



Bruxelles, 11.4.2013
COM(2013) 194 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Relazione finale sull'attuazione dello strumento alimentare dell'UE

{SWD(2013) 107 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Relazione finale sull'attuazione dello strumento alimentare dell'UE

ELENCO DEGLI ACRONIMI

| | |
|------------|--|
| AFSI | Iniziativa dell'Aquila sulla sicurezza alimentare |
| AGIR Sahel | Partenariato mondiale per la resilienza del Sahel |
| ANS | Attore non statale |
| AU-IBAR | Ufficio interafricano per le risorse animali dell'Unione africana |
| BM | Banca mondiale |
| CSP/RSP | Documento di strategia nazionale/regionale |
| DEVCO | Direzione generale dello Sviluppo e della cooperazione - EuropeAid |
| FAO | Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura |
| FES | Fondo europeo di sviluppo |
| FSTP | Programma tematico sulla sicurezza alimentare |
| IFAD | Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo |
| MFF | Quadro finanziario pluriennale |
| ONG | Organizzazione non governativa |
| ONU | Nazioni Unite |
| PAM | Programma alimentare mondiale |
| PSNP | Programma "Rete di sicurezza per la produzione" |
| SHARE | Sostegno alla resilienza nel Corno d'Africa |
| SWD | Documento di lavoro dei servizi della Commissione |
| UE | Unione europea |
| UNHCTF | Task Force di alto livello delle Nazioni Unite |
| UNRWA | Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione |

1. INTRODUZIONE

Nel 2008, la tendenza a lungo termine alla diminuzione dei prezzi alimentari ha registrato un'inversione di marcia e si è assistito a un brusco aumento dei prezzi dei generi alimentari di base. Di conseguenza, **oltre 100 milioni di persone nei paesi in via di sviluppo sono precipitate in una condizione di fame**. L'aumento e la volatilità dei prezzi alimentari hanno peggiorato il problema dell'insicurezza alimentare, in particolare per le persone più vulnerabili, contribuendo all'insorgenza di rivolte alimentari in diversi paesi.

Durante il vertice del G8 di luglio 2008, la Commissione ha annunciato la sua intenzione di creare uno **strumento alimentare, con una dotazione di 1 miliardo di EUR, al fine di intervenire su vasta scala per arginare gli effetti della crisi dei prezzi alimentari**, in quanto la risposta dell'UE attraverso gli strumenti esistenti¹ doveva essere intensificata per rispondere alle esigenze derivanti da detta crisi economica. Il 16 dicembre 2008 è stato istituito lo strumento alimentare ("strumento di risposta rapida all'impennata e alla volatilità dei prezzi alimentari nei paesi in via di sviluppo").

Lo strumento alimentare dell'Unione europea ha rappresentato la **prima misura finanziaria importante in risposta alla crisi alimentare** e ha contribuito a rafforzare il coordinamento internazionale in seno alle Nazioni Unite e al G8. Lo strumento alimentare è venuto ad aggiungersi, in grande misura, al contributo di 3,9 miliardi di dollari statunitensi apportato dalla Commissione all'iniziativa dell'Aquila sulla sicurezza alimentare (AFSI). L'iniziativa è stata avviata dai leader del G8 nel luglio 2009 e ha stanziato 22 miliardi di dollari statunitensi a sostegno dell'agricoltura sostenibile e della sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo su un periodo di tre anni. Oltre a questi impegni, **più di recente l'UE ha avviato due nuove iniziative in risposta alle grandi crisi alimentari che hanno colpito il Corno d'Africa e il Sahel** (SHARE² e AGIR³ Sahel). Inoltre la Commissione ha adottato un nuovo quadro politico per rafforzare la resilienza delle popolazioni e delle comunità più vulnerabili alle crisi future⁴.

Coprendo un periodo di **tre anni (2009-2011)**, lo strumento alimentare dell'UE è **stato principalmente destinato al periodo compreso tra gli aiuti di emergenza e l'assistenza allo sviluppo di medio e lungo periodo**. Gli obiettivi erano:

- favorire una reazione positiva in termini di offerta da parte del settore agricolo dei paesi e delle regioni destinatari;
- attenuare gli effetti negativi della volatilità dei prezzi alimentari sulle popolazioni locali in linea con gli obiettivi globali di sicurezza alimentare, comprese le norme ONU in materia di esigenze nutrizionali;
- rafforzare le capacità produttive e la governance del settore agricolo ai fini di una maggiore sostenibilità degli interventi.

¹ Il meccanismo "FLEX vulnerabilità" (500 milioni di EUR), la dotazione B del Fondo europeo di sviluppo (185,9 milioni di EUR), il programma tematico sulla sicurezza alimentare (50 milioni di EUR) ed ECHO (210 milioni di EUR).

² Sostegno alla resilienza nel Corno d'Africa (SHARE).

