

Dai diritti fondamentali alla realizzazione della pace: il ruolo della risorsa alimentare

Il dibattito aperto da questa Rivista sulle condizioni che portano alla pace, in quanto diritto fondamentale dei popoli, incontra la piena adesione delle Organizzazioni Internazionali come il Programma Alimentare Mondiale (PAM), che è impegnato, quotidianamente, nella programmazione e nella realizzazione di azioni rivolte ad avvicinare al reale godimento la gamma completa dei diritti teorici che il pensiero e l'azione dell'uomo hanno modellato attraverso secoli di storia.

Il prodotto più "moderno" e universalmente riconosciuto dell'impegno filosofico e morale, la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, codifica, nei suoi articoli, diritti acquisiti, e sempre da acquisire, a partire dai diritti fondamentali che si compendiano nel diritto alla vita.

Può sembrare strano, ad un osservatore distratto del mondo occidentale, che si possa mettere in discussione, nell'era post-industriale, un diritto che è alle fondamenta della struttura delle società civili, qualunque sia il grado di sviluppo e il tenore di vita raggiunto nei diversi sistemi economici e politici.

E, tuttavia, la fredda realtà delle cifre rivela che quasi 750 milioni di persone soffrono la fame e la malnutrizione in tutto il mondo con una incidenza pari a più di due volte la popolazione dell'Europa e tre volte quella degli Stati Uniti d'America. La maggior parte sono donne, bambini, anziani e handicappati. Di questi, milioni sono coloro che muoiono in seguito a malattie dovute, fondamentalmente, alla mancanza di risorse alimentari adeguate.

È stato calcolato, forse con un cinismo ricorrente nei paesi industrializzati, che muoiono 18 persone ogni minuto, 360 ogni ora, 9240 ogni giorno. Molti di essi sono bambini sotto i 5 anni.

Il problema della fame riguarda tutti i paesi del Terzo Mondo: se il numero più grande di poveri e, quindi, di affamati, si ritrova in Asia più che in America Latina, è proprio in Africa che assume la dimensione più drammatica. L'Africa sub-sahariana, in particolare, per più di vent'anni ha visto gli incrementi della

* Responsabile Ufficio Informazione e Relazioni esterne del PAM.

propria produzione alimentare rimanere indietro rispetto alla crescita demografica della popolazione.

Il problema della fame si collega, allora, strettamente, al livello relativo di povertà economica di ciascun paese del Terzo Mondo. Il divario economico Nord-Sud, l'indebitamento crescente dei paesi terzi, le difficoltà dello sviluppo agricolo in relazione alle ridotte possibilità di incrementare l'*export* verso i paesi industrializzati sono tutti motivi che si pongono, in modo prioritario, in una prospettiva di lungo periodo per risolvere, alle radici, il dilemma della crescita economica dei paesi in via di sviluppo.

Nello stesso tempo, ma con una urgenza immediata, la cooperazione internazionale, attraverso il contributo stesso delle Agenzie multilaterali, deve porsi un limitato numero di obiettivi da raggiungere nel breve periodo per affrontare, in modo efficace, il problema della fame e quindi, indirettamente, della vita di milioni di persone.

In primo luogo, è necessario garantire un più libero accesso ai mercati internazionali per determinati prodotti agricoli dei paesi in via di sviluppo, senza che ciò significhi, necessariamente, lo smantellamento delle politiche di sostegno ai prezzi agricoli degli USA e della CEE.

In secondo luogo, vanno affrontati i problemi relativi all'innesto delle nuove tecnologie (genetiche, agronomiche, meccaniche) nei paesi africani oltre allo sviluppo capillare dell'assistenza tecnica e della formazione di personale specializzato. I progressi nell'allevamento vegetale, che hanno preparato la Rivoluzione Verde in Asia, non hanno toccato, ancora, l'Africa.

Inoltre, una strada da seguire per alleggerire il deficit della bilancia commerciale dei paesi terzi dovrebbe essere quella di sostituire una parte delle loro importazioni alimentari con aiuti alimentari della comunità internazionale, alla condizione che i governi beneficiari perseguano politiche di sviluppo delle produzioni agricole.

L'esempio più significativo di come la risorsa alimentare possa essere impiegata per innescare processi di sviluppo viene, proprio, dall'attività del Programma Alimentare Mondiale.

Gli aiuti alimentati gestiti dal PAM vengono, in modo prioritario, utilizzati nei progetti di sviluppo realizzati dai governi beneficiari in collaborazione con le principali Agenzie internazionali e organizzazioni private interessate alla cooperazione.

