esiste tra sviluppo economico (misurato dal livello di RNL pro capite e dal tasso di crescita economico degli ultimi anni, elevato in tutti i paesi considerati) e prevalenza della sottanutrizione cronica.

Tab. 4. La correlazione tra sviluppo economico e prevalenza della sottanutrizione (2013)

	RNL pro capite (\$ correnti)	% popolazione sottanutrita (2011-2013)
Bangladesh	900	16,7
Cambogia	950	16,1
Cina	6.560	10,6
Filippine	3.270	11,5
India	1.570	15,2
Indonesia	3.580	8,7
Laos	1.460	21,8
Malesia	10.400	<5,0
Mongolia	3.770	22,4
Myanmar	1.144	16,7
Pakistan	1.380	21,7
Thailandia	5.370	6,8
Vietnam	1.730	12,9
Indice di correlazione		-0,694

Fonte: Elaborazioni su dataset online Banca Mondiale e FAO, 2014

Come prevedibile, la tendenza a variare insieme - ovvero a covariare - tra livello del RNL pro capite e prevalenza della sottanutrizione è abbastanza evidente e negativa: cioè all'aumentare del RNL pro capite diminuisce la diffusione della sottanutrizione. Il coefficiente di correlazione lineare tra le due serie conferma questa tendenza (-0,694).

Ciò non è sufficiente a confermare che lo sviluppo economico sia la variabile che ha il maggiore impatto sulla sicurezza economica, ma non c'è dubbio che, come tendenza generale, i paesi che riescono ad ottenere i migliori risultati nella lotta alla sottanutrizione sono quelli che hanno livelli di sviluppo economico più alti.

Le economie emergenti dell'Asia registrano da anni tassi di crescita economica molto alti e superiori rispetto a quelli europei, il che si è tradotto in un miglioramento della situazione alimentare; ma il divario tra Europa e PVS asiatici sul fronte della sicurezza alimentare è ancora enorme.

Tuttavia, il dato sulla prevalenza percentuale della popolazione sottanutrita è solo il primo e sintetico indice che restituisce un'informazione sulla gravità della situazione nei diversi paesi.

Nel 1996, il *World Food Summit* definì **quattro dimensioni della sicurezza alimentare**, sulla cui base poter meglio analizzare la gravità della situazione. Si tratta di:

- (1) disponibilità di cibo, in termini di quantità, qualità e varietà;
- (2) accesso al cibo, in termini fisici (considerando le infrastrutture) ed economici (considerando i prezzi);
- (3) stabilità, in termini di esposizione al rischio di insicurezza alimentare, e di incidenza e frequenza degli shock;
- (4) l'utilizzazione, in termini di capacità di accedere al cibo e di risultati dell'insufficienza di cibo.

Queste quattro dimensioni permettono di cogliere meglio la situazione dell'insicurezza alimentare e, soprattutto, di orientare interventi di *policy* mirati a migliorare il quadro.

Una situazione grave in termini di insicurezza alimentare, con il determinarsi di vere crisi alimentari, infatti, è spesso il risultato di una combinazione di concause, come la povertà endemica, le guerre, politiche sbagliate e poco orientate alla redistribuzione delle ricchezze e del reddito, elevata disoccupazione, instabilità e cattivo funzionamento delle istituzioni, disastri naturali, andamento fuori controllo dei mercati e volatilità dei prezzi, uso improprio del territorio e insostenibilità ambientale, ma anche ignoranza diffusa circa una sana alimentazione e un corretto stile di vita.

Del resto, che un elevato livello di reddito non sia sufficiente a risolvere tutti i problemi lo dimostra il fenomeno diffuso dell'obesità (legata a un eccesso di cattiva alimentazione, insieme a uno stile di vita malsano) nelle economie ad alto reddito e, nel caso specifico dei paesi a medio reddito come quelli asiatici, l'inedita coesistenza di sotto-nutrizione e sovrappeso, quest'ultimo legato soprattutto all'emergere di un'ampia classe media, caratterizzata da precariato economico e condizioni di vita appena al di sopra della povertà. A rigore, infatti, parlare oggi di malnutrizione significa guardare al duplice aspetto della sotto-nutrizione e dell'eccesso di cattiva alimentazione, il che rende il problema di grande attualità sia in Europa che in Asia.

I dati disponibili sono purtroppo insufficienti per un'approfondita analisi, utile a fini di orientamento di *policy*, che richiederebbe anzitutto informazioni circa la severità e distribuzione territoriale dell'insicurezza alimentare. I dati, infatti, sono aggregati a livello nazionale, mentre la quantità, frequenza e qualità di dettaglio delle inchieste campionarie su piccola scala non consentono ancora di poter arricchire significativamente le informazioni aggregate. In ogni caso, scorrendo la base dei dati di FAOSTAT e i *FAO Food Security Indicators* è possibile approfondire la gravità dei problemi di sottanutrizione cronica presenti nei paesi asiatici considerati.

Per quanto riguarda la disponibilità di cibo, si prende qui in considerazione il *Dietary Energy Supply Index* (DES), o apporto alimentare energetico medio, calcolato in calorie sulla base dei bilanci alimentari nazionali e dei dati demografici ed espresso in percentuale rispetto all'apporto necessario medio. Si tratta di un indicatore di disponibilità energetica pro capite attraverso la misura della disponibilità individuale media di cibo nel paese considerato, e non indica il consumo effettivo di cibo.

Si tratta di un dato complementare a quello relativo alla prevalenza di sottanutrizione cronica, perché permette di capire se il problema di sottanutrizione vada principalmente attribuito a una carenza di cibo o a una cattiva distribuzione tra la popolazione.

