



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex
D.M. 270/2004*)
in Relazioni Internazionali Comparate

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Il dominio dell'agricoltura statunitense post 1945

Cause, conseguenze e considerazioni

Relatore

Ch. Prof. Stefano Soriani

Correlatore

Ch. Prof. Antonio Trampus

Laureando

Alessandro Tommasi

Matricola 987224

Anno Accademico

2014 / 2015

Indice

Abstract	p.4
Introduzione	p.10
Capitolo 1: La trasformazione dell'agricoltura statunitense	
• La Seconda Guerra Mondiale e la nascita di un nuovo sistema agricolo	p.23
• Produttività come un nuovo credo: la meccanizzazione	p.25
• Produttività come un nuovo credo: i fertilizzanti chimici	p.29
• Produttività come un nuovo credo: i pesticidi industriali	p.33
• Produttività come un nuovo credo: l'innovazione genetica	p.37
• La gestione politica dei surplus: da Roosevelt ad Eisenhower	p.45
• La gestione politica dei surplus: da J.F.K. a Ronald Reagan	p.55
Capitolo 2: Il passaggio dal GATT al WTO: implicazioni e conseguenze per l'agricoltura	
• Cenni introduttivi al WTO	p.66
• L'Accordo WTO sull'Agricoltura	p.70
• La riduzione del sostegno agli agricoltori	p.73
• La riduzione delle barriere per l'accesso al mercato	p.76
• Le esportazioni sussidiate	p.77
• Obiettivi raggiunti?	p.78
• Il recepimento dell'Accordo da parte degli Stati Uniti	p.81
Capitolo 3: Il legame tra il boom della produzione agricola e gli aiuti alimentari	
• All'origine degli aiuti	p.86
• Dumping o aiuto alimentare? Caso Public Law 480	p.89
• Altri programmi di aiuto alimentare	p.96
• Il donatore al centro delle politiche d'aiuto alimentare	p.100
• Il caso esemplificativo della Federazione Russa	p.108
• L'Europa e il suo approccio agli aiuti alimentari	p.112

• Il caso esemplificativo della Danimarca	p.116
• Il Regolamento UE 1292/96	p.118
• Conseguenze degli aiuti alimentari	p.120
• Il caso esemplificativo del Malawi	p.124
Conclusioni	p.134
Bibliografia	p.142
Sitografia	p.147

Abstract

This paper proposes a brief investigation on the agricultural boom that started worldwide in the 40's with special regard to the United States of America. It is divided into three connected sections.

The first one analyzes the main reasons that explain the extraordinary boost faced by the American agricultural industry. Among the others, we can pinpoint two main factors: on one hand the technological and scientific progress that overwhelmed the American farmers, on the other hand the political apparatus developed from the Second postwar period. Talking about the technological and scientific progress, four main innovations will be largely analyzed:

- the mechanization of the agricultural process, leaded by the invention of the tractor in the 30's;
- the diffusion of chemical fertilizers due to an important discovery during the first decade of the Twentieth Century and that reappeared just after the Second World War;
- the diffusion of industrial pesticides, DDT above all, and their controversial usage;
- the advance of genetic research that allowed farmers to cultivate better seeds in order to produce more resistant and productive plants;

All these improvements had surely been crucial for the development of a new agricultural productive context. Thanks to it, American farmers

could enjoy better working conditions and larger harvests but the more the food production, the lower the price. Infact, this general improvement of agricultural production brought a very important issue that every American administration had to deal with from the 50's until nowadays: food surplus management. We can surely affirm that every U.S. administration, from Dwight Eisenhower to Barack Obama inevitably faced it. It is also true, though, that the priority each President reserved to this matter changed according to the different historical phases which saw different stages in harvests, political situations and so on. In a few periods the exportations were higher and so were the prices, but in most cases the U.S. and the world grain market couldn't manage to absorb the huge amount of products and granaries had to find a suitable way to store and manage it.

The second section deals with the transition from GATT (General Agreement of Tariffs and Trades) to WTO (World Trade Organization), that represented a fundamental change in terms of world trade regulations. It started in 1986 in Punta del Este, during Reagan administration, and lasted until 1994 under the name of Uruguay Round multilateral trade negotiation. Initially it only involved 123 countries all over the world, but many others took part in the program the years that followed. The second section also intends to describe how the WTO changed the international agriculture trading building a complex system of rules, that especially regarded U.S. agriculture. Before the WTO was established, this specific matter was not regulated

by a system of international laws, allowing every nation, even if already member of the GATT, to use any kind of protectionist barrier.

The creation and consequent introduction of the Agreement on Agriculture had been the harder obstacle to overcome, due to the crucial position held by the agriculture industry in most countries until the economic boom in the 50's and 60's that involved the U.S.A., Western Europe and, two decades later, some Asian countries such as South Korea and Hong Kong. In the 90's, however, not every country in the world had reached a good degree of industrialization yet. Therefore, many countries in Asia, Africa and, South America survived almost only on their agricultural system, in terms of both exportations and subsistence. To regulate this particular topic would have meant influencing the lives of billions of people and, from a capitalistic point of view, to involve billions of dollars. Because of these reasons, the Agreement on Agriculture was deeply discussed, by a large number of countries such as the U.S.A., the European Union, Japan and the Cairns Group: a coalition composed of 20 countries that sought to liberalize global trade in agriculture. The peculiarity of this group is its heterogeneous composition: industrialized countries like Australia and Canada side by side with less developed ones: Paraguay and Guatemala. During the first phase of the negotiations, the Cairns Group seemed to play a very important role in deciding the majority of the key points of the Agreement. However, when the pressure for a conclusion increased, the U.S.A. and the European Union took the final decisions during the

famous Blair House Accord such as the introduction of the “Blue Box”, which clearly represented the nature of the entire agreement: this “box” contains all the protectionist policies adopted by the USDA during the last decades in order to maintain in the production high and the farmers subsidized. This U.S. decision may be considered unusual, as many farm bills in the past decades tried to keep the agricultural production low. The reason why the U.S. wanted to protect its production and consequently the large grain surplus was strictly connected to the optimistic economic forecasts given after the introduction of WTO, especially in terms of an increase in exportations. This path brings us to the last part of the second section of my thesis. After a brief description of the Agreement, I state a report on the consequences of the establishment of the WTO. In order to adopt its regulations in 1996, Clinton administration endorsed a new Farm Bill: the Federal Agriculture Improvement and Reform Act. The quintessence of this new law was the removal of the link between income support payments and farm prices. This transformation was necessary in order to avoid a commitment imposed by the WTO: the ban of any aid program tied to the present production. Decoupling income support payments and prices allowed the U.S. government to keep its agriculture subsidized system almost untouched. However, it’s not easy to state whether the U.S. took a real advantage from it, because exportations did not reach the high levels forecasted by the WTO supporters and some external factors such as a sharp decrease of grain

price in late 90's forced the U.S. government to launch emergency subsidizes, in order to foster its farmers' income.

In the end, the third section is an appendix that intends to analyze an interesting theme, strictly connected with the history of U.S. agriculture: the politics applied to administrate food abundance during the 50's and 60's through food aids. This dissertation wants to provide a concise overview on the food situation, underlining some incongruities without being partial or demonizing any subject. U.S. approach had always been clear: using food aid in order to help population suffering food deficiency and sell out food surplus. This kind of approach brought some doubts, especially after an accurate analysis of the Public Law 480. This law, also called Food for Peace Act, is now as it was then the basis of several food aid programs and it describes three kinds (Titles) of them. Those included in Title 1 are the most ambiguous because they intend to sell underpriced food. Such a way to intervene in a food crisis could be useful in the short term but, if this underpriced food trading persists, the shadow of dumping appears and therefore the consequences it brings. Anyway, this is not the only way food aid had been used for non humanitarian purposes as it could be easily seen in the huge amount of underpriced wheat sold, passed through 416/B food aid program, to the Russian Federation in 1999. This last chapter also provides a comparison between the U.S. food aid approach and the European one. Through this comparison, it is possible to underline some important differences: European countries never put into practice

the underpriced selling of food and food aid policies are inhomogeneous even though European Union tried to fix the dissimilarity with through the E.U. Regulation 1292/96. The third and last section concludes this paper with a report on some of the consequences derived from food aid programs. Through two practical examples, such as South Korea during the 60's and the 70's and the Republic of Malawi in the early 90's, it was possible to show how several food aid programs were very far from the real necessities of the population: this kind of carelessness brought some negative consequences such as a huge migration from the country to big cities and even tremendous famine. This is mostly due to a bad management of the resources and to a sort of cynicism manifested by some of the most important international organizations like IMF and WB.

Introduzione

La tematica centrale del mio elaborato intende trattare il contesto agricolo statunitense sotto diversi punti di vista, di modo da scandagliare sia le cause che l'hanno portato ad essere il più influente a livello planetario sia alcune delle conseguenze che hanno poi effettivamente portato con sé, sia a livello politico sia livello sociale.

La prima parte si focalizzerà sull'evoluzione del mondo rurale statunitense dagli anni Quaranta e sarà ripartito concettualmente in due sezioni. La prima di queste analizzerà, appunto, il concetto di evoluzione dal punto di vista dell'innovazione scientifico-tecnologica. Parliamo di novità che hanno portato tangibili benefici attraverso la loro diretta applicazione alle attività agricole, una su tutte l'impiego dei trattori su larga scala che, in breve tempo, sostituirono gli strumenti a trazione animale. Ma non fu solamente il trattore l'unico mezzo meccanico a cambiare il concetto di agricoltura. Basti pensare, infatti, agli altri macchinari utilizzati nelle fasi d'imbalsaggio del fieno e a quelle destinati alla semina, che furono certamente in grado di ridurre notevolmente le tempistiche dedicate alle rispettive attività, garantendo inoltre una maggiore efficacia ed efficienza. "Tecnologia" è chiaramente un termine molto generale e non si riduce alla sola meccanizzazione dell'attività. Ritroviamo, dunque, come applicazioni tecnologiche nell'agricoltura statunitense post Seconda Guerra Mondiale anche la genetica, la quale ha permesso di apportare alcune modifiche a determinate sementi per garantire, ad esempio, una maggiore

produttività o una più estesa resistenza ad alcuni agenti patogeni. A questo proposito sarà illustrato come esempio chiave l'enorme crescita di importanza ottenuta dal mais a livello globale. Questa coltura, detta scientificamente *Zea Mays*, è stata probabilmente quella che ha beneficiato maggiormente dell'apparato genetico applicato all'agricoltura grazie a fattori di vario tipo. Non solo: grazie ad alcune scoperte di stampo prettamente chimico, il mais è diventato onnipresente in quella che potremmo definire l'odierna cultura alimentare. Il suo utilizzo massiccio attraverso le decine di derivati nei più svariati campi dell'industria alimentare, tra cui potremmo citare l'acido ascorbico, impiegato come conservante per il suo potere antiossidante, e l'High Fructose Corn Syrup, ossia uno sciroppo particolarmente denso e ricco di fruttosio che sta alla base della produzione della stragrande maggioranza delle bibite gassate. Sempre in questo capitolo, sarà illustrata una sintesi dettagliata della storia politica americana dagli anni della Seconda Guerra Mondiale avente come oggetto l'agricoltura, con particolare attenzione alla questione dei sussidi applicati ad essa. Potremmo affermare che queste forme di sostegno nei confronti dei soggetti coinvolti nelle più svariate attività agricole sono state tendenzialmente uno dei temi più discussi e allo stesso tempo controversi.

L'atteggiamento statunitense nei riguardi dell'agricoltura che si poté denotare durante il cosiddetto New Deal è stato nettamente differente da quello che ha caratterizzato i decenni precedenti del Novecento. Fino

a quel periodo storico, infatti, il mondo rurale era ben insito nella concezione di economia di mercato che tutti noi conosciamo, ove il produttore di un determinato bene, al calare del prezzo, calerà anche la produzione e, ovviamente, all'aumentare del prezzo si verificherà la situazione opposta. Questo gioco economico d'innalzamento ed abbassamento prezzi dettato dall'oscillazione della domanda e dell'offerta si pone teoricamente come target la condizione di equilibrio automatico. Erano certamente presenti forme di supporto di vario genere, provenienti dai vari stati o dal governo centrale, anche se questi non portavano in alcun modo ad un controllo diretto o indiretto sulla gestione e sulla promozione delle aziende agricole. L'Agricultural Adjustment Act del 1938 è frutto delle politiche del New Deal, ossia il piano di ristrutturazione economica voluto dall'allora presidente Franklin Delano Roosevelt, e si proponeva di alleviare lo stato di emergenza nel quale gran parte della forza lavoro rurale si trovava. Come potremo vedere dettagliatamente, l'introduzione di un sistema basato sul controllo della produzione e su di un sistema atto al sostenimento dei prezzi rivoluzionò il mondo agricolo statunitense: questa legge ed i suoi principi cardine si posero come base per le leggi di decenni successivi, anche se, praticamente ogni anno, vennero applicati emendamenti in base alle necessità che si palesavano.

La netta maggioranza degli storici sostiene che in quel determinato periodo storico si mise in moto una sorta di motore agricolo particolarmente produttivo, anche troppo. Infatti, si fa spesso

riferimento al termine “Farm Problem”, poiché la produzione agricola venutasi a creare si rivelò imponente a tal punto da sovrastare anche il notevole aumento della domanda causato dall’incremento demografico e solamente l’avvento della Guerra di Corea (1950-1953) riuscì parzialmente ad allineare la domanda di derrate all’offerta. Questa situazione di continuo surplus venne a durare fino all’inizio degli anni Settanta quando, a causa di alcuni fattori esterni come la domanda crescente di granaglie da parte dell’Unione Sovietica e di altri paesi del Blocco, occorse un consistente flusso in uscita. Questa nuova situazione portò certamente importanti benefici a gran parte del mondo agricolo statunitense, il quale, abbagliato dalla visione di una nuova età dell’oro per l’agricoltura, riprese ad investire considerevolmente. Tuttavia, questa fase dell’economia portò ad un’impennata dei prezzi delle materie prime e, di conseguenza, anche dei prodotti alimentari finiti, causando non poco disagio tra la popolazione americana. La situazione sopra citata rimase tale fino agli anni Ottanta, quando si riscontrò, a causa di diversi fattori, una crisi agricola considerevole, la quale venne affrontata in molteplici modi da parte dell’allora prima carica statunitense Ronald Reagan, ad esempio l’aumento costante dei sussidi all’export. L’obiettivo era sempre quello dello smaltimento del surplus nonostante il violento calo dell’export statunitense di derrate alimentare verificatosi in quel periodo. Il Farm Bill del 1985 si proponeva innanzitutto di proseguire con lo smaltimento delle scorte alimentari possedute dal CCC¹ già attivato da un’altra manovra del

¹ Commodity Credit Corporation, un ente governativo statunitense creato nel 1933 allo

Congresso entrata in vigore due anni prima, la PIK Emergency Program². Nell'arco di cinque anni tali scorte furono in sostanza azzerate³, dunque la situazione fu parzialmente alleviata, anche se in quegli anni si sta discutendo animatamente riguardo all'implementazione di un'organizzazione mondiale in grado di espandere a livello mondiale una tipologia di commercio libera da ogni tipo di barriera, tariffaria o meno. L'Organizzazione Mondiale del Commercio (l'acronimo utilizzato a livello delle istituzioni internazionali è WTO, World Trade Organization) avrebbe certamente posto nuove questioni riguardo alla politica agricola statunitense, poiché i sussidi e le manovre atte al sostegno del prezzo sono univocamente riconosciuti come barriere protezionistiche e, di conseguenza, in contrasto con i principi fondanti della neonata organizzazione.

Il secondo capitolo di questo elaborato tratta, per l'appunto, dei cambiamenti che ha comportato il passaggio dal GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), che, di fatto, è un accordo internazionale, al WTO, ossia un'organizzazione vera e propria. Al principio sarà illustrata quest'ultima organizzazione da un punto di vista prettamente formale, attraverso una sintetica descrizione della sua nascita attraverso i negoziati dell'Uruguay Round, dei suoi principi

scopo di fungere da supporto per la forza lavoro agricola. Può legittimamente comprare, vendere, effettuare pagamenti ed altre azioni come lo stabilizzazione dei prezzi o l'incentivare un aumento della produzione.

² Programma governativo d'emergenza del Congresso che si proponeva di fornire all'agricoltore un attestato di proprietà di un determinata quantità di derrate in cambio di una proporzionata riduzione annuale di terreno messo a coltivazione.

³ PAUL K. CONKIN, *A Revolution Down The Farm – The Transformation of the American Agriculture since 1929*, 2008, p. 136.

fondanti e della sua struttura interna. Attraverso queste informazioni diverrà possibile analizzare l'Accordo sull'Agricoltura, uno dei punti più discussi di tutto quanto il suddetto negoziato nonché di fondamentale importanza al fine di comprendere il ruolo degli Stati Uniti in tale processo. Questo importante accordo sarà il nucleo del capitolo e sarà analizzato di modo da comprenderne i punti chiave e gli obiettivi annessi ad esso. Dopo un breve resoconto riguardante i soggetti coinvolti e le fasi di negoziazione, si passerà ad una descrizione più diffusa delle tre categorie di provvedimenti intrapresi dall'Accordo: la riduzione del sostegno agli agricoltori di sussidi come quelli all'esportazione o alla produzione attraverso l'inserimento delle varie politiche agricole in determinate "scatole", a seconda del loro potere discorsivo a livello commerciale; la riduzione delle barriere per l'accesso al mercato attraverso diversi meccanismi come, ad esempio, la "tariffication", ossia una sorta di trasformazione delle barriere protezionistiche presenti in tariffe doganali decrescenti al fine, appunto di favorire i flussi commerciali ed imprenditoriali; la limitazione dell'impiego delle esportazioni sussidiate in termini di percentuali, impiegando modalità comunque gradualistiche al fine di evitare shock commerciali per quei paesi che hanno basato grande parte delle loro entrate commerciali su questa tipologia di esportazioni. Dopo questa essenziale descrizione dell'Accordo sull'Agricoltura e delle sue norme, ho ritenuto opportuno valutare quanto questo imponente insieme di provvedimenti abbiano portato ad effettivi risultati in termini di maggiore apertura al mercato e quanto abbiano seguito le linee guida e i

principi proclamati dal WTO stesso, l'organizzazione di riferimento. Come ci sarà modo di vedere leggendo questo capitolo, gli Stati Uniti avranno un ruolo tutt'altro che marginale all'interno del WTO e, più specificatamente, nella stesura dell'Accordo sull'Agricoltura. Ricollegandosi con il primo capitolo, è lecito supporre che il governo statunitense, alla perenne ricerca di una soluzione per la questione dei surplus agricoli, abbia intravisto attraverso l'implementazione del WTO la possibilità di trovare nuovi approdi per le proprie produzioni o, quantomeno, una maggior efficienza e convenienza economica per le rotte commerciali agricole già esistenti. L'ultimo paragrafo riguarderà quindi il recepimento da parte del Congresso degli Stati Uniti d'America con un'apposita riforma dell'agricoltura, la Farm Bill del 1996. Quest'ultima ha apportato modifiche sostanziali all'impianto statale agricolo per adeguarsi alle richieste dell'Accordo sull'Agricoltura, riducendo parzialmente il sostegno di natura economica agli agricoltori, anche se le politiche di sussidi alla produzione sviluppati nel corso dei decenni precedenti al 1996 non saranno smantellate, ma rimodellate di modo da rientrare nella "scatola blu", ossia quella che raccoglie le politiche esenti dalle riduzioni, previste invece per quelle raccolte nella "gialla".

Il terzo capitolo è fondamentalmente un'appendice di quello che probabilmente è stato il fulcro del primo, ossia la questione dello smaltimento del surplus agricolo made in USA. Nella composizione dell'elaborato ho ritenuto che gli aiuti alimentari siano stati, di fatto, un

fattore di una certa utilità all'interno del panorama agricolo statunitense, ma quello che ho voluto mostrare nell'analisi della storia di tali politiche è una sorta di ambiguità che, a mio parere, ha portato ad un certo tipo di conseguenze quantomeno evitabili. Nell'immaginario comune, infatti, si guarda agli aiuti alimentari come ad una beneficenza cristallina e, per logica conseguenza, esente da critiche. Questo terzo ed ultimo capitolo mira ad illustrare una realtà nettamente diversa e complessa, sebbene l'analisi effettuata non punti a sminuire la situazione d'emergenza alimentare presente in molte aree del mondo. Dopo una breve introduzione sulla situazione dalla quale si idearono le politiche aiuto alimentare negli Stati Uniti, sarà presa in analisi la legge che più di tutte le altre è diventata riferimento in quest'ambito, ossia la Public Law 480 (P.L. 480). Quest'ultima ha seguito una lunga serie di modifiche ed evoluzioni, seguendo fedelmente l'operato dei vari presidenti che si sono succeduti nei suoi oltre sessant'anni di storia. Come già specificato, questa legge non è comunque rimasta la sola ad occuparsi della questione degli aiuti alimentari. Dopo un'approfondita descrizione della P.L. 480, rinominata da John Fitzgerald Kennedy Food For Peace nel 1966 ed emendata su alcuni punti, ho descritto le altre realtà più importanti concernenti gli aiuti umanitari a scopo alimentare come ad esempio il Food For Progress Program del 1985 ed il Bill Emerson Humanitarian Trust del 1980. Ritengo opportuno specificare che queste e le altre entità descritte nel capitolo non sono unità isolate fini a se stesse: non è difficile, infatti, riscontrare una certa interdipendenza tra loro stesse e la Food For Peace.

Il cuore del capitolo, tuttavia, sarà dedicato ad una riflessione dettagliata sulla natura di una parte di questi aiuti alimentari. Sembra, infatti, che la storia del secondo Dopoguerra ci mostri alcune volte un utilizzo di aiuti alimentari mirato a logiche più politiche che di necessità. I casi del Malawi e della Federazione Russa servono, in tal senso, a tracciare più pragmaticamente la questione. Questi due paesi che, secondo diversi parametri, potremmo definire quasi agli antipodi, hanno avuto un approccio concretamente differente per quanto riguarda all'appoggio statunitense attraverso gli aiuti alimentari. Non ritengo necessario evidenziare la differenza di peso politico tra le due nazioni nell'ambiente geopolitico mondiale, ma nemmeno la loro differenza di stampo prettamente economico-sociale. Perciò è stato doveroso spiegare le ragioni della disparità di trattamento, analizzando alcune sfaccettature e peculiarità dei casi al fine di ottenere una spiegazione logica e razionale.

Le politiche di soccorso alimentare messe in atto dai paesi europei generalmente non si sono discostate molto dal modello statunitense. Ho utilizzato l'avverbio generalmente poiché il contesto europeo non risulta omogeneo. Riscontriamo, infatti, due pattern paralleli e piuttosto differente: il primo è composto di tutte quelle iniziative prese da ogni singolo stato senza alcuna coordinazione effettiva tra loro mentre il secondo riguarda una cooperazione vera e propria all'interno di una macro organizzazione qual era la CEE e, in seguito, l'Unione Europea.

Per quanto riguarda il primo pattern, ogni nazione ha gestito storicamente in maniera autonoma le proprie decisioni in materia di aiuti alimentari, stipulando accordi direttamente con le nazioni che s'intendeva aiutare, molto spesso ex colonie con le quali esistono rapporti economico-politici ancora attivi. La Francia ne rappresenta un esempio evidente. La Danimarca, tuttavia, si è distinta a causa di prese di posizione nette e indicative del proprio governo nei confronti della lobby dell'agricoltura e dell'industria alimentare interna. A cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, ci furono importanti dibattiti che coinvolsero non solo i politici ma i più importanti esperti del settore. Uno di questi, Per Pinstруп Andersen, formulò una proposta di cambiamento piuttosto radicale per quanto concerne la sostanza degli aiuti alimentari. Si trattava, infatti, del passaggio da prodotti molto lavorati, come la carne in scatola, a prodotti sotto forma di materia prima o quasi, come il frumento e alcune tipologie di oli vegetali. A parità di tonnellate inviate, dunque, l'apporto calorico e, più in generale, nutrizionale, sarebbe stato maggiore, dando la possibilità di soddisfare la necessità di un numero maggiore di persone. Nel 1992, tali modifiche furono apportate dal governo danese dopo varie votazioni, a discapito delle lobby citate poc'anzi, mostrando una leadership relativamente più attenta alle esigenze di chi necessita questa forma di aiuti.

Dal punto di vista dell'Unione Europea, la pubblicazione del Regolamento UE 1292/96 doveva rappresentare una sorta di "evoluzione" nel panorama europeo degli aiuti alimentari ma, mai come

in questo caso, il termine virgolettato assume un significato ambiguo. In sostanza, si trattava del passaggio da donazioni in-kind, composte di derrate alimentari di vario tipo, a donazioni finanziarie, attraverso il FOREX, ossia il mercato dove avviene lo scambio di valute a livello globale. In linea puramente teorica questa svolta avrebbe dovuto portare ad un avvicinamento alle necessità dei paesi in difficoltà nel recuperare alimenti grazie ad una più efficiente catena di distribuzione delle merci e ad una maggiore attenzione alle esigenze e ai gusti di chi doveva effettivamente riceverle. Come vedremo in seguito, tuttavia, si sono verificate problematiche non di poco conto di natura finanziaria e di effettiva cooperazione che hanno portato sì ad un'evoluzione, ma in un senso probabilmente inaspettato.

Il capitolo finale si concluderà con una disamina di alcune delle conseguenze che le politiche di aiuto alimentare hanno portato con sé dopo la loro effettiva applicazione. Sarà introdotto a tal proposito il concetto di dumping, termine economico che rappresenta una pratica alquanto cinica: stiamo parlando della vendita sottocosto di determinate merci al fine di ottenere un'espansione del proprio mercato estero. Questa strategia economica è stata condannata sia dalle principali organizzazioni internazionali di stampo economico ed è stata proibita esplicitamente dal WTO. E' possibile, infatti, leggere tra le pagine del sito web della stessa Organizzazione Mondiale del Commercio che essa "[...] non regola le azioni intraprese dalle aziende coinvolte nell'utilizzo del dumping. La sua concentrazione si pone sulla modalità nella quale i

governi possono o meno reagire al dumping – essa disciplina le azioni antidumping, ed il suo insieme viene spesso chiamato Accordo Antidumping.”⁴. La questione, dunque, è affrontata non a monte ma a valle: nell’eventualità che una nazione ritenesse che un’altra, tramite le sue corporation, abbia impiegato tale pratica, avrà il potere di far partire tramite il WTO un’investigazione che proverà o no tale ipotesi. Questo processo, a causa della reperibilità difficoltosa delle prove e dei dati necessari, durerà a lungo, causando nel frattempo ulteriori eventuali danni all’economia intaccata da questa pratica. Il tema della sussistenza, in questo senso, si pone al centro della questione, poiché una strategia come quella appena descritta attecchisce meglio in una nazione dove non sono presenti barriere protezionistiche. L’assenza di queste denota certamente una scelta arbitraria da parte dei governi, ma spesso, come specificato nel caso preso ad esempio, il Malawi, questi si ritrovano a carico numerose difficoltà dovute alle conseguenze che il periodo postcoloniale ha portato. Parliamo di situazioni caratterizzate da una struttura economica instabile ed un approvvigionamento alimentare basato su di una grande maggioranza di piccoli coltivatori, non certo in grado di produrre ogni anno enormi surplus da riporre nelle riserve e vulnerabili all’oscillazione della qualità e quantità dei raccolti, considerando soprattutto le numerose variabili solitamente non gestibili. Il caso preso ad esempio della piccola nazione africana presa in considerazione intende dimostrare due fatti tendenzialmente ricorrenti

⁴ Liberamente tradotta da: https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm.

nelle procedure di aiuto alimentare in paesi che potremmo considerare di importanza geopolitica relativamente bassa: una conduzione delle operazioni superficiale ed ambigua da parte del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, nonché un contesto governativo dirigenziale estremamente inadatto e troppo corruttibile. Questa combinazione di fattori, nella fattispecie del Malawi, ha portato alla propagazione di una carestia acuta che ha causato migliaia di morti, oltre che alla diffusione di uno stato di incertezza alimentare di complessa gestione.