Se l'obiettivo di fondo è il miglioramento delle condizioni economico-sociali dei popoli nei paesi in via di sviluppo, gli sforzi del PAM sono mirati ad operare, di volta in volta, in specifici settori, quali l'agricoltura, la forestazione, la formazione tecnica, la salute, l'educazione, la realizzazione dell'infrastruttura economica. Gli aiuti alimentari vengono distribuiti durante l'esecuzione dei progetti, spesso, in pagamento del lavoro prestato. Inoltre, avendo il carattere di una concessione gratuita, permettono una finalizzazione delle risorse finanziarie dei governi tale da incrementare gli investimenti per i programmi di sviluppo senza caricare ulteriormente l'indebitamento dei paesi nel Terzo Mondo.

Nel lungo periodo il divario economico Nord-Sud continuerà a costituire l'ostacolo fondamentale al raggiungimento della pace nel mondo, anche se fossero superati altri fattori di destabilizzazione (nazionalismi, imperialismi, lotte civili). Nello stesso tempo, nei paesi sviluppati si avverte, oggi con minore intensità

rispetto al passato, il senso di una fondamentale interdipendenza tra Nord e Sud, in quanto si è portati a ritenere che le disparità siano tali da limitare fortemente nei paesi terzi le possibilità di sviluppo.

Mentre, infatti, si sono avuti casi di paesi terzi protagonisti di un imprevisto decollo economico, soprattutto in Asia, la rivoluzione tecnologica in atto nei paesi industrializzati ha allargato il *gap* economico tra paesi ricchi e poveri, facendo crescere contemporaneamente le aspettative di migliori condizioni di vita nei popoli del Terzo Mondo.

In effetti, l'innovazione tecnologica nel campo delle biotecnologie, dei nuovi sistemi informatici ed elettronici potrà portare, molto facilmente, a significativi incrementi di produttività nei paesi industrializzati prima dell'anno 2000.

In altre parole, l'andamento dello sviluppo tecnologico potrà rendere sempre più difficile per i paesi sviluppati l'obiettivo di avvicinare i livelli della produzione a quelli della domanda, in vista di un possibile beneficio per gli stessi produttori dei paesi terzi.

Delle nuove tecnologie non potranno beneficiare, d'altronde, i paesi in via di sviluppo più svantaggiati, molti dei quali in Africa, data la necessità per essi di dover ancora beneficiare delle tecnologie esistenti.

Per tali ragioni, un senso di impotenza diffuso nell'opinione pubblica dei paesi sviluppati ha influito sui comportamenti dei governi, determinando la mancata crescita degli aiuti internazionali ufficiali che, nell'ultima decade, sono leggermente diminuiti in termini reali.

Nello stesso tempo, in presenza di una situazione estremamente pesante per i paesi in via di sviluppo, caratterizzata da alti tassi di interesse e da saldi commerciali negativi, si è affacciato, drammaticamente, il problema dell'indebitamento per il quale i paesi ricchi non sembrano riconoscere il bisogno di ridurre in modo significativo gli oneri finanziari a carico dei paesi terzi.

Accanto ad una riconsiderazione dei rapporti economici e finanziari che investono il dialogo Nord-Sud va posto l'accento, in modo molto più marcato che nel passato, sulla necessità che i singoli Stati dei paesi terzi elaborino politiche di intervento pubblico capaci di sostenere, nel lungo periodo, la crescita economica del Sud come condizione di sviluppo per le stesse economie del Nord.

Una tale crescita potrà, evidentemente, trovare negli atteggiamenti e nei comportamenti dei paesi ricchi un elemento di sostegno o di freno. Il trasferimento di risorse dal Nord al Sud è un fattore di controversie nelle relazioni internazionali. In passato la politicizzazione degli aiuti e la competizione stessa tra Agenzie internazionali ha contribuito a quella disillusione dell'opinione pubblica nei confronti degli aiuti destinati al Terzo Mondo, tale da riflettersi nell'interesse stesso dei governi verso la cooperazione allo sviluppo.

Il nostro contributo alla pace potrà, allora, essere pienamente espresso quando, in ultima analisi, saremo coscienti che i contrasti tra i popoli hanno origine «in assurde ristrettezze mentali, in mezze verità che assurgono a dogmi, nell'avidità del potere e nei miti dell'egemonia».

La strategia del programma alimentare mondiale per il Terzo Mondo

Storicamente, l'aiuto alimentare è un fenomeno relativamente recente dato che le prime manifestazioni risalgono all'ultima decade dell'800. Negli anni '30 era consuetudine diffusa tra gli agricoltori di bruciare le loro eccedenze per cercare di mantenere alti i prezzi di mercato. La prima utilizzazione sistematica e su larga scala degli aiuti alimentari ebbe luogo soltanto nel 1954 quando gli Stati Uniti iniziarono il loro programma "Food for Peace" donando cibo regolarmente per aiutare a combattere la fame nei paesi terzi e per ridurre le proprie eccedenze.