Tab. 5. Disponibilità: l'indice DES (% rispetto all'apporto necessario medio)

	1990-92	2000-02	2012-14
Mondo	113	116	122
Paesi in via di sviluppo	108	112	119
Africa	107	110	116
Asia	107	111	119
Asia Centrale e Caucaso	114	107	124
Asia Orientale	107	116	126
Cina	106	117	127
Mongolia	95	95	107
Asia meridionale	106	106	109
Bangladesh	99	104	108
India	105	105	108
Pakistan	108	106	108
Sud-est asiatico	100	106	120
Cambogia	99	102	110
Filippine	105	110	121
Indonesia	107	108	124
Laos	91	95	102
Malesia	120	123	124
Myanmar	77	86	109
Thailandia	94	108	119
Vietnam	88	102	119
Asia occidentale	141	134	135
America Latina e Caraibi	116	120	127
Oceania	113	112	115
Paesi meno avanzati	95	97	104
Paesi senza sbocco sul mare	98	99	109
Piccole isole	103	108	114
Paesi a basso reddito	95	97	103
Paesi a reddito medio-basso	108	109	115

Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

Seguendo nello spazio e nel tempo l'evoluzione delle disponibilità alimentari attraverso le medie nazionali, la tabella restituisce una fotografia molto chiara: in nessuno dei paesi della regione - come del resto in nessuna regione a livello mondiale - il problema della sottanutrizione va attribuito alla penuria di cibo. La **cattiva distribuzione** e l'**iniquo accesso al cibo** sono le cause principali della sottanutrizione in Asia e nel resto del mondo (salvo una decina di paesi africani).

Pur con la cautela dovuta alla disponibilità dei dati e alla definizione di "apporto energetico necessario" - definito in base a un valore soglia che rappresenta l'apporto energetico minimo richiesto dal singolo individuo per esercitare unicamente un'attività fisica leggera (che, tenendo conto del sesso, delle fasce di età e del peso corporeo medio, è un valore che oscilla mediamente tra le 1720 e le 1960 Kcalorie giornaliere pro capite in relazione a ciascun paese) - ovunque i dati evidenziano come a livello aggregato i paesi a basso reddito e quelli meno avanzati hanno una disponibilità appena sufficiente (poco sopra il 100%) a soddisfare il fabbisogno di apporto energetico minimo necessario della popolazione.

A livello di paesi della regione, la situazione era diversa nel 1990 soprattutto nel Sud-est asiatico, in cui Myanmar, Vietnam, Laos, Thailandia e Cambogia non raggiungevano il 100%; lo stesso accadeva in Mongolia, mentre il Bangladesh sfiorava la sufficienza. Nel 2000 solo Myanmar, Laos e Mongolia avevano un valore dell'indice DES inferiore al minimo necessario. Nel dato più recente solo i tre paesi dell'Asia meridionale, la Mongolia e Myanmar superano la soglia del minimo necessario di non più del 10%.

Si tratta di un dato che conferma come non sia il livello di reddito la determinante prima della sottonutrizione (la Cambogia è un paese a basso reddito ma ha un livello dell'indice DES superiore a quello della Mongolia, paese a reddito medio-basso) e che, soprattutto, il mantra della necessità di aumentare la produttività agricola per tenere il passo dell'aumento demografico della popolazione mondiale e sconfiggere la sottonutrizione cronica non coglie l'essenza del problema. È il **cattivo assetto distributivo del reddito** e del potere che marginalizza larghe fasce della popolazione che, nei diversi paesi, sono escluse dall'accesso alla quantità e qualità di cibo necessaria, perché in termini teorici l'offerta alimentare è più che sufficiente a soddisfare ovunque le necessità umane.

Tab. 6. Accesso: l'indice dei prezzi alimentari interni (Stati Uniti = 1,00)

	1990	2000	2014
Mondo		1,35	1,51
Paesi in via di sviluppo		1,57	1,85
Africa		1,83	
Asia		1,62	1,91
Asia Centrale e Caucaso		1,45	
Asia Orientale		1,60	2,09
Cina		1,46	2,10
Mongolia		1,63	
Asia meridionale		1,77	1,60
Bangladesh		1,54	
India		1,59	1,53
Pakistan		1,85	2,16
Sud-est asiatico		1,66	1,86
Cambogia		1,71	
Filippine		1,67	1,27
Indonesia		1,78	2,07
Laos		2,00	
Malesia		1,52	1,66
Myanmar			
Thailandia		1,60	
Vietnam		1,63	
Asia occidentale		1,31	
America Latina e Caraibi		1,30	1,40
Oceania			
Paesi meno avanzati		1,78	
Paesi senza sbocco sul mare		1,65	
Piccole isole			
Paesi a basso reddito		1,75	
Paesi a reddito medio-basso		1,72	1,74

Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

Combinando i dati forniti dalla Banca Mondiale relativi al livello dei prezzi misurati con il metodo della parità dei poteri d'acquisto e le serie storiche con l'indice dei prezzi alimentari fornite dall'Organizzazione internazionale del lavoro, la FAO calcola l'indice dei prezzi alimentari interni che permette di stimare i prezzi alimentari rispetto a quelli di un paniere generico di beni di consumo e confrontare i prezzi in termini relativi tra paesi - utilizzando il caso degli Stati Uniti come base di riferimento - e nel corso degli anni.

In base ai dati disponibili, l'indice è alto ed è cresciuto negli anni in Cina, Pakistan e Indonesia. È interessante confrontare questi dati con quanto emerge a livello mondiale, così come illustrato nell'ultimo rapporto della FAO sulle prospettive dei raccolti e la situazione alimentare (*Crop Prospects and Food Situation*): le previsioni per la produzione mondiale di cereali - alimento base in molti paesi - sono migliorate per il prossimo futuro, con revisioni al rialzo per i cereali secondari e per le forniture di grano, soprattutto negli Stati Uniti, nell'Unione Europea e in India. A giugno del 2014, l'Indice dei prezzi alimentari a livello mondiale della FAO è sceso per il terzo mese consecutivo, un calo determinato soprattutto dalla diminuzione dei prezzi del grano, del mais e dell'olio di palma, il che a sua volta è conseguenza dell'aumento delle forniture mondiali e di buone prospettive di produzione di questi alimenti. Tuttavia, conflitti e condizioni climatiche avverse – soprattutto la siccità - continuano a minacciare la sicurezza alimentare di vaste popolazioni di molti paesi, soprattutto africani.

Un indicatore complementare che contribuisce a misurare il grado di accesso della popolazione di un paese al cibo disponibile è rappresentato dall'indice della profondità del deficit alimentare, che misura la distanza media della popolazione sottanutrita dalla soglia che assicura l'apporto energetico minimo necessario. Più alto è il valore dell'indice maggiore è la distanza media dall'uscita dalla sottanutrizione e, quindi, più grave è il problema.