Capitolo 1: La trasformazione dell'agricoltura statunitense

La Seconda Guerra Mondiale e nascita di un nuovo sistema agricolo

L'ingresso degli Stati Uniti nella Seconda Guerra Mondiale, datato 7 dicembre 1941, ha rappresentato simbolicamente per gran parte degli studiosi della storia rurale americana il punto di svolta verso quello che riconosciamo oggi come modello di agricoltura standard. Andando più a fondo nella questione, possiamo denotare che tale scelta politica del Congresso statunitense, dichiarata poco dopo l'attacco alla celebre base navale da parte della flotta aerea giapponese, mise informalmente fine ad uno dei periodi più bui della loro intera storia. La cosiddetta Great Depression, cominciata nel 1929, ha comportato una crisi economica e sociale di livello globale, includendo per certo anche il mondo agricolo. Nella fattispecie statunitense, i primi anni Trenta garantirono ben poche rendite ai coltivatori, considerando l'abbassamento dei prezzi delle materie prime, l'aumento imponente della disoccupazione e la conseguente perdita di potere d'acquisto da parte della maggioranza della popolazione. Oltre a questi fattori di per se negativi, vanno certamente aggiunti diversi periodi di siccità che condizionarono l'andamento delle colture statunitensi per tutta la decade. La scarsità di acque utilizzabili partì in prossimità della costa est negli anni '30 e '31, per poi "propagarsi" negli anni successivi, e per tutto il decennio, negli stati centrali ed occidentali. L'annata più drammatica si riscontrò nel 1934, ove circa l'80% del territorio statunitense si ritrovò in condizione

di siccità estrema, acuendo così una situazione già particolarmente provante per gli agricoltori. Coincidenza volle che queste ricorrenti mancanze d'acqua finissero proprio all'inizio degli anni Quaranta, in prossimità del coinvolgimento statunitense nel secondo conflitto mondiale, dando così il via ad un nuovo periodo che, per gli agricoltori di allora, si presentava certamente più roseo, ma allo stesso tempo ricco di incertezze e questioni da risolvere. Considerando il ricordo ancora particolarmente vivido delle enormi problematiche portate dalla siccità, furono costruiti numerosi, imponenti sistemi d'irrigazione, di modo da garantire il più possibile una maggiore efficienza nella gestione delle acque. Ci rese finalmente conto che le mancanze d'acqua annuali erano un qualcosa di imprevedibile, ma allo stesso tempo, erano un fenomeno ricorrente, tipico soprattutto delle Great Plains, ossia quell'enorme porzione di terreno pianeggiante che va dalle regioni canadesi dell'Alberta e Manitoba fino alle regioni più a nord del Messico, attraversando parzialmente una moltitudine di stati statunitensi come il Colorado, il Kansas, il Nebraska e l'Oklahoma. Tra il 1940 e il 1950 si verificò il più grosso incremento mai avvenuto nella storia americana per quanto riguarda l'estensione della superficie irrigata, passando dai diciotto milioni di acri nel 1940 ai 25,8 nel 1950. Ritengo comunque necessario specificare che, senza un adeguato supporto tecnologico a sostegno, tale sistema di irrigazione non avrebbe potuto approvvigionarsi al meglio, considerando che in una moltitudine di zone delle Great Plains l'acqua poteva essere reperita solamente molti metri sotto terra. Per ricavare quest'ultima, dunque, si rivelò fondamentale il

passaggio dalle piccole pompe manuali, o alimentate dall'energia dei mulini a vento, alle pompe idrauliche alimentate ad idrocarburi, più produttive e rapide ma bisognose di una tipologia di energia non rinnovabile che, tuttavia, in quel periodo stava diventando sempre più utilizzata, non solo per questo particolare tipo di pompe.

Produttività come nuovo credo: la meccanizzazione

Dal punto di vista prettamente produttivo ed economico, l'entrata in guerra statunitense comportò sia una razionalizzazione delle risorse, alimentari e non, sia, al contempo, un incremento considerevole della domanda di derrate alimentari per sfamare le centinaia di migliaia di soldati inviati in Europa e nel Pacifico. Possiamo affermare che già dagli ultimi anni Trenta, grazie anche a particolari sovvenzioni destinate agli agricoltori, l'uso dei trattori stava già prendendo piede, soprattutto all'interno delle fattorie di una certa grandezza e che producevano particolari tipi di raccolti. All'inizio degli anni Quaranta, tuttavia, divenne possibile reperire alcuni modelli di trattori a prezzi più accessibili e più adatti alla varietà di raccolti possibili nel territorio statunitense. In particolare, ritengo doveroso menzionare il modello che diede l'effettivo impulso alla diffusione massima di questa tecnologia: l'Allis Chalmers Model "B".

I primi trattori che presero piede nel mercato statunitense garantivano certamente un aumento della produttività rispetto alla trazione animale normalmente affidata a cavalli e muli, anche se presentavano

certamente alcune problematiche non di poco conto, se consideriamo il contesto storico. Senza andare troppo a fondo nelle specifiche tecniche, risulta chiaro che i trattori degli anni Venti e dei primi anni Trenta erano particolarmente complicati da manovrare, a causa delle loro imponenti dimensioni e del loro peso. Quest'ultime, inoltre, comportavano enormi consumi di carburante ed il prezzo d'acquisto andava ben oltre i 2000 dollari, cifra che allora pesava in maniera significativa sul bilancio dell'agricoltore medio statunitense, considerando il suo reddito annuale netto, alla fine degli anni Trenta, si attestava di poco sopra i 500 dollari. Com'è lecito supporre, gli acquirenti di questo tipo di macchinari erano le grandi aziende con grandi estensioni di terreno e disponibilità economiche abbondanti. La maggioranza degli agricoltori statunitensi degli anni Quaranta, tuttavia, possedevano meno di 100 acri⁵ e, all'interno di questo gruppo, pochissimi possedevano un trattore. L'uscita sul mercato dell'Allis Chalmers Model "B" rivoluzionò il panorama agricolo americano grazie alla sua versatilità ed al suo costo notevolmente ridotto. Il suo design e la sua struttura l'hanno reso particolarmente famoso ed ancora oggi è possibile incontrare trattori che hanno mantenuto a grandi linee il suo stile. Rispetto alla concorrenza dell'epoca, si rivelò più leggero e dalle dimensioni meno accentuate, mantenendo tuttavia una potenza tale da svolgere senza intoppi la maggior parte delle mansioni, grazie anche all'introduzione di pneumatici di gomma, vera e propria innovazione nel

⁵ Circa 40 ettari.

campo della meccanica agricola. Tutte queste caratteristiche, abbinate al prezzo di 500 dollari, ben di sotto i prezzi della concorrenza, resero il Model "B" uno dei trattori più popolari degli Stati Uniti, permettendo così a questo strumento di soppiantare definitivamente quello che era stata fino a pochi anni prima la forza lavoro per eccellenza degli agricoltori non solo americani, ossia il cavallo.

Con l'avvento del secondo conflitto mondiale, però, il governo degli Stati Uniti dovette affrontare una questione molto delicata riguardante questo mezzo, che ormai stava cambiando sempre di più il contesto agricolo interno. L'impegno bellico stava diventando sempre più totalizzante e l'intenzione delle più alte cariche del governo era di convertire gli apparati industriali presenti sul territorio ad una produzione atta a soddisfare le necessità di armamenti e di logistica del momento. Allo stesso tempo, come già accennato, le risorse umane del medesimo esercito richiedevano un afflusso sempre maggiore di derrate alimentari, considerando l'escalation di chiamate al fronte verificatosi dagli ultimi giorni del 1941 in poi, ed il trattore stava garantendo proprio quell'aumento della produttività di cui c'era la necessità. Aerei da combattimento, fucili d'assalto e carri armati potevano essere prodotti, tramite opportuni adattamenti, negli stessi impianti di produzione dei trattori e, inoltre, richiedevano molteplici materiali in comune, soprattutto vari metalli. La John Deere, per esempio, era all'epoca, ed è ancora oggi, uno dei leader mondiali a livello di produzione di macchinari per l'agricoltura e, durante il secondo conflitto

mondiale, produsse gli apparati di trasmissione per i carri armati M3⁶, oltre a vari tipi di munizioni e componenti di aeroplani da guerra. Il War Production Board fu creato al fine di risolvere la problematica insorgente dell'allocazione di risorse e della conversione di produzione di determinate fabbriche. Per quanto riguarda, appunto, il contesto industriale dei trattori, si decise di stabilire un "limitation order"⁷, ossia un vero e proprio ordine impartito ad un'azienda di ridurre di una certa percentuale la produzione di materiale a scopo agricolo e civile. Queste limitazioni costrinsero i soggetti coinvolti a produrre maggiori quantità di pezzi di ricambio e materiale per le manutenzioni. Questo regime di razionalità durò fino al 1945, quando tutti i focolai di combattimenti in Europa e Giappone terminarono, poiché, già negli anni successivi al secondo dopoguerra, si verificò una rapida impennata di produzione di trattori, portando a numeri record mai più raggiunti nel settore. Basti pensare che, nel lasso di tempo che va dal 1940 al 1950, il numero di trattori presenti sul territorio statunitense passasse da 1.600.000 a 3.400.000⁸, mentre la produzione si attestò a livelli record negli anni 1949 e 1951 quando, in entrambi i casi, si sorpassò la cifra record non più oltrepassata di 550.000.

Sebbene il trattore non sia stato l'unico mezzo meccanico a diffondersi in queste decadi che abbiamo menzionato, da molti studiosi dell'ambito

⁶ CHESTER PETERSON; ROD BEEMER, *Inside John Deere: A Factory History (Color Tech)*, 1999, p.18.

⁷ http://www.livinghistoryfarm.org/farminginthe40s/machines_01.html

⁸ DON PAALBERG; PHILIP PAALBERG, *The Agricultural Revolution of the 20th Century*, Ames (Iowa), Iowa State University Press, 2000, p. 24.

è riconosciuto come quello che potremmo considerare “leader”. Le macchine pressafieno, gli apparati atti a raccogliere le varie granaglie e le seminatrici, solo per fare qualche esempio, sono state create ed implementate in funzione di una particolare motrice, ossia proprio il trattore, sostituto meccanico della forza derivante dagli animali e, a tutti gli effetti, anche rimpiazzo della forza lavoro umana.

Produttività come nuovo credo: i fertilizzanti chimici

Dal punto di vista prettamente chimico, l’azoto è uno degli elementi sulla tavola periodica più importante, vista la sua funzione di blocco costituente grazie al quale si assemblano le proteine, gli acidi nucleici e gli amminoacidi. L’atmosfera del nostro pianeta è composta di circa l’80% da questo elemento, ma gli atomi di azoto che la compongono sono tecnicamente inutilizzabili. Perciò, fino agli inizi del 1900, l’azoto utilizzabile si poteva solamente ricavare da un tipo di batterio presente nel sottosuolo che predilige insediarsi sulle radici di alcuni legumi o altri vegetali. Esattamente per questo motivo si è sempre applicata nei secoli scorsi la rotazione delle colture, di modo da permettere al terreno in questione di rigenerarsi e garantire la volta seguente un determinato livello di produttività.

Fritz Haber fu certamente un uomo chiave nella svolta agricola che si ebbe durante il Novecento e permise indirettamente il boom demografico che si ebbe a livello mondiale nello stesso secolo. Ho utilizzato l’avverbio “indirettamente” perché una delle prime effettive applicazioni della sua

fondamentale invenzione ebbe uno scopo tutt'altro che pacifico. A cavallo tra il 1909 e il 1910, questo chimico tedesco si distinse per l'invenzione dell'omonimo processo Haber-Bosch⁹, il procedimento industriale atto alla sintesi dell'ammoniaca, creando così un modo di fissare l'azoto e renderlo, dunque, utilizzabile.

Fervente nazionalista qual era, decise, qualche anno dopo l'inizio dell'industrializzazione della sua invenzione, di appoggiare lo sforzo bellico tedesco durante l'imminente conflitto che si stava propagando, implementando un tipo di armamento che potesse concedere alla sua nazione quel vantaggio strategico tanto ricercato. Fu così che spinse per l'introduzione di armi chimiche, in particolare attraverso l'utilizzo dell'iprite¹⁰, e la sua convinzione della loro efficacia era talmente ferrea che supervisionò il primo attacco che coinvolse l'utilizzo di tale gas, ad Ypres, in Belgio, nel 1915. Come fu dimostrato dai fatti, il grado di efficacia di tali armamenti si rivelò molto basso mentre si comprese da subito l'enorme crudeltà che queste infliggevano non solo alle truppe nemiche, bensì anche a quelle tedesche, spesso a causa di mala gestione delle munizioni. Il riconoscimento del Premio Nobel per la chimica nel 1918 fu particolarmente contestato a causa di queste vicende discordanti. La motivazione per questa premiazione risiede nel fatto che, già da pochi anni dopo la commercializzazione della sua invenzione, gli impieghi della stessa già si estesero al campo

⁹ Carl Bosch fu inserito nella denominazione del processo grazie al suo sforzo per la commercializzazione di tale invenzione.

¹⁰ Più comunemente noto come "Gas Mostarda".

dell'agricoltura, mostrando da subito importanti incrementi di produzione, in particolar modo di derrate alimentari.

Fritz Haber, comunque, non riuscì a vedere con i suoi occhi l'enorme impatto che ebbe la sua scoperta a livello planetario, poiché morì praticamente in povertà in un hotel di Basilea nel 1934. Infatti, le enormi trasformazioni apportate dall'azoto sintetico si poterono toccare con mano specialmente dopo la Seconda Guerra Mondiale, quando gli Stati Uniti si ritrovarono con enormi surplus di nitrato d'ammonio, immagazzinati in impianti come quello di Muscle Shoals, in Alabama. Questo composto chimico è il principale elemento per la produzione di esplosivi ed, allo stesso tempo, è una fonte rilevante di azoto se somministrato alle piante. Una volta rilevata questa caratteristica, gli agronomi del Dipartimento di Stato americano decisero di riciclare tale surplus, rivendendolo ai propri agricoltori a prezzi comunque sotto sussidio.

Dal punto di vista prettamente numerico, i risultati furono eccellenti. Dal 1950 in poi, la quantità di azoto impiegata sulle coltivazioni statunitensi aumentò costantemente, oltre il 4,5% annuo nelle decenni che vanno dal 1940 al 1980¹¹, e, con essa, la resa per acro. Tra la prima e l'ultima decade del Novecento, la resa per acro delle piantagioni di mais aumentò quattro volte, quella del grano di tre e quella delle patate

¹¹ BRUCE L. GARDNER, *American Agriculture in the Twentieth Century – How It Flourished and What It Cost*, Cambridge and London, Harvard University Press, 2002, p. 22.

di sei.¹² L'estrema diffusione dei fertilizzanti sintetici, oltretutto, è stata certamente favorita dal suo costo. Esso, infatti, nonostante la domanda di questo bene vide un netto e costante rialzo per diverse decadi, si trovò a diminuire contemporaneamente con una certa regolarità. Questo è probabilmente dovuto al fatto che, nel corso degli anni, il processo atto a fissare l'azoto venne sempre più perfezionato, di modo da renderlo il più efficiente possibile¹³.

Secondo buona parte degli esperti di agricoltura, la scoperta del processo Haber-Bosch è stata uno dei maggiori input per l'avviamento dell'agricoltura, così com'era concepita allora, verso una progressiva industrializzazione. Si riuscì a rendere l'elemento fertilità non più dipendente da fattori imprevedibili come l'energia del sole e dal lavoro di determinati batteri, bensì dall'energia derivante dai carburanti fossili, considerando la non indifferente quantità di energia utilizzata nel processo. Aldilà delle svariate considerazioni che si possono fare al riguardo della questione ambientale che questo passaggio ha comportato, è difficile non essere concordi sul fatto che in tal modo si sia resa possibile una gestione d'impronta industriale, garantendo costantemente taluni standard di produzione di merci alimentari e non, fintanto che sarà possibile un approvvigionamento di energia abbondante ed a un relativamente basso costo. Vaclav Smil, scienziato

¹² PAARLBERG D.; PAARLBERG P., *The Agricultural Revolution of the 20th Century*, Ames (Iowa), Iowa State University Press, 2000, p. 44.

¹³ Per ulteriori informazioni riguardanti questo procedimento consiglio la lettura del libro di Vaclav Smil dal titolo *Enriching The Earth – Fritz Haber, Carl Bosch and the Transformation of World Food Production*, Cambridge (Massachusetts) and London, The MIT Press, 2001.

ed analista politico ceco-canadese, ritenuto una personalità di rilievo nell'ambito delle politiche mondiali energetiche ed alimentari, a questo proposito afferma che, senza la scoperta di questo processo di sinterizzazione dell'azoto, due quinti della popolazione mondiale non potrebbe esistere¹⁴. Ritengo particolarmente curioso e degno di spunti di discussione il paradosso della scienza che ci viene fatto notare da Michael Pollan, riflettendo sulla storia di Haber e della sua invenzione: le due facce della manipolazione della natura, quando ciò che socialmente è considerato “buono” o “cattivo” viene creato dalla stessa persona e, ancor più sorprendentemente, dalla stessa scoperta. Una nuova fonte di fertilità ed, al medesimo tempo, una terribile arma condannata quasi all'unanimità a livello di diritto internazionale¹⁵.

Produttività come nuovo credo: i pesticidi chimici industriali

Con il termine “pesticidi” s'intendono generalmente tutte quelle sostanze che hanno come precisa funzione quella di uccidere determinate forme di vita. Fungicidi, erbicidi e insetticidi, per esempio, ricadono tutti in questa categoria e, proprio per il fatto si occupano di sterminare una o più tipologie di creature, sono stati per lungo tempo, sino ai giorni nostri, oggetto di molte critiche e proteste. Parliamo di tutti gli effetti di veleni e, com'è logico aspettarsi, hanno causato

¹⁴ VACLAV SMIL, *Enriching The Earth – Fritz Haber, Carl Bosch and the Transformation of World Food Production*, Cambridge (Massachusetts) and London, The MIT Press, p. 15.

¹⁵ MICHAEL POLLAN, *The Omnivore's Dilemma – A Natural History of Four Meals*, New York, The Penguin Press, 2006, p. 44.

importanti preoccupazioni, specialmente per gli eventuali danni agli esseri umani.

Tuttavia, l'analisi proposta da questo paragrafo verterà sull'importanza che i pesticidi hanno avuto dal punto di vista produttivo. In alcune località e per alcune colture, le infestazioni di insetti hanno rappresentato una piaga spesso più pericolosa rispetto alla perdita di fertilità del terreno. Si calcola che negli Stati Uniti ci siano più di 700 tipi d'insetti in grado di provocare ingenti danni alle coltivazioni e ai raccolti¹⁶ che ogni anno comportano mediamente una perdita di potenziale raccolto tra il 30% e il 40%¹⁷. Al fine di implementare in maniera considerevole la produzione di cibo, questo è sempre stato un problema di non poco conto. Già durante l'Ottocento si utilizzavano alcune sostanze come, ad esempio, l'aceto, la soda caustica e una sorta di spremuta di tabacco, per eliminare alcuni tipi di parassiti. Durante le primissime decadi del Novecento si passò all'utilizzo di prodotti probabilmente più efficaci, ma dai rischi elevati per gli animali e per l'uomo, come l'arsenico, utilizzato, infatti, in aree le più circoscritte possibili. Come per il caso dei fertilizzanti sintetici, anche per i pesticidi la svolta avvenne durante gli anni della Seconda Guerra Mondiale, grazie proprio alla chimica. Il DDT è stato il primo insetticida di nuova generazione, ossia di quelli derivanti dagli idrocarburi. Paul Hermann

¹⁶ PAUL K. CONKIN, *A Revolution Down The Farm – The Transformation of American Agriculture since 1929*, p. 112.

¹⁷ J. POPP; PETŐ K.; J. NAGY, *Pesticide Productivity and Food Security. A Review in* , Parigi, INRA, 2012, p. 245

Müller fu colui che, di fatto, rese commerciabile tale composto all'inizio degli anni Quaranta, riscontrandone un'efficacia fuori dal comune per quanto riguarda l'eliminazione di svariati tipi d'insetti. Nel momento in cui si riscontrò la sua efficacia contro la zanzara portatrice della malaria e quella del tifo, considerate due delle malattie che hanno causato più decessi nella storia moderna, il suo utilizzo divenne massiccio. Inizialmente furono le truppe Alleate a impiegarlo per proteggersi, appunto, dai vari insetti che infestavano molto spesso i campi di battaglia. Questo portò ad un aumento considerevole di produzione e, di conseguenza, di notorietà in campi non solo militari. Divenne, grazie a questa scoperta, Premio Nobel per la medicina nel 1948, considerando appunto l'applicazione della sua invenzione in una sorta di ambito preventivo delle malattie che, allora, erano considerate micidiali dalla totalità degli esseri umani.

La sua efficacia dimostrata nell'eliminazione di insetti di vario genere ha portato, dal periodo che va a cavallo tra gli anni Quaranta e Cinquanta, ad un suo boom di utilizzo. Ritengo, inoltre, possibile affermare che fece da traino al fine della creazione di altri prodotti della stessa tipologia: basti pensare al fatto che, dalla fine della Seconda Guerra Mondiale fino alla vigilia della prima crisi energetica globale, il volume d'affari riguardante il volume d'affari dei prodotti pesticidi negli Stati Uniti è aumentato di 10 volte.¹⁸ Nel corso degli anni, tuttavia, per quanto

¹⁸ BRUCE L. GARDNER, *American Agriculture in the Twentieth Century – How It Flourished and What It Cost*, p. 24.

riguarda il mondo dei pesticidi, furono riscontrati diversi rischi legati all'ecosistema e allo stesso essere umano legati al loro uso ed, ad esempio, il DDT fu bandito dal commercio esattamente trenta anni dopo, nel 1972.¹⁹ Questa emergente situazione comportò una diminuzione del loro impiego, soprattutto dagli anni Ottanta, anche a causa della loro maggiore efficienza; tuttavia, i pesticidi rimangono con certezza il metodo più efficace, più profittevole e meno costoso, considerando che, secondo alcuni recenti studi, si valuta che, nel 2011, per ogni dollaro speso in pesticidi ci sia un ritorno economico stimato di 3 dollari.²⁰

Ritengo curioso far notare una sorta di parallelismo tra i fertilizzanti industriali ed i pesticidi e la loro criticata bipolarità d'impiego: in diversi periodi del Novecento entrambe queste creazioni sono state utilizzate a scopo bellico, oltre che a quello pacifico derivante dall'agricoltura. L'azoto sintetico, infatti, come già trattato nel paragrafo precedente, è stato un componente di molte armi utilizzate soprattutto durante il primo conflitto mondiale mentre, parlando di pesticidi, uno dei più comuni erbicidi utilizzati dagli agricoltori statunitensi e non, l'2,4-D, è stato impiegato nella produzione del purtroppo celebre Agent Orange, il potente defoliante militare irrorato dall'aeronautica statunitense sulle foreste vietnamite durante il conflitto svoltosi nel succitato paese. Questo causò danni tremendi alla popolazione locale, in termini di

¹⁹ PAARLBERG D.; PAARLBERG P., *The Agricultural Revolution of the 20th Century*, p. 38.

²⁰ J. POPP; PETÓ K.; J. NAGY, *Pesticide Productivity and Food Security. A Review*, p. 249.

decessi, difetti alla nascita di molti neonati, malattie di molti generi, e una diffusa contaminazione del suolo, del cibo e dell'ecosistema in termini di flora e fauna. In sostanza, riscontriamo in entrambe queste invenzioni un vero e proprio dualismo di scopi, militare e agricolo, il quale conferisce loro una sorta di neutralità, aldilà del contesto controverso che le ha accompagnate nella loro storia.

Produttività come nuovo credo: l'innovazione genetica

Il periodo che è stato preso in considerazione durante questo primo capitolo godette di un fattore che si rese fondamentale tanto quanto l'impiego massiccio di fertilizzanti e di pesticidi, ossia l'applicazione della genetica attraverso una modalità modernizzata. I tentativi di incroci genetici al fine di ottenere un prototipo di pianta ideale risalgono a ben prima degli anni Quaranta. Gregor Mendel è colui che viene comunemente definito il precursore di quella che oggi chiamiamo genetica e le sue scoperte scientifiche dei primi anni Sessanta del XIX secolo, riguardanti la natura non casuale dell'ereditarietà, portarono ad una ricerca serrata al fine di creare sementi attraverso l'impollinazione artificiale mirata. In sostanza, gli studi del naturalista matematico di origine ceca sono stati particolarmente rilevanti per la loro metodologia statistico-probabilistica applicata appunto allo studio dell'ereditarietà biologica: in questo modo egli scoprì che alla base di quest'ultima ci fossero determinati caratteri dei genitori, diversamente da quanto sostenuto all'epoca. Tuttavia, queste scoperte rimasero abbastanza sconosciute alla moltitudine della popolazione, fino alla seconda decade

del Novecento, quando tali teorie ritrovarono un'applicazione ben precisa nell'agricoltura grazie a Donald F. Jones.

Egli è stato uno dei primi genetisti veri e propri e, grazie al suo lavoro svolto dal 1914 al Connecticut Agricultural Experiment Station²¹, sviluppò una variante ibrida di mais ad alto rendimento, il cosiddetto “double cross hybrid”. Le linee congenite che hanno permesso così di produrre questo particolare ibrido si sono rivelate così innovative da essere brevettabili, realizzando ad un prodotto commerciale che, in pochi decenni, si sarebbe rivelato estremamente profittevole. Chi, tuttavia, permise il notevole successo economico di questa tipologia di mais fu Henry Agard Wallace. Infatti, nei primissimi anni successivi a tale scoperta, non si denotò nessun effettivo interesse all'interno della comunità di commercianti di semi. Nel 1919, però, Henry A. Wallace si dimostrò particolare interessato alla tecnologia dell'ibridazione applicata all'agricoltura grazie alla scoperta di Jones e decise di investire nel soggetto ottenendo campioni di linee congenite da quasi tutte le Agricultural Experiment Stations, compreso quella situata in Connecticut, dove per l'appunto, si trovava lo stesso Jones. Seguirono così alcuni anni di varie sperimentazioni di carattere privato che portarono, nel 1925, alla fondazione della Hi-Bred Corn Company, che cominciò a vendere sementi ibride di sua produzione, sfruttando la tecnologia “Double Cross Hybrid” e si palesò già dalle prime versioni un

²¹ Il primo centro di ricerca sperimentale governativo statunitense, fondato nel 1875, allo scopo di “[...] sviluppare, progredire e diffondere conoscenze scientifiche, migliorare la produttività agricola e la qualità dell'ambiente [...]”. Fonte: <http://www.ct.gov/caes/site/default.asp>

incremento dei raccolti pari al 10% o 15%²². Nonostante ciò, la diffusione di tali sementi fu quantomeno graduale, in considerazione del fatto che, fino ad allora, gli agricoltori erano soliti conservare parte delle sementi al fine di riutilizzarle l'anno seguente. Coloro che provarono le nuove sementi ibride si resero conto del fatto che l'aumento della produzione che ho citato poc'anzi si sarebbe verificato grazie anche ad una fertilità del suolo di buon livello e che non era economicamente profittevole la pratica conserva delle sementi, a causa della peculiare composizione genetica. Tali problematiche, tuttavia, si risolsero nei primi anni post Seconda Guerra Mondiale, quando si verificò il già descritto boom di utilizzo dei fertilizzanti sintetici: già nel 1949, infatti, il 78% dei coltivatori di mais americani acquistava queste sementi agricole ibride²³.