I primi aiuti alimentari su scala mondiale comparvero con la creazione del Programma Alimentare Mondiale nel 1963. Le finalità del Programma erano quelle di combattere la fame e di utilizzare gli aiuti alimentari in modo da promuovere una crescita economica di lungo periodo nei paesi terzi. Se, all'inizio, il Programma aveva un carattere sperimentale con una durata di tre anni e attingeva prevalentemente ai *surplus* dei principali produttori agricoli, in particolare gli Stati Uniti, successivamente il PAM ampliò rapidamente il raggio d'azione delle proprie operazioni diventando, ben presto, il braccio alimentare permanente delle Nazioni Unite.

Mentre altre Agenzie internazionali ricevono contributi rapportati ad indicatori economici come, ad esempio, il PIL, il Programma riceve contributi volontari in natura e in denaro che, a sua volta, trasferisce ai paesi richiedenti. Il PAM, che gode oggi di un largo prestigio, associa 100 paesi, di cui un terzo circa sviluppati e due terzi in via di sviluppo. Se i maggiori esportatori mondiali di derrate alimentari - USA, CEE, Canada e Australia - hanno ceduto al PAM milioni di tonnellate di cibo, molti paesi emergenti, soprattutto negli ultimi anni, hanno dato aiuti alimentari ogni volta che hanno potuto.

In effetti, molti paesi che ricevono aiuti dal PAM contribuiscono essi stessi avendo disponibilità di prodotti. L'India ha dato zucchero, riso e pesce; Cuba ha dato zucchero, il Ghana cacao e il Botswana carne in scatola. Il paniere alimentare contiene circa 50 prodotti, che vanno dai cereali di base agli oli vegetali, prodotti lattiero-caseari e zucchero. Tale varietà di prodotti permette al PAM di rispondere in modo flessibile alle richieste di tutti coloro che hanno bisogno di aiuti.

Per quanto detto è chiaro, quindi, che il Programma Alimentare Mondiale ha una connotazione veramente internazionale in quanto comprende paesi di ogni parte del mondo. Ciò permette al PAM di tenere una linea che non è collegata alle politiche di nessuna particolare nazione. Essendo parte del sistema delle Nazioni Unite, il PAM ha stretti legami con altre Agenzie internazionali con cui opera nella realizzazione dei progetti.

Data l'esperienza venticinquennale nell'assistenza alimentare e la capacità di gestire grossi quantitativi, il PAM riesce a trasportare gli aiuti alimentari ai più bassi costi praticabili. Per tale ragione molti paesi donatori si affidano al Programma per gestire, dal punto di vista logistico, i proprio aiuti bilaterali, data la grande esperienza e capacità dimostrata in questo campo.

I diversi usi degli aiuti alimentari. I progetti di sviluppo del PAM sono rivolti a sostenere, nei paesi beneficiari, nuovi interventi pubblici per lo sviluppo agricolo e rurale nonché per il miglioramento dell'educazione e della sanità, men-

tre l'assistenza alle emergenze si occupa delle vittime delle calamità naturali e dei rifugiati per motivi politici.

I progetti di sviluppo sono accuratamente preparati insieme ai governi beneficiari e, quindi, sottoposti per l'approvazione all'organo direttivo del PAM, il Comitato per le politiche e i programmi alimentari (CFA).

I progetti di emergenza sono, invece, sottoposti ad una procedura di approvazione molto più veloce che permette di rispondere rapidamente a urgenti bisogni alimentari; il PAM svolge, allora, un ruolo di coordinamento delle operazioni di soccorso realizzate a livello internazionale e può far seguire all'emergenza progetti di sviluppo miranti al miglioramento stabile delle condizioni economiche delle zone colpite.

È da notare che, negli ultimi anni, il maggior numero di operazioni di emergenza sono state realizzate per fronteggiare disastri provocati in prevalenza dall'uomo più che dalla natura. Nel 1986 più di 6 milioni di rifugiati, rimpatriati e sfollati per motivi politici hanno ricevuto l'assistenza alimentare del PAM.

Project Food Aid. Sono i progetti attraverso cui l'aiuto alimentare può rafforzare le economie dei paesi in via di sviluppo. Mentre per le persone denutrite l'aiuto alimentare significa più cibo a disposizione, per i paesi poveri significa, globalmente, una entrata nazionale aggiuntiva che non incide sul *deficit* della bilancia commerciale, permettendo, invece, al paese di acquistare in maggiori quantità beni e servizi, stimolando gli investimenti e l'occupazione.

La nota distintiva di questi progetti, nell'affrontare i problemi dei poveri, risiede nel fatto che gli aiuti vanno direttamente a coloro che ne hanno bisogno. In particolare, sostenendo attività ad alto impiego di lavoro, permettono entrate maggiori e una più equa distribuzione dei redditi.

I progetti rivolti alla creazione o all'aumento dell'occupazione attraverso l'aiuto alimentare hanno un effetto moltiplicatore sull'economia dei singoli stati. I progetti possono creare una domanda di materiali che vengono prodotti localmente; possono determinare la comparsa di nuovi prodotti che migliorano la qualità abbassando il livello dei prezzi (ad es. legname per costruzione e per riscaldamento); migliorano, attraverso la costruzione di strade e ferrovie, l'accesso ai mercati e ad aree che, in precedenza, erano difficilmente raggiungibili.