Il dato relativo alla prevalenza (in percentuale) della popolazione sottanutrita fornisce, infatti, un'informazione relativa alla frazione della popolazione che vive in condizioni di sottanutrizione cronica, ma non ci dice quanto la situazione sia grave e distante in media dalla soglia di nutrizione sufficiente. Con il dato sulla profondità del deficit alimentare - tenuto conto della causa determinante (che non è la disponibilità di cibo, come indica l'indice DES, ma l'iniqua distribuzione e accesso) e di fattori strutturali di contesto come il livello dei prezzi alimentari ma anche la dotazione infrastrutturale del sistema dei trasporti - è possibile delineare un quadro più approfondito, aggiungendo l'informazione sulla profondità del deficit alimentare.

In particolare, pur senza raggiungere i livelli di gravità presenti in Africa, c'è un livello di sottanutrizione cronica grave anche in Asia.

Tab. 7. Accesso: l'indice della profondità del deficit alimentare (Kcalorie/giorno/persona)

	1990-92	2000-02	2012-14
Mondo	139	111	84
Paesi in via di sviluppo	174	134	101
Africa	205	185	156
Asia	177	131	94
Asia Centrale e Caucaso	100	106	53
Asia Orientale	182	128	86
Cina	188	129	85
Mongolia	209	281	173
Asia meridionale	169	131	114
Bangladesh	247	140	118
India	166	123	109
Pakistan	179	171	169
Sud-est asiatico	233	165	73
Cambogia	205	196	111
Filippine	183	139	78
Indonesia	136	129	59
Laos	325	283	154
Malesia	31	17	23
Myanmar	511	405	122
Thailandia	290	144	49
Vietnam	368	188	99
Asia occidentale	39	56	65
America Latina e Caraibi	109	83	44
Oceania	101	107	92
Paesi meno avanzati	307	272	212
Paesi senza sbocco sul mare	275	248	171
Piccole isole	187	186	156
Paesi a basso reddito	300	273	218
Paesi a reddito medio-basso	161	123	98

Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

Nello specifico, la Mongolia (pur migliorando significativamente nel tempo), il Pakistan e il Laos, trasversalmente alle tre sub-regioni asiatiche considerate, sono i paesi con la situazione più grave, ancora una volta non correlata in modo univoco con il livello del reddito dei paesi.

Facendo riferimento alla dimensione della stabilità, la volatilità dei prezzi agricoli e alimentari nei mercati interni è una variabile tra le più importanti.

Infatti, non è soltanto il livello medio dei prezzi alimentari - che quando è troppo basso può penalizzare i produttori (soprattutto piccoli), ma quando è troppo alto sicuramente nuoce ai consumatori che hanno un basso reddito e una limitata capacità di accesso al cibo - ma la **variabilità dei prezzi** stessi che ha effetti molto gravi sulla capacità delle famiglie di garantire il soddisfacimento dei bisogni alimentari essenziali. Occorre infatti tener conto che, a differenza dell'area OCSE dove non più del 10-20% delle spese di un nucleo familiare è mediamente destinato a soddisfare esclusivamente bisogni alimentari, nei PVS, inclusi quelli asiatici, la

percentuale sale al 70%. Ciò vuol dire che un'improvvisa variazione dei prezzi alimentari può avere effetti molto gravi sulla sicurezza alimentare.

Standardizzando la variazione su base mensile dei prezzi alimentari nei mercati nazionali e utilizzando il dato relativo agli Stati Uniti come base di confronto, si ottiene il profilo della situazione nei diversi paesi.

Tab. 8. Stabilità: l'indice della volatilità dei prezzi alimentari (Stati Uniti = 0,00)

	1990-92	2000-02	2012-14
Mondo		2,6	4,1
Paesi in via di sviluppo		4,9	9,5
Africa		6,0	5,3
Asia		5,7	10,6
Asia Centrale e Caucaso		5,3	
Asia Orientale		8,6	7,5
Cina		10,7	7,4
Mongolia		47,6	16,7
Asia meridionale		6,5	13,0
Bangladesh		3,3	15,3
India		3,9	9,1
Pakistan		8,4	13,0
Sud-est asiatico		5,6	9,2
Cambogia		17,5	6,2
Filippine		3,3	2,4
Indonesia		12,5	14,7
Laos		12,2	3,6
Malesia		3,8	4,5
Myanmar			
Thailandia		3,7	4,6
Vietnam		4,9	8,0
Asia occidentale		13,9	12,4
America Latina e Caraibi		3,5	21,2
Oceania			
Paesi meno avanzati		11,4	9,5
Paesi senza sbocco sul mare		5,7	
Piccole isole			
Paesi a basso reddito		4,8	7,3
Paesi a reddito medio-basso		4,5	10,7

Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

Le informazioni disponibili, in questo caso, sono più frammentarie e meno continue nel tempo. La Mongolia era a inizio millennio di gran lunga il paese più esposto agli effetti negativi di un'elevata volatilità dei prezzi alimentari; la situazione è molto migliorata recentemente, ma resta il paese con la situazione peggiore del gruppo considerato di PVS asiatici. Seguono Indonesia e Pakistan che però, differentemente dalla Mongolia, hanno visto peggiorare la situazione nel tempo invece che migliorarla. Il dato relativo alla volatilità dei prezzi è peggiore in Asia rispetto

all'Africa, come peraltro avviene nella categoria dei paesi a medio reddito rispetto a quelli a basso reddito.

L'importanza di questo particolare fenomeno non sfugge al Comitato per la sicurezza alimentare (*Committee Food Security, CFS*), organo decisionale e di confronto tra istituzioni pubbliche, mondo dell'impresa e società civile presso la FAO, che a più riprese ha recentemente sottolineato la necessità di agire più risolutamente per **contrastare l'alta volatilità dei prezzi**.

Per quanto riguarda gli indicatori della stabilità, possono essere prese in considerazione anche altre variabili, come la percentuale di suolo arabile che è utilizzato come superficie irrigua, oppure la stabilità politica e l'assenza di violenza diffusa, la variabilità della produzione alimentare pro capite o l'indice di dipendenza dalle importazioni di cereali. Qui prendiamo in considerazione il valore delle importazioni alimentari espresso in termini di percentuale di introiti derivanti dalle esportazioni.