La tecnologia sovra citata di Donald Jones, la "Double Cross Hybrid", non è stata l'unica sviluppata durante gli anni Venti. Non solo: il concetto di endogamia applicata all'isolamento di genotipi e gli effetti dell'eterosi sulla ricombinazione genetica furono sfruttati anche da Herbert Kendall Hayes e Ralph John Garber. Nel 1919 diedero forma ad un processo tecnicamente denominato di "selezione ricorrente"²⁴ che, a differenza di quello plasmato da Donald Jones, permetteva agli

²² PAUL K. CONKIN, *A Revolution Down The Farm – The Transformation of American Agriculture since 1929*, p. 120.

²³ *Ibidem*.

²⁴ JACK RALPH KLOPPENBURG JR, *First The Seed – The Political Economy of Plant Biotechnology 1492-2000 Second Edition*, Madison (Wisconsin), The University Wisconsin Press, 2004, p. 101.

agricoltori di conservare le sementi e ripiantare l'anno successivo, mantenendo così una pratica già consolidata. Gli effetti socioeconomici delle due tecnologie erano, dunque, piuttosto differenti e la spiegazione della causa per la quale la procedura di ibridazione di Donald Jones divenne quella dominante risiede più nel contesto economico, piuttosto che in quello biologico. Nel 1920, Jones pubblicò nel *Journal of the American Society of Agronomy* un articolo particolarmente entusiasta nel quale fondamentalmente elogiava a gran voce la tecnologia ibrida Double Cross, invitando i selezionatori di sementi ad un radicale cambio di metodo rappresentato, appunto, da quest'ultima. La chiave di lettura più importante sta nel fatto che, al fine di convincere gli addetti ai lavori, lo stesso Jones addusse alla possibilità effettiva di brevettare tale tipologia di coltivazione. Egli era sicuramente a conoscenza del valore economico che questo poteva comportare, anche se sarebbe difficile stimare quanto ciò abbia influenzato, perlomeno inizialmente, il suo lavoro scientifico mirato a tale progetto. Un suo assistente commerciale per questo progetto, George Carter, aveva le idee molto chiare quando, nel 1925, scrisse una lettera ad un possibile investitore, proprio quel Henry Wallace già accennato in precedenza: fece leva sulla mera comparazione in termini economici tra l'ibrido del suo assistito Jones e il prototipo basato sulla selezione ricorrente di Hayes e Garber, ricordando che certamente il modello di questi ultimi garantiva un miglioramento nel quantitativo di raccolti ma avrebbe letteralmente

demolito le eventuali prospettive commerciali a lungo termine ²⁵ . L'incremento di utilizzo, tuttavia, stentava a decollare poiché non tutte le varietà ibride che stavano nascendo all'epoca garantivano un raccolto quantitativamente migliore. Un fattore che potremmo definire decisivo all'enorme diffusione del mais ibrido fu la sua centralità a livello di attenzione pubblica. L'USDA, fino al 1920, delegava il ruolo di Principal Agronomist in Charge a C. P. Hartley che, come ammise Henry A. Wallace, era nettamente contrario all'implementazione della tecnologia di Donald Jones ²⁶ . Quando però, nel 1921, fu eletto come ventinovesimo Presidente degli Stati Uniti Warren Harding, Henry C. Wallace fu selezionato come Segretario all'Agricoltura. Egli era il padre di Henry A. Wallace e, proprio a quest'ultimo, chiese consiglio sulla qualità del mais studiato ed analizzato dall'USDA e gli fu descritto F. D. Richey come uomo di grande affidabilità. Quest'ultimo, infatti, era un partner commerciale di Henry A., considerando che gli vendeva parte del materiale genetico atto a produrre la sua varietà di mais ibrido chiamata Copper Cross. ²⁷ Nel febbraio del 1922, C. P. Hartley fu rimpiazzato dall'incarico di Principal Agronomist in Charge della sezione Corn Improvement proprio da F. D. Richey. Quest'ultimo, nonostante solo pochi anni prima avesse sostenuto che le tecnologie sviluppate da Donald Jones potessero rappresentare solo a livello prettamente teorico

²⁵ JACK RALPH KLOPPENBURG JR, *First The Seed – The Political Economy of Plant Biotechnology 1492-2000 Second Edition*, p. 102.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ C. WAYNE SMITH; JAVIER BERTAN; E. C. A RUNGE, *Corn: Origin, History, Technology and Production*, Hoboken (NJ), John Wiley & Sons Inc., 2004, p.186.

un effettivo progresso, affermò piuttosto nettamente che i metodi basati sull'impollinazione naturale della pianta di mais erano di scarso valore commerciale. Sempre secondo Richey, inoltre, solamente una ricerca approfondita mirata allo sviluppo di una linea genetica della pianta auto fecondata possa risolvere la problematica del miglioramento della struttura del mais.²⁸

A conferma di queste affermazioni, il 1925 fu l'anno in cui tali propositi furono realizzati. In questo preciso anno entrò in vigore il Purnell Act, ossia una legge che autorizzava per la prima volta uno stanziamento economico su base annuale di fondi destinati alle già menzionate Agricultural Experiment Stations, al fine di condurre ricerche ed esperimenti mirati specificatamente al miglioramento del contesto produttivo agricolo. In questo modo Richey poté godere del supporto istituzionale e finanziario adatto a sviluppare un apparato di ricerca e sperimentazione scientifica che, per allora, rappresentava un qualcosa di assolutamente straordinario. Stiamo parlando di una commissione formata da dieci team di ricercatori situate in diversi centri di ricerca, nonché di ulteriori Agricultural Experiment Stations in costante collaborazione tra loro, situate nella zona della cosiddetta Corn Belt, che potremmo definire una sorta di Silicon Valley del mais. Inoltre, con la Maize Genetic Cooperative Group, fondata formalmente nel 1928 e con gli ulteriori aumenti di fondi annuali derivanti dal Purnell Act,

²⁸ JACK RALPH KLOPPENBURG JR, *First The Seed – The Political Economy of Plant Biotechnology 1492-2000 Second Edition*, p. 103.

Richey si ritrovò in grado di concentrare lo sforzo pressoché totalmente sulle varianti ibride, tra cui quella di A. Wallace, per la quale egli stesso collaborava in via commerciale e, perciò, condannando all'isolamento i dipartimenti di ricerca che non si allinearono con la nuova direzione investigativa governativa intrapresa. Per quanto riguarda il già menzionato A. Wallace, ritengo opportuno specificare che divenne uno dei tycoon agricoli più importanti a livello planetario, grazie certamente alle manovre politiche descritte poc'anzi, ma non va assolutamente posto in secondo piano il suo talento imprenditoriale. Egli intravide nei cosiddetti Corn Show una possibilità di marketing estremamente importante considerando che, durante gli anni Venti, i mezzi di comunicazione non erano certamente efficaci come lo potevano essere quelli sviluppati dagli anni Cinquanta. Facendo uso della rivista *Wallaces Farmer*, che potremmo definire di "famiglia"²⁹, all'inizio degli anni Venti lanciò l'idea di una competizione tra le migliori varietà di mais coltivate e sviluppate in laboratorio. Il Iowa Corn Yield Test nasce proprio da questa idea. Si ideò quindi un vero e proprio contest sviluppato in collaborazione tra l'Iowa State University e altri enti locali, ove si valutavano le rese dei vari produttori di mais sulla base di criteri ben precisi fino a giungere ad una premiazione³⁰. Anno dopo anno, questo tipo di manifestazione riscosse sempre più popolarità e si diffuse

²⁹ Questa rivista, ora conosciuta con il nome *Farm Progress*, è appartenuta a 3 generazioni di Wallace, Henry Cantwell Wallace, suo figlio Henry Agard e suo nipote Henry Browne.

³⁰ JACK RALPH KLOPPENBURG JR, *First The Seed – The Political Economy of Plant Biotechnology 1492-2000 Second Edition*, p. 104-105.

anche negli altri stati della Corn Belt, permettendo così un confronto costante e diretto tra coltivatori delle varietà ibride e non. La fortuna imprenditoriale di A. Wallace cominciò la fase di decollo nel 1924, quando una sua variante ibrida, appunto la Copper Cross già menzionata, vinse la medaglia d'oro. In termini non propriamente tecnici ma comunque significativi, potremmo definire la Copper Cross come la progenie dell'ibrido di Donald Jones e di uno sviluppato dallo stesso Richey, all'epoca già Principal Agronomist in Charge della sezione Corn Improvement dell'USDA. Questa varietà vincente fece rapidamente la fortuna di A. Wallace, permettendogli di fondare nel 1926 la Hi-Bred Corn Company, diventata poi la Pioneer Hi-Bred Corn Company e, dal 2012, la Dupont Pioneer. Parliamo di quella che, assieme a Monsanto, BASF, Syngenta, Bayer e Dow Agrosiences, fa parte delle cosiddette "Big Six" dell'industria agrochimica, biotecnologica e, ovviamente, delle sementi. Assieme sommano un volume di vendite di sementi pari a circa cinquanta miliardi di dollari, ossia una percentuale attorno al 58%³¹.

Il mais intraprese così un percorso di graduale ma costante ascesa e, una volta introdotti i fertilizzanti sintetici ed i pesticidi, si ritrovò ad essere il prodotto che probabilmente ha giovato maggiormente di quella che, a tutti gli effetti, è stata una rivoluzione agricola. Il tipo di struttura genetica che fu più diffusa per la sua produttività era, allo stesso tempo, quella che più si predisponeva alla raccolta attraverso i macchinari,

³¹ La Dupont Pioneer detiene circa il 17% di questa percentuale. La classifica qui citata è reperibile e scaricabile liberamente all'indirizzo web: <http://www.seedsavers.org/>.

grazie allo stelo sempre più robusto e alla pannocchia più compatta. E' questo che, secondo il giornalista e saggista statunitense Michael Pollan, rende il mais ibrido la piantagione che meglio si è adattata e che più "prospera" in quello che consideriamo oggi il mondo industrializzato capitalista³². Ha acquisito certe proprietà fondamentali per raggiungere tale status, ma la possibilità di acquisire la brevettabilità è quella che l'ha resa in assoluto una vera e propria coltura industriale. A differenza delle varianti di mais ad impollinazione naturale, la caratteristica dell'ibridità ha permesso di ottenere una coltura che garantisca ad ogni raccolto un ottimo livello di omogeneità e di produttività, ma solamente utilizzando quella partita di sementi. Infatti, la produttività utilizzando i semi derivanti dalla prima coltura sarà decisamente più bassa e, di conseguenza, poco utile al coltivatore, che sarà "costretto" a comprare ad ogni primavera le nuove sementi. Questo processo slega il coltivatore dalla dipendenza nei confronti del raccolto per l'ottenimento di nuove sementi, portandolo a dipendere, a sua volta, da una multinazionale delle sementi. Ritengo comunque opportuno sottolineare che stiamo sempre parlando di una scelta arbitraria da parte dei coltivatori, considerando sempre che le varianti ad impollinazione naturale sono sempre state presenti nel mercato delle sementi americane e non solo, anche se, come già specificato, sempre con quote minori.

³² MICHAEL POLLAN, *The Omnivore's Dilemma – A Natural History of Four Meals*, p. 31.

La gestione politica dei surplus: da Roosevelt ad Eisenhower

Il risultato dell'unione di tutti i fattori specificati nei paragrafi precedenti ha comportato la creazione di una vera e propria industria agricola made in USA. In quanto tale, essa ha cominciato a produrre costantemente volumi di derrate alimentari sempre più elevati, impiegando tuttavia sempre meno persone nel settore. Questo, da un punto di vista della prosperità di una nazione, è certamente un fattore positivo, considerando che, solitamente, esiste un rapporto inversamente proporzionale tra gli impiegati nel settore agricolo e lo standard di vita di una società.

Gli anni Trenta e Quaranta sono stati lo scenario di tale rivoluzione e rappresentarono allo stesso tempo la presa di comando ufficiale del governo statunitense del contesto agricolo americano. Infatti, fino all'instaurazione delle prime politiche varate da Roosevelt ed il piano di riforme economiche e sociali chiamato New Deal, solamente alcuni prodotti come il tabacco hanno subito delle politiche di controllo dei prezzi e del marketing a loro annessi. La tendenza vigente che riguardava, dunque, gli altri prodotti agricoli era basata su di un modello di economia di mercato, ove l'interazione tra la domanda e l'offerta avrebbe teoricamente mirato ad un punto di equilibrio, cercando di garantire così un contesto commerciale il più razionale possibile. In tale sistema, il governo statunitense, in maniera relativamente efficiente, si limitava ad assistere in varie modalità fornendo, per esempio, possibilità di credito a tassi agevolati in base alle

situazioni oppure mettendo in vendita lotti di terra statali a prezzi accessibili³³. Gli anni Trenta furono, come già abbiamo specificato, gli anni della Great Depression e dalla classe politica era richiesta una risposta incisiva dal punto di vista del contesto lavorativo e sociale. Quest'ultima arrivò con l'entrata in vigore dell'Agricultural Adjustment Act del 1933 e, successivamente, del 1938: queste leggi formarono ciò che può essere considerata la base della legislazione agricola com'è stata concepita fino al 1996³⁴ dalla politica statunitense.

Effettivamente, pressoché ogni anno, queste leggi furono modificate attraverso una lunga serie di emendamenti che, tuttavia, ambivano solitamente ad un unico scopo, ossia quello di controllare la produzione delle merci di più facile stoccaggio. Esse permettevano al governo federale di stabilire la redistribuzione delle superfici coltivabili per determinate colture, attraverso delle commissioni create ad hoc nelle varie contee. Questa redistribuzione poteva avere natura obbligatoria o, più frequentemente, volontaria. Accedendo a quest'ultima norma, il coltivatore acconsentiva a mettere a disposizione una parte della superficie in suo possesso al fine di utilizzarla per una coltura specificata dalla contea. In questo modo, lo stesso coltivatore poteva così garantirsi l'accesso ad una tipologia di prestiti finanziari particolarmente agevolati della durata più estesa dei normali prestiti

³³ PAUL K. CONKIN, *A Revolution Down The Farm – The Transformation of American Agriculture since 1929*, Lexington, p. 125.

³⁴ Stiamo parlando del Federal Agricultural Improvement and Reform Act (FAIR) che, come vedremo successivamente, si rivelerà foriero di enormi cambiamenti per il contesto agricolo americano

concessi al mondo agricolo. Questi, di fatto, avrebbero avuto il compito di compensare la rendita che il terreno messo a disposizione avrebbe dato, la quale sarebbe stata calcolata attraverso i dati forniti sui raccolti degli anni precedenti. Solamente il coltivatore che avesse aderito a tale redistribuzione di terreno avrebbe avuto accesso a questi prestiti che potremmo definire di “compensazione”. Parliamo di un’opzione di natura tendenzialmente volontaria ed inizialmente non riscosse un successo clamoroso, soprattutto trovò oppositori tra chi possedeva aziende agricole già molto efficienti o molto estese oppure tra coloro che si rivelarono assoluti sostenitori della libertà del mercato agricolo.

Nel caso delle due leggi sopra citate, denotiamo una volontà del governo degli Stati Uniti al fine di spingere i coltivatori a produrre quanto più possibile determinate merci, siano esse di facile stoccaggio o meno. Lo Steagall Amendment del 1941 nasce proprio a questo proposito. Si tratta di un emendamento dell’Agricultural Adjustment Act del 1938 con il fine di garantire ai coltivatori un prezzo di parità del 90% su di un elenco piuttosto esteso di colture: non solo quindi mais, frumento, tabacco, cotone e riso, ma anche derrate come, ad esempio, latte e uova. Ciò significa che gli enti atti all’acquisto ed alla gestione degli alimenti destinati allo sforzo bellico, tra cui il Commodity Credit Corporation (CCC), dovettero comprare gli alimenti in surplus delle aziende agricole pagando un prezzo corrispondente al suo valore effettivo, a sua volta calcolato sulla base dei raccolti degli anni precedenti. Questo particolare emendamento avrebbe dovuto avere validità fintanto che lo

sforzo bellico avesse avuto luogo. Nel 1947, dopo una serie di dibattiti avvenuti in seguito della scadenza dello Steagall Amendment, il Congresso votò per un'estensione del meccanismo di garanzia del prezzo di parità al 90% fino al 1949. Nel 1950 avvenne un'altra svolta particolarmente importante, poiché fu introdotto il sistema del supporto flessibile ai prezzi dell'agricoltura, oscillando tra un prezzo di parità che andava dal 60% al 90%. Perciò, tanto più il livello di surplus registrato nei granai statunitensi, tanto meno sarebbe stata la percentuale della parità denotando di fatto che l'unico cambiamento sostanziale fu l'introduzione della flessibilità.

L'inizio degli anni Cinquanta, tuttavia, fu piuttosto concitato dal punto di vista delle politiche riguardanti l'agricoltura. Il contesto americano era certamente uscito rafforzato dalla fine del secondo conflitto mondiale. Come si può facilmente dedurre, già si era profilato quello che, attraverso il punto di vista dell'entourage presidenziale statunitense, poteva essere un nuovo probabile conflitto, che sarà poi definito Guerra Fredda. Questa nuova prospettiva plasmò in maniera netta l'approccio alle politiche agricole ed un lampante esempio a prova di questa affermazione lo troviamo nelle vicende riguardanti il celebre Brannan Plan. Il responsabile di tale disegno di legge era Charles Franklin Brannan, l'allora Segretario dell'Agricoltura del governo degli Stati Uniti, il quale propose quattro punti chiave da implementare:³⁵

³⁵ VIRGIL W. DEAN, *The Farm Policy Debate of 1949-50: Plains State Reaction to the Brannan Plan* contenuto in *Great Plains Quarterly Paper* 773, Lincoln, University of Nebraska, 1993, p. 36.

1. Un nuovo standard di supporto basato sul reddito piuttosto che sul prezzo;
2. Un più realistico periodo di base di dieci anni al fine della realizzazione di tale programma;
3. L'impiego di svariati mezzi di supporto alternativi come i prestiti, gli accordi sull'acquisto, pagamenti alla produzione ed acquisti in forma diretta;
4. L'introduzione di nuovi standard di idoneità ³⁶ al fine dell'ottenimento delle forme di supporto agricolo già menzionate.

Questi punti rappresentano un'estrema sintesi del progetto elaborato da Brannan e, sebbene fosse particolarmente complesso ed articolato, non si poteva definirlo come una vera e propria rivoluzione: infatti, per quanto riguarda le merci immagazzinabili, non si verificarono particolari variazioni alla legislazione precedente. Al contrario, fece discutere molto l'introduzione di un sistema di pagamenti in base al reddito, attraverso il quale il Segretario all'Agricoltura avrebbe stabilito un prezzo standard per una determinata quantità di un bene e dei pagamenti diretti ai produttori per ovviare all'eventuale differenza tra il prezzo di mercato e lo standard stabilito in precedenza. In altre parole, è possibile interpretare quest'azione come una sorta di sussidio governativo agli agricoltori.

³⁶ Questi riguardarono l'applicazione di pratiche atte alla buona conservazione del suolo, considerando la tendenza di alcuni terreni all'erosione, e alla limitazione della produzione secondo alcuni livelli predeterminati. Quest'ultima avrebbe avuto lo scopo di portare ad un volume di produzione che determinasse un certo benessere agli agricoltori evitando però di incoraggiare la concentrazione di aziende agricole, che avrebbero potuto diventare poi delle vere e proprie industrie.

Un altro punto che ha destato non poche polemiche riguardò la ferrea volontà di Brannan di “incoraggiare” un tipo di agricoltura basato su aziende di famiglia o comunque di dimensioni ridotte. L’incoraggiamento appena menzionato si sarebbe concretato in un limite massimo di produzione oltre il quale non si sarebbe avuto più diritto all’ottenimento del supporto governativo. L’origine di questo vincolo risiedeva in una profonda convinzione dello stesso Segretario all’Agricoltura, ossia che il contesto agricolo statunitense avrebbe potuto rafforzarsi economicamente solo grazie al mantenimento di un sistema formato da famiglie di agricoltori, seguendo quindi l’imperativo del modello americano, contrapposto fortemente al modello agricolo rivale sovietico. Il Brannan Plan nacque ammiccando ai coltivatori ed ai consumatori e, di conseguenza, non avrebbe potuto non avere ripercussioni sull’apparato pubblico, in termini monetari. In un’epoca peculiare come quella dell’immediato post Seconda Guerra Mondiale, intrisa di un anticomunismo McCarthiano e di una sempre più diffusa inquietudine nei confronti di un’altra possibile guerra, tutto ciò che avrebbe potuto percepirsi di sinistra risultava quantomeno sospetto. Per molte entità, tra cui l’American Farm Bureau ³⁷, tale proposta fu giudicata improponibile e troppo “di sinistra” per un motivo ben preciso e condiviso dagli oppositori: questo progetto avrebbe comportato un fardello economico che l’apparato pubblico non era disposto ad accollarsi.

³⁷ Quello che a grandi linee potremmo definire il più importante sindacato degli agricoltori degli Stati Uniti. Detto più comunemente Farm Bureau.

Aldilà dell'enorme dibattito che esso scatenò, il Brannan Plan fece da apripista per diverse manovre politiche riguardanti il medesimo ambito. Quando la Guerra di Corea giunse al termine nel 1953, decretando così la divisione della penisola coreana in due nazioni, si rinnovò la problematica che già si era evidenziata subito dopo la fine del secondo conflitto mondiale, ossia l'imminente sovrapproduzione di derrate alimentari. Secondo l'opinione dei maggiori esponenti dell'amministrazione Eisenhower, era necessario cambiare rapidamente di rotta, orientando il contesto agricolo americano verso il libero mercato, ottenendo rapidamente anche il consenso del Farm Bureau. Con l'Agricultural Act del 1954 s'intraprese una strada che avrebbe portato ad un sistema di supporto basato sulla flessibilità dei prezzi. La sua entrata in vigore nel 1955 comportò, per la maggior parte delle merci immagazzinabili³⁸, un prezzo di supporto variabile dall'82.5% al 90% il quale, negli anni successivi, sarebbe passato dal 75% al 90%. Tali provvedimenti non furono particolarmente graditi tra gli agricoltori, a causa del surplus in continuo aumento che mantenne il prezzo di supporto molto distante dal 90%. Questo malcontento crescente, abbinato al non ottenimento di una decrescita di produzione, spinse l'amministrazione Eisenhower ad intervenire con due nuovi programmi: il Acreage Reserve Program (ARP), più comunemente detto Soil Bank, e il Conservation Reserve Program (CRP), entrambi facenti parte tuttavia

³⁸ Le merci più deteriorabili non godettero di nessun condizione favorevole per l'ottenimento di finanziamenti o altre condizioni favorevoli.

di un nuovo Agricultural Act entrato in vigore del 1956, più precisamente del suo Title 1.

Il cosiddetto Soil Bank permise ai coltivatori delle sei colture più diffuse di mettere “a riposo” parte del proprio territorio, o tutto, per un anno, ottenendo comunque un contributo governativo calcolato sulla base di quanto tale porzione di terreno avrebbe permesso di guadagnare. Parliamo dunque di compromesso decisamente generoso e, infatti, nel 1957, già si registrò che il 2% dei terreni messi a coltivazione furono coinvolti in questo programma.³⁹ Tra le imposizioni previste nel 1958, l’anno finale del programma, ne riscontriamo una in particolare che fu molto controversa poiché vietò ai suoi aderenti di espandere la superficie in acri delle altre coltivazioni in loro possesso. Com’è possibile dedurre da ciò, molti agricoltori decisero così di abbandonare il programma, decretandone così un ribasso in popolarità. In questi tre anni di durata del programma si verificò effettivamente una riduzione del surplus, nonostante molti autori tra cui Kenneth L. Robinson⁴⁰ sottolineino che, sia dal punto di vista dell’efficacia che dal punto del rapporto costo efficienza, questo programma non sia stato il migliore attuabile: una motivazione plausibile per quest’affermazione risiede nel fatto che gli agricoltori misero fuori produzione, nella stragrande maggioranza dei casi, gli appezzamenti di terra meno produttivi tentando però di aumentare la produttività dei restanti acri, spesso

³⁹ PAUL K. CONKIN, *A Revolution Down The Farm – The Transformation of American Agriculture since 1929*, p. 129.

⁴⁰ Professore di Agricultural Economics presso la Cornell University, New York.

impiegando le innovazioni scientifico-tecnologiche che in quegli anni stavano prendendo piede. Resta evidente, inoltre, che i vantaggi economici ricercati attraverso questo programma risiedevano più che altro nel risparmio che si sarebbe avuto nel gestire meno derrate nei granai, un costo che pesava notevolmente nelle casse dell'erario statunitense.

Il Conservation Reserve Program (CRP), tecnicamente una branca del Soil Bank già citato, ambiva teoricamente alla salvaguardia delle terre considerate a rischio erosione estromettendole dalla produzione agricola. Non trattandosi di una misura coercitiva, gli agricoltori poterono volontariamente stipulare dei contratti al fine di ritirare le proprie terre suscettibili di erosione, di qualunque coltivazione, per un periodo che va dai tre ai dieci anni, con la possibilità di estensione a quindici anni nell'eventualità che sia inclusa nel contratto la semina di alberi. In cambio di misure conservative dell'ambiente come, ad esempio, la costruzione di argini contenitivi o la protezione della flora e fauna indigena, l'agricoltore otteneva la possibilità di ricevere una modesta rendita per la quantità di terreno destinato all'attività appena menzionate. I contratti stipulati attraverso questo programma inclusero più di ventotto milioni di acri⁴¹ anche se la maggior parte di questi faceva parte di terre marginali non coltivate intensivamente.

⁴¹ PAUL K. CONKIN, *A Revolution Down The Farm – The Transformation of American Agriculture since 1929*, p. 130.

Questi programmi apportati dall'amministrazione Eisenhower non riuscirono pienamente nel loro intento principale di ridurre nettamente il surplus nei granai americani, anche se, per quanto riguarda il CRP, si sono potuti valutare, nei decenni successivi, dei miglioramenti apprezzabili nei processi di riforestazione, specialmente negli stati dell'Alabama, Georgia e South Carolina.⁴²

La gestione politica dei surplus: da J.F.K. a Ronald Reagan

Il periodo preso in considerazione in questo paragrafo potrebbe essere considerato relativamente esteso. Tuttavia, dal punto di vista delle politiche di gestione del surplus, non riscontriamo particolari novità. John Fitzgerald Kennedy successe a Dwight Eisenhower ed ereditò da quest'ultimo la spinosa questione della sovrapproduzione agricola. Tuttavia, pare probabile che le priorità governative fossero altre, considerando il periodo storico cui facciamo riferimento.⁴³ Nel 1961 la nuova amministrazione optò per il vaglio di un nuovo programma teoricamente applicabile per la quasi totalità delle derrate immagazzinabili, il Feed Grain Program. In sostanza, questo proponeva agli agricoltori una riduzione della loro superficie coltivata a mais, malto e sorgo tra il 20% e il 40%, percentuale variabile in base alla dimensione dell'azienda agricola. Riducendo entro questo range di percentuale, l'agricoltore aveva diritto al 50% del normale reddito che

⁴² J. DOUGLAS HELMES, *Brief History of the USDA Soil Bank Program*, Washington D.C., NRCS, 1985.

⁴³ Basta citare la crisi missilistica di Cuba e l'affermarsi del movimento per i diritti civili degli afroamericani.

teoricamente avrebbe ricavato dalla porzione di terreno presa in considerazione. Inoltre, per chi deteneva una superficie coltivabile non superiore ai venticinque acri, potevano sostanzialmente includere convertire il 100% del loro terreno, ottenendo così la medesima percentuale di reddito ⁴⁴. I maggiori usufruttuari di tale progetto governativo furono i coltivatori di mais, che permisero così di mantenere a livelli bassi il costo della loro materia prima prodotta, a vantaggio soprattutto degli allevatori bovini e suini, che, appunto, la utilizzavano come mangime di riferimento per il loro bestiame. Tuttavia, nonostante i ventisei milioni di acri tolti alla produzione di mais, la produzione non si ridusse del 18% come sperato dall'amministrazione Kennedy: la riduzione fu solamente dell'11% perché, come già verificatosi in precedenza per gli altri programmi di controllo della produzione di questo tipo, gli agricoltori semplicemente misero fuori produzione le superfici meno produttive ed, allo stesso tempo, incrementarono la produttività delle altre sfruttando le tecnologie sempre più all'avanguardia.