Inoltre, nelle situazioni in cui un progetto sostenuto dal PAM comprende la formazione tecnica del personale addetto, l'effetto è quello di aumentare la produttività e le possibilità future di impiego di larghe fasce della popolazione.

I nuovi progetti di riconversione, soprattutto nel settore agricolo e forestale, comportano l'adozione di nuove tecniche o l'ottenimento di nuove produzioni in tempi tali da ridurre momentaneamente le disponibilità di cibo per la popolazione rurale. In tutti questi casi il PAM interviene fornendo aiuti alimentari per tutto il periodo di transizione, per esempio, agli agricoltori che sperimentano nuove tecniche di produzione.

I progetti del PAM aiutano la popolazione ad investire nel loro futuro attraverso l'educazione e la formazione tecnica. I pasti forniti nelle scuole e nei centri di formazione rappresentano un forte incentivo a frequentare in modo regolare i corsi. Questi progetti attirano, molto spesso per la prima volta, nelle scuole e nei centri tecnici molti dei bambini e dei lavoratori più poveri.

La disponibilità della risorsa alimentare per un progetto ha la capacità di

indurre altri donatori a farne parte, soprattutto se non hanno sufficienti risorse per avviare autonomamente un progetto di grandi dimensioni.

Gli aiuti alimentari possono essere utilizzati in progetti di sviluppo innovativi di cui è incerta, data la novità, l'efficacia comportando delle difficoltà per attirare finanziamenti. Il successo del progetto può indurre un sostegno maggiore da parte di banche per lo sviluppo e altri donatori.

Accanto ai numerosi vantaggi dell'aiuto alimentare vi possono essere degli inconvenienti legati alla deperibilità, alle possibilità di danneggiamento, alla accettabilità dei prodotti alimentari da parte delle popolazioni. Inoltre, in molti paesi beneficiari non vi sono adeguate capacità di gestire, dal lato tecnico e amministrativo, gli aiuti provenienti dai donatori internazionali: in questi casi il PAM assume speciali misure per finanziare i trasporti, costruire impianti per lo stoccaggio e provvedere all'addestramento del personale locale.

Vi è anche il rischio che gli aiuti alimentari, se distribuiti in modo improprio, possano danneggiare la produzione agricola locale e gli scambi commerciali: il PAM si assicura in anticipo che l'impatto a lungo termine degli aiuti alimentari sia quello di incrementare la produzione locale e di migliorare i redditi degli agricoltori più poveri. La gran parte dell'assistenza allo sviluppo del PAM è, in effetti, utilizzata in lavori di irrigazione, forestazione e sistemazione del suolo, sviluppo del settore lattiero-caseario e formazione di tecnici agricoli, con l'obiettivo di aumentare l'autosufficienza alimentare dei paesi interessati.

Complessivamente l'aiuto alimentare si è dimostrato una importante risorsa per lo sviluppo, utilizzata con modalità diverse da altri tipi di aiuti. Una siffatta utilizzazione permette di ridurre il rischio che le risorse alimentari vengano sprecate o distrutte in alcuni paesi mentre, in altri, milioni di persone ne hanno urgente bisogno.

Promuovere l'agricoltura e lo sviluppo rurale. L'agricoltura e lo sviluppo rurale sono i settori che hanno ricevuto, nel 1986, la più larga parte dei contributi per i progetti di sviluppo, pari a circa l'80% del totale. Sono settori chiave che, in passato, venivano ritenuti meno importanti dello sviluppo industriale. Oggi si riconosce il loro ruolo centrale nella realizzazione del progresso economico e sociale dei paesi terzi. In modi diversi i progetti assistiti dal PAM utilizzano cibo per produrre cibo, trasformando l'aiuto alimentare in un investimento necessario al perseguimento dell'autosufficienza nazionale.

Accanto ai progetti tradizionali di sviluppo agricolo, le risorse del PAM sono utilizzate, in modo crescente, per favorire processi di stabilizzazione dei prezzi e di stoccaggio dei prodotti cerealicoli. Molti di questi progetti sono in corso in Africa, dove scarseggiano le forniture alimentari e i prezzi delle derrate fluttuano notevolmente durante l'anno. Subito dopo il raccolto, gli agricoltori sono costretti a vendere tutto quello che hanno per riscuotere limitate somme di denaro. Questo accade quando gli stocks sono elevati e i prezzi sono ai livelli più bassi. Spesso gli speculatori comprano questi prodotti per rivenderli gradualmente, quando il cibo è scarso e i prezzi sono su livelli elevati.

