

## LA FAO E IL PROGRESSO ECONOMICO - SOCIALE

*Parlando ai partecipanti all'ultima Conferenza Generale della FAO, svoltasi a Roma dal 31 ottobre al 20 novembre scorso, Giovanni XXIII rilevava come in un mondo caratterizzato ancora dall'incertezza sull'esito degli incontri e delle conferenze politiche, l'opera dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (Food and Agriculture Organization of the United Nations) apra una delle più sicure prospettive di pace, di benessere e di progresso sociale (1).*

*Non sembra che il riconoscimento dato finora dalla grande stampa alle attività di quest'Organizzazione sia pari al merito della causa per cui esse vennero intraprese. Da alcuni mesi i lanci interspaziali hanno quasi monopolizzato l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale, distogliendola dai problemi meno spettacolari, ma di ben maggiore urgenza e utilità, dei quali si occupa la FAO per liberare dalla miseria e dalla fame i due terzi dell'umanità, che ancora soffrono per l'insufficiente produzione e distribuzione dei beni di prima necessità.*

*La seguente trattazione su l'origine, la struttura, gli scopi e il funzionamento della FAO intende mostrare, sia pure in modo sommario, la necessità e l'utilità dell'opera e delle iniziative di quest'Organizzazione. Particolare rilievo verrà dato ai suoi rapporti con l'Italia e con la S. Sede e alla sua incidenza sull'evoluzione economico-sociale del mondo contemporaneo, specie nei c.d. paesi sottosviluppati (2).*

### ORIGINE E PRECEDENTI DELLA FAO

**1. La FAO fu la prima agenzia specializzata dell'ONU, creata nell'immediato dopoguerra allo scopo di promuovere la collaborazione internazionale in campo economico e di aiutare a risolvere i problemi sorti o aggravati dall'ultimo conflitto (3).**

(1) Cfr. *L'Osservatore Romano*, 12 novembre 1959, p. 1.

(2) Nella preparazione di quest'articolo ci siamo serviti, oltre che delle fonti che si citeranno, di informazioni orali e di dati attinti alla sede centrale della FAO. Siamo grati al dr. V. CERVI, del Servizio Stampa, al dr. P. MONTANARO, della Divisione di Statistica, al direttore e al personale della biblioteca della FAO («*David Lubin Library*»), che hanno facilitato le ns. ricerche. Il ns. riconoscimento va soprattutto agli Osservatori della S. Sede presso la FAO, particolarmente a mons. G. LIGUTTI.

Per un quadro generale delle attività dell'Organizzazione cfr. anche: G. DE ANDREIS, *FAO: sigla benefica*, in *Concretezza*, 1 marzo 1959, pp. 11-16.

(3) *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, un'altra delle agen-

L'idea d'un organismo internazionale « con largo raggio di funzioni e di obblighi tecnici, concernenti l'alimentazione e l'agricoltura », venne approvata alla **Conferenza di Hot Springs**, Virginia (U.S.A.), indetta dal presidente Roosevelt nella primavera del 1943. Vi parteciparono i delegati di 44 paesi che si accordarono, tra l'altro, sulla necessità di collaborare internazionalmente allo scopo di espandere la produzione mondiale dei viveri e di creare nuovi mercati per assorbirla, mediante un diffuso potere d'acquisto dei consumatori. Ma solo il 16 ottobre 1945, nella **Conferenza di Québec**, il progetto si concretò nella creazione della FAO, costituita in conformità agli artt. 57 e 63 dello Statuto delle Nazioni Unite, approvato nel frattempo nella Conferenza di San Francisco (4).

Nel preambolo dell'Atto Costitutivo della nuova agenzia si esprimevano il proposito e l'impegno degli Stati aderenti di « promuovere il benessere generale mediante attività separate o collettive al fine di: **elevare il livello di nutrizione e le condizioni di vita delle popolazioni** poste nell'ambito delle rispettive giurisdizioni; migliorare il rendimento della produzione e la distribuzione di tutti i prodotti alimentari e agricoli; **migliorare le condizioni di vita delle popolazioni rurali**; e contribuire in tal modo all'espansione dell'economia mondiale » (5).

2. La collaborazione internazionale nel settore agricolo è un fatto piuttosto recente, che risale praticamente all'ultimo decennio del secolo scorso, quando le gravi crisi agricole di quegli anni avevano occasionato la formazione d'una **Commissione Internazionale dell'Agricoltura** (1889) e d'una **Alleanza Cooperativa Internazionale** (1895), le cui attività, per altro, rimasero limitate quasi esclusivamente all'Europa (6).

3. Anche l'**Istituto Internazionale di Agricoltura** (IIA), sorto a Roma nel 1905 per iniziativa dell'americano David Lubin e grazie alla collaborazione del governo italiano, non potè estendere la sua sfera d'azione ai paesi extra-europei più bisognosi, in esso piuttosto scarsamente rappresentati. Tanto più che mancava, nell'opinione pubblica internazionale d'allora, l'idea della necessità e della convenienza di un'assistenza economica e tecnica ai paesi sotto-

zie dell'ONU, specializzata in campo sindacale e sociale, non fu un'istituzione nuova, essendo stata fondata nel 1919 insieme con la *Società delle Nazioni*.

(4) Cfr. GOVE HAMBIDGE, *The Story of FAO*, New York, 1955, pp. 50-51, 60. Gli artt. 57 e 63 dello Statuto dell'ONU prevedono l'istituzione di « varie agenzie specializzate stabilite mediante accordi intergovernativi e aventi vaste responsabilità internazionali [...] in campo economico, sociale, culturale, educativo, sanitario e affini », coordinate con l'ONU per mezzo di accordi stipulati con il *Consiglio Economico e Sociale*, uno dei suoi organi principali.

(5) *Constitution, Rules Adopted by the Conference, [...] of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, 10th printing, FAO, Rome, 1958, p. 1.

(6) Cfr. *So Bold an Aim, Ten Years of International Cooperation toward Freedom from Want*, FAO, Rome, 1955, pp. 27-32.

sviluppati. Regnava sempre il mito dell'infallibilità del sistema dell'iniziativa privata e del libero giuoco degli interessi individuali.

Nonostante tutto, l'**Istituto svolse una preziosa attività pionieristica** nel campo della collaborazione economica internazionale e curò e pubblicò una raccolta sistematica di dati (7): attività che dovevano venire più tardi ereditate, estese e perfezionate dalla FAO, grazie alla sua più moderna struttura e funzionalità, alla sua impostazione più realistica, all'evoluzione dell'opinione pubblica e a un maggiore impegno ed effettiva partecipazione dei governi (8).

## STRUTTURA E FUNZIONAMENTO

1. Secondo il suo più recente ordinamento, la FAO è presieduta da un Direttore Generale (attualmente l'indiano Binay R. Sen, rieletto nell'ultima Conferenza Generale per un periodo di 4 anni),

(7) Per un quadro più dettagliato delle attività dell'IIA, il quale pubblicava, tra l'altro, un *Annuario internazionale di legislazione agricola*, un *Annuario internazionale di statistica agraria*, un *Bollettino di statistica agraria commerciale* (mensile in 3 lingue) e una *Revue internationale d'agriculture*, cfr. *Enciclopedia Italiana* (Treccani), Vol. I, voce « agricoltura », pp. 975-978; F. HOUILLIER, *L'organisation internationale de l'agriculture*, Paris, 1935; INTERNATIONAL INSTITUTE OF AGRICULTURE, *Some Aspects of the Work of the International Institute of Agriculture*, Rome, 1942; INSTITUT INTERNATIONAL D'AGRICULTURE, *Actes des Assemblées générales, 1.ère-15.ème*, Rome, 1908-1940 (17 voll.) Comité permanent, *Procès-verbaux 1908-1942*, Rome, 1909-1943 (35 voll.).