Lyndon Johnson successe a John Fitzgerald Kennedy dopo che quest'ultimo fu assassinato il 22 novembre 1963 a Dallas e, di fatto, non apportò sostanziali cambiamenti alle politiche per l'agricoltura intraprese dal suo defunto predecessore, poiché il suo mandato si concentrò sui soggetti che considerava più impellenti, vedi l'inesorabile

⁴⁴ JAMES VERMEER, *An Economic Appraisal of the 1961 Feed Grain Program*, Washington D.C., USDA Economic Research Service, 1963, p.1.

aggravarsi della situazione vietnamita che avrebbe portato di lì a poco ad un'escalation militare di enormi proporzioni. Sotto la sua egida passò una riforma agricola, la Farm Bill del 1965, che intendeva protrarre le decisioni dell'amministrazione precedente, mantenendo i punti principali del Feed Grain Program, in primis quello della riduzione volontaria della superficie coltivata a determinate colture come il mais, il grano ed il sorgo. Com'è possibile dedurre da ciò, questo tipo di programma non risolse la questione degli ingenti surplus derivanti dai raccolti statunitensi. La sempre più consistente richiesta di granaglie da parte di alcuni paesi del blocco sovietico durante la seconda metà degli anni Sessanta diede un importante sollievo a Johnson su questo particolare ambito, permettendogli così di concentrarsi maggiormente su tematiche interne ed estere più impellenti.

Dall'inizio degli anni Settanta i prezzi di molte delle materie prime prese in considerazione, soprattutto il mais e il frumento, cominciarono a salire a causa dell'aumento delle esportazioni, durante un periodo di forte inflazione. Nel 1972 possiamo riscontrare un episodio certamente emblematico del peculiare periodo, ossia il cosiddetto Russian Wheat Deal.⁴⁵ Nei mesi di luglio ed agosto di tale anno, infatti, avvenne la vendita, inizialmente mantenuta segreta, di circa un terzo dell'intera produzione statunitense all'URSS. Fu una delle transazioni più importanti della storia del commercio mondiale: facciamo riferimento,

⁴⁵ Traduzione: Accordo Russo sul Grano.

infatti, ad un movimento di granaglie di oltre dieci milioni di tonnellate⁴⁶ dal valore di circa 700 milioni di dollari.⁴⁷ La motivazione per questa peculiare transazione tra i maggiori rappresentanti dei due poli opposti è presto detta: l'Unione Sovietica vide nei primi mesi del 1972 un calo netto della propria produzione agricola, dalle granaglie fino alle patate ed allo zucchero, a causa di un'annata particolarmente dura dal punto di vista delle condizioni atmosferiche, che portarono ad una siccità diffusa. A onor del vero, le scorte di tali materie prime non erano eccessivamente al ribasso, ma è necessario far presente che dalla seconda metà degli anni Sessanta e per tutti gli anni Settanta si registrò un aumento di allevamenti di bestiame costante che necessitava dunque di un afflusso sempre maggiore di mangimi di origine cereale.

La volontà di entrambe le parti in questione era chiara. Le amministrazioni Nixon e Brezhnev avevano posto le basi per un'eventuale distensione solamente pochi mesi prima grazie al Summit di Mosca svoltosi nel maggio dello stesso anno. Tale incontro portò a trattati significativi anche in ambito militare e rese il clima fra le due superpotenze più cooperativo. Tuttavia, chi possedeva, di fatto, quel quantitativo di materie prime non era il governo statunitense, bensì un gruppo ristretto di multinazionali dell'agricoltura come, ad esempio, la Cargill. Perciò è chiaro che da questa transazione economica non fu il

⁴⁶ JOHN A. SCHNITTKER, *The 1972-73 Food Price Spiral* contenuto in *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 4, Issue 2, 1973, p. 500.

⁴⁷ WORLD GRAIN (a cura di), *The Inside Story of a Groundbreaking Trade Agreement*, disponibile su: <http://www.world-grain.com/>.

popolo americano nel suo complesso, il quale apprese in seguito che il governo stava ancora elargendo sussidi alle compagnie agricole per oltre 300 milioni di dollari, che terminarono solamente nel settembre del 1972⁴⁸.

Un aumento così netto della domanda non poté che alzare i prezzi in maniera vertiginosa, permettendo così al Segretariato dell'Agricoltura di spingere per un aumento di produzione, anche perché a causa di questo boom dell'export le scorte di granaglie stavano diminuendo a livelli record. Furono anni molto proficui per gli agricoltori statunitensi, i quali cominciarono ad investire gran parte dei loro investimenti per espandere i loro terreni e comprare nuovi macchinari. Ma questi avvenimenti avevano un rovescio della medaglia. Negli anni precedenti il 1972 l'economia statunitense si ritrovava in un periodo di forte inflazione ed il notevole aumento del prezzo di materie prime come grano e mais portò con sé dapprima quello dei generi alimentari legati ad esse, ossia la carne da allevamento, e successivamente quello degli ortaggi e della frutta. Ciò portò ad un notevole malcontento tra la popolazione ed a numerose proteste che durò non più di tre anni, quando i prezzi tornarono a scendere a causa del calo delle esportazioni.

Gli anni Settanta sembrarono portare un benessere economico duraturo e, come menzionato in precedenza, indusse molti coltivatori statunitensi ad investire ingenti somme di denaro in migliorie tecnologiche e nuovi

⁴⁸ JOHN A. SCHNITTKER, *The 1972-73 Food Price Spiral*, Brookings Papers on Economic Activity, p. 500.

terreni. Questo clima di fiducia, però, fu stroncato nettamente con l'arrivo degli anni Ottanta, dove si denotò dapprima un rallentamento per quanto riguarda l'export e, dal 1985 in poi, una vera e propria crisi dovuta a determinati fattori:

- L'embargo sulle esportazioni di grano verso l'Unione Sovietica voluto dal trentanovesimo presidente degli Stati Uniti Jimmy Carter, a causa dell'invasione sovietica in Afghanistan;
- I tassi di interesse galoppanti in un periodo di costante inflazione, dovuta verosimilmente agli strascichi della crisi energetica verificatasi nel 1979⁴⁹;
- Il costo della moneta americana a livelli alti che portò ad una perdita di competitività dei prodotti autoctoni;

Questo periodo nero della storia agricola americana portò con sé conseguenze disastrose. Tra il 1980 e il 1985 l'export derivante dall'agricoltura calò di quasi il 50% e, com'è facile immaginare, anche il reddito netto degli agricoltori crollò. I prezzi dei terreni subirono anch'essi un abbassamento notevole, trascinando chi aveva investito nell'ampliamento dei propri possedimenti in una situazione di forte stress economico ed, in molti casi, in bancarotta. I già menzionati programmi di sostegno al reddito ed i prestiti federali hanno contribuito

⁴⁹ Per comprendere meglio l'escalation dell'inflazione ritengo doveroso evidenziare che 1 dollaro del 1974 (due anni dopo la grande transazione di granaglie tra USA e URSS) deteneva il potere d'acquisto di 4,84 dollari del 2015, mentre quello del 1984 solamente 2,30 dollari.

ad alleviare l'ingente problematica, nonostante il presidente degli Stati Uniti Ronald Reagan, in carica per la maggior parte degli anni Ottanta, avesse tentato a più riprese di traslatore il contesto agricolo verso un'economia di libero mercato. La Farm Bill del 1981, infatti, rappresenta, in effetti, una continuazione delle politiche agricole precedenti, sempre alla ricerca di porre un limite alla produzione. I costi di tale programma divennero sempre più alti durante i quattro anni di durata del programma e, perciò, negli anni successivi si cercò di ovviare alla problematica dei surplus di produzione delle granaglie apportando alcune modifiche ai punti chiave dei programmi già in precedenza implementati.

Due anni prima della seconda Farm Bill dell'era Reagan fu implementato un altro strumento che causò non poche polemiche all'interno del contesto agricolo americano. Il PIK⁵⁰ Program del 1983 consistette in una soluzione di emergenza della durata di un anno al fine di diminuire le scorte di granaglie immagazzinate dal CCC: le compagnie agricole poterono ottenere materie prime proprio dal CCC in aggiunta ai sussidi in denaro già previsti per aver escluso dalla produzione una determinata parte dei loro possedimenti.⁵¹ Tali materie prime ricevute potevano essere rivendute sul mercato e di modo da aumentare i profitti. Questa manovra in un solo anno di attività permise

⁵⁰ Acronimo che sta per "Payment In Kind".

⁵¹ Per quanto riguarda il frumento, ad esempio, tali sussidi in materie prime sarebbero stati ottenuti togliendo dalla produzione il 50% o più dei terreni normalmente destinati a tale coltura.

effettivamente di ridurre le scorte di granaglie all'interno dei magazzini del CCC e portò ad un aumento dei prezzi delle materie prime agricole, sebbene quest'ultima conseguenza derivi anche dal fatto che proprio nel 1983 si perpetrò un periodo di siccità molto dannoso specialmente negli stati del Midwest, allo stesso tempo i maggiori produttori di grano e mais, le due colture che maggiormente incidevano nell'inventario delle scorte del CCC. Tutto ciò, comunque, avrebbe avuto un rovescio della medaglia: un punto importante di critica risiedeva nel fatto che ci sarebbe stata una serie di conseguenze a catena in grado di danneggiare principalmente la maggior parte della popolazione. Escludendo dalla produzione un numero di acri sempre maggiore avrebbe comportato una riduzione del personale addetto alle colture comportando un aumento, sebbene temporaneo, della disoccupazione. L'aumento dei prezzi delle materie prime agricole, invece, avrebbe portato chiaramente benefici ai coltivatori ma il susseguente aumento dei costi dei prodotti alimentari avrebbe pesato in maniera notevole per la maggior parte della popolazione statunitense, che come principale voce di spesa aveva l'approvvigionamento di cibo. Un'altra categoria che sarebbe potuta essere compromessa da questa manovra era quella degli stakeholder dell'agricoltura come i produttori di fertilizzanti agricoli e quelli di trattori, oltre che quelli di sementi. Nel complesso, ritengo possibile affermare che il Pik Program sia servito quasi esclusivamente al Dipartimento di Stato per l'Agricoltura, il quale riuscì in un solo anno a ridurre i costi di gestione ed immagazzinamento di oltre 1 miliardo di

dollari⁵²: questo programma, infatti, nel 1983 portò i costi governativi riguardanti i sussidi alla cifra record di cinquantuno miliardi di dollari, rendendo fondamentale una nuova manovra che facesse da compromesso tra la gestione degli ingenti surplus dell'agricoltura e la necessità di abbassare il budget destinato all'agricoltura.⁵³

La Farm Bill del 1985 nasce teoricamente con questa funzione, anche se, di fatto, non apportò rilevanti novità dal punto di vista dell'approccio alla tematica: venne deciso di mantenere, ad esempio, i sussidi per la riduzione dei terreni messi a coltivazione di determinate materie prime ed i prestiti cosiddetti "non recourse"⁵⁴. Questi ultimi, con la ratifica della nuova legge, presero il nome di Marketing Loans, mantenendo a grandi linee lo stesso funzionamento ma rendendosi più appetibili: questi prestiti venivano elargiti ad un tasso d'interesse in linea con la media mondiale del momento ma sarebbero potuti essere estinti al prezzo di mercato stabilito dalla propria contea di appartenenza, anche nell'eventualità che il prezzo fosse inferiore all'ammontare del prestito ricevuto. In questo modo gli agricoltori ottennero la possibilità di guadagnare dalla differenza tra l'ammontare ricevuto e quello poi ripagato. La Farm Bill del 1985 riprese, inoltre, gli obiettivi del CRP, il

⁵² THE NEW YORK TIMES (a cura di), *The Nation; Reagan Tries His Hand at Farm Politics*, disponibile su: <http://www.nytimes.com/1983/01/16/weekinreview/the-nation-reagan-tries-his-hand-at-farm-politics.html>.

⁵³ Il PIK Program, a causa dell'aumento dei costi che comportò, venne abbandonato dopo solo un anno di attività. Tuttavia, il CCC continuò ad offrire agli agricoltori materie prime a loro scelta (il Payment In Kind) come alternativa ai sussidi governativi in denaro.

⁵⁴ Quella tipologia di prestito dalle condizioni favorevoli a colui che ne usufruisce, poiché il soggetto che presta il denaro non potrà rifarsi su colui che richiede il denaro a prestito oltre la garanzia stabilita dall'accordo.

programma già implementato nell'Agricultural Act del 1955 dall'amministrazione Eisenhower, al fine di porre un rimedio alla crescente erosione dei terreni dovuta alle coltivazioni intensive di mais e grano. La differenza tra le misure intraprese da questi due programmi sta nel fatto che con l'amministrazione Reagan vennero imposte regole più restrittive per ottenere i pagamenti spettanti, sviluppando perciò dei piani di conservazione e recupero realmente efficaci entro un periodo prestabilito che, normalmente, si aggirava attorno ai cinque anni. Questa misura di tutela ambientale, dovuta in gran misura alle forti pressioni delle più importanti organizzazioni non governative, raggiunse un importante successo, anche se, come rovescio della medaglia, portò ad un elevato ammontare di pagamenti. Nel complesso, dunque, la Farm Bill del 1985 non riscosse molti consensi, come le altre precedenti, nonostante la buona efficacia dal punto di vista ambientale che fece informalmente rinominare tale legge Environmental Act.

Le soluzioni sperimentate per risolvere la questione del surplus di prodotti agricoli, attuate nel corso del secondo dopoguerra, hanno fatto leva principalmente sul rallentamento della produzione. I risultati ottenuti da tali misure ebbero fortune alterne, a causa del continuo miglioramento tecnologico a favore di una maggiore efficienza nella produzione. Solo nei momenti in cui si denotò una maggiore domanda dall'estero di derrate alimentari, il surplus divenne una questione meno pressante dal punto di vista della politica interna. Dobbiamo tuttavia specificare che l'agricoltura statunitense non era l'unica ad essere

beneficiaria di sussidi governativi. L'Unione Europea ed il Giappone allo stesso modo avevano misure che potremmo considerare protettive della loro produzione ed allo stesso tempo barriere protezionistiche. A conseguenza di ciò, i coltivatori dei paesi dalle economie più deboli rimanevano spesso esclusi dai loro mercati. Come vedremo nel capitolo seguente, gli Stati Uniti trovarono un percorso alternativo alla riduzione della loro produzione interna, ossia quello di ottenere un mercato più ampio per le proprie derrate alimentari in surplus: un percorso che, come verrà descritto, non sarà privo di alcune contraddizioni. Dalla metà degli anni Ottanta, più precisamente nel settembre del 1986, cominciarono i negoziati dell'Uruguay Round, in seno al GATT, che avrebbero portato ad una serie di accordi separati che avrebbero regolato in maniera più o meno differente determinate materie, tra cui l'agricoltura nei suoi vari aspetti. Si decise, inoltre, creare una nuova organizzazione garantire la piena applicazione di tali accordi, ossia il WTO e, come vedremo, gli Stati Uniti ebbero un ruolo non marginale durante la sua formazione.

Capitolo 2: Il passaggio dal GATT al WTO, implicazioni e conseguenze nel mondo agricolo

Cenni introduttivi al WTO

Il WTO nasce formalmente il 1 gennaio del 1995 dopo una lunga ed intensa serie di negoziati iniziati nel 1986 a Punta del Este, in Uruguay. Vi parteciparono 123 Paesi ed, anche a causa di questo elevato numero, il percorso per arrivare alla conclusione dei negoziati fu tortuoso e con alcuni periodi di blocco. Solo nell'aprile del 1994, infatti, si arrivò alla firma di tutti gli accordi nell'ottavo ed ultimo ciclo di negoziazioni a Marrakesh, in Marocco. In sostanza, quest'organizzazione ha incorporato il Trattato generale sulle tariffe ed il commercio, ossia il GATT, con un nuovo Trattato generale sul commercio nei servizi, il GATS, ed un altro che si occupa degli aspetti riguardanti il commercio dei diritti delle proprietà intellettuali, il TRIPS.

L'obiettivo principale dichiarato dai sostenitori di quest'organizzazione è di garantire una generale apertura dei mercati nazionali al commercio internazionale. La modalità per il perseguimento di tale scopo sta nell'implementazione di regolamenti ai quali gli stati aderenti devono sottostare, per un'ideale uniformità di trattamento. Un tipo di commercio il più libero da vincoli possibile non può che comportare interessi conflittuali tra i vari membri dell'organizzazione, considerando la natura degli accordi che spesso non è d'immediata comprensione. Per ovviare a queste situazioni, sempre secondo le dichiarazioni dei

promotori, dovranno essere istituite dei sistemi di risoluzione delle controversie che, attraverso procedure neutrali, forniranno le interpretazioni dovute.

Per comprendere meglio le intenzioni della suddetta organizzazione ritengo opportuno menzionare i suoi principi fondanti:

- La non discriminazione tra paesi nelle loro relazioni commerciali e tra i loro prodotti e servizi;
- La maggior apertura commerciale, intesa come la riduzione o la rimozione delle barriere commerciali tariffarie e non;
- La trasparenza e la stabilità dell'organizzazione, di modo da creare un ambiente proficuo sia per gli investitori che per i governi;
- Una maggiore competitività generale, da ottenere limitando quanto più possibile l'impiego di pratiche inique come i sussidi all'esportazione o il dumping attraverso una legislazione che stabilisca cosa sia corretto e cosa no;
- La concessione di maggiori benefici ai paesi meno sviluppati, permettendo loro una maggiore flessibilità, anche in termini di tempo per adeguare il loro sistema economico, ed alcuni privilegi per rendere più appetibile la loro partecipazione;
- La protezione dell'ambiente e della salute dell'essere umano, della flora e della fauna attraverso misure che siano applicate allo stesso modo sia per gli affari a livello nazionale sia per quelli a livello internazionale.

La struttura del WTO è, di fatto, rimasta inalterata rispetto a quella dell'accordo internazionale che si propose di sostituire, ossia il GATT.

E' presente, dunque, una Conferenza Ministeriale di tutti i paesi membri che deve essere convocata quantomeno una volta ogni biennio ed ha il compito principale di prendere decisioni riguardanti tutte le questioni derivanti dagli accordi commerciali multilaterali sottoscritti.

Il Consiglio Generale è composto anch'esso dai rappresentanti di tutti gli stati membri ed ha la funzione di esercitare le funzioni della Conferenza Ministeriale nell'intervallo tra una riunione e l'altra. Questo si riunisce, inoltre, ogni volta che venga richiesto per svolgere le funzioni dell'organo di conciliazione previsto all'interno dell'intesa sulla risoluzione delle controversie.

Oltre a questi due organi di primaria importanza, il WTO è supportato da un Segretariato (dal quale emerge l'ufficio permanente più importante all'interno dell'organizzazione), un organo per la composizione delle dispute, un organo per il monitoraggio delle politiche commerciali ed alcuni Consigli e comitati, tra cui il Comitato dell'Agricoltura, il quale si riunisce con una frequenza di quattro volte l'anno.

Il regolamento decisionale prevede che, nel Consiglio, ogni stato membro abbia diritto ad un voto e le maggioranze possono essere qualificate o no secondo il grado d'importanza delle decisioni da prendere: ad esempio, l'accettazione di nuovi membri richiede il

consenso di almeno i due terzi degli stati membri, poiché stiamo facendo riferimento ad una decisione di notevole importanza⁵⁵. A differenza del GATT, il WTO detiene lo status d'istituzione internazionale e, pertanto, ha a disposizione dei poteri molto più significativi e decisivi, in primis quelli concernenti la soluzione delle controversie. Durante le negoziazioni dell'Uruguay Round sono state, infatti, definite delle procedure articolate e dettagliate sia per tempistiche sia per modalità. Queste appena menzionate vengono amministrare da un unico organismo, ossia il Consiglio Generale, e le decisioni stabilite dal collegio giudicante⁵⁶ non possono essere bloccate dagli stati membri, garantendo così un potere notevolmente maggiore rispetto al sistema vigente durante la sola esistenza del GATT. Con il sistema di quest'ultimo, infatti, era necessaria l'unanimità affinché la decisione del collegio giudicante fosse operativa e quindi il voto contrario del paese eventualmente condannato avrebbe potuto bloccare la decisione.

⁵⁵ FABRIZIO DE FILIPPIS, *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel Wto*, Milano, FrancoAngeli Editore, 2002, pag. 23.

⁵⁶ La terminologia dell'organizzazione lo denomina "Panel" ed è composto da un gruppo di esperti che detengono una duplice funzione: conciliativa, al fine di far raggiungere un accordo tra le parti, e giurisdizionale che, nel caso di fallimento della conciliazione, porterà ad una sentenza risolutiva per la controversia. Oltre a questo primo grado di giudizio, è presente un secondo organo di appello permanente il quale è composto a sua volta da un organo di esperti ai quali una delle due parti può appellarsi per rivalutare la sentenza emessa in primo grado.

L'accordo WTO sull'agricoltura

Il negoziato riguardante l'agricoltura inserito nell'Uruguay Round fu senza dubbio uno dei più complessi. La conclusione di quest'ultimo era prevista per gli ultimi mesi del 1990 e proprio l'ambito di discussione riguardante l'agricoltura era uno di quelli più lontani dall'ottenere un risultato concreto e conciliante tra le parti coinvolte.

Il risultato scaturito da questo negoziato è stato il frutto del lavoro di una coalizione di nazioni sviluppate e in via di sviluppo nota con il nome di Cairns Group. Il Cairns Group of Agricultural Exporting Countries nacque nel 1986 ed i suoi membri iniziali furono Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Fiji, Ungheria, Indonesia, Malesia, Nuova Zelanda, Filippine, Thailandia e Uruguay. Questa coalizione ebbe una notevole importanza perché giocò un ruolo decisivo nelle proposte di inclusione dell'agricoltura tra le tematiche discusse all'interno dell'Uruguay Round. Durante quest'ultimo riuscì, inoltre, ad inserirsi, perlomeno inizialmente, come mediatore nell'accesa disputa sui sussidi destinati all'agricoltura tra Stati Uniti ed Europa: un "conflitto" che avrebbe portato certamente ad importanti cambiamenti in tutti gli stati presenti nella coalizione, che basavano di fatto una rilevante fetta della loro economia sull'esportazione dei prodotti agricoli. Per molti anni dopo la conferenza di Marrakech, che mise fine ai negoziati dell'Uruguay Round, si prese il Cairns Group come un vero e proprio modello di coalizione al quale ispirarsi. Tuttavia, è necessario specificare che l'ultima parola riguardo agli accordi da presentare

ufficialmente a Marrakech la ebbero solamente gli Stati Uniti e l'Unione Europea. Il Cairns Group non venne convocato a Washington per la discussione che avrebbe portato poi ai due pre-accordi di Blair House⁵⁷ tra la fine del 1992 e la fine del 1993.

Una volta marginalizzata la coalizione sopra, i rappresentanti del governo statunitense e la Commissione Europea arrivarono ad una posizione comune non senza diverse opposizioni alla forma d'accordo finale. Numerosi paesi europei decisero di esporre le loro osservazioni al riguardo ma solo la Francia, perlomeno inizialmente, chiese la riapertura dei negoziati, adducendo al fatto che alcuni punti in questione erano in netto contrasto con il PAC, la Politica Agricola Comune, con tutta probabilità una delle politiche comunitarie più importanti: dal 1962 quest'ultima intraprese, con successo, una serie di provvedimenti atti a supportare la produzione agricola all'interno della Comunità Economica Europea, garantendo agli agricoltori cospicui sussidi al fine di mantenere un approvvigionamento di derrate alimentari soddisfacente sia quantitativamente sia qualitativamente. Si può dunque intuire la motivazione della perplessità dei rappresentanti francesi, da sempre fedeli sostenitori della PAC, di fronte alle richieste statunitensi di ridurre sensibilmente la maggior parte dei sussidi elargiti all'interno dell'UE, che era, di fatto, un dogma dei paladini del WTO. Un veto da parte della Francia avrebbe rappresentato un ulteriore

⁵⁷ La Blair House è la residenza degli ospiti in visita ufficiale al Presidente degli Stati Uniti alla White House, nonché il luogo dove vennero effettivamente chiusi gli accordi.

stop ai negoziati ma, dopo una serie di incontri diplomatici, il tutto si risolse in un abbassamento delle pretese francesi di modo che i termini dei preaccordi potessero essere ritenuti accettabili dalla totalità delle parti in questione⁵⁸ e, grazie anche alla riforma MacSharry⁵⁹ approvata dal PAC nel 1992, si riuscì a sbloccare la situazione delicata con gli Stati Uniti venutasi a creare dopo le obiezioni francesi.

Oltre alle logiche difficoltà nel trovare un compromesso tra due soggetti dal peso politico molto alto come gli Stati Uniti e l'Unione Europea, va altresì esplicito che si trattava in sostanza di definire da zero i termini di un accordo che, nei decenni precedenti di attività del GATT, era stato tenuto al di fuori della regolamentazione. Sta di fatto che l'accordo risultante del 1994 si focalizzò su tre punti chiave:

- La riduzione delle barriere al fine di favorire un più facile accesso al mercato;
- La riduzione del supporto interno;
- La riduzione dei sussidi all'esportazione;

Per garantire l'effettiva applicazione di questi principi generali, gli impegni specifici ai quali ciascun paese doveva adempiere vennero specificati nei cosiddetti schedules, ossia dei prospetti diversificati

⁵⁸ LA REPUBBLICA (a cura di), *La Storia Infinita dei 'Pre-Accordi' di Blair House*, disponibile su: <http://www.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1993>.

⁵⁹ Lo sviluppo di questa riforma è stato avviato nel 1991, in pieno negoziato dell'Uruguay Round, dall'allora Commissario Responsabile della PAC Raymond MacSharry. Essa nacque al fine di fornire un sollievo alle casse dell'UE a causa dell'ingente sovrapproduzione agricola europea. In sintesi, tale riforma proponeva modifiche al sistema precedente come il taglio ai prezzi garantiti di determinate colture e l'obbligo di porre "a riposo" parte dei terreni in coltivazione.

paese per paese allegati all'Accordo, che formavano quindi parte integrante dello stesso. L'implementazione di tali prospetti sarebbe dovuta avvenire progressivamente e in maniera diversa in base al grado di sviluppo economico di ogni paese: ad esempio, per i paesi considerati "sviluppati" come gli Stati Uniti o l'Italia, è stato previsto un periodo di sei anni per soddisfare gli impegni prestabiliti, dal 1995 al 2001.⁶⁰

La riduzione del sostegno agli agricoltori

L'Accordo in questione si propose di ridurre o di eliminare il sostegno di cui hanno usufruito i prodotti agricoli fino allora. Facciamo riferimento a politiche commerciali come, ad esempio i sussidi all'esportazione, ma anche a politiche derivanti da provvedimenti interni, come i sussidi alla produzione. Ritengo peculiare il fatto che né il GATT né, successivamente, il WTO in nessun'altra tematica si sia spinto così avanti al punto di includere politiche di natura interna. La motivazione è presto detta: le politiche agricole interne dei paesi considerati sviluppati hanno un peso così rilevante da distorsioni del mercato tali da influenzare gli equilibri economici di molti altri soggetti presenti nel commercio mondiale dell'agricoltura in generale.

Analizzando le regole fissate dall'Accordo, le politiche di uno specifico paese possono essenzialmente far parte di quattro "scatole" di colori diversi, verde, rossa, gialla e blu. Analizzandole in sintesi:

⁶⁰ FABRIZIO DE FILIPPIS, *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel Wto*, pag. 35.