Tab. 9. Stabilità: valore delle importazioni alimentari sul totale delle esportazioni (%)

	1990-92	2000-02	2012-14
Mondo	7	5	5
Paesi in via di sviluppo	7	5	5
Africa	13	12	11
Asia	6	4	4
Asia Centrale e Caucaso	62	7	6
Asia Orientale	4	3	3
Cina	4	3	3
Mongolia	10	17	9
Asia meridionale	11	9	8
Bangladesh	35	23	24
India	4	5	5
Pakistan	15	11	17
Sud-est asiatico	4	3	4
Cambogia	10	6	6
Filippine	9	5	10
Indonesia	4	4	6
Laos	10	13	10
Malesia	5	3	5
Myanmar	18	8	8
Thailandia	2	2	2
Vietnam	5	4	7
Asia occidentale	10	6	6
America Latina e Caraibi	10	8	6
Oceania	20	18	18
Paesi meno avanzati	31	20	16
Paesi senza sbocco sul mare	28	12	9
Piccole isole	8	5	4
Paesi a basso reddito	30	25	24
Paesi a reddito medio-basso	12	9	9

Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

Il Bangladesh è il paese più dipendente dalle importazioni di derrate alimentari dall'estero e tale vulnerabilità è correlata al fatto che occorre destinare circa un quarto di tutti i proventi derivanti dalle esportazioni per poter acquistare all'estero il cibo importato. Anche il Pakistan fa leva sull'integrazione nel commercio internazionale per assicurare disponibilità di cibo alla popolazione. Invece, paesi come Cina, India, Indonesia, Malesia, Thailandia e Vietnam hanno fatto tradizionalmente del contenimento della dipendenza dalle importazioni di derrate alimentari dall'estero un asse della propria politica di sicurezza.

Infine, si può considerare la quarta dimensione, quella relativa all'utilizzazione.

Tab. 10. Utilizzazione: popolazione con accesso a fonti sicure di acqua pulita (%)

	1990-92	2000-02	2012-14
Mondo	75,8	82,5	89,4
Paesi in via di sviluppo	70,1	78,7	87,3
Africa	55,1	61,0	68,7
Asia	70,9	81,0	91,2
Asia Centrale e Caucaso	86,6	84,7	86,2
Asia Orientale	67,2	80,8	92,2
Cina	66,7	80,1	91,9
Mongolia	62,3	68,4	84,6
Asia meridionale	72,5	80,7	91,4
Bangladesh	68,0	76,0	84,8
India	70,3	80,6	92,6
Pakistan	85,3	88,3	91,4
Sud-est asiatico	71,2	79,6	89,1
Cambogia	21,5	41,5	71,3
Filippine	83,6	87,6	91,8
Indonesia	69,7	77,7	84,9
Laos		45,5	71,5
Malesia	88,2	96,4	99,6
Myanmar	55,6	66,9	85,7
Thailandia	86,4	91,7	95,8
Vietnam	61,6	77,4	95,0
Asia occidentale	84,5	87,4	90,7
America Latina e Caraibi	85,1	89,8	94,0
Oceania	49,7	53,2	55,5
Paesi meno avanzati	49,3	55,6	66,6
Paesi senza sbocco sul mare	52,4	58,4	71,0
Piccole isole	76,9	79,6	79,2
Paesi a basso reddito	51,4	57,5	68,6
Paesi a reddito medio-basso	64,1	71,7	81,3

Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

Un primo indicatore è relativo alla percentuale di popolazione che ha accesso a fonti sicure di acqua pulita. La situazione nella regione è molto migliorata, soprattutto nel corso dei primi anni di questo millennio, e sono cinque (Bangladesh, Indonesia, Mongolia e soprattutto Cambogia e Laos) i paesi che hanno un livello di copertura inferiore all'85% della popolazione totale. I

miglioramenti sono stati invece più modesti nei paesi che partivano da un livello di copertura più elevato nel 2000 (Filippine, Malesia, Pakistan e Thailandia).

Un secondo indicatore, tra i tanti possibili, che misura i risultati dell'utilizzazione di cibo adeguato, è quello relativo alla percentuale di bambini che hanno meno di 5 anni e che sono sottopeso.

Tab. 11. Utilizzazione: bambini minori di 5 anni che sono sottopeso (%)

	1990-92	2000-02	2012-14
Cina	12,6	7,4	3,4
Mongolia	10,8	11,6	5,3*
Bangladesh	61,5	42,3	36,8
India	50,7	44,4	43,5*
Pakistan	39,0		30,9
Cambogia		39,5	29,0
Filippine	29,9	28,3	20,2
Indonesia	29,8	24,8	18,6
Laos	39,8	36,4	31,6*
Malesia	22,1	16,7	12,9*
Myanmar	28,8	30,1	22,6
Thailandia	16,3		7,0*
Vietnam	36,9	26,7	12,0

* - Ultimo dato disponibile, relativo al 2006 (2005 nel caso della Mongolia).

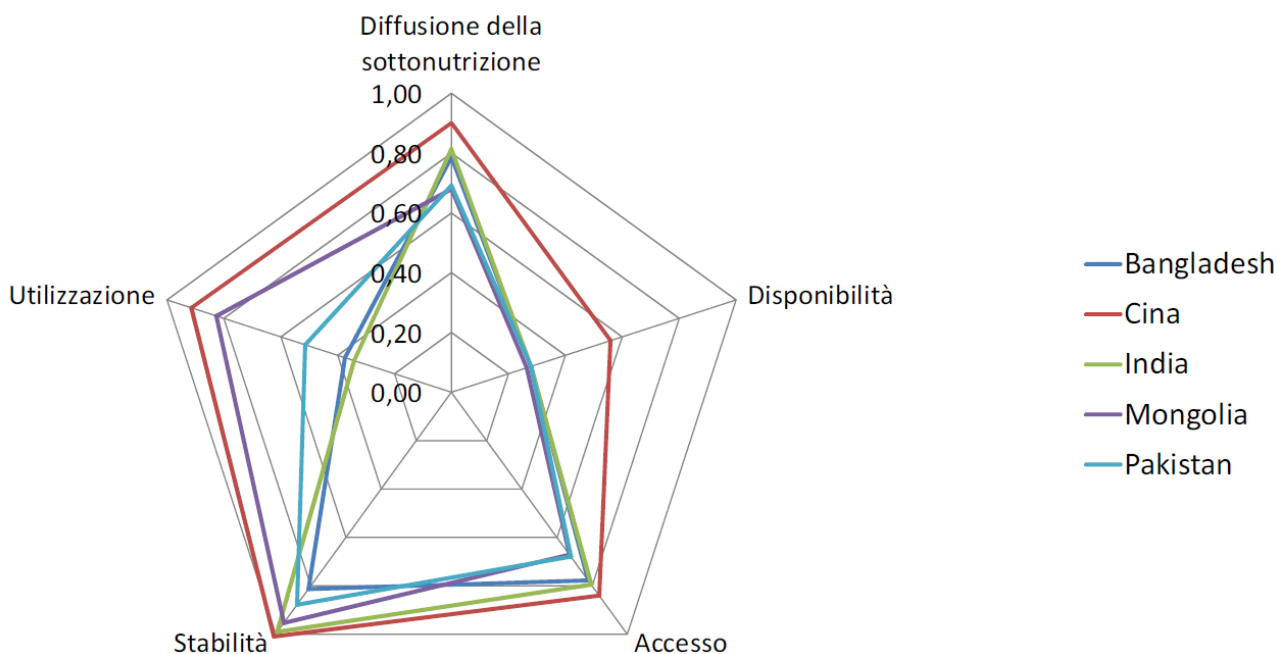
Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