Il progresso economico può essere consolidato solo in presenza di politiche governative efficaci nei singoli Stati che ricevono aiuti. Questo è particolarmente vero in agricoltura, settore nel quale, recentemente, un certo numero di paesi in via di sviluppo ha adottato misure tendenti a stimolare la produzione alimentare

con il raggiungimento di più alti redditi: liberalizzazione dei prezzi al consumo, maggiore attenzione rivolta al commercio regionale, più forti incentivi all'iniziativa privata sia a livello di produzione che di commercializzazione.

Ad esempio, l'assistenza alimentare del PAM ha aiutato la riforma dei mercati agricoli nel Mali. Il Governo del Mali è riuscito, in quel caso, a favorire la crescita dei prezzi pagati agli agricoltori favorendo una graduale stabilizzazione dei prezzi al consumo.

Sviluppare le risorse umane. Nel 1986 circa un quinto di tutti i progetti di sviluppo del PAM hanno interessato la promozione delle risorse umane. Ciò significa che l'aiuto alimentare viene investito nel miglioramento della salute e delle condizioni di vita delle popolazioni.

Molti progetti prevedono la distribuzione di cibo nelle scuole, soprattutto nei primi livelli. In questo modo i bambini che ricevono cibo non soltanto crescono più robusti e resistono meglio alle malattie, ma possono frequentare i corsi con maggiore profitto abituandosi a una più sana dieta alimentare. L'impatto di questi progetti ha maggiore efficacia laddove la malnutrizione colpisce larghe fasce della popolazione e, quindi, gli stessi bambini. Inoltre, come risultato immediatamente visibile, si riscontrano dei tassi di frequenza più elevati nelle scuole interessate dalla fornitura di pasti agli studenti.

Gli interventi alimentari nelle scuole permettono di raggiungere anche altri obiettivi. La distribuzione del cibo può essere condizionata, per esempio, alla effettuazione delle vaccinazioni; nelle Filippine la fornitura agli studenti di aiuti alimentari ha permesso ad una Università di aumentare il numero di borse di studio disponibili.

Altri progetti forniscono cibo ai "gruppi vulnerabili" della popolazione: donne incinte, donne in lattazione, bambini. Spesso questi gruppi di donne ricevono, in appositi centri di assistenza, una educazione dietetica rivolta a garantire un migliore stato di salute per i nuclei familiari.

Le risorse del PAM. Le risorse gestite dal PAM provengono da diverse fonti. La principale è data dai contributi regolari destinati dai governi. Ogni due anni, il Comitato per le politiche e i programmi alimentari (CFA) fissa un obiettivo di risorse affidate all'assistenza del PAM.

Se i contributi sono prevalentemente sotto forma di prodotti alimentari, il CFA sollecita i donatori a fornire almeno un terzo dei propri contributi al PAM sotto forma monetaria o di servizi per permettere di coprire i costi di trasporto, amministrazione e assicurazione. I contributi sono cresciuti da un livello di 85 milioni di dollari nel periodo 1963-65 a 1,125 milioni di dollari per il biennio 1985-86.

Un'altra fonte di risorse per il PAM, che sta attraversando una fase di crescita, è la Riserva Internazionale Alimentare per le Emergenze (IEFR). La sua creazione è dovuta all'ONU con il fine di assicurare delle riserve alimentari pronte per l'impiego nelle emergenze. Queste riserve sono generalmente localizzate nei paesi donatori, i quali si assumono l'onere dei costi di trasporto degli aiuti alimentari nei paesi beneficiari.

Lo stanziamento attuale per l'IEFR ammonta a 500.000 tonnellate di cereali all'anno, di cui la quota non utilizzata viene riportata nel bilancio dell'anno succes-

sivo. Nel 1986 i contributi totali all'IEFR hanno raggiunto 598.000 tonnellate. Questa riserva speciale fornisce la maggior parte degli aiuti di emergenza del PAM e permette di risparmiare risorse regolari che possono essere utilizzate nei progetti di sviluppo.

La maggior parte delle risorse alimentari gestite dal PAM sono donate dai paesi industrializzati, ma il Programma provvede anche a significativi acquisti di cibo che nel 1986 hanno raggiunto 91 milioni di dollari.

Circa la metà degli acquisti operati dal PAM sono fatti, ora, per conto di donatori bilaterali, organizzazioni private o Agenzie delle Nazioni Unite che preferiscono affidarsi alle capacità e ai servizi offerti dal PAM.

Molti di questi acquisti sono stati effettuati dai maggiori paesi esportatori di prodotti alimentari. Negli ultimi anni il PAM ha sempre più utilizzato le sue risorse finanziarie per acquistare cibo da paesi in via di sviluppo per distribuirlo, come aiuto alimentare, in altri paesi del Terzo Mondo. È chiaro che queste operazioni agiscono da incentivo ai rapporti commerciali e allo sviluppo nella direzione Sud-Sud. In particolare, la percentuale degli acquisti dai paesi terzi è cresciuta da circa il 40% nel 1973 al 71% nel 1986.