- La scatola verde (the Green Box) racchiude le politiche di sostegno alle quali non è necessario applicare nessuna riduzione poiché hanno effetti distorsivi minimi sul commercio internazionale, ossia non ha effetti sulle esportazioni o sulle importazioni di un determinato paese. Tali politiche, dunque, forniscono un sostegno dei redditi agli agricoltori senza però avere alcun legame con la quantità prodotta. Alcuni esempi di queste politiche sono i provvedimenti a sostegno delle attività di ricerca, gli investimenti riguardanti infrastrutture rurali ed i programmi di tutela ambientale.
- La scatola rossa (the Red Box) contiene, al contrario, le politiche considerate proibite. Nonostante si sia manifestata una volontà iniziale di porre fine a molte delle pratiche utilizzate frequentemente dagli stati per supportare la loro fascia di popolazione operante nel settore agricolo, solo pochissime politiche rientrano in questa scatola come, ad esempio, le barriere all'importazione diverse dalle tariffe per le quali, comunque, sono previste diverse eccezioni.
- La scatola gialla (the Amber Box⁶¹) include quelle politiche di sostegno e di aiuto attraverso i prezzi che sono legate alla produzione non esenti da obblighi di riduzione: possiamo includere in esse i prezzi minimi garantiti, le integrazioni variabili secondo il prezzo ed i sussidi vincolati alla quantità prodotta. Per

⁶¹ Più precisamente andrebbe tradotta come la Scatola Arancione ma, per mantenere la evidente analogia con i colori di un semaforo, ho preferito utilizzare il termine Gialla.

raggruppare tutti i provvedimenti a sostegno delle aziende agricole si è studiato un indice apposito, il MASC⁶². Per ricavarlo è necessario svolgere un calcolo complesso. Si stabilì che queste dovevano essere ridotte del 20% in un lasso di tempo di sei anni, prendendo come riferimento il periodo 1986-1988, con l'eccezione per i paesi in via di sviluppo per i quali la percentuale di riduzione si abbassava al 10%.

Questa classificazione suddivisa in tre "scatole" è stata impiegata anche negli altri settori analizzati nei negoziati del WTO. È importante specificare che, appositamente per l'agricoltura, è stato studiato un ulteriore raggruppamento: la scatola blu.

La scatola blu (the Blue Box) fa riferimento a quelle politiche che sono esenti dagli obblighi di riduzione del sostegno stabiliti dall'Accordo sull'Agricoltura sebbene esse siano legate ad un aumento di produzione e, perciò, ad un conseguente aumento delle esportazioni o ad una diminuzione delle importazioni. L'implementazione di questa "scatola" è stata particolarmente discussa, poiché rappresenta, di fatto, il frutto delle discussioni affrontate durante i preaccordi di Blair House quindi, sostanzialmente, parliamo di una soluzione bilaterale. La definizione della funzione di tale scatola è stata articolata in modo da escludere dalle riduzioni stabilite i pagamenti diretti alle imprese introdotti dall'Unione Europea dalla riforma MacSharry ed i pagamenti alle

⁶² Acronimo che sta per "Misurata Aggregata del Sostegno Complessivo".

imprese sotto forma d'integrazioni di prezzo elargite dal Congresso statunitense, già esplicate nel primo capitolo di questo elaborato.

La riduzione delle barriere per l'accesso al mercato

Al fine di facilitare l'accesso ai mercati da parte dei paesi membri del WTO, l'Accordo ha previsto quattro provvedimenti principali:

- La cosiddetta "tarifficazione", ossia la trasformazione della maggioranza delle misure protezionistiche alle frontiere in tariffe doganali equivalenti soggette ad una riduzione progressiva del 36% attuabile in sei anni (durante il periodo 1995-2001).
- L'introduzione di particolari quote all'importazione a tariffa ridotta (chiamate "quote di accesso minimo") per i prodotti per i quali le importazioni formavano una percentuale minore di tre punti percentuale del consumo interno di un determinato paese, al fine di raggiungere una percentuale del 5% entro il 2001.
- Il consolidamento delle concessioni tariffarie all'importazione al livello di riferimento del periodo 1986 – 1988.
- La clausola di "salvaguardia speciale", che sarebbe entrata in funzione nel momento in cui occorresse o un superamento della quantità d'importazioni rispetto ad un massimo stabilito, oppure un abbassamento dei prezzi delle importazioni di sotto a una soglia prestabilita.

Le esportazioni sussidiate

Il tipo di esportazioni in questione è quello che permettono ai produttori di una nazione di ricevere una somma di denaro al fine di incentivarli a vendere all'estero le loro merci o i loro servizi. Le misure intraprese dall'Accordo sull'Agricoltura hanno previsto la loro riduzione in percentuali discretamente elevate ma, di fatto, sono state previste delle possibilità che avrebbero reso meno violento il passaggio a questo tipo di sistema.

I due vincoli stabiliti durante le negoziazioni dell'Uruguay Round hanno decretato, nell'intervallo che andava dal 1995 al 2001, una riduzione del 36% in termini di sussidi sotto forma di stanziamenti e del 21% in termini di volume di esportazioni. Come già specificato poc'anzi, è stata studiata un'opzione per diminuire la drasticità dei provvedimenti: uno stato avrebbe potuto scegliere una riduzione progressiva delle esportazioni sussidiate che avrebbe utilizzato i dati del periodo di riferimento 1991-1992, invece che quelli relativi al biennio 1986-1990. In questo modo, gli stati hanno potuto implementare un piano di spesa per i sussidi all'esportazione ed un relativo volume maggiori, considerando il valore dei dati del periodo 1991-1992 più alto rispetto a quello del periodo 1986-1990, cioè il periodo standard stabilito inizialmente dall'Accordo.

Obiettivi raggiunti?

Trarre delle conclusioni riguardanti un negoziato come l'Uruguay Round che ha trattato così tante tematiche e che ha coinvolto così tanti contesti geografici non è certamente semplice. Allo stesso modo, dare un giudizio sui risultati ottenuti dall'Accordo sull'Agricoltura può portare a giudizi faziosi a seconda delle fonti dalle quali si traggono informazioni. Ciò che è comunque possibile svolgere è un'analisi sull'effettivo raggiungimento di una liberalizzazione dei mercati a livello globale o comunque all'interno del gruppo dei paesi firmatari dell'accordo per l'istituzione del WTO: la tanto conclamata liberalizzazione è stata, di fatto, il fulcro delle volontà sostenute dai promotori della suddetta organizzazione. Per ampliare ulteriormente l'analisi in questione potrebbe essere utile denotare gli effetti e le conseguenze che hanno comportato una così grande manovra politica internazionale, considerando che al negoziato si sono confrontati nazioni, coalizioni e contesti economico-politici che spesso differivano notevolmente sotto molti punti di vista e come peso politico e, quindi, decisionale.

Andando per gradi, è innegabile che l'Accordo sull'Agricoltura risultante dai negoziati dell'Uruguay Round abbia rappresentato un enorme spartiacque nella storia delle politiche agricole mondiali. Esso ha delineato un insieme di precetti che regolano non solo le politiche commerciali, ma anche quelle interne, rappresentando una vera e propria novità. Disciplinare le politiche agricole di carattere interno

significa porre vincoli in un ambiente molto delicato e, fino al momento dell'entrata in vigore degli accordi d'istituzione del WTO, fondamentalmente intoccabile. Si è deciso di entrare nel merito delle politiche intrastatali perché queste hanno gli effetti distorsivi più evidenti per la loro mole economica. Grazie a queste particolari limitazioni è stato possibile creare un background legislativo nel quale le politiche commerciali dovevano rientrare, garantendo così una standardizzazione legale che doveva favorire gli investitori agricoli in termini di abbassamento di rischio per i loro investimenti.

Le critiche riguardanti l'Accordo sull'Agricoltura non sono ovviamente mancate, considerando la sua portata e le enormi difficoltà di negoziazione che esso ha comportato. Tuttavia, è possibile individuare i punti più controversi, tenendo conto di ciò che hanno effettivamente comportato. Le cosiddette "scatole", in special modo quella blu e quella gialla, hanno influito molto relativamente sulle politiche agricole dei paesi aderenti al suddetto Accordo, nonostante dovessero riguardare quei provvedimenti più influenti dal punto di vista prettamente commerciale.

La "scatola blu", quella appositamente istituita dai legislatori del WTO per l'agricoltura, ha racchiuso i provvedimenti legislativi più sensibili ai due soggetti politicamente più influenti presenti alle negoziazioni riguardanti l'Accordo sull'Agricoltura, ossia gli Stati Uniti e l'Unione Europea. Abbiamo visto, dunque, che questo strumento è stato creato principalmente a loro uso e consumo, anche se alcuni paesi esterni a

queste due entità come il Giappone e l'Islanda ne hanno usufruito o ne usufruiscono ancora oggi.⁶³ Inserendo determinate politiche al suo interno come i deficiency payments, cioè i pagamenti elargiti agli agricoltori che accettavano di ridurre la loro superficie messa a coltivazione, gli Stati Uniti (e l'UE) hanno potuto tutelare la loro produzione agricola, agendo in nome di un protezionismo imperante che, teoricamente, avrebbe dovuto essere “combattuto” con l'istituzione del WTO.

La “scatola gialla” è stata sottoposta a critiche a causa del cosiddetto indice MASC e per la formula complessa necessaria per il suo calcolo. Quest'ultima, infatti, è stata sviluppata inserendo in essa elementi di natura ambigua come, ad esempio, i sostegni derivanti da politiche che apportano benefici che non possono essere direttamente associati ad un prodotto e quelli che, al contrario, vengono direttamente associati: il termine “benefici” lascia chiaramente molto spazio a varie interpretazioni e, come vedremo anche per la scatola verde, non sarà l'unica situazione di questo tipo. Nel complesso, si potrebbe dunque vedere il MASC come una sorta d'indice del sostegno intrastatale accordato al contesto agricolo poiché, dal punto di vista economico, i prezzi fissati nell'Accordo, definiti come interni, spesso differiscono da quelli di mercato, portando così ad una distorsione commerciale. E' stato stabilito inoltre che il “set aside” non andava incluso nel calcolo

⁶³ GIULIA LISTORTI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Università degli Studi di Perugia, 2010, p. 23.

della MASC, ossia quella pratica politica che prevede di elargire sovvenzioni ai coltivatori al fine di togliere dalla produzione determinate porzioni di terreno. Facciamo riferimento ad una pratica ampiamente utilizzata dagli Stati Uniti e, in misura minore, dall'UE: ciò chiaramente riporta ai preaccordi di Blair House, dove si decise, tra l'altro, cosa inserire o no all'interno delle varie "scatole" dell'Accordo, evidenziando ancora di più la sua natura pressoché bilaterale.

Il recepimento dell'Accordo da parte degli Stati Uniti

L'introduzione a livello globale del WTO è stata senza dubbio caldeggiata dagli Stati Uniti d'America i quali hanno avuto, di fatto, l'ultima parola per quanto riguarda i provvedimenti riguardanti il punto focale di questo capitolo, ossia l'Accordo sull'Agricoltura. Riprendendo il "fil rouge" del primo capitolo, ho ritenuto particolarmente degno d'interesse il recepimento da parte del congresso americano dell'Accordo in questione. I negoziati dell'Uruguay Round si sono svolti in un periodo piuttosto esteso, ossia dal 1986 al 1994, ed in questi otto anni si sono succeduti ben tre diversi presidenti degli Stati Uniti: Ronald Reagan, George H. W. Bush e Bill Clinton. Sebbene siano appartenuti a schieramenti diversi (i primi due repubblicani e l'ultimo democratico), tutti e tre hanno sempre sostenuto fermamente la creazione di un'organizzazione come il WTO. L'amministrazione Clinton fu quella che dovette gestire l'entrata in vigore della suddetta organizzazione dai poteri sovranazionali, dimostrando comunque un particolare entusiasmo per il suo sviluppo: Mickey Kantor, all'epoca

Rappresentante per il Commercio del governo statunitense e dunque uno dei personaggi più influenti e potenti presenti all'interno dei negoziati, arrivò ad affermare che tale apparato legislativo introdotto dal WTO avrebbe comportato un aumento di 1000 miliardi di dollari a livello di prodotto nazionale lordo⁶⁴. La USTR⁶⁵ ha allo stesso modo esaltato le esaltanti prospettive dichiarando che le opportunità commerciali derivanti dall'introduzione del WTO avrebbero permesso la creazione di centinaia di migliaia di posti di lavoro. Queste entusiastiche premesse non poterono che spingere il Congresso ad una visione positivista al riguardo ed, una volta terminati i negoziati a Marrakesh nel 1994, cominciò a lavorare per lo sviluppo dell'ambiente legislativo in grado di recepire le novità da introdurre a livello commerciale. Per quanto concerne l'agricoltura, si arrivò circa due anni dopo all'implementazione di una farm bill che da molti addetti ai lavori viene considerata pressoché rivoluzionaria. La Federal Agricultural Improvement and Reform Act (FAIR) del 1996 propose cambiamenti radicali ai punti chiave delle Farm Bill dei decenni precedenti come, ad esempio, l'introduzione di limiti stabiliti dal Congresso per le quantità immagazzinabili al fine di regolare una quantità di surplus massima e dei cosiddetti Production Flexibility Contracts. Facciamo riferimento con questa terminologia a dei pagamenti che potremmo definire di "transizione" per compensare temporaneamente alla rimozione di una

⁶⁴ RICHARD BRINKMAN, ALFRED ECKES JR., WILLIAM LOVETT, *United States Trade policy: History, Theory and WTO*, London, Routledge, 1998, p.122.

⁶⁵ United States Trade Representatives, l'ente governativo responsabile delle politiche commerciali statunitensi, nonché referente diretto dell'ufficio del Presidente.

parte del supporto ai prezzi agricoli dei quali hanno goduto per alcuni decenni gli agricoltori statunitensi. Venne introdotto, infatti, un particolare tipo di supporto economico agli agricoltori basato non più sui quantitativi prodotti dell'anno precedente⁶⁶, come si è sempre fatto fino allora, bensì sui quantitativi di produzione di un periodo stabilito ad hoc. In questo modo si riuscì ad evitare, di fatto, le restrizioni in termini di riduzione previste dalla "scatola gialla"⁶⁷ e, comunque, a garantire agli agricoltori una forma di sostegno. Sebbene i sussidi elargiti per unità prodotta in un periodo passato non fossero particolarmente alti, essi furono tuttavia ben accettati dalla comunità agricola statunitense, considerando che tali sussidi potevano essere richiesti, anche se si fosse deciso di smettere di coltivare una o più colture.

La Farm Bill del 1996 ha apportato certamente dei cambiamenti strutturali notevoli sull'agricoltura statunitense. E' altresì possibile affermare che, al fine della gestione dei surplus, non ottenne significativi risultati. Com'è già stato menzionato durante la descrizione di questa Farm Bill, il quantitativo di scorte immagazzinate e gestite finanziariamente dal governo centrale venne ridotto sensibilmente stabilendo un limite massimo ben inferiore ai quantitativi immagazzinati durante le amministrazioni precedenti. Perseguendo lo

⁶⁶ Considerato dall'Accordo sull'Agricoltura una pratica da ridurre sensibilmente e, perciò, da inserire nella "scatola gialla".

⁶⁷ L'ammontare massimo previsto per la tipologia di politiche presenti nella "scatola gialla" era ed è tuttora di 19 miliardi di dollari per gli Stati Uniti e l'assenza di questa forma di sostegno slegata dalla produzione attuale ha permesso di non sfiorare tale tetto economico.

stesso fine si eliminò il Farmer Owned Reserve, programma governativo introdotto nel 1977 con il compito di stabilizzare il prezzo delle granaglie principali attraverso la messa in magazzino di determinate quantità fornite dai coltivatori che, a sua volta, ricevevano dei prestiti “non recourse”, già menzionati durante la descrizione della Farm Bill del 1985 ad opera dell’amministrazione Reagan. Questa tipologia di prestiti sopravvisse con l’introduzione del Food Security Commodity Reserve: facciamo riferimento ad una riserva di quattro milioni di tonnellate di grano, mais, riso e sorgo utilizzata per eventuali richieste del governo statunitense al fine di soddisfare le necessità di determinati programmi di aiuti alimentari d’emergenza che, come avremo modo di osservare nel terzo capitolo di questo elaborato, avranno anch’essi un ruolo non secondario per quanto riguarda la questione dei surplus produttivi del settore agricolo statunitense.

Lo scopo principale della Farm Bill del 1996 era di ristrutturare il complesso sistema di sussidi alla produzione nazionale di modo che l’ammontare totale di essi non eccedesse i 19,1 miliardi di dollari di tetto stabilito dall’Accordo sull’Agricoltura per quanto riguarda le politiche inserite nella “scatola gialla”. Il Congresso, però, si rese conto dopo pochi anni che questa ristrutturazione non avrebbe portato la desiderata diminuzione del peso dell’agricoltura sull’erario. La riduzione dei sussidi di fatto si realizzò inizialmente, ma non c’è stato quell’aumento di esportazioni che si pensava sarebbe derivato dall’entrata in vigore del WTO e dalla diminuzione delle barriere

commerciali che esso ha delineato attraverso l'Accordo sull'Agricoltura.⁶⁸ Oltre a questa mancata evenienza, occorre alla fine degli anni Novanta una caduta dei prezzi delle materie prime agricole (e non solo) che costrinse il governo americano ad approvare delle misure d'emergenza per sostenere il reddito degli agricoltori che per l'appunto subì un brusco calo. Queste misure d'emergenza chiamate MLA⁶⁹ entrarono in vigore nel 1999 e durarono fino alla fine del 2000 ed ebbero un costo complessivo di 14 miliardi di dollari⁷⁰ e, sebbene incentivassero al mantenimento della produzione determinando così un effetto distorsivo del mercato, vennero incluse nella "scatola blu" e non in quella "gialla", com'era invece lecito aspettarsi. Concludendo, l'attivazione di un'organizzazione sovranazionale come il WTO ha comportato certamente importanti cambiamenti all'interno del sistema agricolo ma sostanzialmente questi hanno riguardato la loro mera formalità senza affrontare una reale riduzione dei sostegni alla produzione, anche grazie ad un tangibile lavoro in sede di negoziazione dell'Accordo sull'Agricoltura e durante la stesura della Farm Bill del 1996.

⁶⁸ MATTHEW C. PORTFIELD, *U.S. Farm Subsidies and the Expiration of the WTO's Peace Clause*, Journal of International Law (Volume 27, Issue 4, Article 2), University of Pennsylvania, 2006, p. 1005.

⁶⁹ Acronimo che sta per "Market Loss Assistance".

⁷⁰ PAUL K. CONKIN, *A Revolution Down The Farm – The Transformation of American Agriculture since 1929*, p. 138.

Capitolo 3: Il legame tra il boom della produzione agricola e gli aiuti alimentari

All'origine degli aiuti

Il 10 luglio 1954 è una data che, per i non addetti ai lavori, potrà essere quantomeno anonima. Tuttavia, essa rappresenta un punto di svolta particolarmente critico per una grossa parte della popolazione mondiale: Dwight Eisenhower, il trentaquattresimo presidente della storia degli Stati Uniti d'America, pose la firma sull'Agricultural Trade Development and Assistance Act, detto più comunemente Public Law (P.L.) 480.

Ufficialmente, questa legge si pose su di un duplice piano: come affermato dallo stesso Eisenhower, si vollero porre delle basi per un'espansione permanente delle esportazioni statunitensi di prodotti agricoli e, allo stesso tempo, garantire durevoli benefici non solo alla popolazione statunitense, ma alle popolazioni di altri Paesi, tendenzialmente del Terzo Mondo o comunque affetti da un deficit alimentare. Uno di questi benefici consisterebbe nella possibilità di acquistare merce alimentare statunitense utilizzando la propria valuta, mantenendo così inalterate le proprie riserve di dollari. Tali presunti vantaggi, però, potrebbero non essere così effettivi, soprattutto considerando la pressante necessità delle lobby dell'agricoltura, dettata dal contesto produttivo del periodo che prendiamo in considerazione.

Il governo statunitense entrò prepotentemente nel business dell'agricoltura dopo la fine del secondo conflitto mondiale, prima

attraverso i programmi dell'UN Relief and Rehabilitation Agency e, in seguito, con il celebre Marshall Plan, mirato a favorire la ricostruzione dell'Europa post Seconda Guerra Mondiale. Nei primi anni '50, quest'ultima si ritrovava ancora sconvolta dalle sofferenze e dalle carestie patite durante il conflitto e dunque, come primo obiettivo a breve termine, ambiva a ritrovare nel più breve tempo possibile l'indipendenza alimentare. Risulta perciò chiaro che queste importazioni di grano e altri cereali a basso costo dagli Stati Uniti avrebbero potuto rappresentare, a lungo termine, un importante ostacolo per tale obiettivo, rappresentando una concorrenza invincibile per i produttori nascenti nelle varie nazioni europee.

Già dal primo periodo successivo al secondo conflitto mondiale, tuttavia, si registrò un'impennata nella produzione di alcune colture considerate semplici da immagazzinare e trasportare come il mais, la soia e il grano: nel caso di quest'ultimo parliamo di un aumento di produzione che va dai 48 milioni di bushel⁷¹ prodotti nel 1944 ai 503 milioni di bushel nel 1948⁷². Di conseguenza, si rese necessaria una manovra alternativa alla vendita sottocosto in Europa, al fine di smaltire tale surplus prodotto dalle cosiddette "majors" dell'agricoltura tra cui la Cargill e altre come la Dreyfus e la Continental. Tale manovra fu, per l'appunto, la Public Law 480 che però entrò in vigore solamente nel 1955. Una motivazione

⁷¹ L'unità di misura della capacità per gli aridi negli Stati Uniti e in Canada. Per convenzione, un bushel di grano equivale a 27,216 kg.

⁷² BREWSTER KNEEN, *Invisible Giant, Cargill and Its Transnational Strategies* (Second Edition), London, Pluto Press, 2002, p.35.

plausibile per questo “ritardo” potrebbe essere stata quella dell’insorgere della Guerra di Corea, del conseguente afflusso di derrate per l’esercito statunitense e dell’arruolamento di molti giovani, i quali erano, per lo più, lavoratori nell’agricoltura che all’epoca era certamente una delle attività più diffuse tra la popolazione.

Alla fine di tale conflitto, il problema del surplus si ripropose e, considerando che i costi di magazzinaggio erano a carico del governo statunitense⁷³, la manovra alternativa alla quale facevo riferimento poc’anzi divenne ancor più prioritaria. Manovra alternativa che prese appunto il nome di Public Law 480, meglio conosciuta come Peace for Food Act, che entrò in vigore nel 1955.

Questa legge sarà presa come punto di riferimento da molte altre politiche di aiuti alimentari e sarà oggetto di diversi emendamenti nel corso della sua storia. Durante i primi anni del suo mandato, John Fitzgerald Kennedy rinominò tale legge Food For Peace Act e ampliò il raggio d’azione di modo da renderla attinente non solo all’esportazione del surplus alimentare interno, ma anche alle esigenze umanitarie più generali di un eventuale Paese in difficoltà.

Al principio di questo paragrafo ho descritto l’iter terminato di questa legge come un punto di svolta critico per una grande fascia della popolazione mondiale. Il riferimento va certamente a quelle persone, quelle famiglie, che hanno come fonte di sostentamento principale

⁷³ Secondo Gilbert Fite, importante storico dell’agricoltura, parliamo di costi di stoccaggio e magazzinaggio imponenti, arrivando agli 800.000 dollari al giorno.

l'agricoltura. Parlo principalmente dei paesi con le economie più deboli e deficitarie e della compromissione della loro indipendenza alimentare ed economica.

Il dumping o aiuto alimentare? Caso Public Law 480

Nel linguaggio del commercio internazionale si definisce dumping quella strategia con la quale i prodotti di un paese sono immessi nel mercato interno di un altro ad un prezzo inferiore al normale valore del prodotto⁷⁴. In un paese retto da un'economia di mercato, per normale valore s'intende il prezzo praticato nel paese originario delle merci. Siamo dunque parlando di fissare prezzi diversi a diversi consumatori: una pratica che univocamente viene considerata una barriera al commercio internazionale.

Per quanto concerne la questione degli aiuti alimentari, la situazione si pone al limite dell'ambiguità, giacché ogni aiuto alimentare può potenzialmente alterare una situazione commerciale. Se, dunque, ci attenessimo ad una comunità veramente povera, ove la maggior parte della popolazione non può permettersi semplicemente di comprare cibo, allora non avverrebbe un'alterazione del mercato, poiché quest'ultimo con tutta probabilità non si verificherebbe⁷⁵. Tuttavia, questo va considerato come un contesto borderline dunque, per situazioni meno estreme, gli aiuti alimentari possono portare a conseguenze come la

⁷⁴ UNIVERSITA' DELLA CALABRIA, *Il Dumping*, a cura di Bernardina Algieri, consultabile al sito: <http://www.ecostat.unical.it/>.

⁷⁵ OXFAM INTERNATIONAL, (a cura di), *Food Aid or Hiddin Dumping: Separating Wheat from Chaff*, pp. 2-3.

riduzione della produzione interna di cibo dei paesi che ricevono tali aiuti, il danneggiamento delle possibilità di sostentamento delle popolazioni rurali e un'interferenza talvolta irreversibile delle esportazioni degli stati che commerciano con lo stato che riceve gli aiuti alimentari. Per fornire un raffronto tra l'applicazione del dumping con il concetto di aiuto alimentare ritengo necessario come prima cosa esplicarne le varie tipologie⁷⁶.

Esistono, infatti, i programmi di aiuto alimentare, ossia quei piani che prevedono un'effettiva vendita di cibo prodotto da un paese verso un altro. Facciamo riferimento a prezzi inferiori a quelli applicati dal mercato. Storicamente hanno fatto parte della tipologia di aiuti più utilizzata perlomeno fino all'inizio degli anni Duemila. Inoltre, secondo alcuni esperti del campo agroalimentare come Frederic Mousseau, policy director dell'Oakland Institute⁷⁷, tale modalità di aiuti ha avuto poco a che fare con situazioni di scarsità alimentare o malnutrizione, bensì è stata orientata verso un'assistenza economica di tipo in-kind, ossia in natura. Questo tipo di programma, tuttavia, prevede sempre una monetizzazione, attraverso finanziamenti agevolati piuttosto che garanzie di crediti all'esportazione.

I progetti di aiuto alimentare consistono invece nella donazione di quantità di cibo a sostegno di determinate attività. Di norma, questi

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ Un think-tank istituito nel 2004 da Anuradha Mittal, che ha come scopo la promozione di dibattiti riguardanti categorie sfavorite di lavoratori e tematiche democratiche come il diritto alla sovranità alimentare e ad un commercio equo.

aiuti sono amministrati da ONG⁷⁸ o dal WFP⁷⁹, anche se talvolta possono essere gestiti dagli stessi paesi che li ricevono. Il cibo donato attraverso questo tipo di modalità è destinato, ad esempio, alle mense delle scuole maggiormente disagiate ed ai centri d'accoglienza di vario tipo.

Gli aiuti alimentari d'emergenza sono stati utilizzati in minor misura fino agli anni Novanta, dopodiché sono diventati la forma d'aiuto maggiormente impiegata, considerando anche la cronicità di richieste da parte di alcune nazioni particolarmente deficitarie di derrate alimentari. Parliamo di aiuti normalmente distribuiti in paesi colpiti da carestie dovute a conflitti armati o disastri naturali ed, esattamente come i progetti di aiuto alimentare, vengono gestiti dalle ONG e dal WFP, spesso in stretta collaborazione tra loro.

Queste tre tipologie di aiuto alimentare si sovrappongono tra loro, trasformandosi l'una nell'altra in base al contesto: basti pensare al caso in cui, in uno stato ove è presente un conflitto armato, l'aiuto alimentare d'emergenza si trasforma in un vero e proprio progetto di aiuto, più articolato e mirato. Dopo aver visualizzato quali sono le principali tipologie di aiuti alimentari, possiamo prendere in considerazione brevemente la composizione tecnica della Public Law

⁷⁸ Acronimo che sta per "Organizzazioni Non Governative".