(8) Al termine della seconda guerra mondiale la necessità di collaborare internazionalmente in campo economico e tecnico (già prospettata nella Carta Atlantica) appariva evidente a causa dei recenti sviluppi della situazione economica, sociale e politica del mondo. Tra gli eventi e le scoperte che ebbero maggiore influsso nell'indirizzare i popoli sulla strada d'una costruttiva collaborazione vanno ricordati: 1) la « grande depressione » che, iniziata nel 1929, s'era ripercossa dagli Stati Uniti in altri continenti, specialmente in Europa, lasciando senza occupazione un esercito di 40 milioni di lavoratori e causando fame e denutrizione mentre i mercati mondiali si trovavano ingombri di eccedenze alimentari invendibili per l'insufficiente potere d'acquisto dei consumatori; 2) il fallimento politico della *Società delle Nazioni*, che aveva puntualizzato i difetti inerenti nel sistema dei blocchi d'equilibrio tendente a fondare i rapporti internazionali sulla forza; 3) la stessa seconda guerra mondiale che, con le sue devastazioni senza precedenti, era servita almeno a rivolgere un tragico e ineludibile appello ai governi dei popoli cosiddetti civili per l'instaurazione d'un nuovo ordine sociale e politico.

Inoltre la recente « scienza della nutrizione », sviluppatasi col contributo, tra l'altro, di studi compiuti sotto gli auspici della *Società delle Nazioni*, aveva dimostrato che persino in paesi progrediti, quali Inghilterra e U.S.A., un terzo della popolazione era malnutrita per la mancanza d'un adeguato regime dietetico. Da tali studi era perciò risultato che la conseguenza pratica che si imponeva era l'aumento anziché la contrazione della produzione agricola e dei beni di consumo: conclusione diametralmente opposta alle raccomandazioni formulate nel 1933 a Londra dalla *Conferenza Mondiale sull'Economia e le Finanze* (« *World Monetary and Economic Conference* »), la quale non aveva saputo indicare

dal quale dipendono un Direttore Generale aggiunto e tre Vice-direttori Generali. A questi sono affidati i **tre dipartimenti** dell'Organizzazione: quello tecnico, quello dell'economia e il c. d. « dipartimento delle relazioni pubbliche e degli affari legali ».

Il **dipartimento tecnico** consta di 7 divisioni: 5 comprendenti le principali attività agricole, incluse la pesca e le foreste (9), una divisione delle istituzioni e dei servizi rurali e una della nutrizione. Il **dipartimento dell'economia** risulta formato dalla divisione dei prodotti di base (« **Commodities Division** »), da quella di statistica e da quella dell'analisi economica.

Il **terzo dipartimento** include il servizio di pubblica informazione, l'ufficio di protocollo, il servizio di legislazione rurale e quelli delle Conferenze, delle pubblicazioni, della biblioteca e delle traduzioni. Dal Direttore Generale dipende direttamente il servizio per il programma e il bilancio delle attività, e indirettamente la divisione dell'amministrazione e della finanza e la sezione dell'energia atomica (« **Atomic Energy Branch** »). Quest'ultima ha il compito di occuparsi delle possibili applicazioni dell'energia nucleare nel campo dell'agricoltura e dell'alimentazione, nel quale si sono già ottenuti significativi risultati là dove sono stati diretti gli esperimenti e l'indagine scientifica (10).

2. Nella FAO le decisioni di maggior rilievo vengono prese dalla **Conferenza Generale**, che dal 1951 si tiene ogni due anni a Roma con la partecipazione dei delegati di tutti i paesi membri. Suo compito principale è esaminare il consuntivo dell'attività svolta nel precedente biennio e concordare il programma di lavoro per il biennio successivo sulla base del nuovo bilancio. L'organo esecutivo che si riunisce normalmente due volte l'anno, per tracciare le direttive d'attuazione del programma approvato dalla Conferenza, è il **Consiglio della FAO**, di cui fanno parte i rappresentanti di 25 paesi, scelti con criteri di rotazione piuttosto elastici.

3. Recentemente è andata affermandosi l'esigenza di potenziare la **struttura territoriale** dell'Organizzazione, consistente in una serie di uffici regionali con sede a Bangkok (e ufficio dipendente A Nuova Delhi) per l'Estremo Oriente, al Cairo per il Vicino

altro rimedio che una politica restrittiva della produzione, di fronte ai mali correnti delle eccedenze agricole, della deflazione dei prezzi e della disoccupazione (Cfr. G. HAMBIDGE, *op. cit.*, pp. 45-46; *So Bold an Aim, cit.*, p. 33; F. L. MCDougALL, *The Interim Commission for FAO*, FAO, Rome, 1958, e *The McDougall Memoranda*, FAO, Rome, 1956, *passim*).

(9) Nell'Atto Costitutivo della FAO il termine « agricoltura » (con i suoi derivati) include anche « la pesca, i prodotti del mare, le foreste e i prodotti grezzi dello sfruttamento delle foreste » (art. I, 1).

(10) Cfr. per es.: R. A. SLOW, *The Potential Contribution of Atomic Energy to Development in Agriculture and Related Industries*, in *International Journal of Applied Radiation and Isotopes*, 1958, vol. 3, pp. 257-280. I risultati più soddisfacenti e più economicamente redditizi si sono ottenuti finora sottoponendo a radiazioni certi tipi di « piante alimentari » e rendendole più produttive e più resistenti ai parassiti. Particolarmente utile come strumento di ricerca e capace di vaste applicazioni s'è poi dimostrato l'uso dei radioisotopi (cfr. *ibid.*, pp. 267 ss.).

Oriente, a Santiago del Cile (con dipendenze a Rio de Janeiro e a Città di Messico) per l'America Latina, ad Accra (Ghana) per l'Africa e a Washington per il Nord-America.

Questi uffici regionali, per volume di attività e numero di personale impiegato, sono ancora ben lungi dall'avvicinarsi all'importanza della sede di Roma, che impegna oltre il 90% dei dipendenti dell'Organizzazione. Gli impiegati della FAO appartengono agli Stati membri secondo una percentuale proporzionale, almeno di diritto (poiché in pratica questo criterio non viene rigorosamente seguito), alla quota versata da ciascuno Stato per il finanziamento dell'Agenzia (11).

La FAO dispone anche di un ufficio di collegamento nella sede dell'ONU a New York e nel *Palazzo delle Nazioni* a Ginevra.

4. Il fatto che i paesi più ricchi e tecnicamente più evoluti abbiano nelle attività dell'Organizzazione un interesse soltanto indiretto (in quanto essi non possono esserne i principali beneficiari) spiega la loro riluttanza ad accettare un aumento del bilancio. Anche l'**assenza dell'Unione Sovietica** tra gli Stati membri è forse imputabile, almeno in parte, allo stesso motivo. Attualmente gli Stati comunisti aderenti alla FAO sono soltanto due: la Jugoslavia, entrata a farne parte dopo la sua rottura con l'URSS, e la Polonia che, dopo essersi ritirata nel 1951 su imposizione sovietica, è stata riammessa nel novembre 1957, durante la penultima Conferenza Generale. La Cecoslovacchia e l'Ungheria hanno revocato la loro adesione alla FAO poco dopo il loro passaggio sotto il controllo sovietico.

5. Il bilancio fissato per il biennio 1958-1959 è stato esattamente di \$ 17.000.000, quello per il 1960-1961 è di \$ 21.536.850. Entrambi questi bilanci segnano su quelli precedenti un certo aumento, che viene però annullato in gran parte dalla concomitante spirale ascendente dei prezzi e dell'aumento di costo delle attività dell'Agenzia. Si tratta di cifre che - confrontate con gli astronomici capitali investiti negli armamenti e nelle ricerche spaziali - possono ben dirsi irrisorie.