³ AGIR: Alliance globale pour l'Initiative Résilience – Sahel (Partenariato mondiale per la resilienza del Sahel).

⁴ COM(2012)586.

Conformemente a questi obiettivi, sono state individuate tre categorie di misure ammissibili ai finanziamenti: misure volte ad **agevolare l'accesso ai fattori di produzione e ai servizi agricoli, misure di sicurezza** e altre **misure su scala ridotta volte ad aumentare la produzione** in base alle esigenze del paese.

La presente relazione fornisce informazioni in merito alle varie misure di attuazione adottate, ai risultati e al possibile impatto, nonché ai principali insegnamenti tratti e raccomandazioni per migliorare i programmi di sicurezza alimentare correnti e futuri dell'UE.

La presente comunicazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che illustra più nel dettaglio le misure intraprese e il loro impatto a breve termine⁵.

2. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE

A marzo 2009, la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio, **un piano globale per l'attuazione** dello strumento alimentare, contenente un elenco dei paesi destinatari e la ripartizione prevista tra i soggetti ammissibili. Il piano conteneva inoltre la seguente ripartizione finanziaria indicativa: i) 920 milioni di EUR assegnati a 50 paesi scelti sulla base di criteri indicativi, ii) 60 milioni di EUR utilizzati per interventi di portata regionale in Africa e iii) 20 milioni di EUR destinati a misure di sostegno.

I fondi sono stati interamente impegnati a maggio 2010. La velocità del processo di approvazione deve molto all'istituzione di una task force da parte della Commissione, al ricorso a procedure accelerate e alla flessibilità di cui ha dato prova il Parlamento europeo, il quale ha accettato di abbreviare i tempi per l'esercizio del diritto di controllo.

Sebbene la grande maggioranza delle attività sia stata attuata come previsto, nel corso dell'attuazione **sono state apportate una serie di modifiche al piano globale, pari al 5,2% della dotazione dello strumento alimentare dell'UE⁶.** Non è stato possibile realizzare l'attuazione nelle Comore, mentre in alcuni paesi gli stanziamenti sono stati ridotti (Madagascar, Guinea, Sao Tomé y Principe) o aumentati (Zambia). Non è stato possibile attuare programmi di sostegno al bilancio come inizialmente previsto⁷, sebbene, di contro, sia aumentato **il sostegno proveniente da ONG e agenzie degli Stati membri dell'Unione rispetto ai piani iniziali.**

La grande maggioranza delle attività si è conclusa nel 2011. Tuttavia, alcuni interventi sono stati completati solo nella prima metà del 2012⁸. Al 31 dicembre 2010, sono stati conclusi in totale **179 contratti e accordi** relativi a **232 progetti** nell'ambito dello strumento alimentare dell'UE⁹. Le operazioni e i progetti di sostegno al bilancio con le organizzazioni internazionali e regionali sono stati gestiti a livello centrale presso la DG DEVCO, congiuntamente alle misure di sostegno, mentre i progetti con le ONG e le agenzie degli Stati

⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione (2013)107.

⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione (2013)107.

⁷ L'importanza dei programmi di sostegno al bilancio è diminuita rispetto a quanto previsto nelle Comore, in Madagascar, Niger, Etiopia e Zambia.

⁸ Per un numero molto ridotto di progetti, la Commissione ha concesso una proroga fino al 31 dicembre 2012, a causa della successiva riassegnazione di fondi a un progetto che ha ottenuto risultati positivi (Zambia) o a contesti difficili (Mali, Yemen, Afghanistan e Kirghizistan).

⁹ Fatta eccezione per 5,8 milioni di EUR per lo Zambia, con il quale è stato concluso un contratto nel 2011.

membri sono stati affidati alle delegazioni dell'UE nel gennaio 2010. La Commissione **ha erogato quasi il 100 % dell'importo totale di 983,7 milioni di EUR** (escluse le misure di sostegno). Tale percentuale estremamente elevata è stata conseguita grazie al ricorso a procedure accelerate, all'attento monitoraggio e alla flessibilità nelle riassegnazioni.

Il regolamento aveva previsto una percentuale massima del 2% dello strumento alimentare dell'UE (vale a dire un massimo di 20 milioni di EUR) per le **misure di sostegno**, comprendenti assunzione di personale temporaneo nelle delegazioni dell'UE, monitoraggio, audit, valutazione, studi, conferenze e assistenza tecnica. In conclusione **sono stati impiegati 17,3 milioni di EUR per questi obiettivi**. Oltre al ricorso alle misure di sostegno, la Commissione ha riassegnato dieci incarichi a livello della sede centrale per avviare l'iniziativa.