I vantaggi di queste "transazioni triangolari" sono numerosi. L'acquisto di cibo da un paese in via di sviluppo incide positivamente sulla sua bilancia dei pagamenti e stimola la sua produzione alimentare. La fornitura di tali aiuti per progetti di sviluppo in un paese vicino riduce i costi di trasporto e risparmia tempo. Vengono rafforzate le comunicazioni tra paesi che, precedentemente, avevano deboli contatti; viene rafforzata la tendenza all'autonomo sviluppo regionale e alla cooperazione economica e tecnica tra paesi terzi, ciò che riduce la dipendenza dagli aiuti dei paesi sviluppati.

Un esempio di queste transazioni si è verificato quando lo Zimbabwe, dopo la siccità della stagione 1985-1986, fece seguire a una situazione di deficit alimentare, una produzione di 3 milioni di tonnellate di cibo. In questo modo il PAM e altri donatori hanno avuto l'opportunità di acquistare cibo in africa per gli africani.

I progetti del programma alimentare mondiale

Nel corso degli anni il Programma Alimentare Mondiale ha rafforzato e, in certi casi, modificato le proprie politiche in modo tale da finanziare progetti più grandi e diversi. Inoltre, sono stati spesi *budgets* crescenti per rafforzare il controllo e la verifica dei progetti in corso in maniera più efficace.

Alcuni di questi cambiamenti sono stati permessi dalla maggiore disponibilità di risorse mentre altri rispondono ai bisogni dei paesi interessati all'intervento del PAM. Il Programma ha rivolto un sempre maggiore interesse negli aiuti ai paesi con un basso reddito e con una situazione di deficit alimentare. Nel 1972 63% delle risorse del PAM sono andate a questi paesi; nel 1986 la quota ad essi destinata è cresciuta fino al 84%.

Un altro fattore che ha influito sulla realizzazione delle politiche di intervento del PAM è stata l'esperienza acquisita negli anni. In particolare, avendo riscontrato un impatto estremamente positivo negli interventi di assistenza allo sviluppo rurale, il PAM ha destinato una proporzione crescente degli aiuti a questa categoria di progetti. Nello stesso modo, avendo compreso l'importanza della cooperazione e dell'integrazione tra settori diversi dello sviluppo, il PAM ha finanziato, in numero crescente, progetti multidisciplinari.

Attualmente uno degli obiettivi del Programma è quello di coinvolgere, sempre più, le popolazioni nella realizzazione dei progetti. In alcuni casi, questo significa la delega alle comunità locali della amministrazione e della distribuzione dei beni alimentari forniti dal PAM.

Nello stesso tempo, il PAM si assicura che i progetti vadano nella direzione di migliorare la condizione delle donne che partecipano alla loro realizzazione.

Una testimonianza diretta del ruolo svolto dal PAM viene dal Botswana dove i responsabili governativi hanno affermato come, durante gli anni della siccità, la sopravvivenza del loro paese dipese dall'aiuto del PAM, considerando che tutte le persone al di sotto dei 21 anni hanno ricevuto cibo attraverso questa Agenzia.

Un'altra prova della crescente fiducia che i paesi membri assicurano al PAM viene dal *trend* delle risorse volontarie destinate da ciascuna nazione che ha avuto, soprattutto negli ultimi anni, una impennata positiva: dagli 85 milioni di dollari disponibili nei primi tre anni di vita (il PAM fu creato nel 1963), si superano oggi i 1000 milioni di dollari.

Si può, ormai, dire che il PAM rappresenta, dopo la Banca Mondiale, la più grande fonte di risorse per i paesi in via di sviluppo all'interno delle Nazioni Unite.

Se l'aumento delle eccedenze alimentari può spiegare, in parte, l'andamento eccezionale di questa crescita, non dobbiamo dimenticare che il *trend* positivo si è manifestato anche nei momenti di relativa penuria di alimenti, come nel 1973, e ha coinvolto paesi non esportatori di *surplus*, come il Giappone, l'Olanda e, più recentemente l'Italia che contribuisce, oggi, al PAM per una cifra che si aggira intorno ai 25 miliardi di lire.

Il record di fiducia nell'attività del PAM è, però, detenuto dai paesi scandinavi (Norvegia, Svezia, Danimarca) che canalizzano attraverso il PAM tutto il cibo destinato ai paesi terzi, mentre Canada e USA, che sono i maggiori paesi donatori del PAM, assicurano a questa Agenzia, rispettivamente, il 40% e il 25% delle risorse alimentari per la cooperazione.

Negli Stati Uniti, l'amministrazione Reagan, che si è opposta energicamente alla crescita del *budget* per le Nazioni Unite, ha finito per incrementare le proprie risorse al PAM del 14% rispetto ai contributi dell'amministrazione Carter.