Si tratta della variabile, tra quelle considerate, per la quale si hanno meno informazioni e che non consente le aggregazioni regionali. Emerge, in ogni caso, un'elevata eterogeneità all'interno del gruppo di paesi asiatici considerati: si va da situazioni molto buone - come quella della Cina, che già 25 anni fa presentava la situazione migliore - ad altre molto gravi - Bangladesh e Pakistan (non avendo dati molto aggiornati per giudicare la situazione di India e Laos).

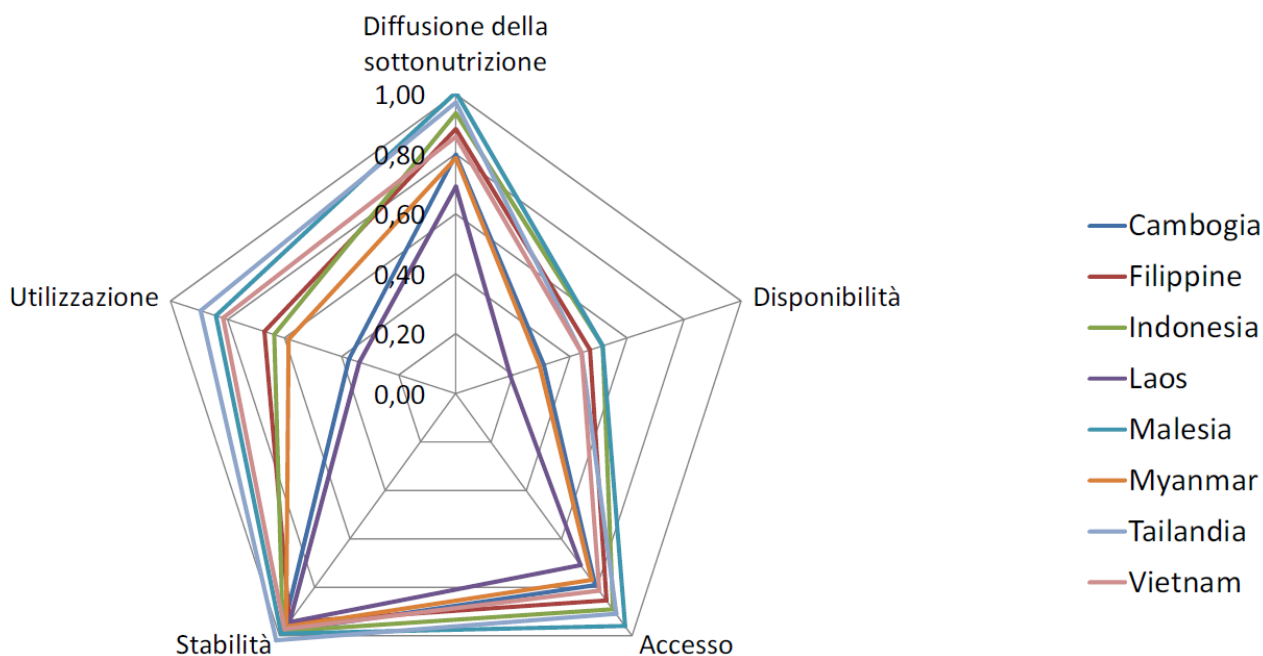
A mo' di sintesi grafica riassuntiva, i dati raccolti sono stati condensati in un diagramma di Kiviat o grafico radar, in cui le quattro dimensioni e il dato preliminare della prevalenza percentuale di popolazione sottopesa appaiono come categorie distinte (nel caso della dimensione "stabilità" si è utilizzato il valore delle importazioni alimentari sul totale delle esportazioni, nel caso della dimensione "utilizzazione" si è calcolata la media aritmetica semplice dei due indicatori illustrati) che sono tracciate lungo un asse distinto che si dirama dal centro del grafico verso l'anello esterno. I valori delle variabili per i 13 PVS asiatici sono stati standardizzati così da avere per tutte le variabili un campo di variazione 0-1 (costruito sulla base dei valori di tutti i PVS e non solo dei 13 paesi asiatici in oggetto e con una stessa direzione: valori più alti, prossimi a 1 indicano una situazione migliore).

Graf. 2 - La rappresentazione grafica delle dimensioni dell'insicurezza alimentare (2012-2014)

(a) Paesi di Asia orientale e Asia meridionale



(b) Paesi del Sud-est asiatico



Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

La situazione che emerge è, come prevedibile, piuttosto eterogenea. In particolare, immaginando di poter sommare le quattro dimensioni così calcolate insieme alla quinta più generale (la

diffusione della sottanutrizione), idealmente una situazione ottimale all'interno dell'universo costituito dai PVS sarebbe quella di un paese che ottiene il punteggio più alto in tutte e cinque gli indicatori, cioè 5; al contrario una situazione teorica corrispondente al paese con il punteggio più basso in tutte e cinque le dimensioni implicherebbe un punteggio finale pari a 0.