3. MONITORAGGIO, AUDIT E VALUTAZIONE

Lo strumento alimentare è stato attentamente monitorato: **176 progetti** (oltre il 75% dei progetti a titolo dello strumento alimentare) sono stati **monitorati utilizzando l'approccio di monitoraggio orientato ai risultati (ROM)**, mentre 236 relazioni di monitoraggio sono state redatte da esperti esterni, analizzate dai servizi della Commissione a Bruxelles e nelle delegazioni dell'UE e condivise, nella maggior parte dei casi, con i partner operativi e le autorità locali.

Le valutazioni dei progetti sono state positive: il 70% dei progetti è stato valutato, in termini di rendimento, come "molto positivo e positivo", il 23% "con problemi" e solo il 7% con "importanti difficoltà"¹⁰. **I risultati indicati sono simili alla media dei risultati ottenuti dal ROM per i progetti dell'UE in generale, secondo la valutazione del 2011**¹¹. In numerosi casi è stata condotta una seconda missione di monitoraggio in una seconda fase del progetto, con l'obiettivo di misurare i progressi in termini di rendimento e dare seguito alle raccomandazioni.

Inoltre, sono state presentate **relazioni periodiche sui progressi e relazioni finali specifiche** da parte dei partner operativi¹² con i quali sono state avviate visite in loco e riunioni di coordinamento periodiche. L'insieme completo di informazioni relative al monitoraggio è stato inserito in un **quadro di valutazione della gestione globale** elaborato come strumento interattivo utilizzato per aggiornare in tempo reale le informazioni relative al monitoraggio presso la Commissione e le delegazioni dell'UE.

Sono state effettuate **valutazioni indipendenti** a tre livelli: i) **a livello di progetto**, per i progetti attuati da organizzazioni internazionali, ONG e da agenzie degli Stati membri, ii) **a livello di partner operativi**, per esempio FAO¹³, AU-IBAR, e iii) **a livello globale**, nell'ambito dello strumento alimentare dell'UE¹⁴. Nel 2011-2012 è stata condotta una valutazione finale dello strumento alimentare dell'UE che ha seguito la metodologia di

¹⁰ La relazione finale del monitoraggio orientato ai risultati è disponibile sul sito Web della DG DEVCO.

¹¹ Relazione annuale 2012 sulle politiche dell'Unione europea in materia di sviluppo e assistenza esterna e sulla loro attuazione nel 2011, documento di lavoro dei servizi della Commissione (2012)242 definitivo. I dati aggregati delle relazioni sono illustrati alla sezione 4 "Risultati e possibile impatto".

¹³ "European Union Food Facility. Foundations for future action. FAO Initial Review of Selected Projects" (Strumento alimentare dell'Unione europea. Presupposti per l'azione futura. Revisione iniziale di progetti selezionati della FAO). http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/EuFF_web.pdf

¹⁴ Food Facility Final Evaluation (Valutazione finale dello strumento alimentare): http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/intervention-areas/ruraldev/food_intro_en.htm

valutazione della Commissione. Essa ha concluso, in particolare, che la Commissione è stata efficace ed efficiente nell'attuazione dello strumento alimentare, che gli interventi sono stati pertinenti e i progetti hanno avuto un effetto nettamente positivo sui beneficiari. Tuttavia, un periodo di attuazione più esteso e una portata geografica ristretta avrebbero consentito un impatto maggiore. Inoltre, la Corte dei conti europea ha di recente pubblicato una relazione speciale sull'efficacia degli aiuti forniti dall'Unione europea per la sicurezza alimentare nell'Africa sub-sahariana che raccomanda, tra l'altro, all'UE di esaminare la fattibilità di uno strumento permanente per far fronte alle conseguenze di eventuali crisi alimentari future nei paesi in via di sviluppo¹⁵.

4. RISULTATI E POSSIBILE IMPATTO

Nonostante la sua breve durata, lo strumento alimentare ha raggiunto oltre **59 milioni di beneficiari diretti con ripercussioni positive su 93 milioni di beneficiari indiretti**, la maggior parte rappresentata da piccoli agricoltori vulnerabili e dalle loro famiglie¹⁶. Gli interventi sono stati allineati alle politiche e alle priorità dei paesi partner e attuati in **coordinamento, complementarità e coerenza con gli strumenti di sicurezza alimentare dell'UE**, quali il programma tematico sulla sicurezza alimentare e i programmi degli Stati membri dell'UE e di altri donatori.

Oltre il **65% degli interventi ha generato un aumento delle operazioni in corso** e sono stati erogati finanziamenti aggiuntivi attraverso le strutture di attuazione esistenti, laddove pertinente e possibile, garantendo una **rapida risposta e rientrando nei tempi serrati dello strumento alimentare**. Concepito nell'ambito della risposta internazionale coordinata dell'UNHCTF alla crisi dei prezzi alimentari, circa il **60% dei finanziamenti è stato erogato attraverso le agenzie dell'ONU**.