#### SPECIALE INTERESSAMENTO PER I PAESI SOTTOSVILUPPATI

Il raggio d'azione della FAO è indicato dagli scopi enunciati nel preambolo del suo Atto Costitutivo e abbraccia **le seguenti attività**: — a) aumento della produttività ed elevamento del tenore

(11) Alla data del 1 marzo 1959 il numero totale dei dipendenti della FAO era 1475, appartenenti a oltre 50 nazionalità diverse. In questi dati non sono compresi i 435 esperti che nel medesimo tempo svolgevano opera d'assistenza tecnica in 56 Stati (cfr. *The Work of FAO 1958-59*, Report of the Director General [C 59/17], p. 100). Si noti, anche per le citazioni successive, che le sigle date corrispondono a documenti ciclostilati presentati all'ultima Conferenza Generale della FAO o ad atti della medesima, e sono sufficiente indicazione bibliografica per scopi di consultazione.

re di vita delle popolazioni mediante l'uso di metodi più progrediti di produzione, una migliore distribuzione e un maggior consumo dei prodotti alimentari e agricoli; — **b)** ricerche scientifiche, tecnologiche, sociali ed economiche relative alla nutrizione, l'alimentazione e l'agricoltura con pubblicazione e diffusione delle cognizioni teoriche e pratiche acquisite in queste materie; — **c)** istituzione di adeguati sistemi di credito agricolo sul piano nazionale e internazionale; — **d)** addestramento tecnico di personale e assistenza tecnica ai governi che la richiedano; — **e)** cooperazione con i governi e gli altri organismi internazionali ai fini sopra specificati.

Alle ragioni intrinseche che, in forza dello Statuto dell'ONU e dell'Atto Costitutivo della FAO, imponevano di dirigere queste attività soprattutto verso le regioni sottosviluppate, dove le necessità erano maggiori, si aggiungevano, dopo la seconda guerra mondiale, alcuni fattori esterni che polarizzarono verso tali aree l'attenzione e l'opera della nascente Organizzazione.

1. A differenza della « Società delle Nazioni », che era stata un organismo a carattere prevalentemente europeo, con scarso interessamento dei governi degli altri continenti, le « Nazioni Unite » **includono fin dalla loro fondazione il blocco dei paesi sottosviluppati dell'America Latina e alcuni Stati africani e asiatici. Questi si trovarono in maggioranza anche tra i membri originari della FAO**, così che alla Conferenza di Québec sui 42 Stati aderenti 27 potevano classificarsi come « sottosviluppati » nel senso ampio del termine (12).

2. Grazie alla facilità delle comunicazioni, all'estensione e alla celerità dei moderni mezzi d'informazione e di diffusione d'idee, **nelle nazioni povere l'opinione pubblica era andata rapidamente evolvendosi**, accompagnando (o seguendo a breve distanza) l'evoluzione politica fino alla completa indipendenza di molte di esse. Intere popolazioni, soprattutto in Asia e in Africa, si scuotevano come da un plurisecolare letargo: respingevano l'idea della fatale inevitabilità del loro stato di miseria ed esigevano che vi si ponessero rimedi pronti ed efficaci.

3. Quasi nello stesso tempo, andava diffondendosi **nei paesi ricchi** la persuasione che non si poteva e non si doveva lasciare risuonare invano l'appello dei membri più sfortunati della comunità internazionale. E questo non soltanto per ragioni umanitarie, ma anche per un **calcolo lungimirante di carattere economico e politico, cioè per quello che gli americani chiamano « illuminato egoismo »**.

Non era infatti difficile rendersi conto che si possono concludere migliori affari con un vicino ricco che non con uno povero (è significativo, al riguardo, che ci sia maggior commercio tra gli Stati Uniti e il Canada che non tra gli Stati Uniti e l'intero blocco dei paesi latino-ame-

(12) Il rapporto attuale dei paesi « sottosviluppati » (pure in senso ampio) tra gli Stati membri della FAO è di 65 su 88.

ricani). Anche dal punto di vista politico il mondo occidentale era stimolato dal **conflitto ideologico con l'URSS** a dimostrare ai paesi sottosviluppati, specialmente a quelli che non avevano ancora fatto una scelta definitiva, che il capitalismo democratico era un rimedio più efficace alla loro miseria che non il comunismo totalitario.

Un analogo imperativo si imponeva alle **superstiti potenze coloniali** in rapporto ai loro territori dipendenti, se non altro per impedire che il malcontento popolare scoppiasse ivi in sanguinose rivolte.

## PRINCIPALI ATTIVITA'

Il lavoro della FAO, sebbene si svolga prevalentemente nelle aree depresse, o economicamente più arretrate, interessa anche i paesi tecnicamente più evoluti. Suo ultimo scopo è **la soluzione d'un problema umano e sociale**, che minaccia la pace e il benessere di tutti. Il dislivello economico determina infatti la divisione del mondo in **paesi dell'abbondanza e paesi della fame**, accentua i contrasti sociali e provoca agitazioni, esasperando i conflitti politici e ideologici.

Ecco alcune delle attività che l'Agenzia svolge per ridurre tale dislivello e promuovere il progresso economico-sociale, specie nei paesi sottosviluppati:

### 1) Diffusione di metodi e di tecniche per l'aumento della produttività.

1. Quando venne istituita la FAO, alla fine della seconda guerra mondiale, la scarsità dei prodotti alimentari e dei beni di consumo in genere era preoccupante in tutto il mondo, salve rare eccezioni, tra cui più notevole il Nord-America. La stessa situazione sussiste ancora, soprattutto nei c. d. paesi della fame, che comprendono quasi due terzi del genere umano.

Il problema è aggravato dal **rapido aumento della popolazione mondiale**, calcolato a oltre 120.000 unità giornaliere (13), che si ha in gran parte proprio nelle zone sottosviluppate, dove si riscontra un dato nuovo: la consapevolezza, da parte dei popoli, della propria miseria e del loro diritto di porvi termine, valendosi degli strumenti che la scienza e la tecnica hanno posto a servizio dell'uomo.

2. Per abolire la denutrizione, la fame e la miseria del mondo, appaiono necessari anzitutto due mezzi: accrescere l'estensione delle terre coltivate e aumentare la produttività di quelle già in coltura. Per quanto riguarda l'applicazione del primo mezzo, si richiedono normalmente forti **investimenti di capitali**, che le popolazioni dei paesi sottosviluppati non sono economicamente né psicologicamente in grado di fare, a meno di incidere sul loro già

(13) Cfr. *Millions Still Go Hungry*, 2nd printing, FAO, Rome, 1958, pp. 1-2.

dovuto accettare che i crediti derivanti dalla cessione delle loro eccedenze (destinate ai paesi in necessità) si accumulassero in valuta inconvertibile, fino a quando la convertibilità generale potesse venire ristabilita (18).

4. Nonostante questi poco incoraggianti precedenti, l'Organizzazione ha continuato a occuparsi e a preoccuparsi del problema delle eccedenze agricole. Tra l'altro, durante la quinta Conferenza Generale del 1949 venne stabilito un Comitato per i problemi dei prodotti di base (CCP - « **Committee on Commodity Problems** »).

Per interessamento di questo, è stata pubblicata una serie di studi in materia, tra cui, notevoli, uno sull'impiego delle eccedenze agricole per il finanziamento dell'economia dei paesi sottosviluppati e un altro su le funzioni, gli scopi e i limiti d'un fondo mondiale di riserve alimentari (19). Entro il 1956 trentasette governi avevano dichiarato di accettare i principi elaborati dal CCP sull'uso delle eccedenze agricole (20).

In pratica, i paesi dove l'accumulo delle eccedenze assume più vaste proporzioni, come gli Stati Uniti, ne dispongono a favore dei paesi sottosviluppati in misura relativamente ristretta e subordinatamente a considerazioni d'opportunità politica (21), mentre sarebbe necessario, per un rapido miglioramento - su scala mondiale - del livello di nutrizione, trovare una più completa e meno precaria soluzione del problema.

Indubbiamente un'organizzazione internazionale stabile, non sospetta di parzialità né influenzabile dalla politica, potrebbe dare a questo riguardo un contributo essenziale, purché fosse munita di poteri sufficientemente ampi e di corrispondenti risorse finanziarie (si pensi che il governo americano spende ogni anno cifre favolose per restringere la produzione e acquistare le eccedenze agricole) (22). Tale però non è il caso della FAO, la quale deve

(18) Cfr. *Millions [etc.]*, cit., pp. 35-36; G. HAMBIDGE, *op. cit.*, pp. 66-69, 71-72.