Tab. 12. La sintesi finale della situazione nei PVS asiatici considerati (2012-2014)

	Diffusione della sottanutrizione	Disponibilità	Accesso	Stabilità	Utilizzazione	Totale*
Bangladesh	0,79	0,28	0,78	0,81	0,37	3,03
Cina	0,90	0,56	0,84	1,01	0,91	4,22
India	0,81	0,28	0,79	0,99	0,34	3,22
Mongolia	0,68	0,26	0,67	0,95	0,83	3,40
Pakistan	0,69	0,28	0,68	0,88	0,51	3,04
Cambogia	0,80	0,31	0,79	0,98	0,37	3,25
Filippine	0,88	0,47	0,85	0,94	0,67	3,82
Indonesia	0,94	0,51	0,89	0,98	0,64	3,96
Laos	0,69	0,19	0,71	0,94	0,34	2,87
Malesia	1,01	0,51	0,96	0,99	0,84	4,31
Myanmar	0,79	0,29	0,77	0,96	0,59	3,40
Thailandia	0,97	0,44	0,91	1,02	0,89	4,24
Vietnam	0,86	0,44	0,81	0,97	0,82	3,90

* - Il punteggio finale teorico è compreso tra un minimo pari a 0 e un massimo pari a 5.

Fonte: Elaborazioni su dataset online FAO, *Food Security Indicators*, 2014

Nel caso dei 13 PVS asiatici considerati, i paesi che ottengono il punteggio più alto sono Malesia (4,31), Thailandia (4,24) e Cina (4,22); all'opposto i paesi con i peggiori risultati sommando tutte le dimensioni considerate sono Laos (2,87), Bangladesh (3,03) e Pakistan (3,04).

Il punteggio relativamente basso (rispetto al massimo registrato tra i PVS) di tutti i paesi asiatici nel caso dell'indice di disponibilità (cioè l'indice DES) non deve stupire perché ci sono paesi, a cominciare dall'Egitto, che hanno un indice molto alto (un DES superiore a 150), il che trascina in basso i valori di tutti gli alti paesi.

In merito al punteggio finale occorre consigliare particolare prudenza. Si tratta solamente di un'indicazione, che non pretende di essere esaustiva della complessità del fenomeno e di restituire con precisione una classifica. Non solo i dati sono aggregati e talvolta opinabili, ma utilizzando altri indicatori per misurare le stesse dimensioni proposte dalla FAO si otterrebbero risultati in parte diversi. Del resto non mancano indici alternativi, come il *Global Hunger Index* dell'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI) di Washington o il *Maplecroft Food Security Risk Index* o, ancora, il *Global Food Security Index* introdotto dall'*Economist Intelligence Unit* nel 2012, per citare tre tra i più noti¹.

¹ EIU (2014), *Global food security index 2014. An annual measure of the state of global food security*, Londra.

La cosa più importante da sottolineare è, comunque, che la **natura multidimensionale dell'insicurezza alimentare cronica riflette la compresenza di diverse cause strutturali e congiunturali**, spesso tra loro correlate, che rimandano a diversi ambiti (la politica e le istituzioni, l'economia, la storia e la geografia, le relazioni internazionali). La crescita economica aiuta ma non è sufficiente a risolvere il problema, soprattutto quando un fattore fondamentale è l'assetto distributivo delle risorse, del potere economico e politico, l'effettiva capacità di accedere al cibo, nella quantità e qualità raccomandate per uno standard di vita adeguato ad una vita sana.

Ciò significa anche che lo **spazio per la politica**, nazionale e internazionale, per correggere gli squilibri esistenti nei paesi asiatici come nel resto del mondo in tema di sicurezza alimentare, è ampio, spazzando il campo dalla pretesa di risolvere tutto con l'aumento della produttività agricola.

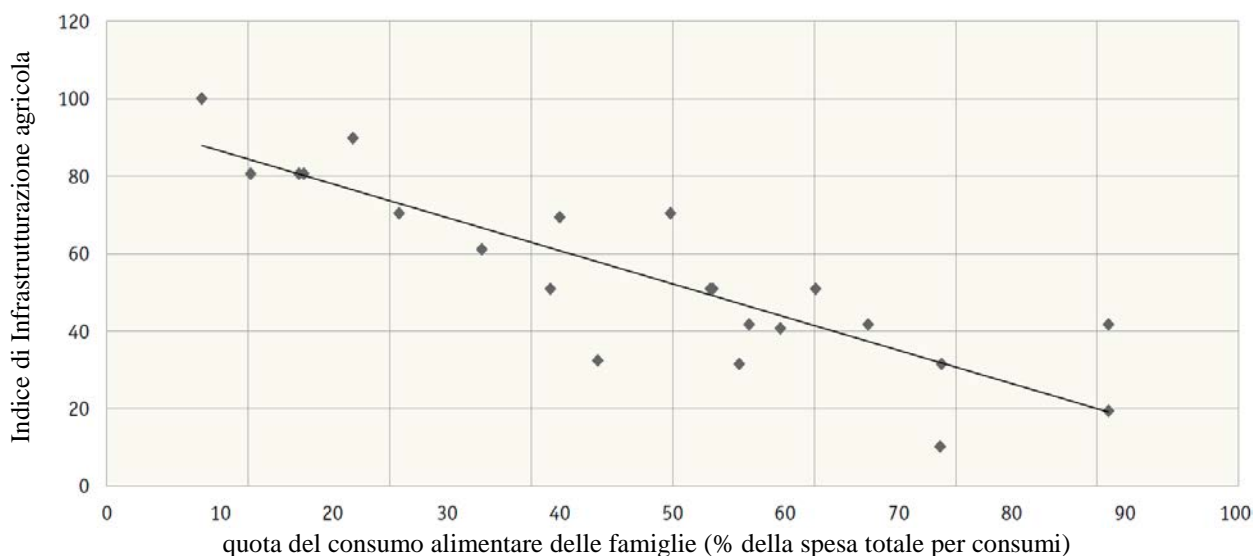
Per queste stesse ragioni, l'ultimo paragrafo è dedicato proprio ad una breve rassegna di aree e scelte di *policy* che hanno concorso a spiegare la situazione attuale, e quindi a trarre implicazioni per il futuro delle priorità nazionali e di cooperazione internazionale, ivi compreso il partenariato tra Europa e Asia.