⁷⁹ Acronimo che sta per "World Food Program", ossia il Programma Alimentare Mondiali, un'agenzia delle Nazioni Unite finanziata solamente su base volontaria che si occupa della protezione del diritto ad ogni essere umano di avere accesso per tutta la sua vita al cibo

480, la quale è strutturata in tre titoli che enunciano le diverse tipologie di aiuto alimentare.

Il Titolo 1 (Assistenza economica e sicurezza alimentare) tratta i programmi di aiuto alimentare destinati direttamente alle nazioni. In questo caso non facciamo riferimento ad una donazione a fondo perduto, bensì ad una vendita effettiva a prezzi favorevoli, considerando che i pagamenti possono essere effettuati attraverso la valuta locale. Questo Titolo è amministrato dalla USDA attraverso la FAS⁸⁰ ed è particolarmente focalizzato sull'espansione delle esportazioni statunitensi e sui prestiti a lungo termine forniti ai paesi in via di sviluppo per permettere loro l'acquisto delle stesse derrate alimentari. Fino al 1996 le transazioni di derrate alimentari verso i paesi richiedenti erano di competenza esclusiva delle entità pubbliche: da quest'anno in poi, con l'avvento del Federal Improvement and Reform Act (più comunemente detto U.S. Farm Bill), tale competenza si è estesa ai soggetti privati che, dunque, possono partecipare alle aste della Farm Service Agency della USDA, ossia l'ente deputato alla gestione e all'ottenimento delle risorse alimentari che poi verranno inviate in base alle richieste. Per tali soggetti, pubblici o privati che siano, che vendono le proprie risorse attraverso queste aste, ci saranno dei compratori, ossia le nazioni, che acquisteranno con l'ausilio di prestiti a lungo termine con basso tasso d'interesse elargiti dal Community Credit Corporation (CCC). In cambio di queste favorevoli condizioni, lo stato

⁸⁰ Acronimo che sta per "Foreign Agriculture Service".

destinatario tendenzialmente monetizzerà tali derrate alimentare di modo da finanziare determinati programmi precedentemente negoziati, nella maggior parte dei casi, con dei rappresentanti del governo degli Stati Uniti. Si può affermare che, in oltre cinquanta anni di storia di questa tipologia di aiuto, quasi mai c'è stato una volontà effettiva di implementare obiettivi di sviluppo negli stati assistiti: infatti, i programmi finanziati dalla monetizzazione delle derrate alimentari sono stati utilizzati al fine di promuovere l'agricoltura statunitense e di creare nuovi mercati per essa, spesso portando avanti specifici interessi strategici.

Il Titolo 2 (Programmi di Assistenza Privata ed Emergenza) tratta delle donazioni di prodotti agricoli statunitensi indirizzati a situazioni sia emergenza alimentare sia a situazioni di non emergenza. I soggetti destinatari di queste donazioni possono essere le ONG, il WFP e le nazioni bisognose e tali donazioni, che possono anche essere sotto forma di contributi finanziari, sono amministrati dal USAID⁸¹, agenzia federale statunitense creata nel 1961 sotto la presidenza Kennedy, con il compito di implementare programmi di assistenza allo sviluppo per un determinato gruppo di paese stabiliti dal Foreign Assistance Act, la legge che, per l'appunto, ha creato lo USAID.

Ritengo utile aprire una parentesi qui per chiarire uno dei più plausibili significati di questa manovra legislativa. Il Foreign Assistance Act è

⁸¹ Acronimo che sta per "United States Agency for International Development".

stato formalmente creato per riorganizzare le strutture preesistenti di assistenza alle nazioni estere più sfavorite. E' importante comprendere, però, di quali nazioni si parla: nella legge si legge frequentemente il termine "friendly countries", e per "friendly" si intendono quelle che non erano coinvolte in violazioni di diritti umani riconosciuti a livello internazionale, come ad esempio l'impiego della tortura o forme crudeli e inumane di detenzione. Tuttavia, il termine "friendly" possiede in questo caso anche un'altra connotazione: stiamo infatti facendo riferimento ad un periodo storico chiaramente delicato, la Guerra Fredda, e perciò era ben definito quale fosse il principale nemico: il comunismo e la sua ascesa. Personalmente ritengo che la connotazione riguardante la violazione dei diritti umani fosse perlopiù uno specchietto per le allodole per l'opinione pubblica mondiale, poiché nello stesso anno di promulgazione del Foreign Assistance Act, ossia il 1961, l'amministrazione Kennedy diede impulso alla celebre US Army School Of the Americas di fornire ai suoi alunni, proveniente dagli apparati militari di vari paesi latinoamericani, un addestramento contro la minaccia "comunista" in un senso particolarmente ampio del termine: l'antropologo Lesley Gill ha definito il significato del termine "comunista" in questo contesto come "una categoria estremamente elastica nella quale ricadono quasi tutto ciò che è critico dello status quo"⁸². A conferma di ciò, posso affermare che un importante numero di dittatori del Centro e del Sud America come Jorge Rafael Videla (Argentina),

⁸² LESLEY GILL, *The School of the Americas: Military Training and Political Violence in the Americas*, Durham (North Carolina), Duke University Press, 2004, pag. 10.

Roberto D'Aubuisson Arrieta (El Salvador) e Hugo Banzer Suárez (Bolivia) si sono diplomati in questa scuola e si resero sistematicamente autori di crimini feroci contro ogni qualsivoglia forma di opposizione ai loro metodi.⁸³

Questa digressione ha come scopo quello di evidenziare il contesto che veniva creandosi: una situazione ove il governo statunitense, in nome della difesa del liberalismo di stampo occidentale, operò in maniera spesso quantomeno ambigua. Lo stesso Foreign Assistance Act nasce formalmente come regolamentazione degli aiuti alimentari, e non, nei confronti di paesi terzi che si dimostrassero in un certo qual modo distanti da pratiche atte alla violazione dei diritti umani; tuttavia, come specificato nella sezione 502 di questa legge, i fondi gestiti erano destinati anche alla prevenzione dell'influenza comunista. I paesi riceventi tali aiuti erano, dunque, "invitati" ad evitare ogni contatto con l'ideologia nemica e dovevano fare in modo di debellare in qualunque modo tale minaccia. Considerando poi che, nel medesimo di anno di promulgazione del Foreign Assistance Act, è stato ridisegnato il target della sopra menzionata School Of the Americas di modo che le nazioni latinoamericane venissero istruite al fine di sventare la minaccia di rivolte interne di matrice comunista, ma non solo, in qualunque modo, viene quantomeno spontaneo porsi delle domande sull'ambiguità della politica estera statunitense dell'inizio degli anni '60.

⁸³ Basti pensare a Videla, responsabile di più di 30000 vittime, i cosiddetti "Desaparecidos", ossia delle persone arrestate o solo semplicemente accusate di aver compiuto atti antigovernativi. Di questi si perse traccia, in quanto vennero normalmente rapiti e uccisi con modalità che garantissero la massima segretezza.

Il terzo ed ultimo Titolo della Public Law 480, detto Cibo per lo Sviluppo, è amministrato anch'esso dalla USAID e consiste nella donazione di derrate alimentari statunitensi direttamente ad altri governi in difficoltà alimentare. Questo tipologia non è stata recentemente utilizzata: le ultime risorse destinate a questo titolo risalgono al 1994.

Altri programmi di aiuto alimentare

La P.L. 480 è stata senza dubbio la manovra politica statunitense più efficace atta a stimolare la circolazione di derrate alimentari a scopo di sostegno in caso di emergenza e non. Tuttavia, non è stata l'unica: ritroviamo, infatti, altri sei programmi miranti allo stesso scopo. La Section 416(b), il Food For Progress, il Bill Emerson Humanitarian Trust, l'IFEP⁸⁴ e l'Emergency Food Security Program differiscono sostanzialmente nelle categorie sociali cui si propongono e nella forma, ma non nella finalità generale.

Il primo programma in ordine cronologico è la Section 416(b) che forma parte dell'Agricultural Act del 1949, la legge federale più importante nell'ambito delle politiche agricole. Essa permette la donazione di derrate di proprietà del CCC in surplus per attivare i progetti di assistenza allo sviluppo nei paesi considerati "amici". Dobbiamo considerare che, durante la seconda metà degli anni Quaranta, il governo statunitense accumulò enormi quantità di grano e mais a causa delle politiche di sostenimento dei prezzi applicato in quegli anni.

⁸⁴ Acronimo che sta per "McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program".

In tal modo, queste enormi riserve non fecero altro che portare ad una depressione dei prezzi di mercato costringendo così il governo a sostenere la produzione agricola elargendo un budget sempre più elevato per lo stoccaggio di tali merci. Questo programma agricolo venne studiato, per l'appunto, al fine di mantenere un costante flusso in uscita di tali granaglie e garantire all'agricoltura statunitense una sorta di calmiera dei prezzi, evitando così tracolli nell'eventualità di un calo dei prezzi di mercato. È quindi chiaro che le tempistiche, le quantità e le tipologie delle merci non erano in nessun modo collegate ai paesi destinatari, se non per pura coincidenza. Gli anni Ottanta, con l'ascesa alla presidenza di Ronald Reagan, paladino del libero mercato e osteggiatore fiero delle politiche assistenzialiste statali, portarono ad un notevole ridimensionamento del programma, diminuendo lo stoccaggio di granaglie destinate a quest'ultimo. George W. Bush, ad ogni modo, fu il presidente che determinò la sua inattività nel 2006⁸⁵, quando già da qualche anno si ritrovò a dichiarare che nell'eventualità di ulteriori emergenze alimentari avrebbe fatto ricorso non più alla Section 416(b), bensì al Bill Emerson Humanitarian Trust.

Quest'ultimo entrò in vigore nel 1980 attraverso l'Agricultural Trade Act con il nome di Food Security Wheat Reserve e prese la denominazione attuale nel 1998 dal membro del congresso Bill Emerson, considerato uno degli uomini dell'epoca più sensibili alla tematica degli aiuti

⁸⁵ Anno nel quale vennero esaurite le riserve governative di granaglie nei magazzini U.S.A.

alimentari e deceduto nel 1996. Tecnicamente stiamo parlando di una riserva di derrate alimentari e non di un vero e proprio programma di aiuto alimentare: una riserva amministrata dalla USDA destinata alle emergenze alimentari nell'eventualità che le derrate annuali fornite dal Titolo 2 della P.L.480 siano già vincolate o quando la fornitura domestica disponibile ottenibile dai canali standard sia insufficiente. Tra tutte le tipologie di aiuto ratificate dal Congresso statunitense, il Bill Emerson Humanitarian Trust (BEHT) è senza dubbio il meno utilizzato: dalla sua nascita, infatti, sono stati solamente dieci i rilasci di derrate alimentari, l'ultimo dei quali venne autorizzato per l'Iraq poco dopo l'invasione statunitense dello stesso stato nel 2003. Le motivazioni per le quali è stato così poco impiegato sono certamente più d'una. Come specificato da Christopher Barrett, docente di Economia Applicata alla Cornell University. Egli afferma in uno dei suoi libri riguardanti questa tematica, che la riluttanza nel rilasciare queste determinate merci sia dovuta al fatto che queste possano, una volta entrate in circolo, determinare una caduta dei loro prezzi, sebbene questa non sia una conseguenza supportata da prove tangibili⁸⁶. Inoltre, lo stesso statuto del BEHT prevede un rimborso per i rilasci di merci da parte del CCC⁸⁷. Questo tipo di rimborso, sebbene sia definito come open-ended⁸⁸, viene solitamente richiesto con certa celerità: questa pressione è dovuta al fatto che l'Office of Management and Budget, uno degli uffici di

⁸⁶ CHRISTOPHER BARRETT; DANIEL MAXWELL, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its Role*, New York, Routledge, 2005.

⁸⁷ Acronimo che sta per "Commodity Credit Corporation".

⁸⁸ Privo di una data entro la quale il debito dovrà essere ripagato.

consulenza più a stretto contatto con la massima carica del governo statunitense, necessita di tale capitale per far fronte alle pressioni dei fornitori di magazzini per lo stoccaggio, i quali ottengono il compenso solamente per le merci detenute nelle riserve del BEHT.

Un altro programma di aiuto alimentare sottoposto all'amministrazione della USDA, più precisamente al FAS⁸⁹, è il Food For Progress. Autorizzato dall'omonimo Food For Progress Act del 1985, esso si occupa di donazioni agricole verso nazioni in via di sviluppo e democrazie emergenti, in cambio di un loro impegno nello stabilire al loro interno un'economia di mercato basata sul libero scambio, in particolar modo nel settore agricolo. Si può dunque dedurre che questa forma di supporto agricolo si focalizzi sullo sviluppo del settore privato di un determinato paese attraverso, per esempio, la fornitura di know-how e di sistemi di marketing tipici del settore: tutto ciò mirato principalmente alla creazione di un modello di agribusiness funzionale ad una possibile futura partnership commerciale con gli Stati Uniti. L'iter di funzionamento di questa specifica modalità di aiuti alimentari inizia da una richiesta di merci da parte di un'organizzazione considerata idonea da parte della USDA⁹⁰. Quest'ultima acquista la quantità richiesta all'interno del mercato statunitense e le donerà all'organizzazione richiedente, pagandole il costo del trasporto.

⁸⁹ Acronimo che sta per "Foreign Agricultural Service", ente deputato alle questioni di affari esteri dell'apparato agricolo statunitense, con particolare attenzione alla stipula di accordi internazionali.

⁹⁰ Tale organizzazione può essere una nazione considerate "amica", una ONG oppure un'organizzazione intergovernativa come, per esempio, il World Food Program.

Oltre al Food For Progress, il FAS si occupa della gestione di un altro programma di aiuti alimentari relativamente recente, ossia il McGovern-Dole International Food For Education and Child Nutrition Program. Creato attraverso l'autorizzazione del Farm Bill del 2002, questo piano di aiuti prevede la donazione di derrate alimentari acquistate dal CCC alle mense scolastiche e a determinati programmi di sostegno per categorie di popolazione svantaggiate come le madri e i bambini in paesi di reddito medio basso.

Il donatore al centro delle politiche d'aiuto alimentare

Come si è già potuto comprendere leggendo le varie tipologie di aiuti appena descritti, la USDA ha detenuto e detiene tuttora il ruolo chiave nell'implementazione dei programmi di aiuto alimentare statunitense, nonché nell'ottenimento e nella gestione delle derrate, contando il coinvolgimento di altri enti facenti parte l'OMB e il Dipartimento di Stato, vedi l'USAID. In quanto dipartimento esecutivo degli Stati Uniti per ciò che concerne l'agricoltura e il contesto alimentare, ha senza dubbio agito con lo scopo di garantire vantaggi alla sua stessa nazione, anche nell'ambito degli aiuti alimentari.

Analizzando storicamente il percorso denoteremo che gli aiuti alimentari si sono sviluppati secondo questa precisa logica, differendo nelle tipologie ma sempre seguendo le precise esigenze di determinati soggetti. Gli anni Quaranta e Cinquanta, come già descritto in precedenza, sono

stati gli anni del boom della coltivazione delle cosiddette “granaglie”⁹¹ dovuto alle ingenti politiche statunitensi per il supporto dei prezzi dell’agricoltura. Si generò così un surplus notevole di queste materie prime, seguito da un enorme costo di stoccaggio delle stesse a carico dell’apparato pubblico. Questo spinse il Congresso ad intervenire sulla situazione per alleggerire il peso di questi costi e la P.L. 480 intervenne esattamente per questo scopo: fu certamente il più longevo tra i programmi e servì da apripista per altri futuri elaborati da altre amministrazioni. L’USDA, le lobby dell’agricoltura e portavoce più autorevoli al Congresso hanno costantemente utilizzato il concetto di “aiuto umanitario” come arma per le pubbliche relazioni, di modo da far passare in secondo piano ciò che effettivamente era lo scopo dei vari programmi. Per far comprendere meglio questa riflessione, ritengo opportuno mostrare alcuni dati riguardanti i dieci paesi che nel 2012 hanno ottenuto più aiuti alimentari ed effettuare una comparazione con 10 paesi dal PIL pro capite più basso:

⁹¹ Vengono così definiti svariati tipi di cereali come il frumento, il mais, il riso, la segale ed il miglio.

I primi 10 paesi per aiuti alimentari ricevuti nel 2012 (in tonnellate)⁹²	
Etiozia	812.116
Rep. Dem. Popolare di Corea	375.298
Yemen	264,375
Kenya	224,537
Pakistan	209,169
Somalia	207,735
Sudan	202,793
Bangladesh	188,330
Territori Palestinesi	167,781
Rep. Democratica del Congo	160,322

⁹² Dati ricavati dal sito web del World Food Program <http://it.wfp.org>.

Gli ultimi 10 paesi per PIL pro capite nel 2012 (in dollari U.S.A.)⁹³	
Burundi	251.0
Malawi	266.6
Niger	385.3
Liberia	413.8
Madagascar	445.0
Rep. Democratica del Congo	446.0
Etiopia	472.2
Repubblica Centrafricana	479.5
Guinea	493.5
Eritrea	504.3

⁹³Dati ricavati dal sito web della World Bank <http://www.worldbank.org>.

Osservando questi numeri, ciò che balza all'occhio è la corrispondenza di soli due stati, la Repubblica Democratica del Congo e dell'Etiopia. Quello che, però, risulta essere uno dei casi più degni di nota è quello dello Yemen che, nonostante rappresenti poco più di un terzo della popolazione della Repubblica Democratica del Congo, risulta ricevente di una quantità di derrate alimentari superiore del 30% al medesimo stato africano. Inoltre, come specificato dalla Tabella 2, quest'ultimo risulta essere notevolmente meno abbiente dello Yemen⁹⁴ e viene spontaneo chiedersi la motivazione di questa disparità. Non ritengo certo di avere la spiegazione ufficiale, tuttavia ritengo opportuno rilevare che nel 2011 e 2012 un considerevole numero di milizie di Al Shabaab, noto gruppo insurrezionale islamista attivo e operante da una decina d'anni in Somalia, si è trasferito proprio nello stesso Yemen per sostenere la causa di una dei più importanti bersagli della politica estera statunitense, ovvero Al Qaeda⁹⁵. Oltre a questo fatto, non posso non menzionare la particolare situazione politica venutasi a creare nel 2011 a causa della cosiddetta Primavera Araba che, partendo dalla Tunisia, si propagò per molti stati nordafricani e dell'Asia Occidentale, tra cui lo stesso Yemen. Con la transizione governativa che si ebbe nel febbraio del 2012, quando Ali Abdullah Saleh, per ventidue anni

⁹⁴ La Repubblica Unita dello Yemen detiene un PIL procapite di 1341.3 dollari U.S.A.

⁹⁵ Va specificato che, nel febbraio del 2012, Ahmed Abdi Godane, l'ex leader di Al Shabaab, annunciò in un video messaggio la sua fusione con Al Qaeda, passando sotto la guida di Al Zawahiri.

presidente dello stato unito yemenita⁹⁶, si trovò costretto a cedere il potere a Mansour Hadi, uomo di fiducia del governo statunitense, eletto Presidente attraverso le prime elezioni per le quali era l'unico candidato, si creò un contesto piuttosto complesso nel quale il neo Presidente si ritrovò a dover affrontare non solo Al Qaeda e i nuovi rinforzi provenienti dalla cellula somala di Al Shabaab, ma pure la continua pressione dal nord del paese, ove i ribelli Houti⁹⁷ miravano al controllo di una sempre più vasta porzione di territorio. Il mio intento è, attraverso questo excursus, di evidenziare l'oggettivo interesse geopolitico statunitense per quel determinato territorio, considerando la posizione strategica, senza comunque tralasciare che la nazione in questione non possa essere definita "abbiente"⁹⁸ e che, secondo il Food Security Cluster, nel 2012, il grado di sicurezza alimentare stesse progressivamente diminuendo.

Questo è solamente uno degli esempi più recenti di strumentalizzazione degli aiuti alimentari anche se, non in tutta la storia recente, si verificarono usi massicci di questi. Infatti, dopo i picchi di produzione e di stoccaggio raggiunti a cavallo degli anni Cinquanta e Sessanta, nei quali ci furono ovviamente picchi di utilizzo di aiuto alimentare, si arrivò in un'epoca nella quale i sussidi agli agricoltori statunitensi andarono calando. Di conseguenza, avvenne un netto calo di entrambi i

⁹⁶ Ai quali vanno aggiunti più di 11 anni come Presidente dello Yemen del Nord, prima dell'unificazione del 1990.

⁹⁷ Un gruppo armato sciita nato in Yemen che dagli inizi del Duemila iniziarono un'intensa azione antigovernativa e antistatunitense post conflitto iracheno del 2003.

⁹⁸ Il PIL pro capite yemenita si attestava a poco più di 1300 dollari USA nel 2012.

parametri durante le amministrazioni Johnson e Nixon, che portò a dei valori minimi durante la crisi alimentare che attraversò il mondo nel biennio 1973-1974, alimentata dalla crisi petrolifera in corso negli stessi anni. Numericamente parlando, si passò dal miliardo di bushel di grano immagazzinati nei primi anni Sessanta ai poco più di venti milioni di bushel stoccati alla fine del 1973⁹⁹.

Gli stock alimentari statunitensi ricominciarono ad aumentare con le amministrazioni Ford e Carter e, da quella di Reagan, ricominciarono ad aumentare i sussidi all'agricoltura grazie al Farm Bill 1981. Questo, come può risultare prevedibile, portò ad un aumento costante del flusso di aiuti, fino al 1988, anno in cui si verificò un periodo di estrema siccità in tutta l'America settentrionale. Questo fenomeno, oltre ad un aumento quasi contemporaneo dell'export agricolo, portò ai minimi storici il flusso di aiuti alimentari per tutta la prima metà degli anni Novanta. La Farm Bill del 1996 modificò in maniera piuttosto netta l'agricoltura americana, indirizzandola verso una progressiva liberalizzazione: si passò ad un sostegno al reddito fisso, per un periodo di sette anni, dal 1996 al 2002, attraverso un contratto chiamato Production Flexibility Contract. Questo garantiva pure, come suggerisce la denominazione, una maggiore flessibilità nella produzione, permettendo così all'agricoltore di diversificare la coltivazione, rispettando comunque alcune eccezioni riguardanti alcuni tipi di frutta

⁹⁹ CHRISTOPHER BARRETT; DANIEL MAXWELL, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its Role*, New York, p. 27.

e verdura.¹⁰⁰ Infatti, precedentemente a questa legge, l'agricoltore era vincolato alla coltivazione di determinati tipi di prodotti e se una percentuale degli acri a disposizione determinati dal contratto superiore al 15% fosse stata utilizzata per colture extracontrattuali o lasciata incolta, allora il sussidio ricevuto sarebbe stato ridotto¹⁰¹. In cambio di questo sussidio fisso per sette anni e della possibilità di diversificazione delle colture, l'agricoltore doveva attenersi ad obbligazioni riguardanti la tutela del terreno e degli ecosistemi paludosi, oltre ai già citati limiti riguardanti alcune specifiche tipologie di frutta e verdura. Si registrò una transizione da un sistema basato sugli eventuali surplus di derrate governativi ad un altro più centrato sul budget disponibile per eventuali acquisizioni strategiche.

Possiamo affermare che il Farm Bill 1996 ha portato ad una nuova visione degli aiuti alimentari da parte della comunità agricola statunitense. Una visione molto strumentale, ove questi aiuti fungono occasionalmente da valvola di sfogo per eventuali problematiche di commercializzazione. A conferma di ciò, ritengo doveroso menzionare il caso degli aiuti alimentari verso la Russia del 1992.

Il 26 dicembre 1991 segnò la dissoluzione dell'Unione Sovietica, dando così vita alla Federazione Russa. Negli stessi anni occorre una forte crisi economica, accompagnata da un'inflazione dilagante. Le ultime

¹⁰⁰ FAO (a cura di), *The Review of the 1996 Farm Legislation in the United States*, consultabile al sito: <http://www.fao.org/docrep/W8488e/w8488e04.htm#3.2.1>.

¹⁰¹ *Ibidem*.

manovre economiche portate a termine da Mikhail Gorbaciov si rivelarono inefficaci e l'insieme di tutti questi fattori più un'annata di sotto alle aspettative sotto il profilo della quantità dei raccolti portarono ad una situazione certamente non positiva dal punto di vista delle scorte alimentari.

Nel frattempo, la produzione di frumento statunitense aumentò di oltre il 25%¹⁰² e l'amministrazione Bush senior, al tempo in costante calo di consensi, decise di andare incontro alla Russia ed alla sua vulnerabile situazione economica, inviandole oltre 1 milione di tonnellate di granaglie e merci non alimentari nel 1992. Una decisione frutto in gran parte della volontà di orientare la volontà di voto di quella parte di territorio che vive sostanzialmente di agricoltura, ossia gli stati più centrali come, ad esempio l'Iowa, il Kansas e il Missouri. L'anno successivo, il 1993, le spedizioni di aiuti verso la stessa Russia aumentarono notevolmente, passando a due milioni e mezzo di tonnellate di granaglie, rappresentando così oltre il 30% degli aiuti alimentari inviati a livello mondiale.

Il caso esemplificativo della Federazione Russa

Quello che ritengo necessario evidenziare con questo specifico esempio della Federazione Russa è l'impiego di derrate alimentari con il perseguimento di scopi certamente non umanitari. Infatti, secondo i dati forniti dalla FAO, la popolazione russa aveva a disposizione

¹⁰² CHRISTOPHER BARRETT; DANIEL MAXWELL, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its Role*, New York, pp. 28-29.

giornalmente un quantitativo di oltre 2900 calorie, tendenzialmente superiore ai valori di fabbisogno energetico stilati, ad esempio, dalla EFSA¹⁰³, che vanno dai 2000 ai 2600 secondo il genere. Parliamo addirittura di un seppur lieve surplus alimentare russo, non certo di carenza. Quella che si presentò fu una reale occasione per dare una svolta ai rapporti con quello che è stato per diversi decenni il nemico della Guerra Fredda. Lo stesso presidente dell'epoca, il democratico Bill Clinton, dichiarò pubblicamente in un articolo del Washington Post che una Russia democratica avrebbe portato a minori spese in ambito militare, ad un ridimensionamento della minaccia nucleare e ad altri benefici riguardanti la sicurezza statunitense, nonché alla creazione di un nuovo ed imponente mercato per le produzioni made in USA. E' chiaro che questo tipo di dichiarazioni da un punto di vista mediatico ha un certo tornaconto. Tuttavia, non nascondono minimamente il reale scopo della manovra.

Nel 1999 la Federazione Russa dovette affrontare una crisi del sistema bancario di non poco conto che portò ad una forte svalutazione del rublo. La produzione agricola interna non poté che risentirne, ma ciò che preoccupava notevolmente il contesto economico-politico internazionale era la tangibile possibilità che essa non potesse far fronte al pagamento del debito internazionale. In concomitanza con questi fatti, alcuni paesi del cosiddetto sud est asiatico, in primis, Thailandia,

¹⁰³ Acronimo tradotto in italiano che sta per "Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare".

Indonesia e Corea del Sud, si ritrovarono nel mezzo di una crisi economica che costrinse questi ad un taglio netto delle importazioni, tra cui quella del frumento americano. Da questo contesto si generò la seconda ondata di aiuti alimentari verso la Russia, nel biennio 1998-1999, che raggiunse la mole di oltre tre milioni di tonnellate, acquisite dal CCC per la Section 416(b): nel solo 1999, la percentuale di aiuti diretti alla Federazione Russa arrivò ad essere oltre il 25% del totale inviato in tutto il mondo. Anche in questo caso, non è stata verificata nessuna carenza alimentare in tale nazione, osservando sempre la sezione statistica del sito web della FAO.