(19) FAO Commodity Policy Studies N.º 6: *Uses of Agricultural Surpluses to Finance Economic Development in Under-developed Countries — A Pilot Study in India*, 2nd printing, Rome, 1958; N.º 10, *Functions of a World Food Reserve — Scope and Limitations*, Rome, 1956.

(20) Cfr. *Millions [etc.]*, cit., p. 38; *Operation and Adequacy of the FAO Principles of Surplus Disposal and Guiding Lines (C 59/10)*.

(21) Cfr., per es., *U. S. Public Law 480 (83rd Congress)*, Title II, una legge la quale prevedeva che si facesse uso di eccedenze, entro un periodo di 3 anni (con decorrenza dal 1 luglio 1954), per un valore complessivo fino a \$ 300.000.000, da destinarsi « a paesi amici » come aiuto « in caso di carestia e per altre urgenti necessità assistenziali ». Successive estensioni di questa legge autorizzarono, fino alla fine del 1959, l'uso di eccedenze destinate agli stessi scopi, per un valore addizionale di \$ 500.000.000.

(22) Ad es., nel bilancio statunitense dell'anno fiscale 1956 (dal 1 luglio 1955 al 30 giugno 1956), risultava un miliardo di dollari distribuito agli agricoltori americani affinché lasciassero improduttivi 10 milioni di ettari di terreno coltivabile (cfr. M. BRUGAROLA, *Pessimistas y optimistas ante el problema de la población*, in *Razón y Fe*, febbraio 1957, p. 134). Nell'anno fiscale 1957 le spese del governo statunitense per il c.d. « *Farm program* » furono di 5 miliardi di dollari (cfr. *Time*, 30 dicembre 1957, p. 55). Questa cifra è salita a 6 miliardi nel 1958 e si è fatto il preven-

quindi limitarsi a un'opera di segnalazione e di persuasione affinché i governi organizzino i loro propri fondi nazionali di riserve e li amministrino, conforme a una saggia politica stabilita internazionalmente di comune accordo, per un miglioramento strutturale delle economie nazionali.

5. Quanto alle iniziative per facilitare la distribuzione dei prodotti all'interno dei paesi sottosviluppati, la FAO ha registrato successi non indifferenti, specie in nazioni dell'America Latina (mediante l'introduzione, per es., di sistemi moderni di macellazione e di refrigerazione della carne), in Jugoslavia (valorizzazione dei prodotti della pesca) e in Libia (conservazione, trasporto, trasformazione ed esportazione dei datteri e delle olive) (23).

### 3) Raccolta e diffusione di dati.

In quest'attività la FAO era stata preceduta dall'Istituto Internazionale d'Agricoltura (IIA), sorto con l'intento, fra l'altro, di tenere informati gli agricoltori sulle necessità del mercato, a fine di evitare l'accumulo, presso i produttori, di derrate che non si sarebbero potute vendere a prezzi remunerativi né all'estero né all'interno d'un paese. Sfortunatamente, soltanto dopo esperienze costose in tempo e in danaro, il personale della FAO addetto alla raccolta e alla pubblicazione delle statistiche si rese conto e si decise a valersi della preziosa esperienza acquisita in tale campo dall'IIA per ottenere con rapidità informazioni dai governi, analizzarle, ordinarle sistematicamente e pubblicarle tempestivamente (24).

La necessità e l'importanza di tale lavoro sono di prima evidenza. Per guarire il mondo dalla denutrizione e dalla fame è necessario diagnosticarne le cause e tenersi perciò al corrente dell'evoluzione della situazione alimentare. Senza statistiche accurate, o almeno approssimative, non sarebbe nemmeno possibile fare dei piani, determinare la necessità e l'efficacia d'un provvedimento, misurare il cammino percorso e quello che rimane da percorrere per raggiungere i fini desiderati.

La FAO cura una serie di *pubblicazioni periodiche*, tra cui, notevoli, 4 annuari, 5 riviste, 6 bollettini, una sintesi annuale sulla situazione alimentare-agricola (25), e, di tempo in tempo, inchieste sull'alimentazione e censimenti mondiali dell'agricoltura.

Tutto ciò importa una mole considerevole di lavoro. Il rapporto del censimento del 1950, per es., raccoglie dati riguardanti un centinaio di

tivo di \$ 6.600.000.000 per l'anno fiscale 1960 (cfr. *Time*, 28 luglio 1958, p. 12; 23 novembre 1959, p. 15).

(23) Cfr. *Millions [etc.]*, cit., pp. 40-53.

(24) Cfr. *So Bold an Aim*, cit., pp. 96, 106.

(25) Cfr. *State of Food and Agriculture 1947 ... 1959*, FAO, Washington, 1947 ... 1950; Roma, 1951 ... 1959, (14 voll.). N.B. E' stata introdotta qualche aggiunta o leggera variante nei titoli di alcune annate. Sono stati pubblicati 2 volumi riguardo alla situazione dell'alimentazione e dell'agricoltura nel 1953.

paesi, comprendenti il 63,6% della superficie terrestre. Quello in preparazione per il 1960 sarà ancora più esteso e più accurato, grazie a più progrediti metodi e tecniche d'indagine e di classificazione (26). Le informazioni e i dati raccolti in studi o inchieste a raggio mondiale devono venire tradotti da oltre una ventina di lingue, prima di poter essere analizzati, interpretati e ordinati per la pubblicazione nelle tre lingue ufficiali dell'Organizzazione: francese, inglese e spagnolo.

Quanto a *pubblicazioni non periodiche*, la media degli studi, delle monografie e dei rapporti più importanti, stampati annualmente, supera la cinquantina.

#### 4) Addestramento tecnico del personale.

Lo scopo dell'attività editoriale della FAO non potrebbe essere pienamente raggiunto, se alla teoria non si accompagnasse la pratica, mediante la **preparazione di esperti** e la diffusione capillare, ad opera di questi, delle conoscenze tecniche. Il rapporto del Comitato esecutivo della Commissione provvisoria delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (incaricato dei lavori preparatori alla fondazione della FAO) notava testualmente:

« *Anche nei paesi maggiormente sviluppati, dove le migliori coltivazioni sono un modello di efficienza e il livello generale della nutrizione è relativamente elevato, molti agricoltori si trovano assai arretrati rispetto ai tempi nelle loro attività, e un numero considerevole di abitanti, fino a un terzo della popolazione, non raggiunge il livello di salute che un appropriato nutrimento renderebbe possibile* » (27).

Se tale risultava la situazione negli stessi paesi ad alto sviluppo economico, è facile comprendere quale potesse essere quella dei paesi sottosviluppati. In aiuto soprattutto di questi ultimi venne elaborato all'ONU, su proposta degli Stati Uniti, il c. d. ETAP (« **Expanded Technical Assistance Program of the United Nations** » - Programma ampliato di assistenza tecnica dell'ONU), che è in atto, praticamente, solo dal 1951.

Sette agenzie specializzate dell'ONU si impegnarono a collaborare alla sua realizzazione, ottenendo a tale scopo parte dei fondi contribuiti dai governi. La FAO, particolarmente interessata per la natura stessa delle sue attività all'ETAP, ottenne il 29% dei 13,3 milioni di dollari assegnati alle agenzie specializzate (su un totale iniziale di 20 milioni di dollari).

Nel 1957 i fondi votati per l'ETAP salirono a \$ 31.515.000, di cui il 27,36% (\$ 8.623.000) venne assegnato alla FAO. Nel 1958 e nel 1959 la percentuale assegnata alla FAO è stata alquanto inferiore, cioè rispettivamente 24,70% (\$ 8.352.451 su \$ 33.820.008) e 24,67% (\$ 8.225.390 su \$ 33.340.000) (28).

(26) Cfr. *Program for the 1960 World Census of Agriculture*, FAO, Rome, 1957; *Promotion and Progress of the 1960 World Census of Agriculture* (C 59/18); *The Work of FAO 1958-59*, cit. in nota 11, pp. 67-70.

(27) U. N. Interim Commission on Food and Agriculture, *The Work of FAO*, Washington, 1945, pp. 3-4.