Qual è, allora, la ragione di questa generale apertura di credito di tutto il mondo nei confronti del PAM, tale da garantire a questa Agenzia internazionale più di un terzo di tutti gli aiuti gestiti dalle Nazioni Unite? Una prima spiegazione viene dalla assenza nel PAM della dimensione burocratica ed elefantica presente in altre Organizzazioni internazionali: il PAM si caratterizza per una notevole agilità dimostrata dal fatto che i due terzi dei propri funzionari, complessivamente circa 400, operano nelle aree interessate dai progetti; inoltre l'accurata gestione amministrativa è dimostrata dalla capacità di mantenere il livello dei costi "burocratici" tra il 3 e il 5%.

Una seconda spiegazione può venire dalla capacità riconosciuta al PAM di destinare, in modo sempre efficace, le risorse alimentari non soltanto per rispondere a situazioni di emergenza, quanto soprattutto, per incidere, spesso in modo innovativo, nei processi di sviluppo dei paesi terzi, in particolare di quelli economicamente più deboli.

Questa preoccupazione del PAM nei confronti dello sviluppo è chiaramente mostrata da un dato: nel 1986 più del 70% delle derrate alimentari sono state acquistate negli stessi paesi emergenti, di cui il 40% in Africa, per essere impiegate in altri paesi in via di sviluppo, seguendo le linee della cooperazione Sud-Sud.

Prima di intervenire il PAM valuta attentamente l'impatto che le derrate alimentari avranno sui mercati e sui produttori agricoli dei paesi beneficiari degli aiuti: il PAM vuole, così, ridurre al minimo il rischio che vi siano perturbazioni dei mercati capaci di danneggiare minimamente i produttori e le economie dei singoli stati.

Nelle operazioni di emergenza (calamità naturali, guerre, disordini civili, rifugiati), il PAM ha dato un contributo notevole, negli ultimi anni, ad affrontare l'emergenza del Sahel - nel 1984 10 milioni di africani hanno ricevuto assistenza dal PAM in 24 paesi - come anche per aiutare la condizione dei rifugiati e degli sfollati per motivi politici: nel 1986 più di 6 milioni di rifugiati, in particolare afgani, etiopi, cambogiani, hanno ricevuto assistenza dal PAM che ha operato a stretto contatto con altre Agenzie delle Nazioni Unite.

È, però, nella realizzazione dei progetti di sviluppo che il PAM valorizza la risorsa alimentare che diventa, concretamente, una risorsa economica di prima importanza per la realizzazione del progresso socio-economico nei paesi terzi e, in particolare, in quelli più poveri. Per realizzare progetti di sviluppo il PAM ha stanziato, nel 1986, 629 milioni di dollari, di cui l'84% per i paesi a basso reddito (inferiore a 790 dollari) è deficitario per le produzioni alimentari. Solo per nuovi progetti lo stanziamento del PAM ammonta a 541 milioni di dollari.

Questo sforzo enorme del PAM si proietta su un insieme di direttrici che possono essere ricondotte, in sintesi, al progresso dell'agricoltura e delle società rurali e alla promozione delle risorse umane (educazione, nutrizione, sanità).

Innumerevoli sono gli esempi che attestano come, attraverso lo strumento del "food for work",

cioè il pagamento in natura del salario a chi lavoro nei progetti, sia possibile trasformare la risorsa alimentare da puro mezzo di sussistenza a potente leva di trasformazione economica e sociale nelle più diverse aree del mondo.

In Sudan il progetto sanitario del Nilo Blu ha utilizzato l'aiuto alimentare per bonificare una vasta zona soggetta al paludismo, alla diarrea e ad altre malattie trasmesse dall'acqua, con il risultato di ridurre drasticamente il paludismo che, colpendo la manodopera, ostacolava la raccolta del cotone, principale fonte di *export* agricolo del paese.

A Zanzibar un progetto di sviluppo irriguo dell'agricoltura ha permesso di produrre riso a livelli superiori, in media, del 76% rispetto alle produzioni in asciutto stabilizzando i livelli dei raccolti a favore dei maggiori redditi degli agricoltori e di una minore dipendenza dalle importazioni dall'estero.

Nel Mali e, successivamente, in Senegal e in Madagascar il PAM è intervenuto per favorire i processi di ristrutturazione dei mercati agricoli attraverso un riordino finanziario degli organismi statali di gestione dei mercati agricoli che ha portato alla liberalizzazione dei prezzi delle derrate agricole con maggiori incentivi alla produzione e con la stabilizzazione dei prezzi al consumo.

Il PAM partecipa, inoltre, alla realizzazione degli interventi a difesa dell'ambiente che, in Africa, sono drammaticamente necessari in tutte le zone sottoposte all'avanzata del Sahara.

In Senegal è stata realizzata una fascia verde lunga 182 km per proteggere la costa dalla desertificazione.