Il Segretario dell'Agricoltura sotto la presidenza Clinton, Dan Glickman, durante una discussione riguardante questo assunto¹⁰⁴, si dimostrò prevedibilmente favorevole all'invio di questa massa di aiuti, sostenendo che: “[...] Until the ruble devaluation, Russia was a major commercial market, the tenth largest export market for US agricultural products in the last few years. Russia was the leading export market in the world for US poultry meat, and a leading market for pork. All that ended with the Russian financial crisis. [...]”¹⁰⁵. Questa forte convinzione era determinata anche da un'altra importante motivazione di natura interna: le elezioni politiche di metà mandato della House of

¹⁰⁴ Conversazione presente nell'archivio web della Casa Bianca e consultabile al sito: http://commdocs.house.gov/committees/ag/hag10636.000/hag10636_of.htm.

¹⁰⁵ “[...] Fino alla svalutazione del rublo, la Russia è stata uno dei maggiori mercati commerciali, il decimo mercato in ordine di grandezza per ciò che concerne l'esportazione dei prodotti statunitensi negli ultimi anni. La Russia è stata il maggiore importatore al mondo di pollame statunitense, ed uno dei più importanti per quanto riguarda la carne suina. Tutto ciò è terminato con la crisi finanziaria russa.[...]”.

Representatives. Come spesso è accaduto nella storia delle elezioni politiche americane, i cosiddetti “farm states” sono stati campi di battaglia cruciali e, senza dubbio, imponenti impulsi alla produzione come quelli derivanti dall’invio di ingenti quantità di aiuti alimentari possono muovere masse di voti non indifferenti.

Manovre come queste non possono che suscitare perplessità, anche se alcuni potrebbero obiettare che il governo russo ha potuto perlomeno monetizzare tali aiuti, di modo da poter far fronte al pagamento dei debiti arretrati derivanti dall’imponente di salari statali e pensioni. Tale falso mito si può semplicemente sfatare analizzando le cifre che sono a disposizione: considerando che, solamente con gli aiuti alimentari per 1999, parliamo di 1,5 milioni di tonnellate dal valore stimato di 600 milioni di dollari alle quali vanno aggiunti 400 milioni di dollari di prestito rateizzato in vent’anni con un interesse del 2%¹⁰⁶, le cifre effettivamente ricavate nel medesimo anno furono di poco superiori ai 3 milioni di dollari¹⁰⁷.

Come spiegato dettagliatamente da Mark Kramer, co-fondatore e Managing Director della FSG¹⁰⁸, nonché autore di molte pubblicazioni sull’Harvard Business Review e sullo Stanford Social Innovation Review, siamo di fronte ad uno spreco di risorse dovuto alla carenza di controlli

¹⁰⁶ Ammontare destinato all’eventuale acquisto di altre derrate alimentari o sementi.

¹⁰⁷ MARK KRAMER, *Food Aid to Russia: The Fallacies of U.S. Policy* contenuto in PONARS Policy Memo 86, Cambridge (Massachusetts), Harvard University, 1999, p. 3.

¹⁰⁸ Uno studio di consulenza no profit con la missione aziendale mirata alla creazione di cambiamenti sociali su larga scala e duraturi nel tempo.

effettivi sulle transazioni riguardanti le derrate e sulla loro corretta distribuzione. Com'era facilmente intuibile, tali enormi masse di merci sarebbero diventate rapidamente un obiettivo sensibile per la criminalità organizzata e non solo. Questo cibo era, in effetti, non necessario alla maggioranza dei centri abitati della Federazione ed era stato acquistato dalle autorità competenti ad un prezzo nettamente inferiore a quello di mercato, rendendolo così appetibile per rivendite a prezzo di mercato, generando in tal modo un ingente surplus. Gli Stati Uniti inviarono equippe di sorveglianza che andavano dalle due alle quattordici persone per volta: sicuramente troppo pochi per un territorio vasto come quello della Federazione Russa. Inoltre, anche quando vennero effettivamente riscontrate effettive irregolarità come diversi casi di corruzione, le autorità statunitensi e non adottarono una linea sicuramente soft senza, di fatto, portare ad una maggiore regolamentazione e controllo. Il personale di controllo inviato dall'Unione Europea, seppur in numero decisamente maggiore rispetto a quello statunitense, riuscì a garantire più controllo, anche se le violazioni degli accordi di aiuto avvennero ugualmente, come nel caso nel luglio 1999, quando vennero sequestrati dieci vagoni di segale marchiati UE mentre stavano attraversando il confine con l'Estonia.¹⁰⁹

L'Europa e il suo approccio agli aiuti alimentari

I paesi europei hanno avuto un rapporto con gli aiuti alimentari che potremmo definire a doppia corsia. Possiamo distinguere, infatti, tra le

¹⁰⁹ *Ibidem.*

operazioni di aiuto effettuate da diversi singoli stati, che differiscono chiaramente per modo, dimensioni e periodi, e tra aiuti derivanti da una cooperazione vera e propria tra essi: in tal caso parliamo di approvvigionamento multi donatore, ove la distribuzione spetta a determinate istituzioni facenti parte di un'organizzazione più ampia e generale, ossia in questo l'Unione Europea. Non tutti i paesi di quella che viene considerata Europa fanno parte dell'Unione, per cui non tutti questi paesi hanno aderito ai programmi d'aiuto alimentare multi donatore.

Nel 1957, con la creazione della CEE, la Comunità Economica Europea, iniziò il percorso che portò gradualmente ad una sempre più fitta cooperazione in ambito di politica sia interna sia estera tra i paesi facenti parte della Comunità. Nel 1962, infatti, venne istituita la PAC, la Politica Agricola Comune, atta essenzialmente a garantire l'autosufficienza alimentare attraverso politiche di sostegno in favore dei propri agricoltori. Questo programma è stato una fonte enorme di fondi per il mondo agricolo europeo, sfiorando in diversi anni la soglia dei novanta miliardi di dollari l'anno, una cifra certamente maggiore rispetto a quella elargita agli agricoltori statunitensi. In quegli stessi anni, gli Stati Uniti fecero importanti pressioni alla CEE affinché questa iniziasse a contribuire agli aiuti alimentari a livello mondiale, facendo leva sul fatto che necessitasse ad ogni costo un nuovo accordo internazionale sul frumento. Dobbiamo puntualizzare che, sempre in quegli anni, a livello europeo erano presenti solamente alcuni accordi

bilaterali riguardanti le derrate alimentari, nei quali spesso era presente la Francia. A livello di Comunità, tuttavia, nessuna politica di aiuto alimentare era stata attuata.

Fu così che, nel 1967, venne istituita la Food Aid Convention, uno strumento di cooperazione multilaterale facente parte dell'International Grains Agreement. Tra i requisiti previsti per la partecipazione c'era quello secondo il quale ogni firmatario doveva fornire annualmente una quantità minima di frumento, di altri cereali o di denaro atto all'acquisto di derrate alimentari da spedire. Secondo il già citato Barrett, tale spinta statunitense nei confronti della Comunità Economica Europea verso il mondo degli aiuti alimentari era dettata dalla volontà di ridurre ulteriormente le scorte di cibo a livello internazionale senza intervenire direttamente. Quest'adesione è certamente coerente con le prime azioni della PAC, atte ad un rialzo dei sussidi agricoli che, come ho già specificato, servirono al raggiungimento ed al mantenimento dell'autosufficienza alimentare europea, nonché all'incremento della produttività. Tali obiettivi vennero effettivamente raggiunti, considerando che in meno di dieci anni dall'istituzione della Food Aid Convention la produzione di frumento dentro la cerchia dei paesi membri salì del 50%, nonostante peraltro un calo delle superfici coltivabili nei medesimi paesi. Fu chiaro che tale aumento di produzione non poté che causare la necessità di smaltimento dei surplus, esattamente come avvenne negli Stati Uniti nei Cinquanta e Sessanta.

Aldilà di questa comparazione, ritengo tuttavia differenti i modi d'approccio europee e statunitensi. Avendo già analizzato quelle statunitensi, posso affermare che quelle del cosiddetto Vecchio Continente siano quantomeno più vicine al reale significato delle parole "aiuto alimentare". Possiamo definire tali politiche europee più, per così dire, umanitarie perché probabilmente possiamo evidenziare tuttora dei legami con quei territori che nel passato sono stati possedimenti coloniali e, inoltre, perché svariati paesi della CEE sono stati coinvolti nella Seconda Guerra Mondiale e hanno beneficiato successivamente degli aiuti alimentari e non derivanti dal Piano Marshall.

Un'importante caratteristica che differenzia ulteriormente le politiche di aiuto alimentare europee da quelle statunitensi è quella riguardante i Concessional Export Credits. Questi non sono mai stati offerti dalle autorità europee, preferendo le mere donazioni dirette a specifici paesi o a determinate ONG, come, ad esempio il Canada. La Commissione Europea ha sempre sostenuto la tesi secondo la quale il cibo può essere impiegato solamente ed univocamente come una risorsa per le popolazioni con mancanze effettive di derrate. Non viene menzionato nessun beneficio ottenibile attraverso gli aiuti alimentari: questione che, al contrario, viene spesso sottolineata dal governo statunitense quando si tratta di promozione delle medesime politiche.

Il caso esemplificativo della Danimarca

La differenziazione tra l'approccio statunitense e di europeo non si esaurisce con le peculiarità che ho spiegato poc'anzi. Ciò che ha contraddistinto di gran lunga le politiche di aiuto alimentare americane è stato il potente legame tra la propria lobby dell'agricoltura e le transazioni riguardanti gli aiuti alimentari. Soprattutto negli anni Novanta, alcuni stati europei come l'Olanda, la Svezia e la Danimarca si sono nettamente svincolate da questa logica statunitense. Nel caso di quest'ultimo paese, avvenne un vero e proprio ribaltamento di fronte: anche la Danimarca, infatti, contribuì a lungo agli aiuti alimentari attraverso direttive ben specifiche della propria lobby agricola. Le derrate consegnate erano, ad esempio, carne in scatola di vario tipo e formaggi lavorati; parliamo, dunque, di merci di alto valore competitivo a livello internazionale. Questo tipo di politica di aiuto alimentare era certamente sostenuto dal Ministero dell'Agricoltura, poiché, secondo la logica dominante statunitense, rappresentava un importante strumento per sostenere i prezzi e per lo sviluppo del mercato dell'export danese. Dal 1988 venne bloccato il tasso di incremento dei contributi danesi in alimenti al WFP, la più grande organizzazione umanitaria al mondo, perché, secondo l'allora Ministro degli Affari Esteri Uffe Ellemann-Jensen, la suddetta organizzazione aveva raggiunto il punto di saturazione e non sarebbe stata in grado di gestire ulteriori risorse.¹¹⁰

¹¹⁰ CHRISTOPHER BARRETT; DANIEL MAXWELL, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its Role*, New York, pp. 57-58.

Quest'affermazione non fece che causare ondate di proteste da parte delle maggiori aziende alimentari del paese, che vedevano così intaccati i loro interessi. Il governo danese fece ricorso ad uno studio approfondito di un economista dell'agricoltura di fama mondiale, il professor Per Pinstруп-Andersen. In sintesi, il suo lavoro suggeriva un drastico cambio del paniere di alimenti destinati alla donazione, passando dagli alimenti ad alto tasso di lavorazione come i prodotti inscatolati, dal costo elevato rapportato alle calorie o proteine fornite, ad alimenti dal più elevato rapporto costo per caloria o proteina, come il frumento o altre granaglie. In tal modo si sarebbe potuto aumentare il potere calorico delle derrate destinate agli aiuti rimanendo comunque all'interno del budget stabilito. Pinstруп-Andersen consigliava, inoltre, un passaggio dalle donazioni di mere materie prime ad aiuti di tipo monetario. Nonostante la costante e fiera opposizione da parte delle industrie casearie e della carne in scatola, nel 1992 il primo ministro Poul Schlüter adottò questi cambiamenti sopra specificati: nell'ottobre di quell'anno, nel paniere di aiuti alimentari danesi, la carne in scatola e i formaggi lavorati vennero sostituiti dalla farina di frumento, dai piselli e da alcune tipologie di olio vegetale. Nel 1997 si poterono già valutare i risultati: una volta smaltite le ultime riserve di carne in scatola e formaggi lavorati, l'ammontare di calorie fornite dagli aiuti alimentari danesi aumentò di oltre sei volte mentre quello proteico di tre¹¹¹. L'agricoltura danese non vide cali delle proprie vendite, ma

¹¹¹ *Ibidem.*

solamente una redistribuzione dei ricavi e della forza lavoro impiegata, considerando il cambiamento di prodotti designati.

Il Regolamento UE 1292/96

Il panorama europeo degli aiuti alimentari subì un fondamentale cambiamento nel giugno del 1996 quando, come suggerisce il titolo del paragrafo, venne firmato il Regolamento UE 1292, il quale diede l'impulso per il passaggio dagli aiuti cosiddetti "in natura", ossia in derrate alimentari, agli aiuti sotto forma di transazioni finanziarie destinate a programmi di distribuzione alimentare. Ciò che contribuì in maniera decisiva a questa rilevante ristrutturazione fu il parere nettamente critico dell'Overseas Development Institute (ODI) il quale, incaricato dalla stessa Unione Europea, stilò una valutazione¹¹² sul funzionamento dei programmi europei riguardanti l'aiuto e la sicurezza alimentare. Le conclusioni furono poco incoraggianti sotto molteplici punti di vista; questi ultimi vanno dalla poca efficacia nel garantire la sicurezza alimentare nelle zone coperte da aiuti, ad un impatto assolutamente negativo nei confronti dell'agricoltura, fino alla considerazione che l'impianto d'aiuti alimentari europeo sia, proprio come quello statunitense, mirato allo smaltimento dei surplus della propria agricoltura interna.

¹¹² ODI (a cura di), *Joint Evaluation of European Union Programme Food Aid – Synthesis Report*, consultabile al sito <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4620.pdf>.

Si passò, dunque, ad un rimodellamento della programmazione e ad una conseguente ristrutturazione del budget a disposizione della Commissione Europea: si passò ad una riallocazione delle risorse destinate ad un sistema di transazioni finanziarie gestite dagli strumenti del Forex, ossia il mercato valutario ove avvengono gli scambi di valute. Viene fornita così valuta forte agli operatori del settore privato di un determinato paese di modo che possano acquistare derrate alimentari prestabilite fornite da nazioni definite idonee dall'UE. Si è cercato, quindi, di andare incontro ad un più mirato e, allo stesso tempo, meno dispendioso, sviluppo di un sistema privato di distribuzione, evitando il burocratico e spesso fallace sistema pubblico di questi stati caratterizzati da un reddito medio tendente al basso.

Sebbene le raccomandazioni dell'Overseas Development Institute enuncino che questo passaggio ad una struttura di aiuti finanziari avrebbe dovuto portare, in linea teorica, a miglioramenti sensibili in termini, ad esempio, di diminuzione dei ritardi di consegna delle merci e ad una maggiore attenzione alla domanda di merci e alle sue variazioni di modo da tutelare gli agricoltori locali, la prova dei fatti rileva che pochi di questi obiettivi sono stati effettivamente raggiunti. Il programma di aiuti gestito dall'UE ha dato l'impulso ma non l'obbligo di adempiere questo cambiamento di rotta e, a conferma di ciò, mentre nazioni come l'Olanda, il Belgio e la Svizzera donano tre quarti del loro budget destinato agli aiuti alimentari in forma di donazione finanziaria, ci sono altre nazioni come la Francia che, in sostanza, non utilizzano

tale forma di donazione. Questa struttura di aiuti alimentare, detta “triangolare”¹¹³, ha portato ad una rilevante diminuzione della quantità di aiuti alimentari negli ultimi vent’anni, poiché il passaggio di fondi attraverso un intermediario qual è il Forex ha previsto imponenti costi supplementari. Ciò non ha potuto che agevolare un’ancor maggiore dominio statunitense nel mercato degli aiuti alimentari. Concludendo, ritengo doveroso affermare che, sebbene la tipologia di aiuti di stampo europeo sia più orientata verso lo scopo umanitario e lo sviluppo dell’ambiente che s’intende sostenere, non sia riposta la dovuta attenzione alla situazione agricola dei paesi in via di sviluppo, non differenziandosi così dalle politiche statunitensi.

Conseguenze degli aiuti alimentari

Il GATT, introdotto nel 1947, tra i suoi obiettivi principali poneva quello di vietare il dumping, poiché avrebbe impedito la penetrazione dell’economia di mercato all’interno dei paesi in via di sviluppo, consapevoli del fatto che tale pratica avrebbe portato loro tutta una serie di svantaggi.

Con l’entrata in vigore della Public Law 480, tuttavia, gli Stati Uniti ottennero un’eccezione del tutto permanente a questi divieti imposti, per l’appunto, dal GATT, avendo così la possibilità di vendere sottocosto grano e altri cereali prodotti in surplus a tutti i paesi che li avessero

¹¹³ La denominazione deriva dal fatto che lo stato X dona una determinata somma allo stato Y passando per il Forex. Lo stato Y, una volta ottenuti i fondi dal Forex, potrà acquisire dallo stato X le derrate alimentari di cui necessita.

richiesti. Stiamo chiaramente parlando di paesi del cosiddetto Terzo Mondo, ossia paesi che attraversavano tendenzialmente un periodo delicato come quel post-decolonizzazione. Infatti, sia il Titolo 1 che il Titolo 2 di questa legge fanno riferimento, sebbene in modalità differenti, alla pratica della monetizzazione.

Parliamo certamente di una pratica controversa riguardante gli aiuti alimentari, poiché, almeno secondo i suoi detrattori, non si differenzia per nulla ad una comune ed illegale prassi di sussidio all'esportazione: le merci di una nazione donante vengono vendute in un altro paese, solitamente sottocosto rispetto al prezzo pratico per esso in altri mercati. I sostenitori di questa pratica fanno leva sul fatto che, come nel caso del Titolo 2 della Public Law 480, tale monetizzazione consente agli enti preposti di accumulare fondi per i vari progetti umanitari messi a disposizione, ad esempio quelli atti alla prevenzione dell'HIV o al miglioramento della nutrizione infantile in determinati paesi. Effettivamente, il Titolo 2 rientra sia nei programmi di aiuto alimentare, sia nei progetti di aiuto alimentare che ho descritto in precedenza: una monetizzazione di derrate alimentari atte teoricamente a sviluppare progetti umanitari nello stesso territorio che riceve tale supporto alimentare.

Tali paesi, strutturati su di un'economia quantomeno instabile, si sono così aperti al mercato "libero" e sempre più globalizzato, mettendo così a repentaglio ciò che rappresentava la loro vera e propria sussistenza anche attraverso il consenso, come già definito in precedenza, ai

programmi di aiuto alimentare. Parliamo, perciò, di una vera e propria vendita di derrate alimentari a basso costo che ha posto i piccoli produttori dei vari paesi in via di sviluppo in concorrenza diretta con le grandi multinazionali a livello mondiale. Concorrenza che si rivelò assolutamente fuori portata dal punto di vista economico. La questione porta perciò ad nodo fondamentale: la graduale scomparsa dei piccoli produttori locali significò la sempre più netta compromissione dell'indipendenza non solo alimentare, ma anche economica. Analizzando il caso della Corea del Sud, come menzionato in un report dell'Oakland Institute¹¹⁴, possiamo denotare che il flusso massiccio di derrate alimentari provenienti dagli Stati Uniti durante gli anni Sessanta provocò un notevole cambiamento all'interno della società sudcoreana: infatti, in un periodo che va dal 1963 al 1976, la popolazione rurale passò dall'essere più di metà all'essere un terzo, costringendo questi lavoratori "espulsi" dalle campagne a cercare un impiego nelle città. Oltretutto, questo impiego era tendenzialmente ricercato nella appena nata industria sudcoreana mirata all'esportazione ed, a causa dell'improvvisa abbondanza di cibo a prezzi bassi, il salario pagato ai lavoratori discese notevolmente.¹¹⁵

L'impatto di quello che possiamo definire dumping mascherato da aiuto alimentare è stato netto e sconcertante. Nel periodo che va dal 1955, anno di entrata in vigore della Public Law 480, al 1995, primo anno di

¹¹⁴ THE OAKLAND INSTITUTE (a cura di), *Food Aid or Food Sovereignty? Ending World Hunger*, 2005.

¹¹⁵ *Ibidem*.

vita del WTO, ha portato ad una diminuzione rilevante del numero di agricoltori del 32% a livello mondiale ¹¹⁶. Questo ha comportato un'enorme migrazione dalle campagne agli agglomerati urbani che, molto rapidamente, sono diventati molto popolosi e, nella quasi totalità dei casi, non in grado di gestire da molteplici punti di vista tale afflusso di popolazione. Tra il 1955 e il 1995 denotiamo un aumento notevole delle città dei paesi in via di sviluppo con oltre un milione di abitanti, passando da trentaquattro a 174¹¹⁷.

Quest'abbandono di massa delle terre rurali non è solamente una conseguenza delle politiche commerciali mondiali del GATT, della Public Law 480 e, come vedremo successivamente, del WTO. Le stesse nazioni nate dopo la decolonizzazione, attraverso le loro politiche governative, hanno puntato con decisione verso la creazione di un'industria nazionale ed, allo stesso tempo, di un'agricoltura mercantile mirata ad esigenze di mercato esterne, tralasciando perciò il reale fabbisogno interno. Su quest'ultimo punto, però, ritengo doveroso aprire un parentesi perché, come dovrebbe essere logico per una qualsiasi nazione sovrana, prima di arrivare allo sviluppo di un'agricoltura destinata all'export, dovrebbe già essere presente un apparato agricolo in grado di soddisfare la domanda interna. Tuttavia, molte nazioni che si sono ritrovate a dover chiedere sostegno, in special modo alla Banca

¹¹⁶ F. ARAGHI, *The great global enclosure of our times: peasants and the agrarian question at the end of the Twentieth Century* in *Hungry for Profit: the agribusiness threat to farmers, food and the environment*, New York, Monthly Review Press, 2000, p. 146.

¹¹⁷ *Ibidem*.

Mondiale e al Fondo Monetario Internazionale, hanno poi dovuto fare i conti con una realtà che, a mio avviso, si dimostrò essere quantomeno cinica. Infatti, per accedere agli aiuti proposti, era necessario sottostare a quelli che vengono definiti “programmi di aggiustamento strutturale”, ossia un insieme di condizioni vincolanti imposte dalla FMI e dalla Banca Mondiale. Parliamo di presupposti atti ad orientare i paesi beneficiari verso un’economia che, a grandi linee, potremmo definire di libero mercato. Stiamo parlando di cambiamenti che spesso rivoluzionano la stessa struttura degli stati coinvolti, che possono essere “interni”, come la privatizzazione di molti apparati pubblici o la liberalizzazione del sistema finanziario al fine di rimuovere le restrizioni per i flussi di capitali internazionali, o “esterni”, come la riduzione delle barriere commerciali, vedi i dazi all’importazione. L’adesione a questo tipo di programma spesso è dettata da una volontà, in buona fede, di alleviare l’intensità del problema a breve termine ma, spesso, sono riscontrabili successivamente evidenti casi di mala gestione che comportano conseguenze tragiche per centinaia di migliaia di persone.

Il caso esemplificativo del Malawi

Basti pensare al caso dello stato del Malawi, situato nel sud est del continente africano: già dai tempi della sua indipendenza nel 1964, si ritrovò a far fronte ad una situazione socioeconomica particolarmente complicata, nonostante il leader autoritario Hastings Banda, ossia il primo presidente dopo la decolonizzazione, abbia ottenuto significati risultati nel miglioramento dell’apparato agricolo e industriale durante

la sua lunga dittatura, soprattutto grazie ad un'importante rete stradale in grado di collegare la maggior delle città più popolate. Tra gli anni Settanta e Ottanta, questa repubblica risentì notevolmente della crisi energetica del 1979 che portò ad un aumento del 100% del prezzo del petrolio e, inoltre, dovette dar fondo alle proprie riserve di dollari a causa di un abbassamento a livello mondiale del prezzo delle materie prime più esportate, riducendo così la propria capacità d'importazione. A complicare ulteriormente la situazione, che successivamente portò alla richiesta di aiuto alla Banca Mondiale e al FMI fu la guerra civile in Mozambico, iniziata nel 1977 e destinata a finire nel 1992, la quale sostanzialmente isolò il Malawi tagliando le principali vie di comunicazione e commerciali¹¹⁸. Il dittatore Hastings Banda decise di appoggiare i guerriglieri di entrambe le fazioni in guerra, esponendosi così in maniera piuttosto esplicita. La carestia che ben presto si scatenò in Mozambico, raggiunse il Malawi e molte altre regioni confinanti, causando centinaia di migliaia di morti.

Gli aiuti dal FMI e dalla Banca Mondiale arrivarono negli anni Ottanta, dopo che il governo del Malawi ebbe applicato gli aggiustamenti strutturali necessari per lo sblocco dei fondi, come ad esempio l'abolizione quasi totale delle licenze all'importazione, la liberalizzazione dei tassi d'interesse, un vasto programma di privatizzazione delle pubbliche imprese e l'eliminazione di determinati sussidi riguardanti il

¹¹⁸ R. PARKER; R. RIOPELLE; W. STEEL, *Small Enterprises Adjusting to Liberalization in Five African Countries*, Washington D.C., The World Bank, 1995, pp. 23-24.

mondo agricolo.¹¹⁹ Riguardo quest'ultimo aggiustamento, va certamente menzionato quello dei fertilizzanti, elemento chiave per le attività rurali. I fondi per l'acquisto di questi e molti altri prodotti tramite sussidi erano affidati alla ADMARC¹²⁰ il quale, nel momento in cui occorre un abbassamento rilevante del prezzo del tabacco, il prodotto più esportato nonché il più "bisogno" di fertilizzanti per la sua crescita, si ritrovò pesantemente indebitato e dunque costretto alla sua quasi totale privatizzazione da parte del governo, di modo da ottenere liquidità dalla Banca Mondiale e dal FMI. In questo modo non poté più assolvere i suoi compiti originari, ossia supportare economicamente i piccoli proprietari terrieri locali nell'acquisto dei beni necessari alla coltivazione non solo del tabacco, ma pure del mais, principale fonte di sostentamento della popolazione. Questo non fece che smantellare un apparato già precario, portando il paese sulla soglia della crisi alimentare che perdurò per molti anni a seguire. Soglia che venne varcata nettamente per due volte tra gli anni Novanta e gli anni Duemila: la carestia del 1992 e quella del 2002. I dati riguardanti queste situazioni disastrose sono di difficile se non impossibile reperibilità, dovuta non solo alla gestione anagrafica non certamente al massimo dell'efficienza, ma pure, nel caso del 1992, alla volontà dell'allora dittatore locale Hastings Banda, di modo da evitare ad ogni modo di mostrare un'immagine negativa della situazione

¹¹⁹ *Ibidem.*

¹²⁰ Acronimo che sta per "Agricultural Development and Marketing Corporation", l'ente governativo del Malawi con lo scopo di promuovere l'agricoltura del paese attraverso l'incremento delle esportazioni verso nuovi mercati, supportando allo stesso tempo i contadini indigeni.

del paese. Parliamo di numero di vittime stimato da diverse ONG che va dalle 10000 alle 15000, anche se queste cifre non sono state riconosciute universalmente¹²¹. Nel complesso, sono state diverse le concause che hanno portato questi due disastri umani ma una su tutte balza all'occhio per la sua paradossalità: la situazione politica precaria e, a detta di molti osservatori, particolarmente corrotta, che ha portato alla mala gestione delle riserve di mais negli anni precedente al 2002.