(28) Cfr. *So Bold an Aim*, cit., pp. 119-137; H. SANTA CRUZ, *FAO's Role in Rural Welfare*, FAO, Rome, 1959, pp. 73-79 e *passim* ss.; *Report on FAO Expanded Technical Assistance Program* (C 59/33), p. 5.

L'Agenzia ha potuto così impiegare 1853 esperti di oltre 40 nazionalità diverse (di cui 452 erano al lavoro alla data del 31 ottobre 1959) e continuare ad occuparsi della non meno indispensabile opera di formazione dei tecnici indigeni mediante il conferimento di borse di studio, che dall'inizio del programma sono state circa 1600 (29).

Grazie all'ETAP, la FAO ha potuto iniziare i più svariati **progetti d'assistenza tecnica**, dalla valorizzazione di terreni nel Pakistan a lavori d'irrigazione nel Ceylon e nell'Iran, allo sfruttamento razionale delle risorse petrolifere dell'Iraq e di quelle forestali dell'Amazzonia (30).

#### 5) Collaborazione con i governi e con altri organismi internazionali.

1. Tutte le attività ricordate esigono, almeno in un certo grado, e al tempo stesso fomentano una sempre più stretta cooperazione dei governi tra di loro e con la FAO, per il raggiungimento nei rispettivi territori dei fini da essa perseguiti.

« *Un'economia mondiale in espansione* - notava il già citato rapporto della Commissione provvisoria dell'ONU per l'alimentazione e l'agricoltura - *dipenderà da quanto le nazioni faranno esse stesse, ma è di vitale importanza che esse agiscano concordemente. Nessun governo può provvedere, rimanendosene isolato, alla situazione in cui sono venuti a trovarsi tanti paesi negli anni intercorsi tra le due guerre mondiali: invero, un modo d'agire isolato non farebbe che accrescere le difficoltà. La FAO, insieme con le rispettive agenzie che si occupano di altri aspetti dell'economia, viene costituita affinché le nazioni possano agire efficacemente in collaborazione tra di loro* » (31).

Si deve riconoscere che, **in fatto di collaborazione internazionale**, grazie al clima recentemente formatosi al riguardo, la FAO ha potuto conseguire risultati più estesi e più concreti che non la c. d. « Internazionale verde », cioè l'IIA (32), le cui attività non avevano mancato per altro di allarmare i comunisti (33). En-

(29) Cfr. *ibid.* (*Report on FAO ETAP*), pp. 1, 3. Il programma globale dell'ETAP, alla cui attuazione partecipano ora altre 9 organizzazioni oltre la FAO, comprende naturalmente un quadro di attività e di realizzazioni assai più vasto, grazie all'invio (dal 1951 ad oggi) di oltre 8.000 tecnici in paesi sottosviluppati e al conferimento di circa 16.000 borse di studio a studenti appartenenti a paesi sottosviluppati (cfr. *Ten Years of Multilateral Skill-Sharing*, in *United Nations Review*, luglio 1959, pp. 28-29. Per un quadro generale dell'ETAP cfr. l'intero art., pp. 28-34 e: D. OWEN, *The U. N. Expanded Program of Technical Assistance — A Multilateral Approach*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, maggio 1959, pp. 25-39).

(30) Cfr. *Millions [etc.]*, cit., pp. 73-80.

(31) *The Work of FAO*, cit., in nota 27, p. 6.

(32) Cfr. A. AGRESTI, *L'Internazionale verde ossia l'Istituto Internazionale di Agricoltura*, Firenze, 1905.

(33) Cfr. F. HOUILLIER, *op. cit.*, in nota 7, p. 267. Nel rapporto del secondo Congresso (1927) dell'Istituto Agrario Internazionale, fondato dai sovietici a Mosca nel 1924, si legge: « *L'Internazionale nera utilizza l'Istituto d'Agricoltura di Roma [e] si serve della scienza per maggiormente ingannare i contadini. Noi abbiamo creato il nostro Istituto Agrario In-*

trando nel solco aperto dall'IIA, l'Agenzia dell'ONU lo ha ampliato, organizzando e favorendo, per es., un'azione meglio concertata e più sistematica da parte dei governi nella lotta contro le malattie degli animali e delle piante e contro il flagello delle locuste che ricorrentemente minaccia il Medio Oriente e l'Africa (34).

3. Sebbene l'impegno di contributi finanziari non sia sempre facilmente ottenibile dai governi, non si può tuttavia ignorare il cammino percorso dai tempi in cui un organismo internazionale come l'IIA poteva proporre, per es., l'istituzione d'un ufficio statistico di silvicoltura e, nonostante che 58 nazioni ne riconoscessero la necessità, ne approvassero il progetto e ne stabilissero il bilancio nella cifra d'un milione di lire, alla fine soltanto 70.000 lire venivano raccolte da 9 governi contributori (35).

Oggi i governi, in generale, sotto l'impulso anche dell'opinione pubblica, si sentono stimolati a far onore alla propria firma e a versare in tempo i contributi promessi. Con ciò non si vuol dire che questi siano sempre stabiliti ed effettuati nella quantità e nella forma desiderabili. L'esempio più saliente era offerto fino a poco tempo fa dal finanziamento dell'ETAP col sistema dei contributi fissati di anno in anno, ciò che grandemente limitava e comprometteva l'efficacia delle attività svolte nel programma stesso, impedendo di far piani a lunga scadenza, data l'incertezza sull'entità dei contributi futuri. All'inconveniente, per quanto ripetutamente segnalato e deplorato, si sta solo ora per applicare un rimedio (36).

3. Di notevole importanza è l'opera svolta dalla FAO mediante le missioni di esperti, inviate in varie nazioni su richiesta dei rispettivi governi. Non di rado la composizione e le attività stesse dei tecnici di tali missioni offrono già di per sé un eccellente esempio di collaborazione internazionale. Per es., il capo d'una missione tecnica nell'Arabia Saudita, l'americano W. F. Johnson, notava riguardo al suo gruppo: « Siamo 14 e apparteniamo a 14 nazioni diverse. Stiamo svolgendo la nostra opera d'assistenza tecnica in una quindicesima nazione [...]. Tra di noi parliamo, leggiamo e scriviamo 10 lingue » (37).

Con analoghe missioni tecniche e di esperti, di composizione e spirito internazionali, la FAO ha studiato i problemi agricoli e alimentari di varie nazioni, fornendo competenti suggerimenti e

ternazionale per aiutare le classi rurali [...]. In esso si elaborano i metodi di lavoro e di lotta e si tiene conto dell'esperienza dei vari paesi al fine di condurre più rapidamente i contadini alla vittoria » (ibid., cit. da *Conférence Internationale Paysanne*, Moscou, 1927, p. 15).

(34) Cfr. *Millions, [etc.] cit.*, pp. 93-95.

(35) Cfr. F. L. McDougall, *The Interim Commission for FAO, cit.*, p. 17.

(36) Cfr. *C 59/33, cit.* in nota 28, pp. 3-4.

(37) G. HAMBIDGE, *op. cit.*, pp. 130-131.

utili direttive, che purtroppo i governi interessati non sono sempre stati in grado di tradurre in pratica.

Così, per es., il rapporto della missione della FAO in Grecia (maggio-agosto 1946) conteneva 89 raccomandazioni circa gli aspetti più svariati dell'agricoltura e problemi connessi, dall'uso dei fertilizzanti alla riforma del sistema di tassazione, alla necessità dell'appoggio governativo per le cooperative rurali (38). Un'altra missione della FAO, che nel 1947 si trattene in Polonia 2 mesi, percorrendo 75.000 km., lasciò tra l'altro raccomandazioni dirette a rendere possibile una migliore alimentazione dei bambini (dei quali il 75% venne trovato in stato di denutrizione) e un'adeguata riforma della politica fiscale e degli investimenti da parte del governo (39).

Un altro gruppo di esperti, inviato in Thailandia nel 1948, non ometteva nel suo rapporto neppure di dare suggerimenti pratici per la formazione d'una biblioteca specializzata per il « *College of Agriculture* » (o università agraria locale) (40). Raccomandazioni teoriche e pratiche per la fondazione d'un *Istituto nazionale di Agricoltura*, una maggior diffusione di conoscenze scientifiche e tecniche tra la popolazione, ecc., formarono parte delle conclusioni tratte dalla missione della FAO che nel 1949 studiò la situazione agricola e forestale del Nicaragua (41).