5. Le implicazioni in termini di *policy* per la sicurezza alimentare

Come indicano i dati del recente rapporto dell'*Economist Intelligence Unit* sulla sicurezza alimentare nella regione² i paesi che ottengono i risultati migliori sul fronte della sicurezza alimentare sono quelli che hanno investito di più e meglio per sviluppare un **sistema infrastrutturale** - i trasporti, ma anche il sistema e le strutture che aiutano le attività di ricerca e sviluppo in campo agricolo e le diverse opere infrastrutturali direttamente rilevanti per l'agricoltura, come i sistemi di immagazzinamento delle derrate alimentari.

² EIU (2014b), *Food security in focus: Asia & Pacific 2014*, Londra.

Graf. 3 - Correlazione tra livello di infrastrutturazione e quota del consumo alimentare delle famiglie (% della spesa totale per consumi) in Asia



Fonte: EIU, 2014b

Come mostra il grafico, gli investimenti infrastrutturali sono associati ad una minore concentrazione della spesa familiare nel cibo.

Allo stesso tempo, un ambiente istituzionale e politico funzionale, stabile e al contempo capace di assegnare un livello di prima priorità agli interventi a sostegno della sicurezza alimentare della popolazione, è una preconditione per garantire il raggiungimento di progressi duraturi. Ovviamente, dove disponibile un sistema di sicurezza e protezione sociale che assicuri in ultima istanza l'accesso al cibo sufficiente e di qualità a tutti è una preziosa risorsa; in assenza di un sistema di *welfare state* nella maggior parte dei paesi, tuttavia, il ricorso a programmi temporanei di assistenza alimentare o *safety-net* - come quelli introdotti recentemente da Pakistan e Thailandia - può aiutare nel breve periodo, in funzione emergenziale.

Ciò che però ha particolare pertinenza nel quadro del rafforzamento del partenariato e del dialogo politico tra Asia ed Europa e da cui tutti hanno da imparare, è proprio la rilevanza strategica dei sistemi di *welfare state*, sotto attacco oggi in Europa e mai consolidatisi in Asia.

Che si viva in contesti di economie ad alto reddito (come nell'UE) o in paesi emergenti con tassi di crescita economica molto elevati (in Asia), il completamento della cittadinanza passa per un riconoscimento pieno, esteso a tutti, del diritto alla libertà dalla fame. La legittimazione di un sistema socio-economico complesso deve partire ovunque da questa semplice affermazione.

Nel rispetto della specificità dei diversi sentieri e modelli di sviluppo, occorre garantire a tutti, e quindi soprattutto a chi vive ai margini del benessere o addirittura sotto la soglia della povertà, le cosiddette risorse di potere (economico, politico, sociale e culturale). Questo obiettivo non dovrebbe essere sacrificato in nome di nessun altro traguardo, a cominciare da quello della crescita economica.

Il mercato, come dimostrano paesi che registrano tassi di crescita molto elevati e sono stabilmente inclusi nel novero dei paesi a medio reddito, non è in grado di provvedere da sé.

Pur con differenze anche notevoli possibili sul fronte della gamma e generosità delle prestazioni, delle modalità di finanziamento, dei criteri di accesso, la scelta di campo a favore di un *welfare state* in grado di eliminare l'insicurezza alimentare significa fare un vero e proprio salto qualitativo in termini di modello di sviluppo. Non è illudendosi che l'aumento della produttività agricola sia la panacea per risolvere il problema della sottanutrizione che si risolveranno i problemi che affliggono milioni di persone in Asia. Né si tratta di confinare il modello di *welfare state* a una componente residuale e unicamente di ambito sociale. Piuttosto, e in questo l'esperienza europea è di grande valore per le sfide odierne che fronteggiano tanto l'Europa quanto l'Asia, si tratta - come scriveva Jacques Delors - "di rinnovare i valori di solidarietà che hanno ispirato il modello europeo"³.

Questo significa che occorre intervenire sulla struttura dei prezzi relativi, ma anche sui principali modi e metodi di produzione, distribuzione, consumo e spreco. Intervenire sul modo di produzione significa toccare il cuore del problema, riconoscere i fallimenti del mercato (oltre che quelli dello Stato), creando occupazione piena, produttiva e a condizioni dignitose, che è la chiave di volta per la costruzione di una società migliore, in grado di sradicare le determinanti della sottanutrizione cronica. Non è sufficiente parlare di integrazione nella catena del valore agro-alimentare globale per trovare risposte adeguate. Allo stesso tempo, l'impegno retorico a sostegno dell'agricoltura sostenibile, degli agricoltori di piccola scala, della qualità alimentare e di un'attenzione costante alle fasce vulnerabili della popolazione più esposte ai rischi di sottanutrizione, deve trovare attuazione concreta nelle misure di *policy*. Occorre proteggere dalle difficoltà e dall'esposizione ai rischi le persone più vulnerabili, che non troveranno una soluzione semplicemente nella loro "occupabilità" nel mercato del lavoro.

La forza trainante della crescita economica e i benefici del libero mercato non sono sufficienti. Lo dimostra il caso dell'Indonesia, che negli ultimi anni ha registrato un'impetuosa crescita economica (è un paese a medio reddito, con tassi di crescita economica annui superiori al 6%), accompagnata anche da risultati molto positivi sul fronte della povertà di reddito: la proporzione di quanti vivono al di sotto della soglia nazionale di povertà è diminuita dal 23,4% (1999) all'11,4% (2013) e l'obiettivo di dimezzare la proporzione di quanti vivono con meno di 1,25 dollari al giorno è stato già raggiunto. Anche l'obiettivo relativo alla sufficienza alimentare è stato raggiunto e la proporzione della popolazione che soffre la fame è sceso dal 19,7% (1990) all'8,7% (2012-2014). Inoltre, l'Indonesia ha messo in campo politiche non ortodosse rispetto alle indicazioni del consenso di Washington, come per esempio sussidi a semi e fertilizzanti e l'adozione dell'obiettivo dell'autosufficienza per la produzione di riso, che si sono dimostrate utili, anche se costose. Tuttavia, come riporta il rapporto 2014 della FAO sulla sicurezza alimentare, a fronte di un aumento della disponibilità di apporto alimentare energetico medio, la capacità di garantire l'accesso ad appropriate quantità e qualità di cibo è ancora modesta, se si guarda a un dato come la presenza di moltissimi bambini con meno di cinque anni d'età di bassa statura (*stunting*), circa il 37,2% della popolazione nel 2013. Se perciò un paese come l'Indonesia che ha fatto più di altri continua ad avere oggi oltre 20 milioni di persone colpite da sottanutrizione cronica, ciò significa che si tratta di una sfida molto difficile.