Nel 1999 avvenne un particolarmente florido raccolto di mais, che sembrò dover portare i granai del Malawi ai massimi storici. Dallo stesso anno, le riserve di questa risorsa non erano gestite solamente dall'ADMARC già menzionato, bensì anche dal NFRA (National Food Reserve Agency). Questo ente, voluto fortemente dal FMI e dall'UE, una volta capitalizzato attraverso prestiti bancari con tassi d'interesse superiori al 55% annuo, si incaricò di comprare dai produttori locali ingenti quantità di mais derivanti, appunto, dai raccolti molto positivi di quegli stessi anni. I granai di riserva strategici si riempirono rapidamente, a tal punto che l'FMI e la Banca Mondiale consigliarono caldamente l'NFRA di vendere parte delle riserve sia per diminuire i costi di stoccaggio sia per appianare gradualmente il debito accumulato.

Il 2000 fu un anno altrettanto florido dal punto di vista delle coltivazioni di mais, e questo pose ulteriore pressione al NFRA, considerando che deteneva nei granai di riserva mais che stava costantemente deperendo,

¹²¹ ACTIONAID (a cura di), *State of Disaster: Causes, Consequences and Policy Lessons from Malawi*, Lilongwe, Action Aid Malawi, 2002. pp 1-18

a causa anche di problemi nella conservazione. Era, dunque, necessario un ricambio di merce e, in tale situazione, l’FMI consigliò l’NFRA di esportare una quantità di mais in eccesso anziché venderlo a prezzo minore all’interno del mercato interno, considerando che ciò avrebbe portato ad una probabile depressione del prezzo della merce, causando un danno sia ai produttori sia ai commercianti. L’influenza dell’FMI su questo ente era forte e perciò, tra l’aprile e il maggio del 2001, il governo del Malawi vendette 5000 tonnellate al Mozambico e 30000 tonnellate al Kenya¹²² e nei mesi a seguire vennero smaltite le restanti riserve, azzerando la quantità così in pochi mesi. Parliamo di oltre 150000 tonnellate vendute o “svendute” in pochissimi mesi, lasciando così vulnerabili soprattutto le fasce più svantaggiate della popolazione. Non venne mai dichiarato un unico colpevole per questa grottesca vicenda e, chiaramente, nessuno si assunse mai la responsabilità di quella che possiamo definire una vera e propria emergenza umanitaria.

Bakili Muluzi, l’allora presidente del Malawi, dopo essere stato pubblicamente messo alla gogna da diverse ONG e da molteplici diplomatici europei e statunitensi, dichiarò che certamente l’FMI chiese di vendere il mais per ripianare il debito ma non seppe spiegare perché i dirigenti addetti alle transazioni della NFRA vendettero l’intera riserva.¹²³ Oltre a queste dichiarazioni, che non soddisfarono

¹²² ACTION AID (a cura di), *State Of Disaster – Causes, Consequences & Policy Lessons from Malawi*, 2002, p. 10.

¹²³ NY TIMES (a cura di), *Meager Harvests in Africa Leave Millions At The Edge of Starvation*, 2002, consultabile sul sito: <http://www.nytimes.com/2002/06/23>.

certamente l'opinione pubblica internazionale, si aggiunse che i proventi derivati dalla vendita di queste riserve non vennero ne tracciati ne registrati, destando ulteriori sospetti sulla figura del presidente.

L'FMI, dal canto suo, si rivelò ambigua sulla questione, ma molto decisa a negare quanto professato da Muluzi sostenendo che, sebbene sia veritiero sia nel 2001 consigliò il governo del Malawi di ridurre il livello di mais di una quantità entro le 30000 e le 60000 tonnellate, non spinse mai per una vendita totale delle riserve. Inoltre, specificò che questo consiglio era fondamentalmente basato su un'errata informazione fornita dal governo in questione riguardante la prevista produzione agricola dell'anno successivo, la quale avrebbe dovuto rimpiazzare la quantità venduta consigliata.

I più alti apparati amministrativi del Malawi hanno sicuramente contribuito alla svendita delle riserve strategiche, verso soprattutto a personaggi locali particolarmente benestanti, i quali si ritrovarono, dopo il novembre del 2001, con una merce dal valore più che raddoppiato in pochi mesi, grazie ad una discussa manovra del governo per riottenere delle scorte nel minor tempo possibile. Questa manipolazione del mercato a tavolino, dapprima grazie alla vendita suggerita dall'FMI delle riserve strategiche e, successivamente, grazie all'innalzamento governativo del prezzo della merce in questione, permise ai più "lungimiranti" acquirenti poterono garantirsi un cospicuo profitto, contribuendo ad un ulteriore innalzamento del debito governativo. Sebbene il fatto che fosse tecnicamente necessario lo smaltimento di

una parte della riserva di granaglie sia confermata non solo dall'FMI, ma anche da Action Aid¹²⁴, considerando che una sua parte sarebbe andata probabilmente perduta a causa della deperibilità e della conservazione sommaria, è tuttavia innegabile il cinismo manifestato dallo stesso Fondo Monetario. Basti pensare che dalla Dichiarazione Conclusiva del maggio 2002 riguardante la sua stessa missione in Malawi si evince che gli spettanti 47 milioni di dollari di aiuti vennero bloccati, nonostante la consapevolezza della necessità di un'azione urgente per prevenire la diffusione di una eventuale carestia. La motivazione di questa decisione faceva leva sul fatto che il governo dello stato africano aveva sfiorato il budget concordato con il FMI, a causa della situazione critica in cui si trovavano l'ADMARC e, di conseguenza, l'NFRA.

Secondo una moltitudine di attivisti e studiosi del settore, questa commistione di mala gestione della classe dirigente e diffusa indifferenza da parte del Fondo Monetario Internazionale fu la principale causa delle carestie d'inizio anni Novanta e Duemila. Tuttavia sono riscontrabili altre problematiche di non poco conto che hanno condizionato l'ambiente del Malawi negli anni appena analizzati. Il diffondersi costante dell'HIV, che nel 1999 raggiunse il picco del 20% della popolazione, che chiaramente causato enormi pressioni all'interno delle famiglie per la riduzione della propria forza lavoro e per il

¹²⁴ Una ONG britannica con sede centrale a Johannesburg impegnata nella lotta alle cause della povertà in svariati paesi del mondo.

dispendio necessario alle cure mediche¹²⁵. C'è da aggiungere, inoltre, la condizione precaria del sottosuolo dello stato africano, di per sé non particolarmente florido e sottoposto all'usura intensiva di coltivazioni bisognose di grosse quantità di fertilizzanti di origine petrolifera come il tabacco. Questo tipo di composto chimico permette sì alla coltivazione di crescere uniformemente, ma facendo ciò non rilascia nessuna sostanza di nutrimento nel terreno, come farebbe del normale fertilizzante organico. Al contrario, derivando appunto da dei composti petroliferi, ciò che rilasciano sono molecole inquinanti che, oltre a minare la fertilità del terreno, possono portare a conseguenze alla salute delle persone.

Questo complesso insieme di politiche commerciali nazionali ed internazionali ha portato ad una conseguenza tragica per moltissimi paesi, ossia la dipendenza. Non intendo solamente alimentare ma totale poiché, eliminando le produzioni di derrate alimentari di maggior consumo come il grano, si eliminano pure le capacità di riproduzione della forza lavoro, la capacità di sussistenza. Quest'ultima è indispensabile per la sopravvivenza, giacché l'essere umano è dipendente da necessità materiali: eliminando, dunque, i produttori di derrate del cosiddetto Sud del mondo attraverso l'utilizzo degli aiuti alimentari, che ritengo una vera e propria forma di dumping, allora si

¹²⁵ S ACTION AID (a cura di), *State Of Disaster – Causes, Consequences & Policy Lessons from Malawi*, 2002, p. 12-13.

vincolerà la popolazione destinataria di tali “aiuti” a soggetti esterni e, quindi, al mercato.

Questi paesi si sono ritrovati vincolati in maniera relativamente forte alla produzione alimentare occidentale, in special modo alla sovvenzionata produzione cerealicola statunitense, permettendo così al capitale occidentale di permeare in vari settori e condizionandone così la politica a vantaggio di determinate multinazionali che così hanno trovato notevoli nuovi mercati con poca o mancante concorrenza. Dobbiamo certamente ricordare che gli Stati Uniti sono stati storicamente una delle pochissime nazioni che ha fatto un ricorso massiccio alle vendite di questi “aiuti” alimentari e all'utilizzo dei cosiddetti crediti all'esportazione: fondamentalmente dei prestiti a lunga scadenza atti all'acquisto di queste derrate alimentari¹²⁶.

Pertanto, mi sento di affermare che il percorso verso un mercato sempre più liberale, destatalizzato e globalizzato ha condotto e sta conducendo tuttora ad una distribuzione del capitale economico sempre più bipolare e diseguale. Da un lato ritroviamo le imponenti multinazionali occidentali, decisamente avvantaggiate dalle politiche di talune entità internazionali. Dall'altro lato risiede invece il Sud del mondo, composto da paesi spesso di recente indipendenza e con poca esperienza di gestione economico-politica, che si ritrovano a dover affrontare tematiche cruciali come la scelta dell'impostazione produttiva del

¹²⁶ Come vedremo successivamente, durante le negoziazioni per la creazione del WTO riguardanti l'agricoltura, questa forma di aiuti è stata particolarmente discussa per il fatto che è stata spesso considerata come un sussidio all'esportazione.

proprio paese e, al medesimo tempo, la pressante necessità di fornire un'adeguata struttura di distribuzione di alimenti alla popolazione spesso in difficoltà.

Conclusioni

Lo studio e l'approfondimento del materiale bibliografico del quale ho potuto usufruire mi ha permesso di costruirmi certamente un'idea approfondita di molte delle dinamiche che mi ero prefisso di analizzare precedentemente la stesura di questo elaborato. Ritengo, tuttavia, doveroso affermare che le tesi sostenute e i concetti elaborati qui non rappresentano una struttura concettuale esauriente per definire la tematica della questione alimentare a livello mondiale. Le situazioni stato per stato sono spesso profondamente differenti l'una con l'altra per poter impiegare definizioni generali. Inoltre, per analizzare l'enorme materiale bibliografico esistente per questa materia sarebbe necessario un tipo di esperienza della quale al momento non dispongo.

I tre capitoli in cui ho suddiviso trattano svariate tematiche ma tutte quanto sono legate da quello che io ritengo il "fil rouge" di tutto il mio elaborato: il capitalismo come sfogo dell'industrializzazione dell'agricoltura. Andando a fondo della storia dell'agricoltura statunitense mi ha reso possibile comprendere quali furono i fattori che hanno portato al boom di produzione. Questo, a sua volta, ha dato il via ad una crescita demografica esponenziale negli Stati Uniti d'America e, successivamente, in Europa, dove tali innovazioni scientifiche e tecnologiche sono arrivate più rapidamente. E' parso subito chiaro che tale impetuoso aumento di produzione non sarebbe stato seguito dal costante incremento demografico e così nacque la questione principale della mia tesi: lo smaltimento del surplus agricolo statunitense.

La sovrapproduzione agricola sarà costantemente una sfida per tutti i presidenti degli Stati Uniti del secondo Dopoguerra. Da Eisenhower in poi ognuno di loro ha dovuto affrontare la questione agricola poiché i costi di mantenimento di tali risorse gravavano notevolmente sul bilancio dell'USDA. Le politiche implementate dalle varie amministrazioni non si rivelarono mai in grado di diminuire la produzione agricola di modo da allinearla alla domanda interna che, va sottolineato, era crescente. Esse proponevano costantemente di abbassare il livello produttivo ed, allo stesso tempo, di mantenere ad un livello accettabile i redditi dei coltivatori. Questo fu reso possibile grazie ad un imponente struttura di sussidi alla produzione, spesso elargiti in cambio di una drastica riduzione della produzione da parte del singolo coltivatore. Ciò che ho ricavato dall'analisi di queste politiche mi porta ad affermare che queste non portarono ai risultati sperati, poiché la spinta derivante dalle costanti innovazioni scientifiche e tecnologiche portava ad una rendita produttiva sempre maggiore, spesso con importanti cambiamenti riscontrabili spesso di anno in anno. Durante l'amministrazione Reagan risultò chiaro che le manovre politiche di carattere interno non sarebbero state sufficienti al fine di risolvere quella che sembrava un'eterna problematica. Nel 1986, a circa metà del mandato reaganiano, iniziarono i celebri negoziati dell'Uruguay Round che si conclusero nel 1994 con la creazione del WTO. Gli Stati Uniti cambiarono tre amministrazioni durante questi otto anni ma da Reagan a Clinton, passando per G. H. W. Bush, la posizione nei confronti del WTO rimane pressoché immutata: liberalizzazione regolamentata a tutte

le sfere delle attività umane. In questo modo gli Stati Uniti sarebbero riusciti ad avere accesso a quei paesi che, nel corso del Dopoguerra o successivamente, si sono costruiti un impianto nazionale legislativo di stampo protezionistico nei confronti della propria produzione. Un campo sul quale si pose molta concentrazione all'interno dei suddetti negoziati fu l'agricoltura. L'Accordo sull'Agricoltura, infatti, rappresentò uno dei punti cruciali per la realizzazione dell'intero sistema del WTO e, perciò, ebbe un percorso diplomatico molto complesso. Sebbene in partenza potesse sembrare il frutto di un lavoro discusso fra più soggetti, rappresentati principalmente dal gruppo Cairns, ossia quella coalizione di paesi che ha riunito paesi con diversi gradi di industrializzazione, Stati Uniti ed Unione Europea. Com'è stato possibile denotare dalla lettura del secondo capitolo di questo elaborato, ho sottolineato quanto, in realtà, sia stato il peso statunitense (ed europeo) per quanto riguarda la stesura e la regolamentazione dell'agricoltura dal punto di vista commerciale. L'impiego della "blue box" ne è la chiara testimonianza di ciò: questo "scudo politico" ha, di fatto, permesso agli Stati Uniti e all'Unione Europea di proteggere la loro agricoltura che, come abbiamo potuto constatare attraverso il primo capitolo, si è basata nel corso del Dopoguerra su di un protezionismo molto efficace ed, allo stesso tempo, molto oneroso per le finanze governative. L'apertura commerciale ottenuta attraverso la progressiva eliminazione delle barriere protezionistiche non ha, però generato i risultati sperati per gli Stati Uniti e per i soggetti che avevano professato una fede incrollabile nei futuri benefici che il WTO avrebbe dovuto

portare con sé. Con l'entrata in vigore della Farm Bill del 1996 i quantitativi di surplus a carico del USDA, effettivamente diminuirono, quasi soprattutto a causa dell'eliminazione del Farmer Owned Reserve, uno degli enti più importanti che si occupava di immagazzinare le eccedenze di produzione comprate dal CCC. Tuttavia tali eccedenze non vennero totalmente smaltite con il previsto aumento d'esportazioni derivante dall'introduzione del WTO e, quindi, molte materie prime di natura soprattutto cerealicola andarono perse. Ciò che determinò poi il palese fallimento di questa riforma agricola creata ad hoc per recepire le direttive imposte dal WTO fu la caduta dei prezzi delle materie prime alla fine degli anni Novanta, che costrinse il governo statunitense ad elargire un ingente supporto al reddito dei suoi coltivatori, ponendo così ancora più pressione sul budget stabilito dal Congresso per le politiche agricole.

Un'altra soluzione sperimentata dal governo statunitense al fine di smaltire l'enorme quantità di derrate alimentari prodotte fu quella degli aiuti alimentari. Ho deciso di trattarla in un capitolo a parte perché, a mio giudizio, rappresenta un tema affrontato dai mass media occidentali in maniera superficiale e parziale. Mi è stato chiaro fin dalle prime pagine di approfondimento sul tema che gli aiuti alimentari siano stati storicamente strumentalizzati, non solo al fine di dare sollievo ai granai statunitensi e, conseguentemente, alle casse governative. Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale in poi sono stati implementati molti programmi di aiuto alimentare, dal Food For Peace Act (P.L. 480) al Bill

Emerson Humanitarian Act. Com'è possibile immaginare, tali programmi si sono differenziati per le fasce di popolazione a cui si rivolgono e, perciò, non sarebbe stato semplice estrapolare il grado di efficacia di ognuno di questi. Per cercare di compilare una panoramica che desse quantomeno un'idea sul come fossero elargiti tali aiuti, ho deciso di fare un confronto tra i primi dieci paesi per aiuti alimentari ricevuti e gli ultimi dieci paesi in ordine di PIL pro capite. Ho potuto constatare notevoli incongruenze tra queste due classifiche, giacché mi aspettavo di riscontrare una corrispondenza maggiore tra le due classifiche. Al contrario, solo due stati rientrano in entrambe, mentre nella top ten dei paesi a quali sono stati elargiti più quantitativi di cibo, ho denotato la presenza di nazioni, come lo Yemen, particolarmente sensibili da un punto di vista strategico - militare per gli Stati Uniti e, più in generale, per l'ONU.

Dopo aver analizzato il contesto statunitense, ho intrapreso un'analisi della situazione europea riguardante gli aiuti alimentari ed ho scoperto importanti differenze. La prima è certamente la non uniformità tra le politiche dei vari stati, nonostante alcuni programmi in seno alla CEE che si prefissero lo scopo di raccogliere da ogni stato membro determinati quantitativi di derrate al fine di destinarlo a nazioni con carenze alimentari. Nonostante questo, però, ogni stato europeo ha agito come soggetto individuale, molto spesso donando le proprie eccedenze a diverse ONG. La seconda differenza che ho potuto riscontrare tra l'approccio statunitense e quello europeo agli aiuti

alimentari sta nella gestione, a mio avviso, più umanitaria delle risorse da parte degli europei. La motivazione che ritengo più valida si fonda sul fatto che, per molte nazioni del cosiddetto Vecchio Continente, gli aiuti, alimentari, e non solo, di cui hanno beneficiato attraverso il Marshall Plan hanno rappresentato un'ancora di salvezza profondamente importante, fornendo così ad essi un grado di, mi si passi il termine, "purezza" per il quale il lucro su di essi risulti quasi innaturale.

Il percorso da me intrapreso nello studio delle politiche agricole a livello mondiale non mi ha fornito effettive certezze. La politica statunitense non ha mai, di fatto, "biasimato" la propria produzione agricola, sebbene abbia cercato durante ogni amministrazione di rallentarla considerevolmente. L'abbondanza di materie prime a costi ridotti ha contribuito in buona misura al mantenimento del proprio status di superpotenza mondiale e, a mio giudizio, attraverso l'istituzione del WTO questo predominio si è ancor più accentuato, considerando la maggior penetrabilità di molti nuovi mercati che, fino al 1994, erano sigillati da barriere protezionistiche di diversi tipi. Il predominio agricolo statunitense è stato certamente favorito anche dall'impiego strumentale degli aiuti alimentari. Vendendo a costi molto bassi le proprie derrate alimentari ha permesso allo stesso tempo agli Stati Uniti di inserirsi in molti mercati fino ad allora pressoché sconosciuti. Questa pratica, però, ha comportato delle conseguenze rilevanti dal punto di vista umanitario, come ad esempio la scomparsa dell'agricoltura di sussistenza in alcuni

paesi che, fino a quel momento, avevano basato la loro esistenza su questo meccanismo. Tutto ciò ha costretto milioni di persone a migrare verso le città più vicine in cerca di una fonte di reddito, causando così un sovraffollamento che, a sua volta, non ha potuto che degenerare in tutte le problematiche più conosciute. Concludendo, il boom produttivo dell'agricoltura guidato dagli Stati Uniti ha certamente permesso il boom demografico occorso nel Novecento ma la gestione capitalistica di tale progresso scientifico-tecnologico ha logicamente portato ad una distribuzione diseguale dei proventi, spesso a causa di scelte politiche di carattere sovranazionale implementate tenendo conto solo marginalmente degli esseri umani coinvolti. Scelte che poi, come nel caso esemplificativo del Malawi che ho sviluppato nel terzo capitolo di questa tesi, portano alla rovina ed alla morte di decine di migliaia di persone.

Bibliografia consultata

- F. ARAGHI, *The Great Global Enclosure of Our Times: Peasants and the Agrarian Question at the End of the Twentieth Century*, in *Hungry for Profit: The Agribusiness Threat to Farmers, Food and Environment*, New York, Monthly Review Press, 2000.
- C. BARRETT; D. J. MAXWELL, *Food Aid after Fifty Years. Recasting Its Role*, London and New York, Routledge, 2005.
- R. BEEMER; C. PETERSON, *Inside John Deere: A Factory History*, Osceola (Wisconsin), MBI Publishing Company, 1999.
- R. BRINKMAN, A. ECKES JR., W. LOVETT, *United States Trade policy: History, Theory and WTO*, London, Routledge, 1998.
- P. CONKIN, *A Revolution Down The Farm. The Transformation of American Agriculture since 1929*, Lexington (Kentucky), University Press of Kentucky, 2008.
- V. W. DEAN, *The Farm Policy Debate of 1949-50: Plains State Reaction to the Brannan Plan in Great Plains* in *Quarterly Paper* 773, Lincoln, University of Nebraska, 1993.
- F. DE FILIPPIS, *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel Wto*, Milano, FrancoAngeli Editore, 2002.
- J. DOUGLAS HELMES, *Brief History of the USDA Soil Bank Program*, Washington D.C., NRCS, 1985.
- D. FITZGERALD, *Every Farm a Factory. The Industrial Idea in American Agriculture*, New Haven and London, Yale University Press, 2003.

- B. L. GARDNER, *American Agriculture in the Twentieth Century. How it flourished and What It Cost*, Cambridge (Massachusetts) and London, Harvard University Press, 2002.
- B. L. GARDNER; G. C. RAUSSER, *Handbook of Agricultural Economics. Volume 2B Agricultural and Food Policy*, North Holland, 2002.
- L. GILL, *The School of The Americas: Military Training and Political Violence in the Americas*, Durham (Carolina del Nord), Duke University Press, 2004.
- E. GOLDSMITH; M. KHOR; H. N. HODGE, V. SHIVA e altri, *The Future Of Progress. Reflections on Environment and Development*, Darlington (UK), Green Books, 1995.
- J. R. KLOPPENBURG JR, *First The Seed – The Political Economy of Plant Biotechnology 1492-2000 Second Edition*, Madison (Wisconsin), The University Wisconsin Press, 2004.
- B. KNEEN, *Invisible Giant. Cargill and Its Transnational Strategies. Second Edition*, London, Pluto Press, 2002.
- M. KRAMER, *Food Aid to Russia: The Fallacies of U.S. Policy* contenuto in PONARS Policy Memo 86, Cambridge (Massachusetts), Harvard University, 1999.
- F. M. LAPPÉ; J. COLLINS; P. ROSSET; L. ESPARZA, *World Hunger: Twelve Myths. Second Edition fully revised and updated*, New York, Grove Press, 1998.

- W. MARTIN; A. L. WINTERS, *The Uruguay Round and the Developing Economies*, Washington D.C., The World Bank, 1995.
- A. NARLIKAR, *International Trade and Developing Countries – Bargaining Coalition in GATT and WTO*, London and New York, Routledge, 2003.
- A. NARLIKAR, *World Trade Organization. A very short introduction*, New York, Oxford University Press, 2005.
- D. PAARLBERG; P. PAARLBERG, *The Agricultural Revolution of the 20th Century*, Ames (Iowa), Iowa State University Press, 2000.
- R. L. PARKER; R. RIOPELLE; W. F. STEEL, *Small Enterprises Adjusting to Liberalization in Five African Countries*, Washington D.C., World Bank Discussion Papers, 1995.
- M. POLLAN, *The Omnivore’s Dilemma. A Natural History of Four Meals*, New York, The Penguin Press, 2006.
- J. POPP; K. PETŐ; J. NAGY, *Pesticide Productivity and Food Security. A Review in* , Parigi, INRA, 2012.
- M. C. PORTFIELD, *U.S. Farm Subsidies and the Expiration of the WTO’s Peace Clause*, Journal of International Law (Volume 27, Issue 4, Article 2), University of Pennsylvania, 2006.
- G. P. SAMPSON, *The Role of World Trade Organization in Global Governance*, Tokyo New York and Paris, United Nations University Press, 2001.
- JOHN A. SCHNITTKER, *The 1972-73 Food Price Spiral* contenuto in *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 4, Issue 2, 1973.

- D. J. SHAW, *The UN World Food Program and the Development of Food Aid*, New York, Palgrave, 2001.
- D. J. SHAW, *World Food Security A History since 1945*, New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- V. SMIL, *Enriching The Earth – Fritz Haber, Carl Bosch and the Transformation of World Food Production*, Cambridge (Massachusetts) and London, The MIT Press, 2001.
- C. W. SMITH; J. BERTÁN; E. C. A. RUNGE, *Corn. Origin, History, Technology, and Production*, Hoboken (New Jersey), John Wiley & Sons, 2004.
- S. W. STATHIS, *Landmark Legislation 1774-2012. Major U.S. Acts and Treaties. Edition 2*, London, Sage Publications, 2014.
- F. TARP, *Foreign Aid and Development. Lessons learnt and directions for the future*, London and New York, Routledge, 2005.
- P. B. THOMPSON, *The Ethics of Aid and Trade. U.S. food policy, foreign competition, and the social contract*, New York, Cambridge University Press, 1992.
- M. P. VAN DIJK; S. SIDERI, *Multilateralism versus Regionalism: Trade Issues after the Uruguay Round*, London and Portland (Oregon), Frank Cass and co., 2005.
- J. VON BRAUN; E. KENNEDY, *Agricultural Commercialization, Economic Development and Nutrition*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1994.

- L. WALLACH; M. SFORZA, *WTO – Tutto quello che non vi hanno mai detto sul commercio globale*, Milano, Feltrinelli Editore, 2000.

Sitografia consultata

- ACTIONAID, *State of Disaster – Causes, Consequences & Policy Lessons from Malawi*, 2002: <http://www.actionaid.org.uk/>.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, U.S. International Food Aid Programs: Background and Issues, 2015: <http://fas.org/>.
- EURLEX L'accesso al Diritto dell'Unione Europea: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- FAO Economic and Social Development Department, *The Review of the 1996 Farm Legislation in United States*: <http://www.fao.org/>.
- LA REPUBBLICA, *La Storia Infinita dei 'Pre-Accordi' di Blair House*, 1992: <http://www.repubblica.it/>.
- LIVING HISTORY FARM: <http://www.livinghistoryfarm.org/>.
- MUNICH PERSONAL REPEC ARCHIVE, *Structural Adjustments and Their Effects: Is There a Way Out for Africa?*, 2009: <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/>.
- THE NEW YORK TIMES, *Meager Harvests in Africa Leave Millions at the Edge of Starvation*, 2002: <http://www.nytimes.com/>.
- THE NEW YORK TIMES, *The Nation; Reagan Tries His Hand at Farm Politics*: <http://www.nytimes.com/>.
- OAKLAND INSTITUTE, *Food Aid or Food Sovereignty? Ending World Hunger in Our Time*, 2005: <http://www.oaklandinstitute.org/>.

- ODI, *Joint Evaluation of European Union Programme Food Aid. Synthesis Report. October 1996*, 1996: <http://www.odi.org/>.
- OXFAM INTERNATIONAL, *Food Aid or Hiddin Dumping: Separating Wheat from Chaff*: <http://www.oxfam.org/>.
- PONARSE Eurasia, *Food Aid To Russia: the Fallacies of U.S. Policy*, 1999: <http://www.ponarseurasia.org/>.
- SEEDSAVERS, *The Big Six: A Profile of Corporate Power in Seeds, Agrochemicals & Biotech*, <http://www.seedsavers.org/>.
- UNIVERSITA' DELLA CALABRIA, *Il Dumping*, a cura di Bernardina Algieri: <http://www.ecostat.unical.it/>
- UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, 2010: <http://www.agr.unipg.it/>.
- U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, *USDA'S Russian Food Aid Program Hearing Before the Committee on Agriculture House Of Representatives One Hundred Sixth Congress First Session October 6, 1999*, 1999: <http://commdocs.house.gov/>.
- WORLD FOOD PROGRAM: <http://documents.wfp.org/>.
- WORLD BANK: <http://data.worldbank.org/>.