4. Oltre che con i governi, l'Organizzazione collabora con altri organismi internazionali e specialmente con le agenzie specializzate dell'ONU, aventi compiti affini o complementari. Basti ricordare l'inchiesta sullo sviluppo economico del Viet-Nam, condotta dalla FAO tra il 18 novembre 1955 e il 7 febbraio 1956 insieme con tecnici dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'ONU (42), e l'opera prestata in collaborazione con l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO « *World Health Organization* ») per l'attuazione del programma dell'UNICEF (il fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia — « *United Nations International Children's Emergency Fund* ») mediante la distribuzione di viveri e la cura preventiva delle malattie (43).

## 6) Promovimento del benessere della classe rurale.

1. E' superfluo sottolineare l'importanza di tutte le attività precedentemente elencate per il raggiungimento dei fini stabiliti nell'Atto Costitutivo dell'Agenzia. Tali scopi possono compen-

(38) Cfr. *Report of the FAO Mission for Greece*, Washington, 1947, *passim*, spec. pp. 31-58.

(39) Cfr. *Report of the FAO Mission for Poland*, Washington, 1948, *passim*, spec. pp. 2-19.

(40) Cfr. *Report of the FAO Mission for Siam*, Washington, 1948, pp. 117-118.

(41) Cfr. *Informe de la Misión de la FAO a Nicaragua*, Roma, 1952, *passim*, spec. pp. 7-22.

(42) Cfr. *Toward the Economic Development of the Republic of Viet-Nam*, Report of the Economic Survey Mission [...] organized by the UN, ILO, FAO, New York, 1959.

(43) Riguardo all'opera dell'UNICEF basti ricordare che nel 1954-1955 esso distribuì gratuitamente all'infanzia bisognosa oltre 250.000 tonnellate di latte in polvere, cioè il 15% dell'intera quantità commerciabile

diarsi in queste espressioni: « migliorare il livello di nutrizione e le condizioni di vita delle popolazioni rurali e promuovere il benessere generale e l'espansione economica del mondo ». I due obiettivi sono interdipendenti.

Fino a circa 4 secoli fa, la maggior parte dei paesi del mondo si trovava quasi allo stesso livello in fatto di condizioni materiali di vita. Con le ricchezze portate dallo sviluppo del commercio e della colonizzazione, a seguito delle grandi scoperte geografiche, e soprattutto con la rivoluzione industriale, alcune nazioni accrebbero enormemente il loro livello di vita in rapporto alle altre, rimaste arretrate.

Tuttavia, il disagio e gli svantaggi economici, culturali e sociali di cui soffre oggi la classe rurale, nelle stesse nazioni economicamente più evolute, o almeno in quelle che non possono dirsi semplicemente arretrate, sono dei fatti che, essendo noti, non necessitano illustrazione.

L'agricoltura è diventata oggi, quasi dappertutto, la meno retribuita delle attività umane. Il progresso tecnico non è stato applicato a essa con la stessa rapidità ed efficacia che negli altri settori dell'economia. Manca poi, in generale, un'adeguata legislazione sociale, atta a ovviare ai rischi e agli svantaggi, che l'attività agricola comportata dal punto di vista economico, e a rendere meno sensibile la differenza tra le condizioni di vita nelle città e quelle nelle campagne per quanto riguarda le attrezzature scolastiche e ospitaliere e le comodità (elettrodomestici, alloggi, possibilità ricreative, ecc.) di cui il moderno sistema di vivere ha creato quasi l'esigenza in tutti gli strati della popolazione.

Così che la storia della povertà mondiale negli ultimi 4 secoli può ben definirsi la storia della povertà delle popolazioni rurali, che costituiscono ancor oggi la maggior parte dell'umanità e si trovano in prevalenza nei paesi sottosviluppati dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina.

Perciò la campagna della FAO per sopprimere la fame e l'indigenza nel mondo (« Fre - the - World - from - Hunger - Campaign » (44), destinata a culminare nel 1963, l'anno che segnerà il XX anniversario della Conferenza di Hot Springs, è in realtà la campagna per il benessere della classe rurale.

2. Nell'ultima sessione della Conferenza Generale è stato mes-

di tale prodotto, e che nel 1959 poteva contare al suo attivo 15.400.000 bambini vaccinati contro la tubercolosi, 32.000.000 immunizzati contro la malaria e circa 9.000.000 di persone curate da varie malattie contagiose (cfr. *Millions [etc.] cit.*, p. 39; *Mankind's Children*, New York, 1959).

(44) Per il preventivo finanziario, i vari progetti e le attività di questa campagna destinata a svolgersi tra il 1960 e il 1965 cfr. *Forward Appraisal of FAO Programs*, 1959-64, FAO, Roma, 1959, p. 22; C 59/15; C 59/REP/9/REVI; C 59/PV/1/8, 9, 10; inoltre, *Freedom-from-Hunger-Campaign*, Outlines of possible projects (limitato ad uso del dipartimento tecnico ed economico). La Campagna mondiale contro la fame venne ampiamente discussa durante l'ultima Conferenza Generale, nella quale il Direttore Generale annunciò, tra l'altro, il contributo di \$ 100.000 offerto dall'Episcopato cattolico tedesco alla FAO per il successo di tale campagna (cfr. C 59/PV-3, p. 9).

so l'accento su tale obiettivo primario delle attività dell'Organizzazione. Si è concretato, fra l'altro, un progetto di sviluppo dei paesi del Mediterraneo che tiene conto del quadro sociale entro cui deve attuarsi il progresso economico (45), e si è trattato a lungo del problema della riforma agraria, considerato secondo i diversi aspetti in cui si pone nelle varie nazioni (46).

Fra l'altro, un esperto ha sottolineato, in un coraggioso rapporto, l'insufficienza dell'opera svolta finora in campo internazionale per ridurre gli squilibri tra i paesi ricchi e i paesi poveri, e la sua inadeguatezza ai principi dello Statuto dell'ONU, dell'Atto Costitutivo della FAO e di altre agenzie specializzate, circa l'inseparabilità tra progresso economico e progresso sociale (47).

Egli ha messo in evidenza come il settore rurale sia quello che ha meno beneficiato del progresso tecnico. Il che, oltre a costituire un'ingiustizia sociale per una delle classi più numerose, a lungo andare torna di danno a tutta la popolazione, data l'interdipendenza tra sviluppo industriale e sviluppo agricolo e l'impossibilità che i mercati possano espandersi senza un sufficiente potere d'acquisto da parte dei consumatori (48).

In pratica, il tenore di vita della maggior parte della popolazione rurale non differisce molto da quello di uno o più secoli fa. Ciò dà conseguentemente origine a tutta una serie di problemi politici, economici e sociali, necessitanti un maggior studio e impegno da parte della FAO, soprattutto nel campo della sociologia rurale, dove attualmente l'Agenzia dispone d'un solo specialista (49).

## LA FAO E L'ITALIA

Il fatto che questa centrale di pacifica collaborazione internazionale ha la sua sede nella capitale italiana, dove continua le tradizioni dell'IIA, rende opportuno un cenno sui rapporti tra la FAO e l'Italia.

Per ragioni politiche, nel 1945 l'Italia non potè essere ammessa tra i membri originari dell'Organizzazione, nella quale entrò soltanto un anno dopo (3 settembre 1946). Dal 1949, dopo

(45) Cfr. *FAO Mediterranean Development Project*, FAO, Rome, 1959, spec. pp. 37-41, 127 ss.; cfr. anche C 59/PV-1/11.

(46) Cfr. C 59/16; C 59/REP/8; C 59/PV-1/7, 8, 9. Dal 1951 la FAO fornisce assistenza tecnica a varie nazioni per la realizzazione dei loro progetti di riforma agraria e, cominciando dal 1949, ha organizzato riunioni e inviato esperti in 14 paesi affinché collaborassero con i rispettivi governi nell'incrementare lo sviluppo di cooperative agricole di credito e di consumo; attività strettamente connesse con il buon esito della riforma agraria (cfr. anche H. SANTA CRUZ, *op. cit.*, in nota 28, pp. 107-109, 124-130).