Ciò ha consentito una **risposta tempestiva e personalizzata grazie all'ampia presenza sul campo delle agenzie**, che hanno assicurato una buona visibilità allo strumento alimentare a livello di paese. Lo strumento alimentare è stato altresì fondamentale nel **rafforzamento dei partenariati della Commissione con le agenzie delle Nazioni Unite con sede a Roma**¹⁷, il che ha, in ultima analisi, condotto alla firma di una dichiarazione di intenti per un quadro di cooperazione programmatica in materia di sicurezza alimentare e nutrizione¹⁸. Gli interventi sono stati inoltre attuati da **più di 425 attori non statali, la maggior parte dei quali locali e nazionali**. Oltre due terzi di loro hanno stipulato contratti con le agenzie delle Nazioni Unite mentre 124 di essi, operanti tramite l'invito a presentare proposte, hanno stipulato contratti con la Commissione.

Di seguito sono illustrati i principali risultati e l'impatto a breve termine degli interventi a titolo dello strumento alimentare per ciascuno dei tre tipi di interventi individuati nel regolamento.

¹⁵ Relazione speciale n. 1: Efficacia degli aiuti allo sviluppo forniti dall'Unione europea per la sicurezza alimentare nell'Africa sub-sahariana. 2012. Corte dei conti europea.

¹⁶ Questa cifra non comprende gli interventi di sostegno al bilancio e le attività delle organizzazioni regionali.

¹⁷ FAO, PAM e IFAD.

¹⁸ Dichiarazione di intenti – Cooperazione programmatica in materia di sicurezza alimentare e nutrizione firmata dalla FAO, dal PAM, dall'IFAD e della Commissione il 27 giugno 2011.

4.1. Misure volte ad agevolare l'accesso ai fattori di produzione e ai servizi agricoli

La maggior parte degli interventi a titolo dello strumento alimentare (62%) **si è incentrata sul miglioramento della produzione agricola dei piccoli agricoltori e/o dell'accesso ai fattori di produzione**. La distribuzione dei fattori di produzione agricoli ha rappresentato la componente principale dei progetti attuati dalla FAO e dalle ONG. Agli agricoltori beneficiari sono state distribuite 124 600 tonnellate di sementi certificate e migliorate e 950 000 tonnellate di fertilizzanti. La sfida principale in questo settore è stata soddisfare i requisiti specifici del calendario agricolo nonostante procedure vincolanti di aggiudicazione degli appalti e disponibilità limitata sul mercato locale. Secondo quanto riferito dai partner operativi, i vari progetti hanno determinato un **aumento medio della produzione agricola del 50%** (con un intervallo compreso tra 20% e 100%) e un **aumento medio del reddito annuale delle famiglie di circa 290 EUR** (con un intervallo compreso tra 40 e 2 100 EUR).

In Guatemala, la FAO e il PAM hanno congiuntamente rafforzato la produttività agricola e la capacità di commercializzazione di 14 000 piccoli agricoltori. Ad Alta Verapaz, la produttività di mais degli agricoltori è aumentata da una media di 2,1 tonnellate/ettaro a una media di 3,5 tonnellate/ettaro. Le famiglie sono riuscite a produrre in media eccedenze del 20% dal momento che alcuni produttori hanno potuto raggiungere un buon livello di organizzazione e soddisfare le norme internazionali in materia di qualità.

La produzione è altresì aumentata attraverso progetti **destinati agli allevatori, fornendo loro un totale di 834 000 animali** (bovini, caprini, suini e pollame). In termini di produttività è stato conseguito un impatto importante attraverso **l'aumento della meccanizzazione agricola** (in Zambia, per esempio, l'uso di strumenti più leggeri per la semina anziché aratri pesanti ha promosso l'uguaglianza tra i generi dal momento che l'impianto e la sarchiatura sono compiti che spettano tradizionalmente alle donne) e **la diminuzione della mortalità** ottenuta mediante la vaccinazione del bestiame.

L'AU-IBAR ha attuato il progetto "Vaccines for the Control of Neglected Animal Diseases in Africa" (VACNADA, vaccini per il controllo delle malattie degli animali trascurate in Africa) in 28 paesi dell'Africa sub-sahariana. È stato vaccinato un totale di 44,6 milioni di capi di bestiame contro 4 malattie contagiose degli animali, riducendo drasticamente il numero di casi di queste malattie nelle zone beneficiarie. **L'immunità più elevata ottenuta con la vaccinazione ha consentito agli allevatori** (in particolare ai piccoli agricoltori che non potevano sostenere i costi della vaccinazione) **di mantenere le loro scorte, vendere le eccedenze e coprire le spese familiari e quelle impreviste.**

Il progetto ha inoltre migliorato la capacità di produzione (in alcuni casi del 100%) nonché la qualità dei vaccini selezionati attraverso la fornitura di strumenti e l'aggiornamento delle strutture dei laboratori di produzione dei vaccini, integrati da attività di formazione per migliorare le capacità dei servizi veterinari.