In Etiopia il territorio è stato rimodellato terrazzando 200.000 km di versanti, con un lavoro equivalente alla costruzione di un muro di pietra alto un metro e lungo 4 volte la circonferenza della terra.

Il miglioramento delle condizioni di vita – igienico-sanitarie, nutrizionali, economiche – delle popolazioni più povere distingue l'azione del PAM in America Latina.

Il Messico, che ha visto negli ultimi anni sommarsi gli effetti del terremoto del 1975 a quelli di una arretratezza economica diffusa in larghe fasce del paese, ha avviato insieme al PAM un grande progetto di ricostruzione delle aree colpite e di rinnovato sviluppo agricolo e forestale. Le aree di intervento riguardano quasi tutte le regioni del paese; solo per l'agricoltura e la forestazione sono interessati più di 200.000 ettari.

Esemplificativo è il progetto in corso in Bolivia dove il miglioramento complessivo delle condizioni igienico-sanitarie e nutrizionali della popolazione e, in particolare, dei gruppi vulnerabili – donne e bambini – è la premessa per una significativa riduzione, nelle zone rurali, del *chagas*, una malattia che porta a un graduale indebolimento fisico fino alla morte, la cui diffusione è dovuta alle cattive condizioni igieniche delle abitazioni; con l'assistenza del PAM più di 40.000 abitazioni verranno ristrutturate ad opera delle stesse famiglie.

In Brasile 23.500 piccoli agricoltori ricevono l'assistenza del PAM in un progetto di sviluppo agricolo e rurale in una delle aree più depresse del paese, la Valle di Jequitinhonha, nello stato del Minas Gerais. 2000 nuove case saranno costruite e assegnate alle famiglie più povere con il fine, anche in questo caso, di combattere a fondo la malattia *chagas* diffusa nella Valle.

L'impegno del PAM in Cina è evidenziato da tutta una serie di progetti che riguardano lo sviluppo economico (agricoltura, forestazione, acquacoltura) e la tutela ambientale. 17.000 ettari nelle province di Shandong e Sichuan sono interessati da un progetto di forestazione in zone sabbiose finora improduttive con la funzione, anche, di proteggere dall'avanzata delle dune le terre agricole circostanti. Nella provincia di Liaoning più di 47.000 ettari sono interessati dalla creazione di cinture verdi di protezione dall'erosione mentre quasi 23.000 ettari sono destinati alla produzione di colture foraggere. 80.000 ettari nel Loess Plateau sono interessati da terrazzamenti collegati alla riforestazione e alla creazione di pascoli con cui arrestare i fenomeni di degrado ambientale e dare un impulso all'economia locale.

In India più di 2 milioni di persone appartenenti ai gruppi vulnerabili ricevono cibo nell'ambito di un progetto di assistenza alimentare realizzato dal PAM in 5 stati.

L'Indonesia ha in corso, con il sostegno alimentare del PAM, un programma di sviluppo regionale attraverso lo spostamento di una parte della popolazione dalle zone più affollate delle isole "interne" ad aree di nuovo insediamento nelle isole "esterne", nelle quali è prevista la realizzazione di case, infrastrutture, servizi necessari ai coloni e alle loro famiglie. In un progetto di insediamento nell'isola di Sumatra, 126.000 persone sono interessate all'assistenza del PAM.

Il Bangladesh, uno dei paesi più poveri del mondo con una elevatissima incidenza di malnutrizione fra la popolazione, è interessato da una serie di progetti che vedono il PAM impegnato, al massimo livello delle risorse, nell'assistenza ai gruppi vulnerabili e nella realizzazione della sistemazione viaria e irrigua nelle zone rurali del paese.

Nell'insieme dei progetti e delle operazioni di emergenza, il PAM lega la propria azione alle richieste e agli interventi svolti direttamente dai governi dei paesi beneficiari; nello stesso tempo uno stretto collegamento viene assicurato con altre Agenzie internazionali, con Organizzazioni non governative che operano nei paesi in via di sviluppo e, naturalmente, con i paesi donatori. L'Italia, in particolare, ha visto rafforzati i legami di cooperazione tecnica ed economica con il PAM in occasione delle operazioni di emergenza realizzate recentemente in Africa, dalla Somalia al Sudan al Mozambico; il Ministero degli Esteri, attraverso il Dipartimento per la Cooperazione, ha intensificato i rapporti di collaborazione con il PAM anche nel quadro degli interventi bilaterali.

Come ha riconosciuto James Ingram, Direttore esecutivo del PAM, «l'Italia è, oggi, uno dei principali attori sulla scena della cooperazione internazionale e uno dei più pronti a rispondere alle più urgenti richieste del Terzo Mondo».

Non per nulla la "cittadinanza" italiana, e romana, del PAM rafforza e moltiplica le opportunità di nuovi rapporti e di azioni comuni con tutti coloro che, in Italia, vogliono affrontare in modo efficace i problemi, vecchi e nuovi, della cooperazione allo sviluppo. ■