(47) Cfr. SANTA CRUZ, *op. cit.*, pp. 17-18.

(48) Cfr. *ibid.*, p. 21.

(49) Cfr. *ibid.*, pp. 133-134.

che nella quinta Conferenza Generale si scelse Roma come sede centrale dell'Agenzia, respingendo varie altre candidature, l'interesse dell'Italia per la FAO e della FAO per l'Italia andò aumentando.

La nuova sede romana con 600 stanze e con 3 grandiose sale per i congressi, dotate di impianti per la traduzione simultanea in 6 lingue, era pronta nel 1951, grazie all'investimento di circa 3 miliardi di lire da parte del governo italiano. Essa è stata messa a disposizione dell'Agenzia, previo pagamento del simbolico canone d'affitto di \$ 1 all'anno (ciò soltanto a fine di impedire che, per prescrizione, l'edificio passi in proprietà alla FAO). La prima pietra per un nuovo fabbricato, dal costo previsto di circa 2 miliardi di lire, è stata posta il 12 novembre u.s.

Tutto questo ha potuto creare l'impressione, stando sul piano d'una gretta contabilità, che il governo italiano non abbia concluso un buon affare offrendo Roma come sede centrale dell'Organizzazione. In realtà, la FAO costituisce per l'Italia un **cespite di introiti**, oltretutto una ragione di prestigio. Basti pensare ai dollari e alle altre valute estere che essa scambia nelle banche italiane, per un totale che si aggira ora sui 4 miliardi di lire all'anno; basti pensare all'acquisto di forniture effettuato in Italia e al movimento di persone e di danaro, cui danno occasione le sessioni della Conferenza Generale e le riunioni di esperti che si tengono a Roma.

Da parte sua il governo italiano s'è impegnato a concedere all'Agenzia **ogni possibile facilitazione**: non soltanto le esenzioni doganali come a ogni altro organismo internazionale, ma anche le normali immunità diplomatiche sia alla sede che ai funzionari, col rango di ambasciatore per il Direttore Generale, quello di ministri per il Direttore Generale aggiunto, i Vice-direttori e i Direttori di divisione, quello di consoli per i Capi-servizio.

La FAO ha tenuto riunioni di esperti in altre città italiane, oltre che a Roma, e sta ora ultimando, in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Economia Agraria, un'indagine sui risultati economici della riforma agraria nel Mezzogiorno. In Italia l'Agenzia ha organizzato anche dei corsi di perfezionamento in statistica e in economia agraria: attività tutte da cui l'agricoltura italiana ha potuto o potrà direttamente trarre profitto.

## LA FAO E LA S. SEDE

1. E' logico e naturale che i prevedibili riflessi sociali e religiosi delle attività dell'Agenzia non possano fare a meno di **interessare la Chiesa Cattolica**, desiderosa di quel benessere economico e sociale di tutti gli uomini, che essa riconosce necessario, in un certo grado, alla pratica d'una vita morale cristiana (50). Basti

(50) Cfr., per es., l'insegnamento pontificio della *Rerum Novarum* e del radiomessaggio di Pentecoste del 1941. Nella *Rerum Novarum* LEONE XIII rileva che « in una società bene ordinata deve trovarsi una sufficiente copia di beni materiali ed esterni, l'uso dei quali, come nota S.

accennare al preoccupante problema demografico dei « paesi della fame », ai quali sembra non rimanga, in concreto, altra alternativa tra il controllo delle nascite e un più efficiente sistema di sviluppo economico con aiuti internazionali.

Da parte sua, la FAO non può ignorare la Chiesa e i suoi missionari, che hanno svolto la loro attività in regioni dove, molte decine d'anni prima della fondazione d'ogni istituto internazionale di agricoltura, erano i soli a introdurre i metodi di coltivazione allora in uso in Occidente. Se questi sono ormai in gran parte superati dalla scienza, resta sempre vero che il contatto diretto dei missionari con le popolazioni dei paesi arretrati rappresenta, molte volte, **la via più pratica e immediata** per favorire la diffusione di cognizioni scientifiche, di norme d'igiene e di tecniche più moderne di coltivazione, quali sono di specifica competenza della FAO.

Fin dal 1948 la S. Sede aveva nominato suo Osservatore presso l'Organizzazione mons. Luigi G. Ligutti, direttore della NCRLC (« *National Catholic Rural Life Conference* »), un'associazione cattolica degli agricoltori statunitensi con ramificazioni e influssi in varie parti del mondo, specie nell'America Latina. Con la vasta esperienza acquistata nelle sue attività a favore delle popolazioni rurali, mons. Ligutti riuscì a estendere la sua qualificata opera di consulenza presso la FAO oltre quanto sembrerebbe suggerire il semplice incarico ufficiale di *Osservatore*, partecipando alle riunioni dell'Organizzazione e prendendo contatti con i Ministri dell'Agricoltura dei diversi paesi, soprattutto nel mondo pagano dove si trova il centro di gravitazione dell'interesse della FAO.

2. Per assicurare continuità ed efficacia di collegamento con l'Organizzazione, è stato recentemente istituito nella Città del Vaticano l'**Ufficio degli Osservatori permanenti della S. Sede presso la FAO**, il quale si interessa anche di promuovere i rapporti tra quest'ultima e gli enti e le organizzazioni cattoliche. In poco più d'un anno, a opera di questo Ufficio, si sono svolte oltre 360 visite alla sede della FAO da parte di gruppi di seminaristi e di sacerdoti di diverse nazionalità, 64 visite di superiori e procuratori di Ordini e Congregazioni religiose missionarie, e sono stati diffusi, in ambienti cattolici, rapporti, informazioni e pubblicazioni della FAO.

Particolarmente cordiale fu l'incontro avvenuto il 21 aprile scorso tra un gruppo di procuratori generali, rappresentanti 25 ordini e congregazioni missionarie e i 183.000 missionari da essi dipendenti, e il Direttore Generale della FAO, che ha voluto personalmente raggiungerli sugli

Tommaso (« *De Regimine Principum* », I, 15), è necessario all'esercizio della virtù » (*Acta Sanctae Sedis*, 1890-91, vol. 23, p. 657). Nel citato radiomessaggio Pio XII afferma non essere lecito alla Chiesa « tacere o fingere di non vedere e ponderare condizioni sociali che, volutamente o no, rendono ardua o praticamente impossibile una condotta di vita cristiana, conformata ai precetti del Sovrano Legislatore » (*Acta Apostolicae Sedis*, 1941, pp. 196-197), e osserva che i beni materiali, nella forma soprattutto di proprietà privata, devono « assicurare al padre di famiglia la sana libertà, di cui ha bisogno, per poter adempire i doveri assegnatigli dal Creatore, concernenti il benessere fisico, spirituale e religioso della famiglia » (*ibid.*, p. 202).

scopi e le attività dell'Organizzazione, in vista di un'auspicabile collaborazione con le missioni per il benessere anche materiale delle popolazioni in mezzo a cui si svolge l'apostolato missionario cattolico (51).

A loro volta, dal 1951, i partecipanti alle sessioni della Conferenza Generale della FAO, sono stati regolarmente ricevuti in udienza dal Papa, che ha incoraggiato e benedetto i loro lavori (52). Tra l'altro, le attività e le iniziative dell'Agenzia sono state definite dall'attuale Pontefice « un'opera di misericordia su scala mondiale » in aiuto dell'umanità più povera e sofferente (53).

#### OSSERVAZIONI CONCLUSIVE (54)

1. Stando alla sua natura generica, la FAO potrebbe definirsi « un servizio pubblico internazionale, cioè un'impresa d'interesse generale, occasionata dall'insufficienza o dall'assenza dell'iniziativa privata, e sottoposta a un regime giuridico particolare ». Il piano di quest'Organizzazione è ispirato a un senso di rivolta, da parte del mondo civilizzato, contro gli orrori della guerra. La FAO, difatti, tende ad assicurare, nel quadro specifico di un'azione concertata della comunità internazionale, un **conveniente livello di vita a tutti gli uomini**, eliminando così le c.d. « radici economiche delle guerre ».