La maggior parte dei progetti ha associato la **distribuzione di sementi/fertilizzanti e di bestiame alla distribuzione di strumenti, vaccini e macchinari agricoli**. Sono stati forniti ai beneficiari oltre 88 000 macchinari e infrastrutture post-raccolto. I partenariati con il settore privato, in particolare attraverso distributori agricoli locali, hanno contribuito non solo a **migliorare la disponibilità e la circolazione dei fattori di produzione, ma hanno altresì stimolato l'economia locale**. Vari progetti hanno interessato la diversificazione della produzione (per esempio orticoltura in Bangladesh, allevamento di animali di piccola taglia in Tanzania, stagni piscicoli, piantaggine su media scala o produzione vegetale ad Haiti) il che ha consentito ai beneficiari di accedere **ad alimenti maggiormente diversificati**. Inoltre, i progetti hanno potenziato la produzione destinata al mercato, generando un piccolo reddito monetario per le famiglie che precedentemente vivevano di sussistenza.

Nel progetto Self Help Africa attuato in Etiopia, la produzione agricola è aumentata del 35% per 17 500 famiglie attraverso la distribuzione di 606 t di sementi migliorate, 29 t di mangimi, 278 000 farmaci per animali

(antibiotici e antelmintici), macchinari (macchinari per la pulizia delle sementi, pompe da irrigazione, materie casearie) e la costruzione di 16 depositi di sementi. Il **reddito annuo** dei beneficiari è **aumentato e varia da circa 290 EUR a 1 500 EUR**.

Le operazioni hanno riguardato il **potenziamento delle capacità per sostenere il conseguimento sostenibile di maggiore produttività agricola**. Le attività di potenziamento delle capacità sono state associate a un'ampia gamma di azioni, ivi compresa la formazione di agricoltori in merito a tecniche agricole e di irrigazione, e hanno altresì migliorato le capacità di gruppi di agricoltori locali e associazioni di produttori. Inoltre, le sessioni di formazione sono state destinate non solo agli agricoltori, ma anche ai funzionari governativi e ad altre parti interessate. Circa **2,5 milioni di persone hanno beneficiato delle varie attività di formazione**. I metodi di estensione, per esempio campi scuola per agricoltori (Farmer Field Schools) e promotori rurali, hanno fornito efficaci canali di consulenza attraverso esercitazioni in azienda in materia di intensificazione della produzione sostenibile, buone pratiche agricole, agricoltura di conservazione, gestione della fertilità del suolo, irrigazione su piccola scala, diversificazione delle colture ecc.

In **Zambia** la produzione alimentare è aumentata attraverso un migliore accesso ai fattori di produzione agricoli e la promozione dei principi dell'agricoltura di conservazione. Durante le giornate divulgative presso i campi scuola per agricoltori (FFS, Farmer Field Schools) 400 funzionari incaricati della divulgazione hanno trasferito le loro conoscenze in materia di agricoltura di conservazione a 28 agricoltori leader che, a loro volta, hanno formato altri 15 agricoltori partecipanti. In questo modo sono stati raggiunti quasi 180 000 agricoltori.

La divulgazione delle pratiche relative all'agricoltura di conservazione ha determinato in media un **aumento del 30% della produzione di mais da 2 tonnellate/ettaro a 2,6 tonnellate/ettaro**. Oltre ai 16,9 milioni di EUR destinati al progetto attraverso lo strumento alimentare, si prevede un nuovo contributo di 11,1 milioni di EUR (finanziato dal Fondo europeo di sviluppo) per diffondere ulteriormente l'agricoltura di conservazione nel paese.

4.2. Misure di sicurezza e interventi alimentari

Il tipo di interventi della rete di sicurezza, pari a circa 138 milioni di EUR, ha consentito ai beneficiari di affrontare gli effetti dei prezzi alimentari elevati, principalmente attraverso progetti di remunerazione del lavoro attraverso denaro contante/alimenti (progetti "Cash for work" e "Food for work") e sistemi di buoni. Le popolazioni povere rurali (e talvolta anche le popolazioni povere urbane) hanno beneficiato di misure di sicurezza, per esempio il PSNP in Etiopia, nonché di progetti di denaro o cibo in cambio di lavoro, per esempio in Sierra Leone e in Pakistan. Le misure di sicurezza sono state attuate da partner esperti in distribuzione di denaro o alimenti, come la Banca mondiale, l'UNRWA e il PAM, ma anche da ONG, che hanno utilizzato un quarto dell'importo erogato come denaro in cambio di lavoro (57 milioni di EUR).