³ J. Delors (1997), "Per un nuovo modello di sviluppo", in J. Delors, G. Ruffolo, *Sinistra di fine secolo*, Reser, Milano.

Non c'è una sola misura per risolvere i problemi; più in generale, occorre favorire un riorientamento culturale e formativo di tutti, a cominciare dalle classi medie a basso reddito emergenti nei paesi asiatici, anzitutto perché la nutrizione riveste un ruolo fondamentale nel determinare la sicurezza alimentare: una dieta molto varia e ricca di proteine di alta qualità, con un alto livello di micronutrienti (cioè le vitamine, i minerali e gli oligoelementi che migliorano il valore nutritivo degli alimenti e incidono profondamente sullo sviluppo e sulla salute), acqua in quantità sufficiente e di buona qualità e fibre alimentari sono essenziali. L'istruzione non è solo cruciale per aumentare le *chances* di entrare nel mercato del lavoro, ma anche per fornire gli strumenti cognitivi per sviluppare le capacità non esclusivamente professionali, così da allargare i propri orizzonti e migliorarsi.

Sulla base di queste considerazioni, di una visione di fondo delle sfide e delle responsabilità e scelte prioritarie di *policy*, occorre poi declinare nelle specificità dei contesti le azioni concrete.

In Asia, infatti, pur considerando solo i 13 PVS in oggetto, il quadro è molto eterogeneo: non solo esistono i due principali paesi produttori e consumatori di cibo al mondo (Cina e India), ma le condizioni ambientali e climatiche sono molto diverse. Vi coesistono paesi che sono tradizionalmente esportatori di derrate agricole nei mercati globali (Cina, Thailandia e Vietnam) e paesi che, all'opposto, sono importatori netti, addirittura tra i principali importatori mondiali di riso (Filippine).

Al netto di pur grandi differenze, sfide comuni come le calamità naturali devono essere oggetto di particolare attenzione, naturalmente da parte innanzitutto degli stessi paesi, ma più in generale della comunità internazionale. Le alluvioni in India e i tifoni nelle Filippine hanno recentemente dimostrato gli effetti disastrosi che generano.

Ci sono, parimenti, importanti segnali in termini di cambiamenti di *policy* nei paesi della regione i cui effetti investono anche gli altri paesi, soprattutto quando si tratta di Stati come la Cina. La tradizionale politica cinese orientata ad assicurare l'autosufficienza alimentare - soprattutto nel grano - sta gradualmente cedendo il passo a politiche controllate di liberalizzazione, mentre un effetto dello sviluppo economico è il cambiamento di abitudini alimentari che interessa la Cina, determinando un aumento della domanda mondiale (e dei prezzi) di riso, carne e latticini. Parallelamente, il Vietnam ha aumentato la produzione e le esportazioni di riso, come pure la Thailandia ha accumulato enormi scorte di riso invenduto sul mercato interno a seguito dei sussidi concessi ai coltivatori locali, così da spingere verso il basso i prezzi mondiali del riso, in controtendenza rispetto alla spinta determinata dalla Cina.

Il calo dei prezzi del riso ha effetti positivi sulla popolazione urbana più povera in Asia, ma ha effetti negativi che colpiscono l'industria e gli agricoltori di piccola scala, come in Cambogia, dove il riso *jasmine* ha subito un netto calo del prezzo, seguendo a ruota il calo dei prezzi in Thailandia, generato dalla vendita massiccia del riso sussidiato e accumulato.

In India, al contrario, si è assistito ad un aumento del prezzo del riso sul mercato locale, a seguito dell'introduzione della legge (il *National Food Security Act* del 2013) che sussidia l'accesso ai riso, grano e miglio, contribuendo ad una spirale inflazionistica.

In altri termini, si assiste ad una serie di cambiamenti di *policy* a livello nazionale che hanno effetti anche nel quadro regionale.

In paesi dove il problema dell'insicurezza alimentare è più grave - come Bangladesh, Cambogia e Myanmar -, l'esposizione al rischio di subire effetti negativi a seguito di cambiamenti di *policy* nei paesi vicini è un fattore di particolare vulnerabilità.

Misure di intervento puntuali, come la facilitazione dell'accesso ai servizi finanziari per gli agricoltori in Bangladesh e Vietnam - dove si riscontrano grandi difficoltà di accesso alla finanza - sono certamente importanti. Tuttavia, occorre combinare interventi mirati, strategie nazionali e forme di cooperazione sovranazionale.

Il processo di progressiva integrazione economico-commerciale a livello regionale è allora importante, come strategico è il rafforzamento dei legami e accordi di libero scambio a livello regionale tra Unione Europea e regioni asiatiche, ma anche a livello bilaterale. Tuttavia, occorre ponderare e orientare correttamente gli accordi in direzione di una maggiore protezione della popolazione più vulnerabile dai rischi di insicurezza alimentare e sottanutrizione, predisponendo correttivi specifici che guardino all'obiettivo prioritario della sicurezza alimentare e della lotta alla sottanutrizione e, in generale, della malnutrizione.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 90 Il futuro della NATO e l'Italia (IAI – marzo 2014)
- n. 91 Terrorismo, conflitti etnici, instabilità: le sfide del Corno d'Africa (CeSI – marzo 2014)
- n. 92 La politica estera europea a quattro anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed il SEAE: bilanci e prospettive (IAI – marzo 2014)
- n. 93 Le agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite (CeSPI – marzo 2014)
- n. 94 Nawaz Sharif e le molteplici crisi del Pakistan (CeSI – marzo 2014)
- n. 95 Quali scenari per la crisi in Ucraina? (ISPI – maggio 2014)
- n. 96 L'Africa centrale (CeSPI – giugno 2014)
- n. 97 L'Africa e le trasformazioni in corso. Tra persistenza dei problemi strutturali e nuove opportunità (CESPI - giugno 2014)
- n. 98 L'Africa occidentale (CESPI - luglio 2014)
- n. 99 Agenda di sviluppo post 2015 e accordo sui cambiamenti climatici (CESPI - settembre 2014)
- n. 100 Tra Europa e Asia: strutture di governance economica e finanziaria (ISPI – settembre 2014)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>