2. Il **carattere apolitico** delle attività dell'Agenzia è garantito nel suo stesso Atto Costitutivo, secondo cui gli Stati membri si impegnano: — a) a rispettare in pieno il carattere internazionale delle funzioni del personale della FAO, evitando ogni influsso su chiunque dei loro cittadini sia occupato nell'esercizio di tali funzioni; — b) a concedere al personale dirigente i privilegi e le immunità diplomatiche, e agli altri membri dell'Organizzazione le immunità e le facilitazioni accordate al personale di eguale categoria di altre organizzazioni pubbliche internazionali (cfr. art. VIII, 2, 4).

Queste disposizioni statutarie hanno lo scopo di assicurare l'imparzialità delle decisioni e il libero funzionamento della FAO, senza discriminazioni politiche, classiste o razziali, e la rendono esente da diffidenze e da sospetti, com'è dimostrato, tra l'altro, dal fatto che durante il recente sollevamento ungherese essa fu autorizzata a inviare funzionari a Budapest a presiedere alla distribuzione dei viveri destinati alla popolazione magiara.

(51) Cfr. *L'Osservatore Romano*, 24 aprile 1959, p. 5.

(52) Cfr., p. e., le allocuzioni di Pio XII, tenute rispettivamente il 10 novembre 1955 e il 9 novembre 1957, ai partecipanti all'VIII e alla IX Conferenza Generale della FAO, in *Acta Apostolicae Sedis*, 1956, pp. 53-57; 1957, pp. 1023-1024.

(53) Cfr. *L'Osservatore Romano*, 12 novembre 1959, p. 1.

(54) Diamo credito per alcune idee qui esposte a L. MARSELLAN, *L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture* (tesi presentata all'Università di Parigi, nella Facoltà di Diritto, l'11 gennaio 1951).

3. Il **compito dell'Agenzia** (di natura sua **più consultivo che esecutivo**) è tutt'altro che facile. Esso mira anzitutto a coordinare le differenti politiche nazionali in materia di produzione e di ripartizione dei prodotti, ma non può limitarsi a ciò. Il problema che pone l'espansione dell'economia mondiale e il suo **ridimensionamento ai bisogni di tutti i popoli** esige l'azione concorde di tutte le agenzie specializzate dell'ONU e degli altri organismi internazionali, in primo luogo, naturalmente, dei governi.

Solo uno **sforzo unito e scientificamente organizzato** per risolvere su **scala mondiale** i problemi dell'industria, delle finanze, del commercio, della mano d'opera, dell'educazione e della sanità può permettere di **raggiungere i fini per cui fu creata la FAO**, come venne riconosciuto fin dal principio dai suoi ideatori (55).

4. Gli **ostacoli**, che si oppongono alla realizzazione di questo programma, sono ancora numerosi e formidabili, così nei paesi economicamente progrediti come in quelli sottosviluppati che si dibattono nel circolo vizioso imposto dalla miseria: bassa produttività per insufficienza di energie produttive, e insufficienza di energie produttive per mancanza di produttività.

Tra le difficoltà da segnalarsi negli uni o negli altri paesi o in entrambi si possono notare: inveterati costumi e tradizioni, ignoranza, sclerosi di istituzioni economiche e sociali, diritti acquisiti cui la funzione sociale della proprietà impone limiti mal tollerati, mancanza di risorse finanziarie, **egoismi nazionali** e soprattutto la **tensione internazionale** e il conseguente alto livello d'investimenti nella preparazione bellica e nelle ricerche spaziali, divenute non più soltanto imprese scientifiche, ma questioni di indiretto prestigio militare e coefficienti psicologici di prim'ordine nella guerra fredda.

5. Da quanto abbiamo esposto, si può ravvisare nella struttura e nelle finalità dell'Organizzazione **una sufficienza di principi teorici, a cui non risponde tuttavia l'adeguatezza delle risorse finanziarie** necessarie per tradurli in atto. La competente e tenace operosità del personale dirigente e degli esperti, per quanto apprezzabile, non può supplire da sola alla limitatezza dei mezzi economici.

(55) Cfr. *The Work of FAO*, cit. in nota 27, p. 10. Vi si afferma tra l'altro: « Costituendo la FAO, le nazioni stanno compiendo di comune intesa uno sforzo per coordinare le più recenti conoscenze nel campo della nutrizione con le più recenti conoscenze nel campo della produzione (entrambe crescenti in vastità e accuratezza) e usare questa risultante forza per espandere e accelerare il progresso e il benessere. Certo, una migliore nutrizione non è l'unica esigenza dell'uomo, così come il cibo non è l'unico suo bisogno. L'uomo ha bisogno anche di convenienti alloggi, attrezzature sanitarie, vestiti, servizi medici, istruzione ed educazione, e la possibilità di svolgere un lavoro adatto, per ricordare soltanto qualcuna delle sue esigenze [...]. Il progresso nel conseguire una sufficiente quantità di viveri e una migliore nutrizione richiede un progresso anche in queste altre direzioni ed è strettamente connesso con questo ».

6. Con l'attuale patrimonio di competenze e di esperienze tecniche, la FAO potrebbe realizzare in pieno i fini per cui è stata creata, se la sua fondamentale filosofia venisse adottata nella pratica dall'intera comunità internazionale, **non soltanto dagli Stati attualmente membri**, e a tutti i governi agissero di conseguenza.

Purtroppo si è ancora lontani dalla realizzazione di questo ideale e sono ancora assai deboli e incerte le speranze suscitate dalla presente ondata di distensione internazionale. Ma negli stessi paesi progrediti (i quali, dopo tutto, non sono i beneficiari immediati e principali delle attività della FAO) nessuno mette in dubbio che questa è la via da seguire per conseguire la pace e il progresso economico e sociale del mondo.

E' noto infatti che le moderne strutture industriali dei paesi progrediti producono molto di più di quanto sia il fabbisogno delle loro popolazioni. Uno sbocco dev'essere perciò trovato alle eccedenze, dato che la stasi anche solo parziale dei meccanismi di produzione causerebbe crisi e disoccupazione. *Non si tratta quindi che di scegliere tra l'impiego della sovrapproduzione in scopi di guerra o in fini di pace.* Finora i governi hanno risolto il dilemma impostando la loro economia eccedentaria (e non solo quella) su un piano di guerra e investendo enormi capitali nelle ricerche spaziali.

7. Ci si domanda se, nelle condizioni attuali del mondo, con due terzi dell'umanità in stato di cronica denutrizione e di grave indigenza dei beni essenziali, sia questo **oggi** il migliore e più urgente o, comunque, **l'unico o il principale sistema di usare i mezzi** che la scienza e la tecnica hanno posto a disposizione dell'uomo. Non si tratterebbe certo di far vivere le nazioni povere alle spalle di quelle ricche, ma solo di affrettare nelle prime il processo di investimenti e di sviluppo, in modo che il corso del progresso possa poi continuare da sé, mediante l'opera dei paesi interessati, secondo uno dei principi fondamentali della FAO: « to help people to help themselves » (56).

Ammesso, come ha rilevato il Direttore della FAO nell'ultima Conferenza Generale, che l'ansia di ampliare le frontiere della scienza è ciò che distingue l'uomo dal resto del creato (57), il problema centrale che oggi si impone all'umanità si può formulare così: le prodigiose risorse scientifiche e tecniche, che caratterizzano la nostra epoca, dovranno continuare a usarsi nella preparazione di nuovi e più spaventosi conflitti o si sperderanno negli spazi infiniti dell'universo, o si riuscirà a farne servire una parte per procurare a tutti gli abitanti della terra **una vita degna di persone umane?**

Carlo Giachetti

---

(56) Letteralmente « *aiutare la gente a aiutarsi da sé* » (cfr. H. SANTA CRUZ, *op. cit.*, p. 116).

(57) Cfr. C 59/PV-3, p. 2.