Nella maggior parte dei casi, il reddito supplementare risultante dalle attività ha consentito ai beneficiari di superare la crisi dei prezzi alimentari, nonché in alcuni casi le catastrofi naturali verificatesi durante la durata dello strumento alimentare (siccità, inondazioni). Inoltre, ha aumentato la resilienza dei più poveri e ha aumentato la vendita dei loro fattori produttivi (animali, piccoli macchinari), il che ha consentito alle famiglie di migliorare la loro vita dopo la crisi.

In **Bangladesh**, i programmi che hanno fornito cibo e denaro in cambio di lavoro hanno aiutato 607 000 persone garantendo occupazione a breve termine a 121 000 lavoratori agricoli marginali o senza terra durante le stagioni di magra; **sono state create e risanate 989 infrastrutture agricole resistenti alle inondazioni, inclusi argini, vie di accesso, innalzamento dei terreni e dei semenzai e impianti di irrigazione, per proteggere 1,7 milioni di persone**.

In casi molto specifici sono stati inoltre distribuiti alimenti, come cibo in cambio di lavoro o persino come aiuto alimentare, alle popolazioni più vulnerabili. Per esempio, l'UNRWA, nel territorio palestinese occupato, ha distribuito 34 500 t di alimenti e il PAM ne ha distribuite 96 600 t nei paesi con aree caratterizzate da estrema penuria di prodotti alimentari (per esempio Pakistan, Bangladesh e Guatemala).

Più di un terzo (37%) dei progetti è stato caratterizzato da attività connesse alla nutrizione. Lo strumento alimentare ha migliorato le condizioni nutrizionali delle persone più vulnerabili, in particolare dei bambini. Vari interventi sono stati destinati in particolare ai bambini fino a 6 anni e alle donne durante la gravidanza e l'allattamento, per attenuare gli effetti delle crisi dei prezzi alimentari. In Niger, Mali e Liberia per esempio, sono stati distribuiti oltre 25 000 t di alimenti nutrienti e milioni di vitamine, mentre 141 000 beneficiari, in gran parte madri e personale medico e paramedico, sono stati formati in materia di pratiche intese a migliorare la nutrizione.

Nel Mali, oltre 11 milioni di bambini di età compresa tra 6 e 59 mesi hanno ricevuto un integratore di vitamina A, 1 300 000 bambini in Niger hanno beneficiato di campagne di sensibilizzazione e consapevolezza delle madri in materia di prevenzione della malnutrizione. In Guatemala, 100 000 bambini di età compresa tra 6 e 36 mesi e 50 000 donne durante la gravidanza e l'allattamento hanno ricevuto razioni di cibo supplementari mentre 8 000 persone che praticano l'agricoltura di sussistenza hanno ricevuto razioni di cibo per aver partecipato ad attività di formazione.

4.3. Altre misure su scala ridotta finalizzate ad aumentare la produzione agricola

Molti progetti hanno incluso altre componenti intese a migliorare la produzione, per esempio affrontando le perdite successive al raccolto, la disponibilità di acqua e la conservazione o l'accesso ai mercati. In totale sono stati risanati o irrigati 315 350 ha di terreno agricolo, mentre sono stati ripristinati o costruiti 13 656 argini, dighe e micro dighe e oltre 10 600 km di strade (essenzialmente strade secondarie). In aggiunta a questo, altre misure su scala ridotta hanno incluso la concessione di microcrediti, la costruzione di centri per sementi e strutture per la ricerca.

Nell'Afghanistan settentrionale, 4 880 famiglie hanno partecipato a un programma inteso a fornire denaro in cambio di lavoro in attività legate alle infrastrutture e in campo idrico che hanno portato alla **costruzione e al ripristino di 107 km di strade e 1 057 km di canali di irrigazione**; 3 164 ha di terreno sono stati destinati all'agricoltura, migliorando pertanto la produttività agricola e l'accesso a villaggi e mercati, in particolare durante l'inverno. Di conseguenza, 218 000 persone hanno beneficiato di infrastrutture ripristinate e di recente costruzione, nonché di misure di protezione dalle inondazioni e 6 500 famiglie hanno adesso accesso all'acqua potabile.

Altre attività hanno interessato diversi domini inclusa la pesca (Cambogia, Filippine, Guinea Conakry, Mozambico), l'agricoltura urbana (Kenya), il sostegno al quadro politico (Nepal), la moltiplicazione delle sementi (Burkina Faso, Niger, Nepal, Mozambico) o l'agricoltura di conservazione (Zambia).

Lo strumento alimentare ha avuto un impatto positivo sulla vita di **oltre 59 milioni di beneficiari diretti, rafforzando la produzione agricola sostenibile di agricoltori su scala ridotta, riducendo le perdite successive al raccolto e agevolando l'accesso ai mercati.** Gli interventi hanno migliorato le capacità dei piccoli agricoltori in materia di gestione delle superfici, degli allevamenti e delle risorse idriche, contribuendo ad aumentare e diversificare le loro fonti di reddito. Inoltre, lo strumento alimentare ha contribuito ad **aumentare l'accesso agli alimenti e a rafforzare la situazione alimentare e nutrizionale delle persone più vulnerabili, in particolare di donne e bambini.**

5. PRINCIPALI INSEGNAMENTI TRATTI E RACCOMANDAZIONI

Insegnamenti tratti

1. L'UE ha dimostrato la sua capacità di istituire e attuare efficacemente lo strumento alimentare del valore di 1 miliardo di EUR. Tale passo audace ha **posto l'UE al centro della comunità dei donatori in materia di agricoltura sostenibile e sicurezza alimentare**. Da allora, l'Unione è rimasta il primo donatore in materia di sicurezza alimentare, un tema che continua a rappresentare una priorità internazionale con l'iniziativa dell'Aquila sulla sicurezza alimentare e l'iniziativa del G8 "New Alliance for Food and Nutrition Security".
2. La corretta attuazione dello strumento alimentare è dovuta in gran parte alla sua **rapida istituzione, alla sua portata e soprattutto alla sua capacità di risposta**. Un ruolo centrale è stato svolto dalla creazione rispettivamente da parte della Commissione e dell'ONU di due task force ad hoc per mobilitare la forza lavoro e l'esperienza appropriate.
3. Il principale obiettivo è stato quello di **affrontare rapidamente le conseguenze della crisi dei prezzi alimentari, anziché le relative cause**. Tuttavia, lo strumento alimentare ha aumentato la preparazione delle popolazioni e delle comunità più povere per affrontare le crisi successive, il che si è rivelato positivo dal momento che **molti paesi nell'Africa sub-sahariana da allora sono stati nuovamente colpiti da crisi alimentari come conseguenza di più fattori tra loro connessi**, tra cui povertà, rischi climatici, aumento e volatilità dei prezzi alimentari, pressione sulle risorse naturali (ivi compresa l'inadeguatezza dei regimi di proprietà fondiaria), rapida crescita demografica, governi fragili e instabilità politica. Inoltre le persone più vulnerabili saranno colpite più di frequente e in maniera più grave da questi fattori, specialmente nel Sahel e nel Corno d'Africa.
4. L'attenzione dello strumento alimentare sull'aumento della produzione agricola ha incoraggiato una reazione positiva in termini di offerta a livello locale. Tuttavia, gli interventi indicati non possono sostituire la **necessità dei paesi partner di rafforzare il loro sostegno a lungo termine all'agricoltura sostenibile e alla sicurezza alimentare**.
5. Il conseguimento degli obiettivi dei programmi è stato talvolta difficile a causa dei tempi relativamente serrati per la realizzazione. Come avviene con i programmi SHARE e AGIR Sahel, **occorre rafforzare l'articolazione tra interventi a breve, medio e lungo termine**.
6. Inoltre gli interventi a titolo dello strumento alimentare **hanno affrontato principalmente la disponibilità e l'accessibilità ai prodotti alimentari**. Mentre l'accessibilità ai prodotti alimentari costituisce una delle preoccupazioni principali, l'accesso agli alimenti nutrienti è ancora più problematico in molti paesi partner. **Maggiore attenzione avrebbe potuto essere prestata alla questione della denutrizione materna e infantile**.
7. Nel 2012 circa 30 milioni di persone vulnerabili sono state colpite dalla crisi alimentare nel Corno d'Africa e nel Sahel, il che sottolinea la **necessità che l'UE mantenga una forte capacità di reagire rapidamente**. Secondo le raccomandazioni della Corte dei conti europea e del Parlamento, la Commissione

individuerà le opportunità migliori sfruttando le modifiche del regolamento finanziario e del quadro finanziario.

Raccomandazioni

L'UE dovrà aumentare il proprio livello di aiuti in materia di agricoltura sostenibile e sicurezza alimentare. Nel quadro della sua programmazione geografica per il 2014-2020:

1. l'UE dovrà porre **l'agricoltura sostenibile e la sicurezza alimentare al centro del suo dialogo politico con i paesi partner** e sostenere ulteriormente le politiche e le priorità dei paesi partner affrontando i fattori di base che fomentano le crisi alimentari;
2. **gli aiuti forniti dall'UE dovranno prestare particolare attenzione ai paesi colpiti dall'insicurezza alimentare**; occorrerà utilizzare in modo dettagliato la "valutazione strutturata della sicurezza alimentare" elaborata dalla Commissione a tal fine;
3. la promozione della resilienza delle persone, delle comunità e dei paesi partner maggiormente a rischio rappresenta un obiettivo centrale dell'assistenza fornita dall'UE per il raggiungimento della sicurezza alimentare e nutrizionale. Nell'ambito del suo approccio alla resilienza, l'UE dovrà aumentare il proprio sostegno alla riduzione delle vulnerabilità aumentando le capacità dei paesi partner di prevenire e prepararsi a shock futuri e rispondere alle crisi nel momento in cui si verificano. Ciò significa, in particolare, rafforzare le attività di gestione del rischio di catastrofi, in particolare nei paesi partner esposti a esse;
4. sulla base degli insegnamenti tratti dall'attuazione dello strumento alimentare nonché dall'avvio delle iniziative SHARE e AGIR Sahel, l'UE dovrà utilizzare gli strumenti esistenti e la recente possibilità di istituire fondi fiduciari per promuovere un approccio strutturale volto a sostenere i paesi partner colpiti da crisi alimentari;
5. grazie all'utilizzo, ove possibile, delle **strutture e delle capacità nazionali e regionali esistenti**, la risposta dell'UE alle crisi alimentari sarà definita in base alla natura della crisi e al relativo contesto. Tale approccio presterà particolare attenzione alla titolarità, tenendo conto della **correlazione tra sicurezza alimentare** da un lato e **governance, fragilità degli Stati e consolidamento della pace** dall'altro, in particolare negli Stati fragili e nei contesti colpiti da insicurezza alimentare cronica.

6. CONCLUSIONE E TAPPE FUTURE

Attraverso lo strumento alimentare, fondamentale per promuovere una risposta coordinata dell'ONU, l'UE è riuscita ad agire in modo rapido ed efficace per arginare le ripercussioni della crisi dei prezzi alimentari del 2007/2008. Lo strumento alimentare del valore di 1 miliardo di EUR ha apportato **benefici diretti a oltre 59 milioni di persone in 49 paesi in via di sviluppo**.

È riuscito a **sostenere una reazione positiva in termini di offerta da parte degli agricoltori su scala ridotta**, aumentando la produzione e il reddito. Le **misure di sicurezza hanno attenuato gli effetti degli aumenti dei prezzi alimentari** sulle fasce più vulnerabili della popolazione. Altre misure hanno più ampiamente sostenuto la base produttiva dell'agricoltura. In questo senso, lo strumento alimentare ha ottenuto risultati significativi in termini di

aumento della produzione agricola sostenibile, riduzione delle perdite successive al raccolto e agevolazione dell'accesso ai mercati.

Inoltre, lo strumento alimentare ha **contribuito a porre lo sviluppo agricolo sostenibile e la sicurezza alimentare in primo piano nel programma mondiale per lo sviluppo**. Ha suscitato un'attenzione continua a livello internazionale, per esempio nell'ambito del Comitato per la sicurezza alimentare mondiale, del G8 e del G20, sottolineando la necessità di aumentare la produzione e la produttività dell'agricoltura su base sostenibile e contribuendo a rafforzare meccanismi di governance globale mediante il miglioramento delle informazioni relative ai mercati globali¹⁹.

Sebbene lo strumento alimentare abbia ampiamente raggiunto i suoi obiettivi, è necessario impegnarsi ancora per far fronte all'insicurezza alimentare, in particolare nei paesi a basso reddito ed esposti alle calamità. Sulla base degli insegnamenti tratti dallo strumento alimentare, il sostegno dell'UE allo **sviluppo agricolo sostenibile e alla sicurezza alimentare dovrà essere rafforzato come settore centrale della cooperazione nei paesi colpiti da insicurezza alimentare cronica**.

Nel quadro dell'esercizio di programmazione congiunta per il 2014-2020, le delegazioni dell'UE hanno ricevuto **indicazioni specifiche per garantire che siano state tenute in considerazione le priorità in tema di agricoltura sostenibile e sicurezza alimentare**, in particolare **in 52 paesi partner scelti in base a valutazioni strutturate della sicurezza alimentare e nutrizionale**. Dette priorità dovranno trovare riscontro nel dialogo politico portato avanti dalle delegazioni dell'UE, che metterà in rilievo **la titolarità e l'impatto a lungo termine**²⁰, **in particolare da una prospettiva di sostenibilità a lungo termine**.

In questo contesto, l'UE dovrà concentrarsi sui paesi che registrano il maggiore ritardo nel settore della sicurezza alimentare e nutrizionale, utilizzando i meccanismi di finanziamento esistenti più efficaci **per ridurre la vulnerabilità strutturale a lungo termine** e promuovendo la resilienza delle famiglie, dei paesi e delle regioni più povere in vista di future crisi alimentari, di qualunque natura.

¹⁹ Nel quadro del suo piano di azione sulla volatilità dei prezzi alimentari e sull'agricoltura, l'iniziativa del G20 relativa al sistema di informazione sul mercato agricolo (AMIS), avviata nel giugno 2011, mira per esempio ad aumentare la trasparenza e le informazioni dei mercati globali e a rafforzare il coordinamento politico. <http://www.amis-outlook.org>.

²⁰ Conformemente ai principi della dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti, del programma d'azione di Accra e del codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti.